Travaux dirigés de Droit administratif général

**Séance 6 – La police administrative**

**Le concours des mesures de police**

Exercice :

**Commentaire de la décision du Conseil d’État CE, juge des référés, 17 avril 2020, *Commune de Sceaux* (document 14)**

Corrigé :

|  |  |
| --- | --- |
| *Accroche* | Selon M. LEROY, « *Si le domaine de la police générale est très étendu en surface, il est restreint en profondeur* » (F. LEROY, *Le concours des polices générales et spéciales*, thèse Lille, 1938, p. 11). Aussi ne peut-on être tout à fait surpris lorsque le Conseil d’État fait prévaloir l’exercice d’une police administrative spéciale sur celle de la police administrative générale, ainsi qu’il le fait dans une décision récente et particulièrement remarquée du 17 avril 2020, *Commune de Sceaux*. |
| *Faits* | Le contexte de cette décision est connu de tous : l’arrivée d’un nouveau coronavirus en France, et l’épidémie qui s’en est suivie, a conduit le gouvernement à imposer un confinement sur le territoire national dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire. Estimant que les mesures prises au niveau national étaient insuffisantes pour prévenir l’expansion de l’épidémie sur le territoire de leur commune, certains maires ont cherché à renforcer les restrictions pesant déjà sur leurs administrés. Tel fut notamment le cas du maire de la commune de Sceaux, qui imposa, par un arrêté du 6 avril 2020, le port d’un « *dispositif de protection buccal et* *nasal*» à toute personne de plus de dix ans se déplaçant dans les espaces publics de la commune. |
| *Procédure* | La Ligue des droits de l’homme a vu, dans cette décision, une atteinte excessive à la liberté d’aller et venir. Elle a, par conséquence, saisi le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise d’un référé-liberté (article L. 212-2 du Code de justice administrative), afin que soit prononcée la suspension de la décision. Le juge des référés a fait droit à cette demande par une ordonnance du 9 avril 2020, ce que la commune de Sceaux a contesté par voie d’appel devant le Conseil d’État. Ce fut peine perdue : le juge des référés du Conseil d’État a rejeté son recours par l’ordonnance commentée du 17 avril 2020. |
| *Problème de droit* | Pour trancher le litige, le Conseil d’État a dû répondre au problème suivant : lorsque le pouvoir exécutif restreint déjà la liberté d’aller et venir des citoyens sur le territoire national au titre de l’état d’urgence sanitaire, un maire a-t-il le pouvoir d’imposer des restrictions supplémentaires, telle que l’obligation de porter le masque dans les espaces publics ? |
| *Solution de droit* | La solution apportée est nuancée. Bien que l’état d’urgence sanitaire justifie les mesures de police administrative spéciale prises au niveau national par l’exécutif, le maire n’est pas dessaisi de sa compétence en matière de police administrative générale. Il a, à ce titre, la faculté de contribuer à la bonne application des mesures nationales. Cependant, il ne peut pas adopter de nouvelles mesures de luttes contre l’épidémie, telle que l’obligation du port du masque, qui ne seraient pas rendues nécessaires par des raisons impérieuses liées à des circonstances locales, et qui ne se conformeraient pas à la logique des mesures nationales. |
| *Intérêt du sujet (problématisation)* | La discussion qu’engendrent les faits de l’espèce n’est pas neuve. La résolution des cas de concours entre police générale et police spéciale fait régulièrement l’objet des décisions du Conseil d’État ; souvent, le débat déborde la seule sphère juridique pour embrasser une dimension politique. Tel était le cas, encore récemment, avec la décision *Commune de Cast*, rendue par le Conseil d’État le 11 juillet 2019, relative à la décision d’un maire de suspendre l’installation des compteurs Linky sur le territoire de sa commune. Déjà, un maire estimant que ses administrés n’étaient pas suffisamment protégés par la décision prise au niveau national par une autorité de police administrative spéciale, cherchait à y remédier par une mesure de police administrative générale. Les exemples pourraient être multipliés, et pourtant, la décision commentée du 17 avril 2020 n’en est pas moins importante. Au-delà de la question de l’opportunité du port du masque par temps de covid-19, et du caractère exceptionnel que revêt le contexte, c’est bien le concours des polices administratives qui préoccupe encore le juriste. Les solutions en la matière sont difficiles à systématiser, de sorte que chaque décision du Conseil d’État est précieuse : chacune pourrait éclairer, renouveler, ou à l’inverse, embrumer l’état du droit sur ce sujet. |
| *Idée générale* | En l’occurrence, le Conseil d’État semble confirmer la tendance actuelle, qui consiste à établir une solution spécifique à chaque type de police administrative spéciale. Le juge administratif innove pour tenir compte des spécificités de l’état d’urgence sanitaires : tout en retenant une solution plus souple que celles habituellement retenue dans ce domaine, le juge encadre le pouvoir de police administrative générale du maire en l’enfermant dans des conditions originales. |
| *Annonce de plan* | AInsi, quand bien même le juge administratif reconnait au maire le pouvoir de prendre des mesures de police dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire, cette reconnaissance n’est que partielle (partie I) : ce n’est que de façon exceptionnelle que le maire pourra adopter des mesures qui ont pour finalité la lutte contre l’épidémie de Covid-19 et qui ne sont pas en lien direct avec l’action des autorités sanitaires (partie II). |
| *Titre* | **I) L’admission partielle des mesures de police générale dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire** |
| *Chapeau* | Le raisonnement du juge commence de façon libérale : il rappelle en effet que la police administrative spéciale est appelée à cohabiter avec la police administrative générale (A). Cependant, si cela le conduit à admettre certains cas de cumul des mesures de police générale et spéciale, le juge n’hésite pas à limiter les hypothèses dans lesquelles l’autorité de police générale peut contribuer à la mission de la police administrative spéciale (B). |
| *Titre* | **A – La cohabitation confirmée entre police générale et police spéciale** |
| *Chapeau* | Si les pouvoirs que l’exécutif tire de la loi relative à l’état d’urgence sanitaire relèvent d’une police administrative spéciale (1), leur mise en œuvre ne prive pas le maire de sa compétence de police générale sur le territoire de la commune (2). |
| *Titre* | **1° - L’identification d’une police administrative spéciale** |
| *Exposer le propos du juge* | Dans le considérant 5, le Conseil d’État affirme explicitement que la loi relative à l’état d’urgence sanitaire, dont les dispositions sont rappelées dans le considérant 3, institue une police administrative spéciale, exercée notamment par le Premier ministre, dans le but de « *mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que l'épidémie de covid-19* ». |
| *Expliquer le propos du juge* | Le droit administratif distingue classiquement entre la police administrative générale, et les polices administratives spéciales. Il n’est pas aisé de systématiser les critères permettant de différencier l’une de l’autre. En principe, la première s’applique largement, et donne lieu à toute sorte de mesure, dès lors qu’il s’agit de préserver l’ordre public général, c’est-à-dire la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique. Selon l’échelon territorial observé, elle appartient au maire (article L. 2212-1 du CGCT), au préfet (article L. 2215-1 du CGCT) ou au Premier Ministre (CE, *Labonne*, 1919). Les polices spéciales, quant à elles, dérogent par un ou plusieurs aspects à cette définition : elles peuvent relever d’un domaine d’application particulier, poursuivre des finalités qui lui sont propres, donner lieu à des mesures définies de façon spécifique, ou relever d’une autorité ou d’une procédure inhabituelle. |
| *Apprécier le propos du juge* | Malgré les difficultés théoriques qu’il peut y avoir à distinguer police générale et police spéciale, la position du Conseil d’État qui consiste à qualifier de spéciale la police administrative instituée dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire n’est guère surprenante. Certes, le but poursuivi est d’ordre sanitaire : dans un sens, il s’agit de prévenir les atteintes à la salubrité publique, composante de l’ordre public générale. Le Conseil d’État avait d’ailleurs admis, avant même que la loi du 23 mars 2020 ne consacre l’état d’urgence sanitaire, que le Premier Ministre use de son pouvoir de police générale pour imposer un confinement national (CE, Juge des référés, 22 mars 2020, *Syndicat des Jeunes médecins*). Pour autant, et M. EVEILLARD le souligne également (G. EVEILLARD, « Le concours limité de la police spéciale liée à l’état d’urgence sanitaire et de la police municipale », *Dr. Adm.* 2020, comm. 33), le caractère spécial des pouvoirs de police mis en œuvre dans le cadre de l’état d’urgence ne faisait pas véritablement débat. L’existence de dispositions législatives spécifiques, reposant sur une procédure de déclaration de l’état d’urgence (article L3131-13 du Code de la santé publique), allait dans ce sens. La gravité des mesures adoptées, particulièrement attentatoires aux libertés individuelles, ne pouvait durablement reposer sur les pouvoirs de police générale du Premier Ministre : la légalité des premières mesures prises en l’absence d’habilitation législative s’expliquait par la théorie des circonstances exceptionnelles (CE, *Syndicat des Jeunes médecins, préc.*). |
| *Petite transition* | L’identification d’une police administrative spéciale au profit des autorités étatiques n’entraîne pas l’effacement de la police administrative générale du maire. |
| *Titre* | **2° - La continuité de la police administrative générale** |
| *Exposer le propos du juge* | Après avoir relevé l’existence d’une police administrative spéciale relative à l’état d’urgence sanitaire et à la lutte contre l’épidémie de Covid-19, le Conseil d’État souligne, dans son considérant 6, que le maire exerce la police administrative générale sur le territoire de la commune « *y compris en période d'état d'urgence sanitaire* ». Il n’y a donc pas d’antinomie de principe entre police spéciale de l’état d’urgence sanitaire, et police générale municipale : la reconnaissance de la première n’entraîne pas la suspension de la seconde. |
| *Expliquer le propos du juge* | On l’a vu, la police instituée par les articles L3131-12 et suivants du Code de la santé publique recoupe partiellement l’ordre public général, que le maire a la charge d’assurer, en vertu des articles L 2212-1 et L2212-2 du CGCT. Mais l’ordre public dépasse la stricte question de la lutte contre l’épidémie de Covid-19, ou même que l’ensemble des préoccupations sanitaires. Ainsi, après avoir longuement rappelé le contenu de la police municipale dans le considérant 4 de la décision commentée, le Conseil d’État évoque dans son considérant 6 « *le bon ordre* », « *la sûreté publique* », « *la sécurité publique*» : autant d’éléments qui, par définition, relèvent de l’ordre public et échappent à la police spéciale de l’état d’urgence sanitaire. En d’autres termes, la police municipale trouve encore à s’appliquer, *a minima* pour prévenir les troubles à l’ordre public qui n’entrent pas dans le champ d’action de la police spéciale. |
| *Apprécier le propos du juge* | Le juge administratif procède à un rappel de bon sens : l’épidémie n’est pas le seul risque qui existe, et la police générale reste nécessaire. Il s’agit d’ailleurs d’une jurisprudence constante. Déjà, par sa décision *Mehu* du 20 juillet 1971, le Conseil d’État avait validé la mesure de police générale ayant pour objet une carrière de sable, nonobstant l’existence d’une police spécifique des carrières : le maire poursuivait un but d’ordre public étranger à cette police spéciale. |
| *Petite transition* | Il y a donc lieu de faire cohabiter police générale et police spéciale ; pour autant, l’intervention de la première dans le champ de la seconde ne peut se faire de façon totalement libre. |
| *Titre* | **B – La contribution limitée de la police générale à la police spéciale** |
| *Chapeau* | Certes, le maire peut continuer à exercer la police générale sur le territoire de sa commune ; certes, le Conseil d’État va jusqu’à admettre que les mesures adoptées au titre de la police générale recoupent le champ d’application de la police spéciale de l’état d’urgence sanitaire (1). Cependant, la faculté du maire d’agir est limitée aux seules mesures appliquant les règles posées au titre de la police spéciale, afin d’éviter que les deux polices entrent en concurrence (2). |
| *Titre* | **1° - L’intervention de mesures municipales dans le domaine de la police spéciale** |
| *Exposer* | Dans son considérant 6, après avoir rappelé la compétence de principe du maire en matière de police générale, le Conseil d’État en déduit que le maire peut « *prendre des mesures destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'État* ». En d’autres termes, il reconnait au maire la faculté d’adopter des mesures qui participent à la lutte contre l’épidémie de Covid-19, et donc d’intervenir dans le champ d’action de la police sanitaire. Des conditions sont posées : il faut que la mesure contribue à la bonne application des mesures de police spéciale, et qu’elle soit justifiée par des circonstances locales. Mais l’essentiel est là : toute intervention de la police générale dans la sphère de la police spéciale n’est pas nécessairement prohibée, le cumul des polices est possible. |
| *Expliquer* | Cette solution semble s’inscrire dans la veine de la jurisprudence *Société « Les Films Lutetia »* du 18 décembre 1959. Le Conseil d’État, dans cette décision, admettait que le maire pouvait interdire la représentation d’un film dans sa commune, alors même que le film avait obtenu un visa ministériel permettant son exploitation commerciale : des circonstances locales pouvaient justifier que la police générale édicte une mesure plus sévère que celle adoptée par la police spéciale. En conséquence, le Conseil d’État réactive un courant jurisprudentiel qui semblait être tombé en déshérence. Car si l’arrêt *Société « Les Films Lutetia »* est le premier grand arrêt relatif au concours des polices générales et spéciales, il n’est plus représentatif du droit positif. Depuis la décision du 15 janvier 1986 *Société « PEC Engineering »*, jusqu’à la récente décision du 11 juillet 2019, *Commune de Cast,*, en passant par celle rendue en assemblée le 26 octobre 2011, *Commune de St Denis*, le Conseil d’État affirme régulièrement qu’une autorité de police générale ne peut, en principe « *s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale*» (CE, 15 janvier 1986, *Société « PEC Engineering »*). |
| *Apprécier* | La décision commentée participe, à sa façon, à la cacophonie de la jurisprudence en matière de concurrence de police. Ainsi que l’ont relevé de nombreux auteurs, et notamment Mmes HOEPFFNER et JANICOT, il est impossible de systématiser les règles applicables dans ce domaine, et d’identifier les principes directeurs qui guident la jurisprudence (H. HOEPFFNER et L. JANICOAT, « Le règlement des concours de police obéit-il à des principes directeurs ? », *AJDA* 2020, p.1211). La décision commentée, dont la solution ne s’applique qu’à la police de l’état d’urgence sanitaire, rompt avec la tendance jurisprudentielle antérieure, et démontre que le juge ne prohibe pas nécessairement l’intervention de la police générale dans la sphère de la police spéciale. Encore une fois, l’espoir de voir émerger de la jurisprudence les principes directeurs du concours de police s’amenuise. |
| *Petite transition* | Cela est d’autant plus vrai que le Conseil d’État dessine ici une solution originale, en enfermant la possibilité de cumuler police générale et spéciale dans des limites originales : toutes les mesures municipales relatives à la lutte contre l’épidémie ne sont pas admises par le juge administratif. |
| *Titre* | **2° - La distinction entre mesure d’application et mesure autonome** |
| *Exposer* | En affirmant, dans le considérant 6, que le maire peut « *prendre des mesures destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'État* », le Conseil d’État n’entend pas l’autoriser à adopter n’importe quelle mesure relative à la lutte contre l’épidémie. Aux mesures qui contribuent à la bonne application des mesures de police spéciale s’opposent, selon le juge administratif, les mesures « *destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire*». Ces dernières, lorsqu’elles émanent d’une autorité de police générale, sont en principe prohibées. Il en va ainsi pour les mesures municipales prescrivant le port du masque dans les lieux publics de la commune : le Conseil d’État relève, dans le considérant 8 que si les autorités étatiques ont limité les déplacements des individus, elles n’ont jamais imposé le port du masque, afin de permettre aux soignants de disposer des stocks disponibles. |
| *Expliquer* | La distinction qui est faite ici est tout à fait originale : c’est la première fois que le juge administratif vient régler un cas de concours de police en se fondant sur l’objet de la mesure. Jusque-là, il était admis que le maire ne pouvait qu’aggraver les décisions prises au titre de la police spéciale, et non pas les assouplir. Désormais, le juge va au-delà : la mesure adoptée doit compléter l’action de la police spéciale sans lui faire une quelconque concurrence. Si la décision commentée s’inscrit donc dans la continuité de la jurisprudence *Société « Les films Lutetia »*, c’est de façon très nuancée : les mesures de police générale ne peuvent pas être autonomes vis-à-vis de la police spéciale. |
| *Apprécier* | La distinction qu’introduit ici le juge administratif est particulièrement difficile à appréhender. Mmes HOEPFFNER et JANICOT font le même constat (H. HOEPFFNER et L. JANICOAT, « Le règlement des concours de police obéit-il à des principes directeurs ? », *AJDA* 2020, p.1211) : in fine, que la mesure de police générale applique ou concurrence les mesures de police spéciale, elle vise toujours à lutter contre l’épidémie de Covid-19. En l’espèce, le juge oppose l’obligation de porter le masque – qui constitue une intervention prohibée de la police municipale dans l’état d’urgence sanitaire – avec l’interdiction d’accéder à certains lieux – qui pourrait être admise par le juge administratif. Il est vrai, comme le souligne le juge, que, en ce qui concerne le port du masque, les autorités sanitaires avaient explicitement choisi de ne pas l’imposer aux administrés, de sorte que le choix contraire ne peut relever d’une mesure d’application. Cependant, qu’il s’agisse d’imposer le port du masque ou d’interdire l’accès à certains lieux publics, la liberté d’aller et venir des administrés est restreinte : dans le premier cas, ils ne peuvent accéder aux lieux publics qu’en se conformant à certaines conditions, alors que dans le second, l’accès aux lieux publics est tout à fait prohibé. L’opposition que fait le juge entre ces deux types de mesure n’a rien d’évidente, et elle conduit, de façon paradoxale, à privilégier la mesure la plus attentatoire aux libertés individuelles. |
| *Transition* | La solution que retient le juge est ambivalente : le cumul des polices est envisageable dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire, mais les autorités de police spéciale gardent la mainmise sur l’essentiel de la lutte contre la catastrophe sanitaire. Seules sont admises en principe les mesures de police générale qui complètent l’action de la police spéciale en contribuant à la bonne application des mesures adoptées par les autorités sanitaires. Ce n’est que de façon exceptionnelle que le maire peut adopter des mesures de police générale qui visent à lutter contre l’épidémie, sans contribuer spécifiquement à la bonne application des décisions prises au titre de la police spéciale. |
| *Titre* | **II) L’admission exceptionnelle des mesures de police générale visant à combattre par elles-mêmes l’épidémie** |
| *Chapeau* | Si les mesures de police générale qui visent à combattre l’épidémie sans pour autant contribuer à la bonne application des mesures de police spéciale sont en principe interdites, une exception est ouverte au bénéfice du maire, afin de prendre en compte d’éventuelles raisons locales impérieuses (partie A). Son action est toutefois subordonnée à une condition originale : la mesure de police générale doit être en cohérence avec la mesure de police spéciale (partie B). |
| *Titre* | **A – Une exception ouverte en cas de raisons locales impérieuses** |
| *Chapeau* | Le juge administratif ouvre ici une exception au principe qu’il a lui-même posé (1), car la prise en compte de raisons locales impérieuses peut justifier l’intervention de la police générale en dehors du cadre qui lui a été assigné (2). |
| *Titre* | **1° - L’ouverture surprenante d’une exception** |
| *Exposer* | Dès le considérant 6, le Conseil d’État explique que le maire peut dépasser les limites qui sont assignées à la police générale lors d’un état d’urgence sanitaire lorsque « « *des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction indispensable* ». L’interdiction faite au maire d’adopter certaines mesures visant à lutter par elles-mêmes contre l’épidémie dans le cadre de l’état d’urgence n’est donc pas absolue, et connait au moins une exception. |
| *Expliquer* | Dans les hypothèses où une autorité de police générale ne peut pas adopter les mesures correspondant au champ d’action d’une police spéciale, la possibilité de déroger à cette interdiction fait l’objet d’une jurisprudence contrastée. Il arrive régulièrement que le juge administratif autorise le maire à faire face à un péril imminent, quand bien même cela le conduirait à empiéter sur une police spéciale. Il en va notamment ainsi dans la décision du Conseil d’État du 15 janvier 1986, *Société « PEC Engineering »*. Cependant, le juge administratif ne fait pas toujours preuve d’autant de mansuétude : lorsqu’une police administrative spéciale repose sur une expertise de haut niveau dans un domaine particulier afin d’établir des mesures uniformes et complètes sur l’ensemble du territoire, conformément au droit de l’Union européenne, toute intervention de la police générale dans ce domaine est interdite, y compris en cas de péril imminent. C’est ce qui avait été jugé dans la décision *Commune de Saint-Denis*, rendue le 26 octobre 2011 par l’Assemblée du Conseil d’État, combinée avec la décision *Commune de Saint-Pierre d’Irube*  du 26 décembre 2012. Alors que cette conception particulièrement stricte tendait à gagner du terrain dans la jurisprudence – le même rejet de l’exception du péril imminent se retrouvait dans la décision du Conseil d’État *Commune de Cast* du 11 juillet 2019 – le choix est donc fait, dans la décision commentée, de revenir à une définition plus malléable du rôle du maire. |
| *Apprécier* | Une telle solution peut surprendre. Dans le considérant 4, le Conseil d’État avait souligné que la police spéciale de l’état d’urgence permettait de d’assurer cohérence et efficacité des mesures visant à lutter contre l’épidémie « *sur l’ensemble du territoire*», en vue notamment des « *données scientifiques disponibles* » : l’idée que la lutte contre l’épidémie ne pouvait se faire qu’à l’aide d’une certaine expertise et selon une stratégie nationale aurait pu conduire le juge administratif à exclure toute exception à l’interdiction faite au maire d’intervenir de façon autonome dans la lutte contre l’épidémie. Ces caractéristiques, qui semblaient justifier la position retenue dans la jurisprudence *Commune de Saint-Denis*, ne conduisent pas, en l’espèce, au même résultat. Malheureusement, la décision commentée confirme le caractère imprédictible des solutions retenues par le Conseil d’État en matière de concours de police. |
| *Transition* | L’exception ici admise par le Conseil d’État peut être rapprochée de la jurisprudence relative au péril imminent. Cependant, ce n’est pas tant le péril qui est pris en compte pour justifier cette exception, que le caractère impérieux des raisons liées à des circonstances locales. |
| *Titre* | **2° - La prise en compte des raisons locales impérieuses** |
| *Exposer* | Si le maire peut intervenir dans la lutte contre l’épidémie sans que la mesure adoptée ne contribue à la bonne application des mesures prises par l’État dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire, ce n’est que pour « *des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction indispensable* », ainsi que l’indique le Conseil d’État dans le considérant 6. En l’espèce, il ressort des considérants 10 et 11 que l’obligation de porter le masque dans les rues n’était pas indispensable, malgré des circonstances locales particulières : le fait que les habitants de la commune soient particulièrement âgés, et que les commerces de première nécessité soient concentrés dans un espace restreint ne justifie par l’intervention du maire en dehors des limites qu’imposent l’état d’urgence sanitaire. |
| *Expliquer* | L’exception telle qu’elle est formulée par le Conseil d’État ne reprend pas l’expression de péril imminent que l’on connait habituellement : le juge administratif délimite une hypothèse propre à l’état d’urgence sanitaire. Il y a peut-être une explication pragmatique à cette originalité : dans le contexte épidémique que l’on connait, le péril imminent était caractérisé sur l’ensemble du territoire. C’est précisément pour faire face à ce risque grave et immédiat qu’il a été possible d’imposer un confinement national. Il n’y avait donc guère de sens à subordonner l’intervention du maire à un péril imminent. En réalité, le juge fait ici référence à une conception très stricte des circonstances locales particulières. Non seulement la mesure doit être justifiée par de telles circonstances, mais elle doit encore être indispensable, au regard de raisons impérieuses : ce vocabulaire témoigne d’une exigence particulièrement élevée de la part du juge. De fait, le juge se montre sévère en appréciant les circonstances de l’espèce. Il importe peu, à ces yeux, que le risque épidémiologique soit plus grand dans la commune que la moyenne nationale. |
| *Apprécier* | Une telle solution est cohérente avec la logique même de la décision. Si le juge venait à admettre trop facilement des exceptions aux limites encadrant le pouvoir du maire en temps d’état d’urgence sanitaire, alors la distinction qui est faite entre les mesures municipales contribuant à la bonne application des décisions de l’État et les autres mesures visant à lutter contre l’épidémie n’aurait guère de sens. |
| *Transition* | Le Conseil d’État n’exige pas seulement des raisons locales impérieuses, mais impose également au maire qui serait susceptible de bénéficier de cette exception de respecter la cohérence et l’efficacité des mesures prises sur le plan national. |
| *Titre* | **B – L’exigence supplémentaire d’une cohérence entre police générale et spéciale** |
| *Chapeau* | Si le maire peut exceptionnellement intervenir en dehors du cadre de principe qui découle de l’état d’urgence sanitaire, ce n’est qu’à condition de ne pas mettre en danger la cohérence et l’efficacité des mesures étatiques : en posant cette condition, le Conseil d’État innove (1) et restreint considérablement les hypothèses de dérogation (2). |
| *Titre* | **1° - une condition nouvelle** |
| *Exposer* | Il ressort du considérant 6 de la décision commentée que, pour prendre des mesures visant à lutter contre l’épidémie de Covid-19 et qui sont autonomes vis-à-vis de celles adoptées par l’État au titre de l’état d’urgence, le maire doit justifier de raisons impérieuses, et ne prendre que les mesures qui « *ne soient pas susceptibles de compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'État dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale* ». |
| *Expliquer* | Il faut donc ausculter les motifs de la décision de police générale, et également s’assurer que la mesure elle-même ne perturbe pas la stratégie adoptée par les autorités de police spéciale. Encore une fois, il ne s’agit pas seulement de s’assurer que la mesure de police générale aggrave celle de police spéciale. Ici, le juge administratif pose une solution novatrice : ce ne sont plus seulement les circonstances qui conditionnent la légalité de l’intervention de la police générale, mais également l’objet même de la mesure envisagée par le maire. Cependant, cette solution était déjà annoncée dans le considérant 4, dans lequel le Conseil d’État avait souligné que la police spéciale de l’état d’urgence avait été instituée par le législateur, afin, notamment d’assurer la cohérence et l’efficacité de la lutte contre l’épidémie sur le territoire nationale. C’est donc pour respecter au mieux les intentions du législateur dans ce domaine particulier que le juge administratif encadre de la sorte la police administrative générale. |
| *Apprécier* | On observe dans cette décision la recherche d’un nouvel équilibre dans la résolution des concours de police ; le juge se montre relativement libéral, tout en affirmant la supériorité de la police spéciale sur la police générale, à travers cette recherche de cohérence. Dans l’absolu, une telle démarche est bienvenue : elle permet de renouveler le champ des possibles. Cependant, ce constat reste purement théorique, dès lors que la solution retenue est spécifique à l’état d’urgence sanitaire. |
| *Transition* | Surtout, la condition posée par le juge est tellement sévère que l’on peut se demander si elle ne va pas excessivement réduire l’étendue de l’exception ouverte au bénéfice du maire. |
| *Titre* | **2° - une condition restrictive** |
| *Exposer* | La condition selon laquelle les mesures du maire qui visent à lutter par elles-mêmes contre l’épidémie ne doivent pas « *compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'État dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale* » a un effet particulièrement restrictif sur la faculté du maire d’intervenir en temps d’état d’urgence sanitaire. Si cette condition n’était pas respectée, une mesure de police générale qui ne participe pas à la bonne application des mesures de police sanitaire ne pourrait pas être adoptée alors même que des raisons impérieuses la rendraient indispensable. |
| *Expliquer* | On l’a vu, cette solution s’explique par les caractéristiques propres à la police de l’état d’urgence sanitaire. |
| *Apprécier* | Cependant, la condition que pose le juge administratif interroge et parait excessive, notamment parce qu’il paraît peu probable qu’une mesure puisse tout à la fois ne pas participer à la bonne application des mesures de police sanitaire *et* ne pas contredire le plan d’action de la police sanitaire. En témoigne le considérant 11 de la décision, dans laquelle le Conseil d’État souligne que l’obligation de porter le masque contredirait tant le discours des autorités étatiques sur l’utilité du masque que leur méthode de gestion des stocks au profit des soignants. Ainsi, non seulement la mesure adoptée par le maire en l’espèce n’était pas rendue indispensable par des raisons impérieuses locales, mais encore elle nuisait à la cohérence et à l’efficacité de l’action de la police spéciale de l’état d’urgence sanitaire. Or, les arguments qui ont conduit le juge à cette conclusion sont similaires à ceux qui l’ont précédemment conduit à voir dans l’obligation du port du masque une mesure qui ne contribue pas à la bonne application des mesures de police sanitaire : à ce propos, le juge soulignait dans son considérant 8 qu’il n’y avait pas d’obligation du port du masque, afin notamment de permettre la gestion des stocks de masques. C’est donc précisément parce que l’obligation du port du masque ne contribuait pas à l’action des autorités sanitaires qu’il nuisait à la cohérence de cette action. On le voit, lorsque les autorités de police spéciale se sont prononcées négativement sur la mesure qu’envisage l’autorité de police générale, il n’est plus possible pour cette dernière d’adopter ladite mesure sans violer la condition de cohérence posée par le juge. De ce point de vue, ce n’est finalement qu’en cas de carence des autorités sanitaires que le maire pourrait légalement user de son pouvoir de police générale afin de lutter contre l’épidémie, sans participer à la bonne application des mesures de police spéciale… Le caractère nouveau et libéral de la décision Commune de Sceau devrait alors être sérieusement relativisé. |