

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULON**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**N° 201320**

---

**PRÉFET DU VAR**

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Ordonnance du 28 mai 2020

---

Le Vice-président  
Juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 15 mai 2020, le préfet du Var demande au juge des référés d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 7 mai 2020 du maire de Sanary-sur-Mer portant plan de déconfinement local concernant les établissements scolaires, crèches et micro-crèches.

Il soutient que :

- Si le maire dispose d'une compétence partagée avec l'État pour la gestion des écoles primaires, notamment pour ce qui concerne l'entretien et le fonctionnement des écoles primaires, la rémunération du personnel enseignant restant à la charge de l'État, il s'avère incompétent pour intervenir dans le fonctionnement des collèges et lycées, qui relèvent respectivement de la compétence du conseil départemental et du conseil régional, en lien avec l'État ; l'arrêté en cause est, dès lors, illégal au regard de l'incompétence de son auteur ;
- Il n'existe pas de circonstances locales susceptibles de justifier la prise de l'arrêté litigieux par le maire au titre de son pouvoir de police générale ;
- Cet arrêté, n'est justifié par aucune raison impérieuse propre à la commune de Sanary-sur-Mer dans la mesure où aucune démonstration d'une incidence concrète de l'ouverture des établissements scolaires sur la santé de la frange de population communale la plus âgée n'est apportée par le maire.

Par un mémoire en défense enregistré le 23 mai 2020, la commune de Sanary sur Mer, représentée par Me Singer, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- Nonobstant l'absence de compétence de la commune dans la gestion des collèges, son maire était compétent pour prendre une mesure de police générale de fermeture des établissements scolaires situés sur le territoire communal, collègue

- inclus, dans la mesure où cette mesure de police est justifiée par les circonstances locales et où elle n'est pas susceptible de compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'Etat dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale ;
- La part des plus de 60 ans à Sanary-sur-Mer représente 47,4 % de la population totale ; la population la plus à risque est, parmi la population sanaryenne, surreprésentée au point de justifier d'un contexte démographique local spécifique justifiant l'édiction par le maire de mesures de police spécifiques ;
  - Le préfet du Var ne démontre pas en quoi la fermeture des établissements scolaires à Sanary-Sur-Mer serait plus illégale que celle édictée par plusieurs autres maires du département ;
  - La décision des autorités de l'Etat quant à la réouverture des établissements scolaires sur la base du volontariat n'est pas au nombre des mesures prises par ces autorités dans le cadre des pouvoirs de police spéciale destinée à lutter contre la propagation du virus COVID-19 ; par conséquent, la décision du maire de Sanary-sur-Mer de ne pas rouvrir les écoles situées sur le territoire de la commune ne peut pas être susceptible de nuire aux mesures prises par les autorités compétentes de l'Etat dans le cadre de la police spéciale instaurée par la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;
  - Dans la mesure où il existe une impossibilité à se conformer à ce cadre contraignant sans mettre en danger la santé des élèves, des enseignants et des personnels municipaux, les mesures édictées par le maire restreignant l'ouverture des établissements scolaires contribuent nécessairement à la bonne application sur le territoire communal des mesures nationales de déconfinement progressif ;
  - La communauté de communes Sud Sainte Baume, présidée par le maire de Sanary-sur-Mer, a équipé d'une tablette numérique tous les enfants scolarisés sur le territoire intercommunal, donnant ainsi aux élèves de la commune les moyens matériels leur permettant, à défaut d'accueil sécurisé dans les locaux scolaires, de bénéficier dans les meilleures conditions de la continuité pédagogique.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 15 mai 2020 sous le numéro 2001322 par laquelle le préfet du Var demande l'annulation de l'arrêté attaqué.

Vu :

- le code de la santé publique ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020
- la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020, ensemble la décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 du Conseil constitutionnel ;
- le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Harang, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique tenue en présence de Mme Picard, greffier d'audience, M. Harang a lu son rapport et entendu :

- Les observations de M. Montefusco, représentant le préfet du Var ;
- Me Singer pour la commune de Sanary-sur-Mer.

Une note en délibéré, présentée pour la commune de Sanary-sur-Mer, a été enregistrée le 26 mai 2020.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 554-1 du code de justice administrative : « *Les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes des communes sont régies par le 3e alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ci-après reproduit : " Art. L. 2131-6, alinéa 3.- Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. (...) "* ».

2. 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 du I 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° 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 (...)* ». 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° du I de l'article L. 3131-15.* ». Enfin, aux termes du I 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'Etat 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° 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'Etat 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. ».*

3. L'article 12 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire dispose que : « I. - *L'accueil des usagers dans les établissements d'enseignement relevant du livre IV de la deuxième partie du code de l'éducation ainsi que dans les services d'hébergement, d'accueil et d'activités périscolaires qui y sont associés, est autorisé pour les seuls établissements et selon les modalités mentionnées ci-après : 1° Dans les écoles maternelles et élémentaires ainsi que les classes correspondantes des établissements d'enseignement privés ; (...) L'accueil des usagers est organisé dans des conditions de nature à permettre le respect des règles d'hygiène et de distanciation sociale définies pour les établissements mentionnés au I en application de l'article 1er du présent décret. / Dans les écoles maternelles, dès lors que par nature le maintien de la distanciation physique entre le professionnel concerné et l'enfant n'est pas possible, le service ou le professionnel concerné met en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus. II. - Dans les établissements mentionnés au I, le port du masque de protection répondant aux caractéristiques techniques fixées par l'arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et du budget mentionné au K bis de l'article 278-0 bis du code général des impôts est obligatoire pour les collégiens lors de leurs déplacements et pour les personnels de ces établissements lorsqu'ils sont en présence des élèves. Dans les établissements mentionnés au 1° du I, les élèves des écoles élémentaires présentant des symptômes liés au virus, portent un masque de protection répondant aux mêmes caractéristiques techniques, jusqu'au moment de la prise en charge hors de l'école. - III. - Un accueil est assuré par les établissements mentionnés au 1° et 2° du I au profit des enfants âgés de trois à seize ans des personnels indispensables à la gestion de la crise sanitaire et à la continuité de la vie de la Nation. (...) ».* L'article 15 précise également que « *Dans le respect des compétences des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, le représentant de l'Etat y est habilité à adapter les dispositions mentionnées aux articles 11 et 12 lorsque les circonstances locales l'exigent* ».

4. Au titre de ses pouvoirs de police sanitaire, l'Etat a pris des mesures générales visant à gérer la catastrophe sanitaire que représente l'épidémie de covid-19 et s'appliquant, dans un objectif de cohérence et d'efficacité, à l'ensemble du territoire concerné. C'est dans ce cadre que l'Etat a décidé de mettre fin à la suspension de l'accueil des usagers de certains établissements scolaires, avec des dates différées dans le temps et en en fixant strictement les modalités, la date du 11 mai ayant été retenue pour les écoles primaires et maternelles. Les modalités des conditions d'ouverture ont été détaillées par voie de circulaire ministérielle, comme celle du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse du 4 mai 2020, publiée au bulletin officiel de l'éducation nationale du 7 mai 2020, préconisant notamment à cet égard, au demeurant, une réouverture progressive des classes, par rotations de petits groupes, fixés à 10 pour les écoles maternelles. Elles ont également été définies, très précisément, par un protocole sanitaire détaillé dénommé « Guide relatif à la réouverture et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires » réalisé par ce ministère, qui précise d'ailleurs reposer sur les prescriptions émises par le ministère des solidarités et de la santé.

5. Par une instruction du 6 mai 2020, le Premier ministre a défini la mise en œuvre territoriale du déconfinement à compter du 11 mai 2020, et préconisant la mise en place d'un dialogue entre l'Etat et le maire en cas de refus de ce dernier d'autoriser à nouveau l'accueil des usagers des écoles, 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.

6. 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'Etat dans le département, de la police municipale (...)* ». Aux termes de l'article L. 2212-2 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 (...)*. »

7. Par les dispositions citées au point 2, le législateur a institué une police spéciale donnant aux autorités de l'Etat 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.

8. Les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, cités au point 6, 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'Etat. 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'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.

9. Ainsi qu'il a été dit au point 8, 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'Etat dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale, plus particulièrement au titre de sa stratégie de « déconfinement ».

10. Il résulte de ce qui précède que l'Etat a mis fin à la suspension de l'accueil des usagers dans les établissements qui avait été édictée. La circulaire du 4 mai 2020 du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a privilégié l'accueil des enfants se bornant à renvoyer à une exigence de souplesse dans les modalités retenues par les communes, afin de tenir compte des circonstances locales. Le maire peut ainsi, sur le fondement des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, y compris en période d'état d'urgence sanitaire, 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'Etat. Il peut ainsi, par une conciliation des intérêts en présence, et plus particulièrement, d'une part, ceux de la santé et, d'autre part, ceux tendant à la lutte contre les inégalités ou au respect au droit à l'éducation et à l'instruction et à la nécessité qui en résulte de poursuivre la continuité pédagogique, mettre en place des mesures s'inscrivant, notamment, dans les diverses modalités, particulièrement détaillées, du protocole sanitaire ou encore, le cas échéant, tendant à porter une attention particulière aux élèves en situation de handicap et à ceux dont les familles ne peuvent assurer une instruction à domicile leur permettant d'acquérir les apprentissages nécessaires, compte tenu de l'importance que revêt l'école dans une commune se trouvant en zone de réseau d'éducation prioritaire simple et renforcée et connaissant un taux élevé de difficultés et d'échecs scolaires.

11. Par un arrêté daté du 7 mai 2020, le maire de Sanary-sur-Mer a décidé que les établissements scolaires, les établissements d'accueil du jeune enfant et les micro-crèches de la commune demeureraient fermés jusqu'au mardi 30 juin inclus.

12. Il ressort des pièces du dossier que la situation de la commune de Sanary-sur-Mer, située en zone de vigilance verte au regard du plan de déconfinement arrêté par les autorités nationales, ne révèle pas l'existence de raisons impérieuses propres à ce territoire justifiant la fermeture complète des établissements scolaires précités. A cet égard, la circonstance que la population locale soit majoritairement composée de personnes dites « à risque » compte tenu de leur âge, ne constitue pas, en soi, un motif pouvant justifier la mesure incriminée dès lors qu'il n'existe aucun lien entre la fréquentation des écoles et l'éventuelle contamination de ces personnes par le virus, dans un contexte général de déconfinement.

13. Par ailleurs, la commune, qui n'a pas cherché à prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat, notamment les services de l'éducation nationale, n'apporte aucune précision pertinente sur les raisons pour lesquelles elle ne pourrait respecter le protocole sanitaire, à raison, par exemple, de la configuration des locaux scolaires ou de l'impossibilité de réaliser les opérations préalables de nettoyage ou d'assurer l'entretien régulier des locaux.

14. Enfin, le maire de Sanary-sur-Mer motive également son arrêté par le fait que les autorités étatiques chercheraient à transférer leur responsabilité, notamment pénale, sur les élus locaux. Mais la motivation tenant à ce que le maire chercherait, par cet arrêté, à se prémunir contre son éventuelle mise en cause, ne saurait, en tout état de cause, constituer un motif légal pour justifier l'édiction de l'arrêté litigieux.

15. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les moyens invoqués tirés de l'inexistence de circonstances locales propres à la commune de Sanary-sur-Mer et de l'absence de raison impérieuse, susceptibles de justifier la prise de l'arrêté litigieux, paraissent, en l'état de l'instruction, propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Son exécution doit, dès lors, être suspendue.

16. Il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Sanary-sur-Mer, partie perdante à l'instance, sur le fondement des dispositions de l'articles L. 761-1 du code de justice administrative.

### ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de l'arrêté du 7 mai 2020 du maire de Sanary-sur-Mer portant plan de déconfinement local concernant les établissements scolaires, crèches et micro-crèches, est suspendue.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Sanary-sur-Mer, sur le fondement des dispositions de l'articles L. 761-1 du code de justice administrative, sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet du Var et à la commune de Sanary-sur-Mer.

Fait à Toulon le 28 mai 2020.

Le Vice-président

Juge des référés,

Signé

Ph. Harang

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Le greffier en chef,