

2059

Appréhender les pouvoirs de police du maire en période de crise sanitaire et leur articulation avec les pouvoirs du préfet et la protection des libertés

PREMIÈRE TABLE RONDE

François BOUVRAIN,

DGS, mairie d'Évreux

Aloïs RAMEL,

avocat à la cour,

associé du Cabinet Seban et Associés

François Bouvrain (FB) : Je suis directeur général de la ville d'Évreux depuis maintenant six ans. Comme toutes les villes moyennes qui sont à la fois proches et loin de Paris, nous avons été appelés à vivre la crise sanitaire dans des conditions extrêmement difficiles puisque pendant le premier confinement, il nous a fallu gérer la crise à la fois sans et parfois même contre l'État. Nous avons également fait l'objet de quelques articles de presse durant le second confinement au regard d'arrêtés mais aussi et surtout après avoir sollicité un référé liberté contre le décret prévoyant la fermeture des commerces dits « non essentiels ». Or, on ne peut pas étudier notre volonté de rouvrir les commerces sans en même temps parler de notre désir de passer par la justice administrative pour obtenir gain de cause.

« Nous avons eu le sentiment pendant la crise d'un État impuissant, et qui est resté médusé et figé »

Je me retrouve totalement dans ce qu'a dit le maire de Sceaux. J'ai commencé ma carrière dans une ambiance de collaboration avec les services de l'État mais le lien s'est peu à peu distendu. Nous avons eu le sentiment pendant la crise d'un État impuissant, et qui est resté médusé et figé. Pour ne prendre qu'un exemple, nous n'avions obtenu dans les premiers temps aucun masque de l'ARS pour nos deux EHPAD et il nous a fallu faire réaliser des masques en régie par nos agents municipaux avec des machines achetées pour l'occasion. Nos services techniques ont également utilisé des sacs en plastique pour fabriquer des surblouses. Par ailleurs, lorsque nous avons demandé la réouverture des marchés forains extérieurs, nous avons

obtenu plusieurs refus successifs alors que le Carrefour city était, lui, ouvert. Ces marchés étaient pourtant en extérieur, et nous propositions de les faire sécuriser par la police municipale qui garantissait le port du masque.

Le constat, amer, est donc que non seulement l'État ne nous a pas apporté grand-chose mais qu'il nous a plutôt coûté. Alors que le Code de justice administrative prévoit qu'un référé liberté soit étudié en 48 heures, le nôtre n'a été tranché qu'un mois après au travers d'un non-lieu à statuer puisque l'État avait autorisé entre-temps la réouverture de ces commerces dits non-essentiels. Nous nous sommes donc, là aussi, retrouvés face à une certaine désillusion, celle de croire que la justice administrative puisse servir de moyen de faire revenir à la raison un acteur (l'État) dont nous ne parvenions pas à comprendre les décisions.

« Le constat, amer, est donc que non seulement l'État ne nous a pas apporté grand-chose mais qu'il nous a plutôt coûté »

Aloïs Ramel (AR) : Je m'inscris complètement dans ce qui vient d'être dit autour du constat d'une jurisprudence administrative arc-boutée sur des principes de plus en plus restrictifs quant à l'intervention des pouvoirs de police du maire dès lors qu'une police nationale spéciale est instituée. Cette jurisprudence finit par être déconnectée du terrain, à l'instar évidemment des motivations de l'arrêt concernant la commune de Sceaux. Rarement une jurisprudence a pu autant vieillir en aussi peu de temps puisqu'il y est

mentionné qu'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. ».

Il est facile de voir aujourd'hui à quel point le Conseil d'État, en se voulant juge des règles sanitaires, est totalement passé à côté du sujet et a empêché une intervention rapide et efficace des pouvoirs publics locaux à un moment où il y en aurait eu bien besoin. Ce relais local qui a été proposé par un grand nombre de maires a été majoritairement très mal accueilli par les jurisprudences administratives et par les autorités préfectorales et nationales. Je m'inscris donc dans ce constat général d'une méfiance qui s'est progressivement instaurée entre les autorités préfectorales et les collectivités locales.

« Ce relais local qui a été proposé par un grand nombre de maires a été majoritairement très mal accueilli par les jurisprudences administratives »

Bruno Leprat (BL) : Comment la mairie d'Évreux a-t-elle abordé ce confinement et quelle a été la ligne de conduite que se sont donnée à la fois les élus et les services publics de la ville ?

FB : Nous nous sommes trouvés, dans un premier temps, extrêmement désemparés puisque nous étions en attente de l'intervention de l'État dans son rôle régalienn classique de gestion de crise. Or, nous nous sommes retrouvés face à des décisions qui nous paraissaient manquer de coordination quand elles n'étaient pas franchement absurdes. L'absence d'aide matérielle de l'État pour gérer la crise n'a pas non plus aidé. L'ARS s'est retrouvée aux abonnés absents, au point de ne pas répondre aux mails ou de ne pas prendre nos appels alors qu'en tant que ville préfectorale de l'Eure, nous sommes l'un des principaux gestionnaires de la situation des personnes vulnérables sur le département.

Nous avons eu le malheur de connaître un début d'infection dans l'un de nos deux EHPAD, avec pour conséquence de nombreux décès. Nous avons été pris au dépourvu par l'absence de protocole. Nous avons dû assurer nous-mêmes la gestion des corps ainsi que l'accompagnement psychologique des agents, sans compter la nécessité de gérer les réactions d'incompréhension voire de violence des familles qui souhaitaient voir leurs proches.

La ville a finalement fait preuve d'une grande résilience face à cette situation quasi cataclysmique. Beaucoup de nos collègues se sont mobilisés pour venir en aide des équipes et notamment ceux qui avaient été placés en situation d'autorisation spéciale d'absence.

L'État n'a pas non plus été d'un grand secours pour le remplacement dans les EHPAD des personnels atteints du Covid. Nous avons, par exemple, demandé que les agents non titulaires d'un permis poids lourds puissent utiliser exceptionnellement des véhicules nécessitant ce permis et, en attendant la réponse des services de l'État, il nous a fallu prendre des décisions sans aucune couverture juridique.

Ce qui nous a le plus choqués, c'est de constater la vivacité de l'État à répondre de façon négative à nos sollicitations voire à prendre des arrêtés pour suspendre nos mesures de gestion de crise alors que lorsqu'il s'agissait de nous épauler, nous nous sommes retrouvés bien seuls. Le constat est effectivement que cette situation n'a fait que mettre en exergue un mouvement qui s'était engagé il y a une quinzaine d'années à la fois de défiance des services de l'État, particulièrement au niveau régional, à l'encontre de l'action municipale couplée à un désengagement pour gérer l'action concrète. La

crise du Covid-19 a montré la présence de services préfectoraux aux ordres des ministères mais qui, lorsqu'ils étaient interrogés individuellement, faisaient preuve de bonne volonté. En revanche, les administrations centrales sont apparues très éloignées du terrain, figées dans des attitudes dogmatiques et prises de court par la violence de la situation.

« La crise du Covid-19 a montré la présence de services préfectoraux aux ordres des ministères mais qui, lorsqu'ils étaient interrogés individuellement, faisaient preuve de bonne volonté »

Une cellule de crise associant tous les acteurs concernés par le sujet (services à la population, sécurité, protection des bâtiments communaux) a été mise en place dès les premières semaines de la crise. Nous y avons également associé les services techniques, par exemple sur la gestion des déchets ou la gestion de l'eau. La résilience s'est aussi traduite par la remobilisation d'agents sur d'autres missions. Nous avons notamment décidé la gratuité du stationnement dès la première semaine afin de ne pas pénaliser encore plus le centre-ville. Ceci nous a permis de réaffecter nos agents de sécurité de la voie publique sur un service que nous avons créé de toutes pièces de portage de médicaments aux personnes âgées. Ce service a évidemment été très utile et très apprécié et je pourrais citer de multiples autres exemples de ce type.

Nous avons également fait partie des premières villes à distribuer des masques aux habitants, là encore sans aucun soutien de l'État puisque nous avons dû les acheter nous-mêmes et que nous avons même dû faire face à des phénomènes de captation des commandes par les services étatiques.

BL : Lorsque votre maire a signé cet arrêté le 31 octobre pour autoriser la réouverture de commerces « non essentiels », qu'est-ce qui vous a fait le maintenir malgré la conscience que vous aviez de sa fragilité juridique ?

FB : Nous savions effectivement très bien que l'arrêté avait de fortes chances d'être retoqué par le juge administratif. Pour autant, comme cet arrêté était assorti d'un référé liberté portant, pour le coup, sur des motifs extrêmement sérieux de violation du principe d'équité et d'égalité entre les différents commerçants, dans notre esprit les deux dispositifs avaient vocation à avancer de concert. L'arrêté était peut-être illégal au regard des compétences administratives du maire et du préfet mais rien n'obligeait ce dernier à former un recours contre lui. La légalité du décret qui a été pris ne sera jamais examinée puisque le référé liberté a finalement pris un mois pour être tranché et s'est soldé par un non-lieu à statuer. Je continue pourtant de considérer que prendre un arrêté visant à corriger les effets d'un décret illégal constitue une forme de défense de la légalité.

Nous avons évidemment prévenu préalablement les services de la préfecture, qui ont été relativement conciliants mais qui nous ont aussi bien expliqué que les consignes données d'en haut et que la rigidité ministérielle sur ces sujets conduiraient à attaquer cet arrêté. Je ne suis toutefois pas certain que les services de l'État étaient parfaitement d'accord, en leur âme et conscience, avec le décret qui prévoyait la fermeture des commerces non essentiels. La simple lecture de ce décret faisait apparaître d'évidents problèmes au regard du principe d'égalité, d'où aussi notre volonté de donner une fenêtre de tir à l'État pour qu'il puisse corriger de lui-même sa décision.

BL : Trois autres communes vous ont rejoint dans cette sorte de « fronde juridique ». Comment vous êtes-vous organisés entre vous ?

FB : Tout est resté très informel au travers de coups de téléphone et d'un arrêté qui a été écrit ici même et dans l'urgence. Il y avait évidemment un aspect un peu « sacrilège » à attaquer ainsi l'État régalién et nous nous sommes donc concertés avant de nous y engager. Nous avons reçu des messages de soutien d'autres maires qui hésitaient eux-mêmes à prendre le même genre d'arrêté mais qui étaient largement freinés par la peur des représailles et par d'éventuelles diminutions des subventions.

Il est vrai que les relations se sont profondément modifiées entre l'État et les collectivités territoriales et la disparition successive des différentes marges de manœuvre fiscales y est certainement pour beaucoup.

La ville d'Évreux avait déjà fait parler d'elle il y a quelques années en organisant une grève des services publics au moment de la suppression de la taxe d'habitation. La population nous avait d'ailleurs largement soutenus car elle comprenait très bien que cette suppression pouvait faire peser à terme un risque sur le maintien des services publics de la ville.

« Nous nous trouvons, plus profondément, face à une volonté manifeste de transformer les collectivités territoriales en opérateurs de l'État »

Nous nous trouvons, plus profondément, face à une volonté manifeste de transformer les collectivités territoriales en opérateurs de l'État. En organisant leur dépendance financière, l'État essaie de récupérer l'efficacité, la rapidité et la popularité des administrations locales tout en les obligeant par ailleurs à rendre des comptes au plan financier. C'est ce qui crée cette logique de crainte vis-à-vis d'une baisse des dotations tout en coupant le lien fondamental entre la population et la municipalité au travers de la fiscalité.

BL : Pensez-vous que nous soyons entrés en dictature dès lors que le cadre juridique dans lequel s'inscrit votre arrêté vient lui-même contester ce que vous considérez comme étant le caractère illégal du décret ?

FB : Non. Nous ne sommes bien sûr pas en dictature, ne serait-ce que parce que nous avons cette possibilité d'émettre un recours juridictionnel devant le Conseil d'État et ne serait-ce que parce que ce recours a lui-même contribué à ce que l'État choisisse finalement de revenir en arrière. Sans l'avouer, l'État a pris conscience de l'absurdité de son premier décret et c'est précisément parce que nous ne sommes pas en dictature que les maires ont fini par être entendus. Pour autant, il serait effectivement souhaitable de pouvoir reprendre un dialogue assaini et qui prenne en compte le fait que ce sont les collectivités territoriales qui gèrent aujourd'hui concrètement à peu près toutes politiques mis à part l'éducation et une partie de la sécurité, ce que l'État n'est pas encore prêt à admettre.

BL : La place de la collectivité municipale a-t-elle été considérée à sa juste valeur selon vous dans cette gestion de la crise par les autorités de l'État ?

FB : Clairement non. La crise a, au contraire, mis en lumière l'ignorance qu'à l'État de ce que font les collectivités territoriales et de notre potentiel d'action. De par nos agents, nous connaissons beaucoup mieux le territoire que les services de l'État. Il est dommage qu'il ait fallu trois semaines avant de se coordonner, par exemple pour la réouverture des écoles pour les enfants des personnels soignants, les ALSH, les accueils de loisir, etc. Nous aurions

pourtant pu être beaucoup plus réactifs si nous avions été sollicités dès le départ pour cogérer la crise.

L'État a fonctionné dans un premier temps comme s'il était capable seul de le faire, ce qui n'est évidemment plus le cas dans la mesure où les préfetures ne disposent plus des mêmes moyens qu'il y a 20 ans. Il y a malheureusement eu une forme de défaillance et de défiance mais qui est avant tout fondée sur une incapacité culturelle de hauts fonctionnaires de l'État à appréhender la réalité du changement qui a eu lieu dans les territoires lors des 40 dernières années. Depuis la décentralisation, tout ce qui a trait à la qualité de vie passe désormais par les collectivités territoriales.

BL : Maître Ramel, qu'est-ce que l'avocat que vous êtes a fait durant ce confinement ?

AR : J'appartiens à un cabinet qui ne travaille qu'avec des personnes publiques locales. Il se trouve que je suis associé en charge de tout ce qui concerne la vie des acteurs publics, le droit électoral, la responsabilité administrative etc. et vous imaginez bien que nous n'avons pas du tout chômé durant cette période de confinement.

Nous avons évidemment été très sollicités sur les questions d'articulation des pouvoirs de police des maires avec la police spéciale nationale. Nous avons notamment travaillé sur des sujets aussi variés que les arrêtés obligeant le port du masque, les arrêtés de fermetures d'écoles, des arrêtés d'instauration de couvre-feu ou encore des arrêtés instaurant des horaires de fermeture pour les commerces et, tout particulièrement, les débits de boissons ou les restaurants. Nous avons traité ces sujets aussi bien en conseil qu'en contentieux.

Par exemple, l'examen d'un arrêté de fermeture d'école qui concernait une commune de la banlieue parisienne était intervenu dans un contexte où le même tribunal administratif avait eu l'occasion quelques jours avant d'annuler un arrêté de même nature. Nous avons toutefois réussi à faire reconnaître la validité de l'arrêté en question en arguant qu'il était beaucoup plus circonscrit et qu'il répondait davantage à une mesure de bonne organisation du service.

Un autre de nos contentieux a porté sur un arrêté qui demandait à ce que les débits de boissons et les restaurants ferment plus tôt qu'à leurs horaires habituels. Là encore, nous avons obtenu gain de cause en inscrivant cette décision dans un contexte local très particulier puisque l'arrêté était circonscrit à une rue bien précise avec une forte concentration de terrasses.

BL : Je sais aussi que votre cabinet s'est plus particulièrement fait connaître sur des affaires autour du glyphosate.

AR : Le parallèle est effectivement tout à fait pertinent puisque nous sommes également en présence d'une police nationale spéciale pour toutes les affaires environnementales. Que ce soit pour le glyphosate, les antennes relais ou les arrêtés anti OGM qui ont pu être pris par des maires, la jurisprudence administrative s'est forgée autour de l'idée – purement prétorienne – qu'il s'agissait de pouvoirs de police nationale exclusive. Face à cette idée, il faut non seulement des circonstances locales très particulières mais il faut également que l'arrêté réponde à un péril imminent.

La loi du 23 mars 2020 a instauré une police nationale au niveau du Premier ministre, du ministre de la Santé et des autorités préfectorales leur donnant toute latitude pour réglementer ou interdire la circulation des personnes, ordonner la fermeture d'établissements recevant du public ou limiter les rassemblements sur la voie publique. Cette politique nationale sanitaire spéciale a d'emblée été interprétée de façon très exclusive.

BL : Iriez-vous jusqu'à dire que les élus n'ont plus désormais qu'une marge de manœuvre extrêmement réduite voire ne disposeraient plus d'aucune prérogative ?

FB : Nous pouvons effectivement avoir ce sentiment. Le pouvoir de police générale du maire s'est considérablement resserré sous

l'influence d'une sorte de monopole des polices spéciales qui se sont créées, loi après loi, alors que les dispositions législatives auraient très bien pu laisser certaines marges à une intervention communale pour régler les détails et adapter les mesures aux circonstances locales.

AR : Nous avons d'ailleurs encore franchi un palier supplémentaire de ce point de vue avec la jurisprudence qui s'est inscrite dans la continuité de l'arrêt concernant la commune de Sceaux. Le juge administratif n'exige même plus désormais un péril imminent mais deux conditions particulièrement restrictives tout en étant assez vagues, à savoir des raisons impérieuses liées à des circonstances locales rendant indispensable l'édition d'un arrêté municipal et que ledit arrêté ne compromette pas la cohérence et l'efficacité de la mesure de police nationale. Cette notion de « raisons impérieuses » laisse une large marge d'interprétation, tout comme l'idée de ne pas compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures nationales. Il y a là une marge d'interprétation que le juge administratif s'est lui-même forgée sur la base de critères purement jurisprudentiels édictés à l'occasion de l'arrêt concernant la commune de Sceaux et qui ont ensuite été repris par toutes les juridictions administratives.

Nous partageons complètement le constat d'un recul constant des prérogatives du maire en matière de police en cas de concurrence avec une police nationale spéciale. Cette articulation entre les pouvoirs de police du maire et ceux de la police nationale a toujours été formée par la jurisprudence depuis que le droit administratif existe et il serait très étonnant que la solution vienne de la loi en la matière. La conception du juge administratif – dont il faut bien dire qu'il n'est pas connu pour sa proximité du terrain – est devenue au fil du temps de plus en plus proche des positions de l'État.

Nous pouvons toutefois espérer que cette crise ait laissé des traces qui s'avéreront bénéfiques si le juge administratif opère un retour critique sur son attitude et sur ses erreurs de ces derniers mois. Une petite évolution a déjà eu lieu dans les jurisprudences ultérieures à l'arrêt de la mairie de Sceaux puisque le TA de Nice (*TA Nice, ord. 22 avril 2020, n° 2001782*) ou celui de Cergy-Pontoise (*TA Cergy-Pontoise, ord. 28 mai 2020, n° 2004706*) ont admis la nécessité d'obligation du port du masque pour des situations qui n'étaient pas très différentes.

On se rendra donc peut-être compte dans quelques mois et avec le recul à quel point l'action de certains maires était tout à fait pertinente et en avance sur les mesures nationales. Le juge administratif admettra peut-être dès lors avoir eu un train de retard et concèdera que les décisions locales, loin de constituer une atteinte à la cohérence de la politique nationale, peuvent aider à résoudre les crises.

« Au-delà des circonstances locales, c'est surtout la sensibilité du juge qui apparaît comme le facteur déterminant »

BL : La jurisprudence a-t-elle été uniforme tout au long de la crise ?

AR : Comme les critères énoncés dans l'arrêt concernant la commune de Sceaux (et qui ont été systématiquement repris) laissent une grande marge d'interprétation au juge d'administration, nous sommes là face une série de mouvements assez peu lisibles. Le TA de Nice et celui de Cergy ont ainsi admis la validité d'arrêtés municipaux obligeants le port du masque tandis que le TA de Strasbourg ou le Conseil d'État les ont systématiquement suspendus. De la même façon, lorsque des maires ont commencé à prendre des arrêtés pour imposer un couvre-feu sur leur territoire, beaucoup de ces arrêtés ont été suspendus mais d'autres ont été acceptés.

Au-delà des circonstances locales, c'est surtout la sensibilité du juge qui apparaît comme le facteur déterminant.

BL : De par votre expérience, de quelle façon les maires ont-ils tenté d'user de leur pouvoir de police générale pour protéger leurs administrés ?

AR : Ils ont fait preuve de beaucoup d'imagination, non seulement au travers de l'obligation du port du masque mais aussi par l'interdiction des manifestations sur la voie publique, l'interdiction des activités sportives, d'accès à des aires de jeu, l'obligation d'acheter dans des commerces locaux, etc. Ces arrêtés étaient le plus souvent collés à la réalité locale et n'ont pas tous été invalidés. Par exemple, l'interdiction des activités sportives a été accueillie avec plus de bienveillance par les juridictions administratives.

BL : Avez-vous eu l'impression de vivre dans un État ou une société autoritaires ?

AR : Non. J'ai plutôt eu l'impression de vivre avec un État qui était un peu perdu, avec des erreurs et des tâtonnements. Pour autant, je crois que l'État français n'a pas été le seul perdu dans cette crise sanitaire. Il est vrai que nous avons une capacité assez étonnante en France à nous surpasser dans l'absurde administratif et nous avons peut-être battu des records de ce point de vue. Le réflexe jacobin reste certes toujours très puissant et l'État a pu considérer les collectivités locales comme le prolongement de ses propres services mais je ne pense pas que nous puissions considérer vivre dans une tyrannie.

BL : Les plus récents arrêtés permettant la réouverture de certains commerces dans le cadre du second confinement appellent-ils les mêmes observations selon vous ?

AR : La situation est tout à fait différente. François Bouvrain indiquait d'ailleurs lui-même à l'instant qu'il n'avait pas grand espoir que l'arrêtée franchise le cap de la jurisprudence administrative. En revanche, il est absolument anormal que le référé liberté introduit contre le décret n'ait pas été jugé dans les délais légaux imposés. L'ensemble était effectivement intéressant à défendre mais pris isolément, les arrêtés permettant la réouverture des commerces non essentiels vont à l'encontre du principe largement établi selon lequel l'intervention de police du maire ne peut être que plus sévère que celle du national.

FB : Je crains, pour ma part, qu'il n'y ait pas de mouvement d'amélioration de la jurisprudence administrative sur ces sujets de police, tant nous sommes là face un phénomène sociologique de proximité entre les magistrats administratifs et la haute administration d'État. Cette proximité se fonde notamment sur des formations et sur des carrières communes, d'où des réflexes qui ne relèvent pas d'un corporatisme bête et méchant mais plutôt d'une manière d'appréhender l'action publique. Contrairement à la chambre régionale des comptes ou d'anciens territoriaux sont assez nombreux, le corps de la magistrature des TA est principalement fondé de personnes issues de l'administration d'État et qui ont vocation à y faire des allers-retours. Elles continuent de regarder les administrations locales telles qu'elles étaient en 1980 alors qu'elles ont gagné depuis en compétences et en moyens voire sont aujourd'hui plus professionnelles et plus compétentes que les services de l'État.

BL : Vous avez pointé tout à l'heure l'absence de considération des fonctionnaires d'État vis-à-vis des rôles et de la place que les collectivités locales occupent aujourd'hui. Qu'est-ce qui permettrait, selon vous, une meilleure acculturation de cette fonction publique d'État ?

FB : Le cœur du sujet tient dans une organisation législative autour du droit de la fonction publique qui n'est pas cohérente, avec des carrières qui ne sont pas possibles dans les deux sens. L'administration territoriale s'est professionnalisée s'est regroupée par filières tandis que l'administration d'État est restée bloquée historiquement sur une architecture extraordinairement datée et qui rend impos-

sible sa compréhension des enjeux d'autres fonctions publiques. Tant que les fonctionnaires d'État n'auront pas pratiqué en direct dans une collectivité territoriale et avec les conditions des fonctionnaires territoriaux – et non pas simplement dans un mécanisme de « tourisme administratif » sur des postes fonctionnels pendant 2 ou 3 ans avant de repartir vers la fonction publique d'État – aucune amélioration ne sera possible car ils garderont cette conception d'une administration « noble » opposée à des structures hybrides et bizarres obéissant à des élus locaux. Cette mentalité se traduit aussi par une forme de mépris de la démocratie, au moins dans son expression locale, avec cette idée que fondamentalement un préfet ou un directeur d'administration départementale ou régionale est plus légitime qu'un élu d'une commune.

BL : Maître Ramel, aviez-vous déjà vécu une période aussi « intéressante » en termes d'émergences de nouveaux principes et de nouveaux schémas juridiques ?

AR : Il est vrai que la période a été foisonnante et assez riche d'enseignements pour nos métiers avec la multiplication de ces référés. J'espère également que la période sera mise à profit pour en tirer des enseignements

Luc Brunet (LB) : Une question sur le tchat : « *La crise actuelle vous semble-t-elle questionner la pertinence de l'exercice du pouvoir de police pour la porter à un niveau intercommunal ?* »

« Les intercommunalités n'auront jamais la légitimité et la réactivité que peuvent avoir les communes dans l'exercice du pouvoir de police »

FB : Les intercommunalités n'auront jamais la légitimité et la réactivité que peuvent avoir les communes dans l'exercice du pouvoir de police. Les présidents d'EPCI sont peu saisis de demandes en direct, contrairement aux maires. La commune reste l'interlocuteur nécessaire et légitime, surtout face à une crise comme celle-là où nous nous trouvons à la frontière entre ce que peuvent écrire la politique et le droit et où il faut trouver des solutions qui ne sont pas nécessairement bien cadrées au plan juridique.

LB : La crise a-t-elle également mis en lumière de nouveaux sujets en matière de protection des données personnelles, par exemple au travers de l'utilisation de drones pour contrôler le respect du confinement ou la pose de caméras thermiques pour détecter des températures anormales ?

AR : Nous avons effectivement été beaucoup saisis de ces questions autour de la pose de caméras thermiques ou de pose de caméras dans les transports pour la détection automatique du port du masque. Il faut quand même savoir que le cadre en place empêche le déploiement de nombre de ces outils dès lors que leur pertinence n'est pas totalement avérée et qu'ils vont assez loin dans l'atteinte aux libertés individuelles.

Pour les caméras thermiques par exemple, un arrêt du Conseil d'État du mois de juin (*CE, JR, 26 juin 2020, n° 441065, Ligue des droits de l'homme, Lebon T. ; JCP A 2020, act. 399*) appelle à distinguer plusieurs cas. Le premier renvoie à la situation d'une caméra thermique à l'entrée d'un bâtiment public qui se contente de mesurer la température de la personne s'y soumettant volontairement, sans aucun enregistrement et sans aucune manipulation de tiers (par exemple pour constater la température et interdire l'accès en cas de valeur élevée). Le même arrêt précise, en revanche, que les caméras portatives à l'entrée des collèges et des lycées prévues par la même commune qui conduisaient à manipuler l'objet pour y récolter des données personnelles ne sont pas conformes. Nous voyons bien au travers de cet exemple que le juge s'est attaché au

respect des libertés individuelles et à l'accès aux données personnelles.

Un autre arrêt du Conseil d'État est venu à l'encontre de la décision des juges du fond pour dire qu'une surveillance par drone par la police nationale afin de vérifier si des personnes respectaient le confinement renvoie bien au traitement de données à caractère personnel. Selon cet arrêt, la pratique n'est pas interdite en soi mais n'est pas possible tant qu'une loi ne viendra pas encadrer les choses (*CE, réf., 18 mai 2020, n° 440442 et 440445, Association La Quadrature du Net ; JCP A 2020, act. 668*).

FB : Pour notre part, nous avons envisagé d'installer à la fois de caméras thermiques qui à l'entrée des EHPAD pour empêcher l'accès à toute personne ayant de la fièvre – cette installation n'ayant pas fait l'objet de recours pour l'instant – mais aussi de drones, que nous n'avons toutefois pas utilisés dans la gestion de la crise.

LB : On nous demande dans le tchat combien la ville d'Évreux compte de policiers municipaux et comment ils ont coordonné leur rôle avec leur collègue de la police nationale.

FB : La ville d'Évreux compte aujourd'hui 22 postes ouverts de police municipale, avec les difficultés de recrutement classiques que rencontrent actuellement toutes les communes sur ce type de postes. La police municipale a été très mobilisée pendant la crise, dans un premier temps pour assurer la sécurité des commerces et limiter l'affluence dans les laboratoires lorsque les premières phases de tests ont été ouvertes. La coordination avec la police nationale a été meilleure que sur les politiques classiques de maintien de l'ordre. Le phénomène de « snobisme » bien connu de la part de la police nationale vis-à-vis de la police municipale s'est trouvé allégé, même si je ne doute pas qu'il reviendra sitôt la crise terminée.

BL : Une autre question a trait à la façon dont les juristes et les services municipaux se sont organisés pour suivre l'évolution des nombreux textes qui tombaient chaque jour et avec parfois une application assez rapide.

AR : Il est vrai que nous ne comptons plus le nombre d'ordonnances et de décrets qui sont intervenus entre mars et mai. L'organisation de notre cabinet nous permet de suivre assez efficacement ces éléments puisque nous sommes déjà divisés en une quinzaine de pôles de spécialités, chacun prenant sa part des nouvelles informations. Nous avons mis à disposition de notre clientèle une lettre d'actualité spéciale sur le Covid avec des éditions très régulières et des brèves sur des sujets thématiques spécifiques.

FB : Nous avons effectivement été submergés par un déluge de textes souvent contradictoires et compliqués à comprendre. Le service juridique a bien joué son rôle mais à vrai dire, nous avons eu plutôt tendance à prendre des décisions puis regarder si elles correspondaient exactement aux nombreux textes reçus de la part du Gouvernement. Plus que l'aspect juridique, c'est surtout la direction informatique qui a été sollicitée massivement avec la nécessité d'organiser très rapidement le télétravail. Nous avons heureusement commencé à doter depuis 6 mois les cadres et certains agents en PC portables.

LB : L'Observatoire a également dû s'adapter à ce foisonnement d'informations. Nous avons mis en place une veille sur notre site internet pour essayer de faciliter la lecture de ces textes en proposant notamment un tableau de synthèse des arrêtés municipaux ayant fait l'objet d'attaque en référé devant la justice.

Nous pouvons clairement distinguer trois vagues parmi ces arrêtés municipaux pris par les maires.

Lors du premier confinement, les maires ont surtout cherché à renforcer le dispositif national en le durcissant pour imposer le port du masque ou des couvre-feux. Nous avons recensé sur cette première phase seize arrêtés de ce type, dont six ont survécu.

La deuxième vague a eu lieu lors de la levée du confinement et la réouverture des établissements publics, avec notamment des arrêtés

pour repousser l'ouverture des écoles dès lors que le protocole sanitaire n'était pas suffisamment rassurant. Sur les vingt-deux arrêtés recensés lors de cette deuxième vague, trois ont survécu.

La troisième vague d'arrêtés a été beaucoup plus importante et s'est produite lors du deuxième confinement, la plupart de ces arrêtés visant à autoriser l'ouverture des commerces qui avaient été fermés. Nous avons recensé pour notre part soixante-deux arrêtés déferés devant la justice et tous ont été suspendus.

Au total, sur une centaine d'arrêtés déferés durant cette période, à peine dix ont passé le filtre du juge administratif.

BL : Une des remarques du tchat est que la loi d'urgence ne mentionne que très rarement le mot « maire ».

FB : Il est vrai que le rôle pourtant essentiel des autorités municipales – et particulièrement du maire qui incarne une forme de figure connue de la population – n'a pas du tout été pris en compte et a même été refusé dans la gestion de cette crise sanitaire. Au-delà d'une simple ignorance, nous avons pu constater une volonté délibérée d'écarter les élus locaux de la gestion de ce type de problématiques pour en réserver la prérogative aux seuls services de l'État.

BL : Avez-vous néanmoins de la mansuétude pour l'État et ses acteurs de terrain déconcentrés ?

FB : Plus que de la mansuétude, j'éprouve du respect et de l'admiration pour les agents de terrain. Les 15 ans d'expérience de terrain que j'ai derrière moi me font mesurer à quel point leur situation n'a fait que se dégrader, par baisse des effectifs et par remise en cause de leurs moyens. Ces agents ont une capacité de travail et un sens de l'État qui inspirent le respect, avec une vraie volonté de servir l'intérêt général et de représenter l'État sur le territoire pour s'investir au quotidien pour les habitants, souvent en soutien des collectivités territoriales. Ils le font peut-être parfois avec un brin de paternalisme mais ils font globalement preuve d'une vraie bonne volonté.

Je n'en dirais pas tant de l'implication des autorités centrales. Là encore en 15 ans, j'ai pu mesurer le poids des règlements, l'empilement des contraintes et des obligations, répondant plus souvent à des logiques de visibilité politique voire à une forme d'auto-alimentation de l'administration centrale dans sa capacité à produire du texte pour justifier ses postes et son existence. Il convient donc de bien distinguer entre un État central probablement trop

important et un État qui localement mériterait certainement d'être renforcé.

« Les collectivités territoriales n'entendent pas combattre l'État, bien au contraire. Simplement, si l'État n'est pas en mesure d'agir clairement et rapidement, il doit laisser ceux qui en sont capables (c'est-à-dire les collectivités) le faire »

BL : Pour conclure, quel message adresseriez-vous aux dirigeants de « l'Absurdistan », ce pays que nous avons vu naître ces derniers mois ?

FB : Toute la question est déjà de savoir si cet Absurdistan a réellement des dirigeants. Nous sommes entrés dans la crise en attendant de l'État une intervention rapide et efficace, en attendant que l'État fasse preuve d'autorité. Cette autorité s'est finalement muée en autoritarisme et en sanction des initiatives locales mais sans pour autant donner un cadre clair ni des directives lisibles pour agir concrètement sur le terrain. Les collectivités territoriales n'entendent pas combattre l'État, bien au contraire. Simplement, si l'État n'est pas en mesure d'agir clairement et rapidement, il doit laisser ceux qui en sont capables (c'est-à-dire les collectivités) le faire.

AR : La problématique ne tient effectivement pas tant dans des dirigeants tyranniques que dans une absence de pilotage au niveau central. Les autorités centrales doivent apprendre à écouter et à respecter ce qui vient du terrain au lieu de systématiquement le mépriser. Par définition, une mesure de police est privative d'une part de la liberté. Toute la question est de bien placer le curseur au bon endroit entre la liberté et la sécurité. Il est très important qu'une mesure de police administrative soit acceptée pour qu'elle puisse être bien appliquée. Or, cette mesure sera d'autant plus acceptée qu'elle émanera d'une autorité de police connue et légitime aux yeux de la population.

MOTS-CLÉS : *Collectivités territoriales - Crise sanitaire*