

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

DOSSIER DOCUMENTAIRE :

I) Le concours entre les différents échelons de police administrative générale

Documents 1 : Dispositions du Code général des collectivités territoriales relatives à la répartition des compétences en matière de police administrative générale à l'échelon local

Document 2 : CE, 18 avril 1902, *Commune de Néris-les-bains (GAJA)*

Document 3 : CE, 8 août 1919, *Labonne (GAJA)*

II) Le concours entre la police administrative générale et une police administrative spéciale

A) La possibilité d'adopter une mesure de police administrative générale malgré l'existence d'une police administrative spéciale

Document 4 : CE, Sect., 18 décembre 1959, *Société « Les films Lutetia » (GAJA)*

Document 5 : CE, Sect. 20 juillet 1971, *Mehu*

Document 6 : CE, 15 janvier 1986, *Société « PEC Engineering »*

Document 7 : CE, 10 octobre 2005, *Commune de Badinières*

B) L'impossibilité d'adopter une mesure de police administrative générale du fait de l'existence d'une police administrative spéciale

Document 8 : CE, Ass. 26 octobre 2011, *Commune de St Denis*

Document 9 : CE, 26 décembre 2012, *Commune de Saint-Pierre d'Irube*

Document 10 : CE, 11 juillet 2019, *Commune de Cast*

III) Une application particulière : la police administrative en temps de covid-19

Document 11 : CE, Juge des référés, 22 mars 2020, *Syndicat des Jeunes médecins*

Document 12 : Dispositions du Code de la santé publique relatives à l'état d'urgence sanitaire telles qu'issues de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020

Document 13 : Dispositions du décret n°2020-293 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*

Document 14 : CE, juge des référés, 17 avril 2020, *Commune de Sceaux*

Document 15 : TA Nice, juge des référés, 22 avr. 2020, *Ligue des Droits de l'Homme*

DOCTRINE :

- H. HOEPFFNER et L. JANICOAT, « Le règlement des concours de police obéit-il à des principes directeurs ? », *AJDA* 2020, p.1211
- J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *JCP A* 2012, 2113

Pour aller plus loin :

- 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

DOSSIER DOCUMENTAIRE :

I) Le concours entre les différents niveaux de police administrative générale

Documents 1 : Dispositions du Code général des collectivités territoriales relatives à la répartition des compétences en matière de police à l'échelon local

Article L2212-1 : Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs.

Article L2212-2 : La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

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 ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, 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 ;

6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;

8° Le soin de régler la fermeture annuelle des boulangeries, lorsque cette fermeture est rendue nécessaire pour l'application de la législation sur les congés payés, après consultation des organisations patronales et ouvrières, de manière à assurer le ravitaillement de la population.

Article L2215-1 : « La police municipale est assurée par le maire, toutefois :

1° Le représentant de l'État dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'État dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ;

2° Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'État dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23 ;

3° Le représentant de l'État dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ; (...).

Document 2 : CE, 18 avril 1902, Commune de Nérís-les-bains (GAJA)

« Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 91 de la loi du 5 avril 1884 que la police municipale appartient au maire et que les pouvoirs qui lui sont conférés en cette matière par l'article 97 de la loi s'exercent, non sous l'autorité, mais sous la surveillance de l'administration supérieure ; que, si l'article 99 autorise le préfet à faire des règlements de police municipale pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, aucune disposition n'interdit au maire d'une commune de prendre sur le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses

Considérant que pour annuler l'arrêté du maire du 24 mai 1901, qui interdisait d'une manière absolue les jeux d'argent dans tous les lieux publics de la commune de Nérís-les-Bains, le préfet du département de l'Allier s'est fondé sur ce que cet arrêté aurait été pris en violation d'un arrêté préfectoral du 8 août 1893, qui, tout en édictant pour toutes les communes du département la même prohibition, avait réservé toutefois au ministère de l'intérieur, le droit d'autoriser les jeux dans les stations thermales, par application de l'article 4 du décret du 24 juin 1806 ;

Mais considérant que le décret du 24 juin 1806 a été abrogé dans son entier tant par le code pénal que par la loi du 18 juillet 1836, dont l'article 10 dispose qu'à partir du 1er janvier 1838 les jeux publics sont prohibés ; que, dès lors, en prenant son arrêté du 5 juin 1901 pour réserver à l'administration supérieure un pouvoir qui ne lui appartient plus, et en annulant un arrêté pris par le maire pour assurer dans sa commune l'exécution de la loi, le préfet a excédé les pouvoirs de surveillance hiérarchique qui lui appartiennent ».

Document 3 : CE, 8 août 1919, Labonne (GAJA)

« Considérant que, si les autorités départementales et municipales sont chargées par les lois, notamment par celle des 22 décembre 1789-janvier 1790 et celle du 5 avril 1884, de veiller à la conservation des voies publiques et à la sécurité de la circulation, il appartient au Chef de l'État, en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent en tout état de cause être appliquées dans l'ensemble du territoire, étant bien entendu que les autorités susmentionnées conservent, chacune en ce qui la concerne,

compétence pleine et entière pour ajouter à la réglementation générale édictée par le Chef de l'État toutes les prescriptions réglementaires supplémentaires que l'intérêt public peut commander dans la localité ».

II) Le concours entre la police administrative générale et une police administrative spéciale

A) La possibilité d'adopter une mesure de police administrative générale malgré l'existence d'une police administrative spéciale

Document 4 : CE, Sect., 18 décembre 1959, Société « Les films Lutetia » (GAJA)

« Sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête du syndicat français des producteurs et exportateurs de films : Considérant qu'en vertu de l'article 1er de l'ordonnance du 3 juillet 1945 la représentation d'un film cinématographique est subordonnée à l'obtention d'un visa délivré par le ministre chargé de l'information ; qu'aux termes de l'article 6 du décret du 3 juillet 1945, portant règlement d'administration publique pour l'application de cette ordonnance, "le visa d'exploitation vaut autorisation de représenter le film sur tout le territoire pour lequel il est délivré" ;

Considérant que, si l'ordonnance du 3 juillet 1945, en maintenant le contrôle préventif institué par des textes antérieurs a, notamment, pour objet de permettre que soit interdite la projection des films contraires aux bonnes mœurs ou de nature à avoir une influence pernicieuse sur la moralité publique, cette disposition législative n'a pas retiré aux maires l'exercice, en ce qui concerne les représentations cinématographiques, des pouvoirs de police qu'ils tiennent de l'article 97 de la loi municipale du 5 avril 1884 ; qu'un maire, responsable du maintien de l'ordre dans sa commune, peut donc interdire sur le territoire de celle-ci la représentation d'un film auquel le visa ministériel d'exploitation a été accordé mais dont la projection est susceptible d'entraîner des troubles sérieux ou d'être, à raison du caractère immoral dudit film et de circonstances locales, préjudiciable à l'ordre public » (...)

« Considérant que le caractère immoral du film susmentionné n'est pas contesté ; qu'il résulte de l'instruction que les circonstances locales invoquées par le maire de Nice étaient de nature à justifier légalement l'interdiction de la projection dudit film sur le territoire de la commune ».

Document 5 : CE, Sect. 20 juillet 1971, Mehu

« EN CE QUI CONCERNE L'ARRETE DU MAIRE : - CONS. QU'AUX TERMES DE L'ARTICLE 97 DU CODE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE, "LA POLICE MUNICIPALE A POUR OBJET D'ASSURER "LE BON ORDRE, LA SURETE, LA SECURITE ET LA SALUBRITE PUBLIQUE. ELLE COMPREND NOTAMMENT : ... 6° LE SOIN DE PREVENIR, PAR DES PRECAUTIONS CONVENABLES, ET DE FAIRE CESSER, PAR LA DISTRIBUTION DES SECOURS NECESSAIRES, LES ACCIDENTS ET LES FLEAUX CALAMITEUX, TELS QUE LES INCENDIES, LES INONDATIONS, LES RUPTURES DE DIGUES, LES EBOULEMENTS DE TERRE OU DE ROCHERS, LES AVALANCHES OU AUTRES ACCIDENTS NATURELS ..." ;

CONS. QUE L'ARTICLE 107 DU CODE MINIER, TEL QU'IL ETAIT EN VIGUEUR A LA DATE DES ARRETES ATTAQUES, INSTITUE UNE POLICE SPECIALE DES CARRIERES, DONT L'OBJET EST "DE DETERMINER LES MESURES DE TOUT ORDRE VISANT TANT LE PERSONNEL QUE LES INSTALLATIONS OU TRAVAUX DESTINES A GARANTIR LA SECURITE ET LA SALUBRITE PUBLIQUE AU VOISINAGE DES CARRIERES..." ; QUE LES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX CARRIERES SISES DANS LE DEPARTEMENT DU FINISTERE SONT FIXEES PAR LE DECRET DU 15 MARS 1954 PORTANT REGLEMENT SUR LE PLAN NATIONAL DES

CARRIERES A CIEL OUVERT ET PAR LES DECRETS DU 8 FEVRIER 1892 ET DU 24 DECEMBRE 1897 PROPRES AUX CARRIERES SISES DANS CE DEPARTEMENT ; QU'IL RESULTE DE CES TEXTES ET NOTAMMENT DE L'ARTICLE 25 DU DECRET DU 8 FEVRIER 1892 QUE LE MAIRE, AGISSANT COMME AUTORITE DE LA POLICE SPECIALE DES CARRIERES, NE PEUT PRENDRE QUE DES "MESURES PROVISOIRES" EN CAS DE "PERIL IMMINENT" ;

CONS. QUE BIEN QUE LES MESURES PRISES POUR PROTEGER LES RIVAGES DE LA MER PUISSENT AFFECTER LES CONDITIONS D'EXPLOITATION DE CARRIERES SITUEES A PROXIMITE DU LITTORAL, L'EXISTENCE DE POUVOIRS RELEVANT DE LA POLICE SPECIALE DES CARRIERES ET DESTINES A PERMETTRE AUX AUTORITES PUBLIQUES DE PARER AUX DANGERS TENANT A LA PRESENCE OU A L'EXPLOITATION DES CARRIERES NE FAIT PAS OBSTACLE A CE QUE LE MAIRE USE DE SES POUVOIRS DE POLICE GENERALE POUR ASSURER LA PROTECTION DES TERRES CONTRE LES INONDATIONS D'ORIGINE MARITIME ; QU'AINSI LES REQUERANTS NE SONT PAS FONDES A SOUTENIR QUE LE MAIRE DE TREFFIAGAT AURAIT EXCEDE SA COMPETENCE EN INTERDISANT L'EXTRACTION DE SABLE, PIERRES ET AUTRES MATERIAUX DANS LES DUNES QUI BORDENT LE TERRITOIRE DE LA COMMUNE ».

Document 6 : CE, 15 janvier 1986, Société « PEC Engineering »

« Considérant que les dispositions des articles L. 131-2 et L. 131-7 du code des communes n'autorisent pas le maire, en l'absence de péril imminent, à s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale des installations classées que la loi du 19 juillet 1976 attribue au préfet et au gouvernement ;

Considérant qu'il résulte des pièces du dossier et notamment de l'expertise réalisée par le laboratoire régional des ponts et chaussées de Lille, que la pollution atmosphérique causée par le fonctionnement défectueux de l'usine d'incinération du hameau d'Hurionville ne menaçait pas gravement la santé et la salubrité publique dans l'agglomération de Lillers ; que la vive hostilité de la population locale et le risque de troubles à l'ordre public qui en résultait ne constituaient pas davantage un péril imminent que, par suite, le maire de la commune de Lillers n'a pu légalement se substituer au préfet du Pas-de-Calais pour interdire provisoirement l'exploitation de l'usine litigieuse à la société Pec-Engineering par un arrêté du 30 octobre 1981 qui encourt ainsi l'annulation ; que, par suite, cette société est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande dirigée contre cet arrêté ».

Document 7 : CE, 10 octobre 2005, Commune de Badinières

« Considérant que les pouvoirs de police générale reconnus au maire par les dispositions précitées des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, qui s'exercent dans l'hypothèse où le danger menaçant un immeuble résulte d'une cause qui lui est extérieure, sont distincts des pouvoirs qui lui sont conférés dans le cadre des procédures de péril ou de péril imminent régies par les articles L. 511-1 à L. 511-4 du code de la construction et de l'habitation, auxquels renvoie l'article L. 2213-24 du code général des collectivités territoriales, qui doivent être mis en œuvre lorsque le danger provoqué par un immeuble provient à titre prépondérant de causes qui lui sont propres ; que toutefois, en présence d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, le maire peut, quelle que soit la cause du danger, faire légalement usage de ses pouvoirs de police générale, et notamment prescrire l'exécution des mesures de sécurité qui sont nécessaires et appropriées ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit plus haut, il ressort des pièces du dossier que l'immeuble de M. X, édifié en 1838 en pisé, a été très gravement endommagé par l'incendie qui s'est déclaré le dimanche 26 mars 1993 ; que compte tenu de la nature de ses matériaux de construction et de son état après le sinistre, ce bâtiment menaçait de s'effondrer à tout moment et de causer ainsi d'importants dommages aux riverains, aux usagers d'une voie publique très fréquentée ainsi qu'aux immeubles mitoyens ; que dès lors, compte tenu de l'urgence de la situation et de la gravité particulière du danger que faisait peser l'état de péril de l'immeuble sur la sécurité publique, le maire a pu légalement faire application des pouvoirs qui lui sont reconnus par les articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales et prescrire la démolition de l'immeuble menaçant de s'effondre ».

B) L'impossibilité d'adopter une mesure de police administrative générale du fait de l'existence d'une police administrative spéciale

Document 8 : CE, Ass. 26 octobre 2011, Commune de St Denis

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le maire de la commune de Saint-Denis, se fondant notamment sur le principe de précaution, a, par arrêté en date du 14 septembre 2006, interdit sur le territoire de la commune l'installation d'antennes de téléphonie mobile dans un rayon de 100 mètres autour des crèches, des établissements scolaires ou recevant un public mineur et des résidences de personnes âgées, de manière temporaire, jusqu'à la mise en place d'une charte entre les opérateurs de réseaux de communications électroniques et la communauté de communes de la Plaine Commune ; que, sur recours des sociétés Orange France, Bouygues Telecom et SFR, cet arrêté a été annulé par un jugement du tribunal administratif de Cergy-Pontoise en date du 31 mai 2007, confirmé le 15 janvier 2009 par un arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles ; que la COMMUNE DE SAINT-DENIS se pourvoit en cassation contre cet arrêt ;

Considérant, en premier lieu, qu'en vertu du I de l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques, les activités de communications électroniques, si elles s'exercent librement, doivent respecter les autorisations prévues au titre II de ce code (" Ressources et police "), notamment celles relatives à l'utilisation des fréquences radioélectriques et l'implantation des stations radioélectriques de toute nature ; qu'en vertu du II de ce même article, le ministre chargé des communications électroniques et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) veillent notamment, dans le cadre de leurs attributions respectives, au respect de l'ordre public par les exploitants de réseaux de communications électroniques ainsi qu'à la gestion efficace des fréquences radioélectriques ; qu'en vertu de l'article L. 42-1 du même code, les autorisations d'utilisation des fréquences radioélectriques attribuées par l'ARCEP précisent les conditions techniques nécessaires " pour limiter l'exposition du public aux champs électromagnétiques " ; que l'article L. 43 du code donne mission à l'Agence nationale des fréquences (ANFR), établissement public administratif de l'État, notamment de coordonner " l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques de toute nature ", en autorisant ces implantations, et de veiller " au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques " définies, en application de l'article L. 34-9-1 du même code, par le décret n° 2002-775 du 3 mai 2002, qui a repris les valeurs limites fixées par la recommandation du 12 juillet 1999 du Conseil de l'Union européenne relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (de 0 Hz

à 300 GHz) ; que ce décret impose à tout exploitant d'un réseau de communications électroniques de s'assurer que le niveau d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements et installations de son réseau respecte les valeurs limites définies en annexe ; qu'en particulier, il résulte de l'article 5 de ce décret que tout exploitant doit justifier, sur demande de l'ARCEP ou de l'ANFR, des actions engagées pour s'assurer, au sein des établissements scolaires, des crèches ou des établissements de soins situés dans un rayon de cent mètres à partir de l'équipement ou de l'installation, que l'exposition du public aux champs électromagnétiques est aussi faible que possible, tout en préservant la qualité du service rendu ; qu'en application des articles R. 20-44-10 et suivants du code, l'ANFR peut diligenter des vérifications sur place effectuées par des organismes répondant à des exigences de qualités fixées par décret et selon un protocole de mesure déterminé par arrêté ministériel ; qu'enfin, en vertu de l'article L. 96-1 du code, l'exploitant d'une installation radioélectrique sur le territoire d'une commune est tenu de transmettre au maire " sur sa demande, un dossier établissant l'état des lieux de cette ou de ces installations " ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé une police spéciale des communications électroniques confiée à l'État ; qu'afin d'assurer, sur l'ensemble du territoire national et conformément au droit de l'Union européenne, d'une part, un niveau élevé et uniforme de protection de la santé publique contre les effets des ondes électromagnétiques émises par les réseaux de communications électroniques, qui sont identiques sur tout le territoire, d'autre part, un fonctionnement optimal de ces réseaux notamment par une couverture complète de ce territoire, le législateur a confié aux seules autorités qu'il a désignées, c'est-à-dire au ministre chargé des communications électroniques, à l'ARCEP et à l'ANFR, le soin de déterminer, de manière complète, les modalités d'implantation des stations radioélectriques sur l'ensemble du territoire ainsi que les mesures de protection du public contre les effets des ondes qu'elles émettent ; que les pouvoirs de police spéciale ainsi attribués aux autorités nationales, qui reposent sur un niveau d'expertise et peuvent être assortis de garanties indisponibles au plan local, sont conférés à chacune de ces autorités, notamment pour veiller, dans le cadre de leurs compétences respectives, à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques et à la protection de la santé publique ; que, dans ces conditions, si le législateur a prévu par ailleurs que le maire serait informé à sa demande de l'état des installations radioélectriques exploitées sur le territoire de la commune et si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilite le maire à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, celui-ci ne saurait, sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale conférés aux autorités de l'État, adopter sur le territoire de la commune une réglementation portant sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes ;

Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005 : " Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage " ; qu'il résulte de ces dispositions que le principe de précaution, s'il est applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attributions, ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de

compétence et d'intervenir en dehors de ses domaines d'attributions ; que, par conséquent, la circonstance que les valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques fixées au niveau national ne prendraient pas suffisamment en compte les exigences posées par le principe de précaution n'habilite pas davantage les maires à adopter une réglementation locale portant sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'en ne relevant pas l'incompétence du maire pour adopter, au titre de ses pouvoirs de police générale, y compris en se fondant sur le principe de précaution, un arrêté portant sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile dans la commune et destiné à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes, la cour administrative d'appel de Versailles a entaché son arrêt d'une erreur de droit ; que, dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, l'arrêt attaqué doit être annulé ».

Document 9 : CE, 26 décembre 2012, Commune de Saint-Pierre d'Irube

« 1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'au cours du mois de juin 2007, la société Orange France a installé une antenne-relais de téléphonie mobile sur le territoire de la commune de Saint-Pierre d'Irube, au 39, avenue de la Basse-Navarre ; qu'au cours d'une réunion organisée le 2 juillet 2008, il a été constaté, suite à la réalisation d'une expertise, que le niveau des champs électromagnétiques émis par cette antenne était conforme aux prescriptions du décret du 3 mai 2002 relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques ; que, cependant, suite aux inquiétudes persistantes exprimées par la population de la commune, le maire de la commune de Saint-Pierre d'Irube a demandé à la société Orange France, par lettre du 4 juillet 2008, de « lancer au plus vite une étude technique envisageant des solutions de déplacement » de cette antenne-relais « vers un autre site », une réunion étant prévue en mairie début septembre 2008 pour débattre des résultats de celle-ci, et, dans cette attente, de « régler le dispositif d'émission des champs électromagnétiques (de ladite antenne-relais) pour arriver à un seuil d'exposition maximal de 0,6 v/m » ; qu'en estimant que cette lettre, en ce qu'elle imposait des obligations à la société Orange France, présentait un caractère décisive et était donc susceptible de recours pour excès de pouvoir, la cour administrative d'appel de Bordeaux n'a pas inexactement qualifié cette lettre ni dénaturé les pièces du dossier ; » (...)

« 3. Considérant que, pour juger que le maire de la commune de Saint-Pierre d'Irube n'était pas compétent pour prendre la décision du 4 juillet 2008 et prononcer l'annulation de cette décision, la cour administrative d'appel de Bordeaux a estimé, d'une part, que les dispositions des articles L. 2112-1 et L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales n'autorisaient pas le maire, en l'absence de péril imminent ou de circonstances exceptionnelles propres à la commune, à s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale que le II de l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques attribue au ministre chargé des télécommunications, d'autre part, que les dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement ne permettaient pas de déroger à ces règles de compétence en l'absence de péril imminent ou de circonstances locales particulières ; que, cependant, compte tenu de l'existence d'une police spéciale des communications électroniques organisée de manière complète et confiée à l'État, le maire de la commune de Saint-Pierre d'Irube n'était, en tout état de cause, pas compétent pour prendre la décision du 4 juillet 2008 par laquelle, empiétant sur la police spéciale conférée aux autorités de l'État, il a enjoint la société Orange France

d'envisager le déplacement d'une antenne-relais et d'abaisser les niveaux d'émission des champs électromagnétiques de cette antenne en vue de protéger le public contre les effets des ondes émises par celle-ci ; que ce motif, dont l'examen n'implique l'appréciation d'aucune circonstance de fait, doit être substitué à celui retenu par la cour administrative d'appel, dont il justifie le dispositif ; que, par suite, le moyen dirigé contre l'arrêt attaqué en tant qu'il a retenu l'incompétence du maire de la commune de Saint-Pierre d'Irube doit être écarté » (...)

Document 10 : CE, 11 juillet 2019, Commune de Cast

« 8. En premier lieu, il résulte des dispositions législatives citées au point 2 que le législateur a prévu que les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité mettent en œuvre des dispositifs permettant aux fournisseurs de proposer à leurs clients des prix différents selon les périodes de l'année ou de la journée et incitant les consommateurs à limiter leur consommation pendant les périodes de forte consommation. La loi a imposé à cette fin aux gestionnaires de réseaux publics de mettre à la disposition des consommateurs leurs données de comptage, des systèmes d'alerte de consommation et des éléments de comparaison sur les consommations. Il appartient, dans ce cadre, au Premier ministre de fixer par décret les modalités de mise à disposition des données devant être recueillies par les compteurs électriques communicants, lesquels permettent de disposer et de transmettre les données nécessaires. Le ministre chargé de l'industrie a été chargé, avec la Commission de régulation de l'énergie, de déterminer les fonctionnalités et spécifications de ces compteurs. Ces compteurs sont, par ailleurs, soumis aux dispositions de l'article R. 323-28 du code de l'énergie, aux termes duquel " Les dispositions techniques adoptées pour les ouvrages des réseaux publics d'électricité ainsi que les conditions de leur exécution doivent satisfaire aux prescriptions techniques fixées par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'énergie et du ministre chargé de la santé./ Les prescriptions de cet arrêté visent à éviter que ces ouvrages compromettent la sécurité des personnes et des biens, la sûreté de fonctionnement du système électrique ou la qualité de l'électricité, qu'ils génèrent un niveau de bruit excessif dans leur voisinage et qu'ils excèdent les normes en vigueur en matière d'exposition des personnes à un rayonnement électromagnétique ". Ils sont également soumis aux dispositions du décret du 27 août 2015 relatif à la compatibilité électromagnétique des équipements électriques et électroniques, qui transpose en droit interne les objectifs de la directive 2014/30/UE du 26 février 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la compatibilité électromagnétique.

9. Il appartient ainsi aux autorités de l'État de veiller, pour l'ensemble du territoire national, non seulement au fonctionnement optimal du dispositif de comptage au vu notamment des exigences d'interopérabilité mais aussi à la protection de la santé publique par la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques, en mettant en œuvre des capacités d'expertise et des garanties techniques indisponibles au plan local. Dans ces conditions, si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilient le maire à prendre, pour la commune, les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, il ne saurait adopter sur le territoire de la commune des décisions portant sur l'installation de compteurs électriques communicants qui seraient destinées à protéger les habitants contre les effets des ondes émises. » (...)

III) Une application particulière : la police administrative en temps de covid-19

Document 11 : CE, Juge des référés, 22 mars 2020, Syndicat des Jeunes médecins

« 2.D'une part, 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. En outre, aux termes de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique : " En cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population./Le ministre peut habilitier le représentant de l'État territorialement compétent à prendre toutes les mesures d'application de ces dispositions, y compris des mesures individuelles. (...). " Sur ces fondements ont été pris, le 16 mars 2020 un décret portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 et à partir du 4 mars plusieurs arrêtés du ministre de la santé. Enfin, le représentant de l'État dans le département et le maire disposent, dans les conditions et selon les modalités fixées en particulier par le code général des collectivités territoriales, du pouvoir d'adopter, dans le ressort du département ou de la commune, des mesures plus contraignantes permettant d'assurer la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, notamment en cas d'épidémie et compte tenu du contexte local. Par ailleurs, le Parlement a été saisi d'un projet de loi pour faire face à l'épidémie de covid-19 permettant l'instauration d'un état d'urgence sanitaire.

3. Dans cette situation, il appartient à ces différentes autorités de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux, comme la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion ou encore la liberté d'exercice d'une profession doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent. »

Document 12 : Dispositions du Code de la santé publique relatives à l'état d'urgence sanitaire telles qu'issues de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020

Article L3131-12 : L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain ainsi que du territoire des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population.

Article L3131-13 : L'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. Ce décret motivé détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur et reçoit application. Les données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire qui ont motivé la décision sont rendues publiques.

L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement au titre de l'état d'urgence sanitaire. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

La prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19.

Article L3131-15 : I.- Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique :

- 1° Réglementer ou interdire la circulation des personnes et des véhicules et réglementer l'accès aux moyens de transport et les conditions de leur usage ;
- 2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ;
- 3° Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ;
- 4° Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ;
- 5° Ordonner la fermeture provisoire et réglementer l'ouverture, y compris les conditions d'accès et de présence, d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, en garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ;
- 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ;
- 7° Ordonner la réquisition de toute personne et de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire. L'indemnisation de ces réquisitions est régie par le code de la défense ;
- 8° Prendre des mesures temporaires de contrôle des prix de certains produits rendues nécessaires pour prévenir ou corriger les tensions constatées sur le marché de certains produits ; le Conseil national de la consommation est informé des mesures prises en ce sens ;
- 9° En tant que de besoin, prendre toute mesure permettant la mise à la disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de la catastrophe sanitaire ;
- 10° En tant que de besoin, prendre par décret toute autre mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre, dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12 du présent code. (...)

Article L3131-16 : Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le ministre chargé de la santé peut prescrire, par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé, à l'exception des mesures prévues à l'article L. 3131-15, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12.

Dans les mêmes conditions, le ministre chargé de la santé peut prescrire toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre en application des 1° à 9° du I de l'article L. 3131-15.

Les mesures prescrites en application du présent article sont strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

Article L3131-17 : I. - Lorsque le Premier ministre ou le ministre chargé de la santé prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-15 et L. 3131-16, ils peuvent habilitier le représentant de l'État territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions.

Lorsque les mesures prévues aux 1°, 2° et 5° à 9° du I de l'article L. 3131-15 et à l'article L. 3131-16 doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, les autorités mentionnées aux mêmes articles L. 3131-15 et L. 3131-16 peuvent habilitier le représentant

de l'État dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé

Document 13 : Dispositions du décret n°2020-293 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

Chapitre 1er : Dispositions générales (Articles 1 à 2)

Article 1 : Eu égard à la situation sanitaire résultant de l'épidémie de covid-19, le présent décret fixe les mesures propres à garantir la santé publique mentionnées à l'article L.3131-15 du code de la santé publique.

Article 2 : Afin de ralentir la propagation du virus, les mesures d'hygiène et de distanciation sociale, dites « barrières », définies au niveau national, doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance. Les rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacements ainsi que l'usage des moyens de transports qui ne sont pas interdits en vertu du présent décret sont organisés en veillant au strict respect de ces mesures.

Chapitre 2 : Dispositions concernant les déplacements et les transports (Articles 3 à 6)

Article 3: I. - Jusqu'au 11 mai 2020, tout déplacement de personne hors de son domicile est interdit à l'exception des déplacements pour les motifs suivants en évitant tout regroupement de personnes :

1° Trajets entre le domicile et le ou les lieux d'exercice de l'activité professionnelle et déplacements professionnels insusceptibles d'être différés ;

2° Déplacements pour effectuer des achats de fournitures nécessaires à l'activité professionnelle et des achats de première nécessité dans des établissements dont les activités demeurent autorisées par l'article 8 du présent décret ;

3° Déplacements pour motifs de santé à l'exception des consultations et soins pouvant être assurés à distance et, sauf pour les patients atteints d'une affection de longue durée, de ceux qui peuvent être différés ;

4° Déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance des personnes vulnérables et pour la garde d'enfants ;

5° 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 collective 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 compagnie ;

6° Déplacements résultant d'une obligation de présentation aux services de police ou de gendarmerie nationales ou à tout autre service ou professionnel, imposée par l'autorité de police administrative ou l'autorité judiciaire ;

7° Déplacements résultant d'une convocation émanant d'une juridiction administrative ou de l'autorité judiciaire ;

8° Déplacements aux seules fins de participer à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative et dans les conditions qu'elle précise.

II. - Les personnes souhaitant bénéficier de l'une de ces exceptions doivent se munir, lors de leurs déplacements hors de leur domicile, d'un document leur permettant de justifier que le déplacement considéré entre dans le champ de l'une de ces exceptions.

Document 14 : CE, juge des référés, 17 avril 2020, Commune de Sceaux

Vu la procédure suivante :

La Ligue des droits de l'homme a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 6 avril 2020 par lequel le maire de Sceaux a subordonné les déplacements dans l'espace public des personnes de plus de dix ans au port d'un dispositif de protection buccal et nasal. Par une ordonnance n° 2003905 du 9 avril 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a fait droit à sa demande.

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 11 et 15 avril 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, la commune de Sceaux demande au juge des référés du Conseil d'État, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de rejeter la demande présentée par la Ligue des droits de l'homme devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise ;

3°) de mettre à la charge de la Ligue des droits de l'homme la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. (...)

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : " Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ". La liberté d'aller et venir et le droit de chacun au respect de sa liberté personnelle, qui implique en particulier qu'il ne puisse subir de contraintes excédant celles qu'imposent la sauvegarde de l'ordre public ou le respect des droits d'autrui, constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article.

Sur l'intervention :

2. L'association Coronavictimes justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête de la commune de Sceaux. Son intervention est, par suite, recevable.

Sur le cadre juridique :

3. D'une part, la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a introduit dans le titre III du livre Ier de la troisième partie du code de la santé publique un chapitre Ier bis relatif à l'état d'urgence sanitaire, comprenant les articles L. 3131-12 à L. 3131-20. Aux termes de l'article L. 3131-12 : " L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire (...) en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. " Aux termes de l'article L. 3131-15, dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut notamment, aux seules fins de garantir la santé publique : " 1° Restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret ; 2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ; 3°

Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ; 4° Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ; 5° Ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité ; 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature (...). L'article L. 3131-16 donne compétence au ministre chargé de la santé pour " prescrire, par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé, à l'exception des mesures prévues à l'article L. 3131-15, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12 ", ainsi que pour " prescrire toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre en application des 1° à 9° de l'article L. 3131-15. " Enfin, aux termes de l'article L. 3131-17 : " Lorsque le Premier ministre ou le ministre chargé de la santé prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-15 et L. 3131-16, ils peuvent habilitier le représentant de l'État territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions./ Lorsque les mesures prévues aux 1° à 9° de l'article L. 3131-15 et à l'article L. 3131-16 doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, les autorités mentionnées aux mêmes articles L. 3131-15 et L. 3131-16 peuvent habilitier le représentant de l'État dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé. " La loi du 23 mars 2020 a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter de son entrée en vigueur. Par un décret du 23 mars 2020, le Premier ministre a prescrit les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : " Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale (...). " Aux termes de l'article L. 2122-2 du même code : " La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics (...); 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 ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, 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 (...). " Par ailleurs, l'article L. 2215-1 du même code dispose que le représentant de l'État dans le département " peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique ", sous réserve, lorsque ce droit est exercé à l'égard d'une seule commune, d'une mise en demeure préalable restée sans résultat et qu'il est " seul

compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune et peut se substituer au maire. "

5. Par les dispositions citées au point 3, le législateur a institué une police spéciale donnant aux autorités de l'État mentionnées aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 la compétence pour édicter, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que l'épidémie de covid-19, en vue, notamment, d'assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation.

6. Les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, cités au point 4, autorisent le maire, y compris en période d'état d'urgence sanitaire, à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans sa commune. Le maire peut, le cas échéant, à ce titre, prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'État, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements. En revanche, la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'État.

Sur la demande en référé :

En ce qui concerne la condition tenant à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

7. Par un arrêté en date du 6 avril 2020, le maire de Sceaux, sur le fondement des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, a subordonné les déplacements dans l'espace public de la commune des personnes âgées de plus de dix ans au port d'un dispositif de protection buccal et nasal. Cet arrêté prévoit qu'à défaut d'un masque chirurgical ou FFP2, " les usagers de l'espace public (...) peuvent porter une protection réalisée par d'autres procédés à la condition que ceux-ci couvrent totalement le nez et la bouche. " Le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, saisi par la Ligue des droits de l'homme sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a suspendu l'exécution de cet arrêté par une ordonnance en date du 9 avril 2020 dont la commune de Sceaux relève appel.

8. Par 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, modifié et complété à plusieurs reprises, le Premier ministre a interdit, en dernier lieu jusqu'au 11 mai 2020, tout déplacement de personne hors de son domicile à l'exception de certains déplacements pour les motifs qu'il énumère et en évitant tout regroupement, et a habilité le représentant de l'État dans le département à adopter des mesures plus restrictives en matière de trajets et déplacements des personnes lorsque les circonstances locales l'exigent. En revanche, le décret n'impose pas, à ce jour, le port de masques de protection, dans tout ou partie de l'espace public, aux personnes autorisées à se déplacer, une stratégie de gestion et d'utilisation maîtrisée des masques ayant été mise en place à l'échelle nationale afin d'assurer en priorité leur fourniture aux professions les plus exposées.

9. Ainsi qu'il a été dit au point 6, l'état d'urgence sanitaire ayant été déclaré pour faire face à l'épidémie de covid-19, l'usage par le maire de son pouvoir de police générale pour édicter des mesures de lutte contre cette épidémie est subordonné à la double condition qu'elles soient exigées par des raisons impérieuses propres à la commune et qu'elles 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.

10. Il résulte de l'instruction que, pour justifier l'obligation faite aux personnes âgées de plus de dix ans de porter lors de leurs déplacements dans l'espace public un dispositif de protection buccal et nasal, la commune de Sceaux fait valoir que sa population est plus âgée que la moyenne, avec 25 % de personnes de plus de 60 ans contre 19 % dans le reste de l'Île-de-France selon ses dernières écritures, que les espaces verts, qui représentent le tiers de la superficie communale, ont été fermés et que les commerces alimentaires qui demeurent ouverts sont concentrés dans une rue piétonne du centre-ville dont la largeur n'excède pas quatre mètres en certains endroits, entraînant une forte affluence à certaines heures de la journée et rendant ainsi difficile le strict respect des gestes de distanciation sociale. La commune, ainsi que l'association Coronavictimes, soutiennent que le port obligatoire d'un dispositif de protection buccal et nasal limite le risque que des personnes contaminées, et en particulier des personnes asymptomatiques, propagent le virus et contaminent à leur tour des personnes vulnérables, en particulier les personnes âgées, particulièrement nombreuses à Sceaux, et que, dès lors, la mesure contestée contribue à garantir la libre circulation de ces dernières.

11. Toutefois, d'une part, ni la démographie de la commune de Sceaux ni la concentration de ses commerces de première nécessité dans un espace réduit, ne sauraient être regardées comme caractérisant des raisons impérieuses liées à des circonstances locales propres à celle-ci et qui exigeraient que soit prononcée sur son territoire, en vue de lutter contre l'épidémie de covid-19, une interdiction de se déplacer sans port d'un masque de protection. D'autre part, l'édiction, par un maire, d'une telle interdiction, à une date où l'État est, en raison d'un contexte qui demeure très contraint, amené à fixer des règles nationales précises sur les conditions d'utilisation des masques chirurgicaux et FFP2 et à ne pas imposer, de manière générale, le port d'autres types de masques de protection, est susceptible de nuire à la cohérence des mesures prises, dans l'intérêt de la santé publique, par les autorités sanitaires compétentes. De plus, en laissant entendre qu'une protection couvrant la bouche et le nez peut constituer une protection efficace, quel que soit le procédé utilisé, l'arrêté est de nature à induire en erreur les personnes concernées et à introduire de la confusion dans les messages délivrés à la population par ces autorités. Les conditions n'étaient donc manifestement pas réunies en l'espèce pour que le maire de Sceaux puisse légalement édicter une telle interdiction sur le fondement de son pouvoir de police générale.

12. Alors même que la commune de Sceaux indique avoir mis en œuvre diverses mesures pour que tous ses habitants puissent, à terme rapproché, disposer d'un masque de protection, l'arrêté contesté, qui est d'ailleurs susceptible de concerner des personnes ne résidant pas dans la commune mais devant s'y déplacer, porte ainsi à la liberté d'aller et venir et au droit de chacun au respect de sa liberté personnelle une atteinte grave et manifestement illégale.

En ce qui concerne la condition d'urgence :

13. L'arrêté contesté porte une atteinte immédiate à la liberté d'aller et venir et à la liberté personnelle des personnes appelées à se déplacer sur le territoire de la commune de Sceaux. Il

n'apparaît pas, notamment pour les motifs exposés au point 11, qu'un intérêt public suffisant s'attache à son maintien. La condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative est, par suite, également remplie.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Sceaux n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a suspendu l'exécution de l'arrêté du 6 avril 2020. Sa requête doit, par suite, être rejetée, y compris, par voie de conséquence, ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Sceaux le versement à la Ligue des droits de l'homme d'une somme de 3 000 euros au titre du même article.

O R D O N N E : Article 1er : L'intervention de l'association Coronavictimes est admise. Article 2 : La requête de la commune de Sceaux est rejetée. Article 3 : La commune de Sceaux versera à la Ligue des droits de l'homme une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Document 15 : TA Nice, juge des référés, 22 avr. 2020, Ligue des Droits de l'Homme

« 1. Par un arrêté du 15 avril 2020, le maire de la commune de Nice a prolongé jusqu'au 11 mai 2020 la mesure qu'il avait instaurée dans un précédent arrêté, interdisant au public de circuler et/ou se déplacer entre 20h et 5h du matin sur les secteurs de Trachel, Jean Vigo, Notre-Dame, Saint Charles, Bon Voyage, Macario, Pasteur, Las Planas et les Moulins. La Ligue des droits de l'homme demande la suspension de l'exécution de cet arrêté sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative » (...).

« 5. Par les dispositions citées au point 3, le législateur a institué une police spéciale donnant aux autorités de l'État mentionnées aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 la compétence pour édicter, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que l'épidémie de COVID-19, en vue, notamment, d'assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation.

6. En revanche, ces dispositions ne sauraient faire obstacle à ce que, en application des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, cités au point 4, le maire, y compris en période d'état d'urgence sanitaire, puisse prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans sa commune. Le maire peut, le cas échéant, à ce titre, prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'État, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements mais aussi la circulation et les déplacements du public.

7. La légalité de mesures décidées à ce titre par un maire et restreignant la liberté de circulation et déplacement du public est subordonnée à la double condition qu'elles soient justifiées par l'existence de risques particuliers dans les secteurs pour lesquels elles sont édictées et qu'elles soient adaptées par leur contenu à l'objectif de protection pris en compte. » (...)

« 8. Par arrêté en date du 31 mars 2020, le préfet des Alpes-Maritimes a, sur le fondement des dispositions citées au point 3, interdit tout déplacement sur le territoire des communes de plus de 10

000 habitants, ainsi que des communes du littoral entre 22 h et 5 h, en dehors des exceptions prévues aux 1, 3°, 4° et 8° du décret du 23 mars 2020, et ordonné la fermeture de l'ensemble des commerces alimentaires à 21h30. Par l'arrêté contesté, le maire de Nice a, en application des dispositions du code général des collectivités territoriales rappelées au point 4, décidé d'interdire la circulation et les déplacements, de 20 heures à 5 heures, jusqu'au 11 mai inclus, dans neuf secteurs de la ville, listés dans ledit arrêté et décrivant, rue par rue, les zones concernées. Ledit arrêté a été régulièrement publié, comme en a attesté le maire de Nice, le 16 avril 2020, sous sa responsabilité et dans les conditions prévues par l'article R. 2122-7 du code général des collectivités territoriales.

9. Par suite, et alors même que les déclarations du maire de Nice dans la presse nationale et locale peuvent laisser penser qu'il entendait se substituer aux autorités de l'État pour organiser la lutte contre le COVID-19 et que l'article 1er de l'arrêté litigieux indique qu'il a été pris « afin de prévenir le risque de propagation du virus COVID-19 sur les secteurs visés ci-dessous », l'arrêté du 15 avril 2020 a pour seul objet de limiter la circulation et les déplacements dans certains quartiers et à certaines heures, de manière complémentaire à l'arrêté préfectoral du 31 mars 2020, dans le but de prévenir une maladie épidémique et contagieuse et, ce faisant, le maire de Nice a exercé son pouvoir de police générale, dans les conditions définies au point 6. » (...)