



HAL
open science

**Note sous Tribunal administratif de La Réunion, ord.,
29 mai 2020, Mmes X. et Y., req. n°2000415**

Fleur Dargent

► **To cite this version:**

Fleur Dargent. Note sous Tribunal administratif de La Réunion, ord., 29 mai 2020, Mmes X. et Y., req. n°2000415. Revue juridique de l'Océan Indien, 2020, 29, pp.700-705. hal-03327564

HAL Id: hal-03327564

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-03327564v1>

Submitted on 27 Aug 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



10.4. DIPLÔMES ET FORMATIONS

Droit à l'éducation – Égal accès à l'instruction – Lutte contre l'épidémie de Covid-19 – Refus d'ouverture des établissements scolaires – Circonstances locales particulières

Tribunal administratif de La Réunion, ord., 29 mai 2020, Mmes X. et Y., req. n°2000415

Fleur DARGENT, Maître de conférences en droit public, C.U.F.R. de Mayotte

Specialia generalibus derogant. Cet adage bien connu en droit administratif trouve une illustration brûlante dans la question de l'articulation des mesures mises en œuvre pour lutter contre l'épidémie mondiale due au nouveau coronavirus. Le jugement du tribunal administratif de Saint-Denis en date du 29 mai 2020 est représentatif du problème de concours de polices entre la police spéciale détenue par les autorités de l'Etat et le pouvoir de police générale destiné à assurer le respect de l'ordre public dévolu aux maires.

La présente affaire prend place dans le cadre de l'organisation par les autorités nationales du retour des salariés à l'activité professionnelle, mais aussi celui des enfants et adolescents dans les établissements scolaires publics et privés à l'issue d'une période de confinement imposée du 17 mars au 11 mai 2020.

En l'espèce, le maire de Saint-Paul a pris un arrêté le 4 mai 2020 par lequel il a décidé de ne pas ouvrir les écoles maternelles et élémentaires, publiques et

privées, jusqu'au 4 juillet 2020, alors que la réouverture de ces établissements avait été annoncée par le Président de la République lors de son allocution télévisée du 13 avril 2020 et concrétisée par le décret n°2020-545 du 11 mai 2020. L'édile justifiait sa décision par l'impossibilité pour la commune de respecter le protocole conditionnant la réouverture des écoles, la formation du personnel communal n'étant pas possible avant la date prévue du 18 mai. En outre, toujours selon lui, la commune ne disposait pas, malgré des commandes engagées, de crème lavante, de virucide et de produit désinfectant, compte tenu de la difficulté d'approvisionnement spécifique à La Réunion.

L'arrêté du maire a fait l'objet d'un recours en référé liberté sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative, qui dispose que « *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 de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale* ». Mmes X et Y demandaient ainsi au juge des référés d'ordonner à la commune de Saint-Paul de suspendre cet arrêté mais aussi de lui enjoindre, sous astreinte, d'ouvrir les écoles maternelles et élémentaires, publiques et privées sous un délai de sept jours. Selon les requérantes, il serait porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit à l'éducation et à l'égal accès à l'instruction, qui constituent des libertés fondamentales, eu égard à la très faible circulation du virus à La Réunion, classée en « zone verte » et au fait que des protocoles ont été élaborés pour l'accueil des enfants dans les écoles en concertation avec le rectorat et les responsables d'établissements.

Confronté à une mesure qui déroge à celles prises par les autorités de l'Etat au titre de leur pouvoir de police spéciale, le juge va se livrer au contrôle de proportionnalité classique du référé. Il rappelle que le ministre des solidarités et de la santé a dû prendre, par une série d'arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement de l'article L. 313-1 du code de la santé publique et notamment la fermeture de nombreux établissements recevant du public, l'interdiction des rassemblements de plus de 100 personnes et la suspension de l'enseignement dans les établissements scolaires, hormis pour les enfants des personnels soignants. Le 16 mars 2020, le Premier ministre a, en outre, interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve de certaines exceptions limitativement énumérées et des mesures complémentaires ont été prises par le ministre de la santé par arrêtés entre le 17 et le 21 mars 2020. La loi du 23 mars 2020 est intervenue pour instaurer l'état d'urgence sanitaire, prorogé ensuite jusqu'au 10 juillet 2020. L'autorisation d'accueillir à nouveau les élèves dans les écoles maternelles et primaires a ensuite été donnée par le décret du 11 mai 2020, abrogeant celui du 23 mars précédent, dans des conditions permettant le respect des règles d'hygiène et de distanciation sociale définie par le décret.

Détaillant les dispositions ci-dessus énumérées, le juge rappelle alors qu'elles ont été prises par l'Etat au titre de ses pouvoirs de police spéciale en matière sanitaire et qu'elles s'appliquent « *dans un objectif de cohérence et d'efficacité* », à l'ensemble du territoire concerné. Le déconfinement ayant été permis par une évolution favorable de la situation sanitaire, l'Etat « *a décidé de modifier les équilibres antérieurement retenus dans les intérêts en présence entre, d'une part, celui de la santé et, d'autre part, notamment, ceux liés au droit à l'éducation ou à la lutte contre les inégalités sociales* », ce qui l'a conduit à autoriser la réouverture progressive des établissements scolaires par un décret du 11 mai 2020, les conditions de réouverture ayant été précisées par voie de circulaire ministérielle mais aussi au moyen d'un « *Guide relatif à la réouverture et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires* ». Anticipant les cas de refus de maires de procéder à la réouverture des établissements de leur commune, le Premier ministre a préconisé la mise en place d'un dialogue avec l'Etat « *afin d'évaluer l'impossibilité d'accueillir dans les locaux de la commune un nombre même très réduit d'élèves, soit à raison de la configuration des locaux scolaires, soit à raison de l'impossibilité de réaliser dans les délais les opérations préalables de nettoyage ou d'assurer l'entretien régulier des locaux* ».

Dans un cadre plus global, le maire dispose, au titre des articles L. 2212-1 et 2212-3 du code général des collectivités territoriales, d'un pouvoir de police générale aux fins d'assurer « *le bon ordre, la sûreté la sécurité et la salubrité publiques* ». Toutefois, cette compétence doit s'apprécier relativement à la police spéciale, mentionnée plus haut, et octroyée aux autorités de l'Etat par la loi du 23 mars 2020 leur permettant d'agir pour lutter contre l'épidémie sur l'ensemble du territoire national en fonction de l'évolution de l'épidémie. Si ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le maire use de ses pouvoirs de police générale afin de « *contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat* », il ne peut prendre au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, « *à moins que des mesures impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édition 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'Etat* ».

Le raisonnement suivi est conforme à la jurisprudence traditionnelle en matière de concours de polices puisqu'il postule l'exclusivité de la police spéciale sur la police générale¹, solution logique puisque lorsque la police spéciale se déploie pleinement, elle ne laisse pas de place à une police générale devenue

¹ CE, 20 juillet 1935, *Entreprise Satan*, Rec. p. 847 ; CE, Ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, req. n° 326492.

superfétatoire². Par ailleurs, lorsqu'elle est confiée à des autorités centralisées, elle permet une application cohérente sur tout le territoire, d'autant qu'en matière sanitaire, tant pour préserver l'efficacité des mesures que pour en favoriser l'acceptation sociale, il est de bon aloi d'en imposer une application uniforme.

Selon la formulation retenue, la compétence du maire perdure seulement dans deux cas de figure. Dans le premier cas, il s'agit pour lui de mettre en application au niveau local les mesures prises à l'échelon national. Dans le second cas, le maire conserve une compétence lorsque les circonstances locales l'exigent, ce qui lui laisse la possibilité d'aggraver les mesures prises au niveau national ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat dans une décision récente relative au confinement³. Toutefois, là encore, il n'est pas totalement libre puisque ces mesures ne peuvent compromettre la cohérence et l'efficacité de celles prises par l'Etat au titre de la police spéciale. Il s'agit là d'un nouvel élément – ô combien délicat – que le juge devra apprécier à l'occasion de son contrôle.

Le cadre restrictif dans lequel est enfermé le maire a été dessiné par le Conseil d'Etat dans son ordonnance du 17 avril 2020 dans laquelle il avait eu à trancher sur un recours en référé-liberté contre l'obligation du port d'un « dispositif de protection buccal et nasal » dans tout l'espace public de la ville de Sceaux⁴. Faisant usage de la nouvelle grille de répartition qu'elle venait de tracer, la Haute juridiction a considéré que les circonstances locales ne justifiaient pas qu'une telle obligation soit faite aux habitants de la ville de Sceaux et que la mesure ainsi décidée était contradictoire avec le message délivré par les autorités nationales sur le port des différents masques de protection dans un contexte de tension autour de l'approvisionnement de tels dispositifs.

Si, en l'espèce, le juge administratif s'est très largement fondé sur le raisonnement du Conseil d'Etat, il a dû apprécier la licéité d'une mesure dérogeant à des décisions prises à l'échelon national alors que la juridiction suprême avait eu à se prononcer sur une obligation locale inexistante sur l'ensemble du territoire. Il pourrait alors être intéressant d'observer si la contradiction manifeste entre une décision locale et des mesures nationales, comme c'était le cas ici, est susceptible d'entraîner une plus grande vigilance dans le contrôle juridictionnel.

Accomplissant ici son office de juge des référés, le tribunal constate que des libertés fondamentales sont bien en jeu puisque la décision querellée est susceptible de porter atteinte à l'égal accès à l'instruction, garanti par le treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, auquel se réfère celui de la Constitution de 1958, et confirmé par l'article 2 du premier protocole additionnel

² V. par ex. sur ce point, H. HOEPFFNER, « Le règlement des concours de police obéit-il à des principes directeurs ? », *AJDA* 2011, p. 1211.

³ CE, ord., 22 mars 2020, *Syndicat Jeunes médecins*, req. n° 439674.

⁴ CE, ord., 17 avril 2020, req. n°440057, pt. 6.

à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales mais aussi au droit à l'éducation. Toutefois, dans le contexte actuel, ces libertés doivent, évidemment, être conciliées avec l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Dans le cas présent, le refus d'ouvrir les écoles du maire de Saint-Paul porte indéniablement atteinte au droit à l'éducation et à l'instruction, conduisant le juge à considérer la condition d'urgence comme remplie. En outre, les autorités sanitaires ont placé La Réunion en zone de vigilance verte et il n'existe pas de circonstances sanitaires particulières permettant de justifier la fermeture complète des établissements scolaires de la commune. Par ailleurs, la commune n'a pas fait montre d'une anticipation suffisante aux fins de permettre la bonne application des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat et d'assurer une formation suffisante à ses agents. Enfin, les difficultés logistiques d'approvisionnement dont la commune fait état ont déjà été réglées à la date de la présente ordonnance.

En conséquence, la nécessité d'assurer l'effectivité des libertés fondamentales citées plus haut conduit le juge à considérer que la décision de ne pas ouvrir les écoles prises par le maire de Saint-Paul porte à ces libertés une atteinte grave et manifestement illégale entraînant la suspension de cette décision et l'injonction faite au maire d'ouvrir les écoles maternelles et élémentaires pour le 4 juin 2020 « *en prenant les mesures strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu* », dans le respect des dispositions prises à l'échelon central.

Le raisonnement du juge des référés du tribunal administratif de Saint-Denis est analogue à celui suivi, sur une affaire identique dix jours auparavant, par le juge de Montreuil à l'égard de la commune de Bobigny⁵. Utilisant une formulation similaire, le juge métropolitain s'était même montré plus strict que son homologue dyonisien puisqu'il avait considéré que le classement du département en « zone rouge » ne pouvait justifier – surtout à lui seul – le refus d'ouverture des établissements scolaires, en l'absence d'une telle possibilité dans le décret du 11 mai 2011. Dans le même esprit, le tribunal de Saint-Denis s'est notamment appuyé sur le fait que La Réunion soit classée en « zone verte » pour considérer le refus du maire comme injustifié.

In fine, cette ordonnance de référé est le reflet de la difficile conciliation entre la nécessité de garantir la santé des individus tout en préservant l'exercice d'autres libertés dans le cadre d'un retour à une vie – presque – normale.

L'évolution incessante et rapide de la situation épidémiologique en France offre un cadre idéal au recours en référé-liberté dans la mesure où des décisions

⁵ TA Montreuil, ord., 20 mai 2011, *Tam-Mme C.*, req. n°2004683.

doivent être prises promptement, parfois au détriment des libertés fondamentales et dans un contexte de fortes incertitudes scientifiques. Capital, le rôle du juge s'avère aussi fort délicat et l'équilibre est toujours précaire entre restrictions nécessaires et excès de précaution.

