Quelques réflexions à propos de l'ordonnance du 31 mars 2020, Préfet du Calvados

L'urgence sanitaire appréciée au niveau local

Claire Marliac

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/9004>

DOI: 10.4000/revdh.9004

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Claire Marliac, « Quelques réflexions à propos de l'ordonnance du 31 mars 2020, Préfet du Calvados », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 08 April 2020, connection on 06 November 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/9004> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.9004>

This text was automatically generated on 6 November 2020.

Tous droits réservés

Quelques réflexions à propos de l'ordonnance du 31 mars 2020, Préfet du Calvados

L'urgence sanitaire appréciée au niveau local

Claire Marliac

- 1 La pandémie de Covid-19 présente sur le territoire français en ce printemps a conduit à la mise en place de diverses mesures tendant à en limiter la propagation, avec une gestion initialement réglementaire puis législative et enfin via des ordonnances. Elle a ainsi été appréhendée par le biais des dispositions du code de la santé publique, avec l'article L. 3131-1 ouvrant au ministre de la Santé, voire au représentant de l'État territorialement compétent, une police administrative spéciale¹, auxquelles se greffaient celles prises par le Premier ministre, dans le cadre ici de la police administrative générale², au vu des circonstances exceptionnelles présentes³. L'urgence sanitaire s'aggravant, le législateur a été conduit à adopter des mesures exceptionnelles et a créé un « état d'urgence sanitaire »⁴. Ce dernier cible une intervention publique resserrée et fonde la compétence du seul Premier ministre, avec un possible complément décidé au niveau local par le représentant de l'État ou le maire. Le Premier ministre, au titre d'une nouvelle police administrative spéciale insérée dans le code de la santé publique, peut prendre des mesures générales (sur tout ou partie du territoire) de restrictions de la circulation, de confinement à domicile, sauf exceptions, de fermeture provisoire d'établissements recevant du public par exemple. Cet état d'urgence sanitaire peut ainsi conduire à des restrictions affectant de nombreuses libertés, comme la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion, la liberté de culte, la liberté d'entreprendre ou la liberté d'exercice d'une profession. Les recours en référé (liberté et suspension) devant le juge administratif restent ouverts et permettent, en cas de remise en cause des mesures prises, d'apprécier si ces dernières sont possibles ou non.
- 2 Ces circonstances sanitaires exceptionnelles⁵ ont notamment permis la mise en place d'un confinement, pour tous et sur tout le territoire, décrété à partir du 17 mars à 12h,

renouvelé depuis. À ces mesures extra-ordinaires se sont parfois ajoutées des mesures prises au niveau local⁶. Ainsi la présente affaire concerne la décision du maire de Lisieux, prise par arrêté du 25 mars 2020⁷, interdisant, sauf exceptions, la circulation des personnes sur l'ensemble du territoire de la commune, après 22h et avant 5h, à compter du 27 mars et jusqu'au 31 mars 2020. Le préfet du Calvados conteste cet arrêté « couvre-feu » ; son déféré formé le 30 mars demandait l'annulation de ce dernier. Le juge des référés a donc apprécié la situation et rendu son ordonnance le 31 mars 2020⁸. Il a dans un premier temps reconnu remplies les conditions de saisine propres au référé-liberté⁹ : l'urgence, la nécessaire sauvegarde d'une liberté fondamentale¹⁰ et l'atteinte grave et manifestement illégale à cette dernière. Il conclut dans un second temps à la suspension de l'exécution de l'arrêté. Afin de comprendre la décision juridictionnelle¹¹, il est important de rappeler le cadre de l'affaire (I) pour ensuite apprécier les enjeux au cœur de cette affaire (II).

I/- Une volonté restrictive de liberté

- 3 Les circonstances sanitaires ont conduit les autorités publiques à prendre des dispositions restrictives de liberté pour l'ensemble du territoire. Ainsi la loi du 23 mars 2020 permet tant au ministre de la Santé, avec l'appui du représentant de l'État territorialement compétent (art. L. 3131-1 Code de la santé publique), qu'au Premier ministre (art. L. 3131-15 CSP) d'intervenir. Chacun doit cependant suivre un cadre et une procédure donnés. Le ministre de la Santé peut ainsi, « en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence », prendre toutes les mesures qu'il estimera utiles « dans l'intérêt de la santé publique », sous réserve de leurs proportionnalité et adaptation. Au-delà, lorsque l'état d'urgence sanitaire est déclaré, il revient cette fois au Premier ministre d'user de son « nouveau » pouvoir réglementaire, ouvrant différentes mesures énumérées, toutes restrictives de libertés (quant à la circulation, au confinement, ...).
- 4 Dès lors un décret du 23 mars 2020¹² a été pris par ce dernier. Ce texte pose l'interdiction de tout déplacement, sauf exceptions, dûment énumérées. Il ouvre également au représentant de l'État un champ d'intervention complémentaire à celui du Premier ministre puisqu'il est « habilité à adopter des mesures plus restrictives en matière de trajets et déplacements des personnes lorsque les circonstances locales l'exigent ».
- 5 Mais la question s'est posée de savoir si l'autorité municipale pouvait elle aussi intervenir pour prendre des mesures restrictives de libertés et faire face notamment à l'épidémie de covid-19. L'existence d'une police administrative spéciale ne bloque pas¹³ le déclenchement de la police administrative générale¹⁴, qu'il s'agisse de deux autorités distinctes voire d'une seule et même autorité¹⁵. Le juge des référés du tribunal administratif de Caen en rappelle la possibilité. Dans la situation présente, la police administrative spéciale a bel et bien été engagée¹⁶ et l'exercice par le maire de ses pouvoirs de police générale pourrait ainsi être justifié.
- 6 En effet en se fondant sur l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, le maire, en charge de la police municipale (L. 2212-1 CGCT), doit assurer quatre objectifs, que sont « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». À ce titre est expressément prévue l'exigence qu'il prenne : « 5° le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des

secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux (...), tels que les incendies, (...), les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ». Le juge relève que le maire pouvait dès lors, « pour assurer la sécurité et la salubrité publiques et notamment pour prévenir les maladies épidémiques », intervenir. Cette possibilité reste conditionnée à deux hypothèses puisque cela devra être justifié soit par « l'existence de risques particuliers de trouble à l'ordre public » ou par des « circonstances particulières au regard de la menace d'épidémie ». De plus le maire, s'il fait effectivement le choix d'intervenir, ne peut qu'aggraver les mesures¹⁷ prises, ici par le Premier ministre. Ce qu'il fait en l'espèce. Contrairement à ce que soutient le préfet du Calvados, le maire est bien compétent pour intervenir. Mais si le titulaire de la police générale peut combler, seconder ou encore prolonger une police spéciale, il n'en reste pas moins que cela ne doit pas porter une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés.

- 7 La protection des libertés, particulièrement la liberté d'aller et venir ici, exige que le contrôle de légalité soit réalisé par le juge administratif car si l'autorité de police générale peut édicter des mesures plus rigoureuses, des raisons particulières doivent les justifier.

II/- Une volonté non justifiée

- 8 La jurisprudence administrative offre des exemples classiques quant à la possibilité pour le maire de prendre des mesures locales plus restrictives que celles déjà spécifiées par l'autorité de police spéciale. Cette approche s'est concrétisée pour les projections de film¹⁸. Dans notre affaire, l'édile a justifié son arrêté « couvre-feu »¹⁹ par deux types de faits intervenus sur le territoire de sa commune, à savoir en premier lieu des sorties nocturnes des sapeurs-pompiers, répétées sur deux nuits distinctes, appelés pour éteindre des feux de poubelles, et en second lieu des traces d'effraction et des dégradations commises sur un bâtiment sportif.
- 9 Ces éléments de faits avancés vont être repoussés par le juge administratif de l'urgence. Il s'agit précisément d'apprécier si la mesure de police générale est justifiée, si elle est adaptée aux circonstances. Elle doit répondre à une exigence de proportionnalité. Or pour le juge administratif « les circonstances (...) ne sont pas suffisantes pour justifier au plan local la nécessité de restrictions supplémentaires ». Il est ici intéressant de souligner que cette insuffisance, relevée, de justification vaut « tant au regard du risque de propagation de l'épidémie de covid-19 que de la sécurité publique ». Ainsi si la préoccupation majeure de prévention des maladies épidémiques peut expliquer des mesures municipales complémentaires, elle n'est pas ici mise en relief. Si le maire veut renforcer son attention contre les dégradations diverses, son arrêté ne peut s'inscrire dans une préoccupation de sécurité publique. Ni l'un ni l'autre de ces objectifs ne peut valoir en l'espèce. Finalement si le maire, par un seul arrêté entendait lutter contre deux types d'incidents, et assurer la sécurité publique comme contribuer à la lutte contre l'épidémie, le « retour de bâton » est lui aussi double avec la bi-insuffisance relevée.
- 10 Le juge considère en quelque sorte qu'il existe déjà des restrictions suffisantes, établies par le Premier ministre, au nom de sa nouvelle police spéciale, et qu'il n'est pas utile, pour le cas présent et au moment concerné, d'en ajouter. Les atteintes à la liberté

d'aller et venir sont actées depuis le décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, lui-même issu de la loi du même jour. Le maire ne peut aggraver les restrictions existantes. Le dispositif qu'il avait imaginé n'est pas justifié. Confortant l'analyse du préfet, le juge des référés estime que les circonstances locales ne justifient pas les mesures prises.

- 11 Il est possible d'envisager que l'arrêté municipal ait souhaité restreindre la liberté de circulation (liberté propre à chacun) afin d'éviter des conséquences envisageables (la transmission du virus ou l'élargissement de l'épidémie) sur la vie collective (la protection du groupe). Mais cette approche prête à discussion dans le sens où il interdit toute circulation sur l'ensemble du territoire communal pour une période donnée (sorte de *week-end* prolongé : du 27 au 31 mars) et pour des créneaux horaires particuliers (après 22 h et avant 5h), soit une plage horaire qui n'est pas la plus « fréquentée ». Certes une interdiction ne peut être générale et absolue²⁰, mais les choix retenus ne sont pas nécessairement justifiés. De plus, si le décret primo-ministériel du 23 mars admet des exceptions, huit au total, à l'interdiction de tout déplacement, l'arrêté, lui, ne les reprend pas toutes, intégrant une exception aux exceptions : il en retient sept mais exclut l'exception numéro cinq, à savoir celle qui porte sur les « déplacements brefs, dans la limite d'une heure quotidienne et dans un rayon maximal d'un kilomètre autour du domicile, liés soit à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute pratique sportive et de toute proximité avec d'autres personnes, soit à la promenade avec les seules personnes regroupées dans un même domicile, soit aux besoins des animaux de compagnies ». La commune de Lisieux serait-elle le théâtre de déambulations sportives, ballades familiales ou sorties animalières, nocturnes, plus fréquentes qu'ailleurs au point qu'il faille y prêter une attention particulière ? Rien n'est moins sûr.
- 12 Dès lors l'ordonnance conclut à la suspension de l'arrêté municipal. Cette décision nous montre la vigilance constante nécessaire au maintien du socle minimal de nos libertés en temps de crise, sanitaire ou autre²¹.

*

TA de Caen, Ordonnance du 31 mars 2020, Préfet du Calvados, n°2000711.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Stéphanie Renard, « Covid-19 : mais qu'a fait la police ? », *RDLF*, chron. n° 08, www.revuedlf.com
2. Application de la jurisprudence Labonne : CE 8 août 1919, *Rec.* 737.
3. Théorie des circonstances exceptionnelles avec la jurisprudence Heyriès : CE 28 juin 1918, *Rec.* 651. L'ordonnance du Conseil d'État du 22 mars 2020 retient que « *le Premier ministre peut, en vertu de ses pouvoirs propres, édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire, en particulier en cas de circonstances exceptionnelles, telle une épidémie avérée, comme celle de covid-19 que connaît actuellement la France* ».
4. Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.
5. Colloque virtuel des 30 et 31 mars 2020, « Droit et Coronavirus. Le droit face aux circonstances sanitaires exceptionnelles », <http://www.revuedlf.com/dossier/colloque-virtuel-droit-et-coronavirus-le-droit-face-aux-circonstances-sanitaires-exceptionnelles/>.
6. La « raison sanitaire » avait par exemple poussé le maire de Sanary-sur-Mer à prendre successivement deux arrêtés municipaux, les 25 puis 26 mars, limitant en premier lieu les sorties des habitants de sa commune à un périmètre de 200m de leur habitation puis à 10m. Un recours en référé-liberté a été engagé le 31 mars par la LDH, 30 millions d'amis et le préfet du Var, poussant finalement le maire à retirer, le 1^{er} avril, ses arrêtés. Voir communiqué de la LDH, www.ldh-france.org. Les exemples de décisions municipales sont multiples. Ainsi le maire des Sables-d'Olonne a interdit, après les locations touristiques, les « nouvelles occupations de résidences secondaires sablaises », <https://www.francebleu.fr/infos/sante-sciences/la-ville-des-sables-d-olonne-interdit-la-venue-des-residents-secondaires-pendant-le-confinement-1585578043>.
7. Arrêté n° 1035.
8. TA Caen, ord. du 31 mars 2020, n° 2000711, *Préfet du Calvados*.
9. Conditions de l'art. L.521-2 du code de justice administrative.
10. La liberté d'aller et venir avait déjà été appréciée comme constitutive d'une liberté fondamentale, avec par exemple une toute première décision, CE 9 janvier 2001, *Deperthes*, n° 228928, *Rec.* p. 1, ou encore l'affaire dite du « burkini », CE ord. 26 août 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres*, n° 402742.
11. Il est précisé qu'elle est prise dans le cadre particulier d'une limitation du nombre des personnes admises à l'audience, en application de l'article 6 de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020.
12. Décret n° 2020-293 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.
13. Même s'il existe une idée de « monopole » applicable à certaines polices spéciales, Benoît Plessix, *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, p.782.
14. La police administrative générale, en application du principe d'adaptation, peut être plus à même de lutter contre les troubles causés à l'ordre public, et « venir combler les insuffisances du pouvoir de police spéciale, *ibidem*.
15. CE 22 décembre 1993, *Comm. de Carnoux-en-Provence*, *RDP* 1994, p. 588.
16. Il n'y a pas de défaut de mise en œuvre de cette dernière justifiant l'intervention de la police administrative générale. CE 15 janvier 1986, *Soc. Pec-Engineering*, *AJ* 1986, p. 191.
17. À l'instar de ce qui prévaut pour la combinaison entre deux polices administratives générales : CE 18 avril 1902, *Comm. de Nérès-les-Bains*, *Rec.* p. 275.
18. L'arrêt de principe est : CE Sect 18 décembre 1959, *Soc. Les films Lutetia et Syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, *Rec.* P. 693.

19. Les premiers arrêtés couvre-feu ont été pris pour faire face aux émeutes présentes dans les banlieues « sensibles » : CE 9 juillet 2001, *Préfet du Loiret*, n° 235638, *Rec.* p. 337 ; CE 27 juillet 2001, *Ville d'Étampes*, n° 236489, *Rec.* p. 1101 ; CAA Paris, *Comm. de Yerres c. Préfet de l'Essonne*, *AJDA* 2003, p. 296, concl. V. Haim.

20. CE 19 mai 1933, *Benjamin*, *Rec.* p. 541.

21. François Sureau, « Sans la liberté », Paris, Gallimard, 2019, 56 p. ; Paul Cassia, « Contre l'état d'urgence », Paris, Dalloz, 2016, 251 p.

ABSTRACTS

The Covid-19 pandemic requires emergency health measures. The Prime Minister has extended but not exclusive authority with respect to these. He may use this authority to restrict freedom, but can additional local bye-laws also be passed to further limit freedom, and if so, under what conditions ?

La pandémie de Covid-19 nécessite des mesures d'urgence sanitaire. Le Premier ministre dispose à ce titre d'une compétence renouvelée mais non exclusive. Elle peut être restrictive de liberté mais peut-elle être complétée par des mesures municipales, et dans quelles conditions ?

AUTHOR

CLAIRE MARLIAC

MCF-HDR, Université Clermont Auvergne, Centre Michel de l'Hospital (EA 4232)