

XIIème Séminaire d'étude sur l'autonomie locale

Alessandria 8 octobre 2020

La prise en compte de l'identité locale : le cas des langues régionales

Olivier LECUCQ

Professeur de droit public, Directeur de l'IE2IA

Univ Pau & Pays Adour, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, IE2IA, Pau, France

Pour commencer, je serais tenté de m'excuser du sujet que je vais aborder car il est relatif à un aspect de la lutte en France contre le virus covid. M'excuser car, en tant que citoyen, on affronte chaque jour, depuis des mois, dans la difficulté et parfois dans la douleur, le coronavirus et ses conséquences, et en tant qu'universitaire, on a l'impression, j'exagère à peine, que c'est à peu près le seul sujet qui existe dorénavant en droit. Et qu'il vaut bien mieux par conséquent envisager d'autres sujets pour nous évader et nous réjouir un peu.

Cependant, il y a un aspect de cette lutte, parmi d'autres d'ailleurs, qui intéresse beaucoup les collectivités et la démocratie locales, c'est celui, pour le dire simplement, du niveau d'intervention entre le central et le local pour lutter contre le virus. Quelles autorités décident des mesures à prendre ? Quelles autorités décident d'imposer les gestes barrières et d'obliger le port du masque, de limiter voire d'interdire les déplacements, de confiner la population chez elle, de restreindre voire de prohiber les rassemblements publics comme les rassemblements privés. Qui décide de fermer les commerces, les restaurants, les bars, les lieux sportifs, sociaux et culturels. Bref, qui décide finalement en situation de crise grave, comme il en va de la catastrophe sanitaire que nous connaissons ?

Compte tenu de l'extraordinaire impact de la lutte contre le virus sur les droits et libertés des individus, sur la vie sociale et sur l'économie, c'est

évidemment une question essentielle. Et c'est d'ailleurs assurément une thématique à laquelle le droit comparé peut beaucoup apporter.

En France, un constat s'impose, et je crois justement qu'il est largement partagé avec beaucoup d'autres pays. En cas de crise grave, tous les regards se tournent vers l'Etat. Et en l'occurrence, pour faire face à la pandémie, l'Etat constitue, au nom de sa puissance régaliennne et de l'intérêt général, un niveau d'intervention incontournable. Il est l'acteur majeur, pour ne pas dire exclusif de la lutte contre la pandémie.

Pour nous en rendre compte, permettez-moi de commencer par un petit tour d'horizon des décisions qui ont été prises en France, en me concentrant évidemment sur les plus importantes, pour faire face à la pandémie déclarée au début de cette année.

1) Tour d'horizon des mesures les plus importantes de lutte contre le virus

Deux pouvoirs sont d'abord entrés en action.

Le pouvoir du ministre de la santé, d'un côté. Ce pouvoir ressort d'une loi de 2007 qui a introduit dans le code de la santé publique un chapitre consacré aux menaces sanitaires. Cette loi a été conçue à la suite de la première épidémie chinoise de SARS en 2002 qui nous avait épargnés mais dont on avait pu mesurer le risque ; en souvenir aussi de la canicule de 2003 qui avait causé près de 15000 morts dans notre population âgée.

Il s'agit d'un pouvoir de police administrative spéciale pour faire face à ce type de menaces, dites menaces sanitaires, et qui permet au ministre de la santé de prendre à cet égard toutes mesures utiles. Les premières décisions prises, dès le mois de janvier, ressortent de ce pouvoir de police spéciale : mise en quarantaine des personnes venant de Chine, réquisition de masques et limitation des rassemblements.

Second pouvoir, celui du Premier ministre qui intervient ensuite, notamment avec un très important décret du 16 mars par lequel il décide de confiner l'ensemble de la population française à son domicile.

Ce décret a été pris sur la base de deux jurisprudences très anciennes du Conseil d'Etat. La première jurisprudence (fixée dans l'arrêt Labonne de 1919) reconnaît un pouvoir de police générale au Premier ministre qui lui permet, même sans habilitation législative, de prendre toute mesure nécessaire à l'échelle nationale pour sauvegarder l'ordre public. La seconde jurisprudence (fixée dans les arrêts Heyriés 1918, Dame Dol et Laurent, 1919) consacre la théorie des circonstances exceptionnelles qui permet, même *contra legem*, de prendre toute mesure rendue nécessaire pour faire face à de graves situations de crise, à des circonstances exceptionnelles. Donc en l'occurrence une mesure générale de confinement pour faire face à la pandémie.

A vrai dire, on aurait pu se contenter de ces fondements, police spéciale du ministre de la santé et police générale du Premier ministre, pour justifier toutes les mesures prises pour lutter contre le virus, aussi rigoureuse pour les libertés soient-elles. Le législateur a cependant éprouvé le besoin, et on peut le comprendre, d'intervenir en créant, par la loi du 23 mars, un nouveau régime d'exception, l'état d'urgence sanitaire. Ce régime est déclenché en vue de faire face, non plus à une simple menace sanitaire, mais à une catastrophe sanitaire.

L'état d'urgence sanitaire est ainsi entré en vigueur le 23 mars et c'est sur la base de ce nouveau pouvoir de police spéciale d'exception que le Premier ministre a pris de nouveaux décrets en mars, avril, mai et juin, par lesquels il a d'abord prolongé le confinement et par lesquels il a ensuite pris toutes les mesures propres à accompagner le déconfinement et à éviter la reprise du virus.

A ce stade, le constat est par conséquent sans appel, ce sont les pouvoirs de police nationaux qui sont intervenus quasi-exclusivement pour faire

face à la première vague de l'épidémie. A charge pour les autorités locales, en particulier les préfets, de veiller à la bonne application de cet ensemble de mesures nationales.

Premier enseignement donc majeur du droit de crise sanitaire, en France en tout cas, c'est que les collectivités territoriales n'interviennent finalement que très marginalement, en complément le cas échéant des mesures étatiques.

Cette omniprésence rigoureuse de l'Etat a été largement acceptée lors de la première vague du virus. Elle crée en revanche un certain nombre de réactions, voire des résistances, au plan local face aux mesures étatiques de plus en plus strictes qui sont prises pour lutter contre la seconde vague que nous rencontrons malheureusement actuellement.

On peut prendre l'exemple des fortes réactions à Marseille après que le préfet, c'est-à-dire le représentant de l'Etat dans le département, a récemment décidé la fermeture des bars et des restaurants. Les réactions ont été virulentes non seulement du côté des intéressés, les gérants de bars et restaurants, et on les comprend puisqu'on les prive de faire marcher leur commerce et de gagner leur vie, mais aussi du côté des autorités locales qui ont considéré qu'elles étaient oubliées par l'Etat alors que, selon elles, elles étaient les mieux à même d'apprécier la situation et de décider des bonnes mesures à prendre. Ces exemples d'incompréhension locale se sont multipliés, y compris à Paris.

Par rapport à ces cas d'incompréhension qui se répètent, je souhaiterais maintenant attirer votre attention sur deux points. D'une part, premier point, voir si, et dans quelle mesure, les autorités locales sont en mesure d'intervenir également dans la lutte contre le virus. D'autre part, second point, faire le constat que la politique nationale, étatique donc, de lutte contre le virus a évolué en ce sens qu'elle cherche davantage à s'adapter à la situation locale, elle se territorialise davantage.

Quelques mots donc sur pouvoir d'intervention local d'abord, puis quelques mots sur l'action de l'Etat de plus en plus territorialisée.

2) Le pouvoir d'intervention locale

S'agissant de la possibilité pour les autorités locales d'intervenir contre la pandémie, beaucoup d'observateurs et d'acteurs estiment qu'il serait opportun, et fondé, de leur faire davantage confiance pour décider des bonnes mesures à prendre pour lutter contre le virus. Evidemment, le virus ne circule pas partout de la même manière et la contamination et ses conséquences ne sont pas les mêmes ici à Pau qu'à Paris, à Marseille, ou au fin fond de l'Auvergne. En conséquence, dans le cadre d'une réglementation étatique, pourquoi ne pas laisser davantage les autorités locales évaluer la situation et décider des mesures en conséquence.

Surtout qu'il existe un pouvoir qui pourrait être adapté, au moins dans les villes importantes, c'est le pouvoir de police du maire. Depuis très longtemps en effet, le maire est chargé de la police municipale sur l'ensemble du territoire de la commune. Or la police municipale qui a pour objet d'assurer l'ordre public compte parmi ses compétences celle :

5° (Le soin) de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les maladies épidémiques ou contagieuses;

C'est d'ailleurs sur ce fondement que de nombreux maires ont voulu prendre des mesures locales de lutte contre le virus actuel.

Et c'est à propos du recours contre un arrêté d'un maire imposant le port du masque dans la commune que le Conseil d'Etat a établi la jurisprudence sur la capacité d'un maire de prendre une mesure de police sanitaire dans le cadre de la lutte contre le coronavirus. Il s'agit de sa décision du 17 avril 2020.

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat rappelle d'abord les dispositifs de police spéciale que nous avons soulignés il y a un instant permettant au Premier ministre, au ministre de la santé et aux préfets d'intervenir.

Puis il rappelle les pouvoirs de police générale du maire et enfin il indique comment ce dernier est susceptible légalement de les exercer dans les circonstances actuelles. Il en ressort que le maire peut prendre des dispositions pour assurer la bonne application des mesures de l'Etat. En revanche, nous dit le Conseil d'Etat, l'application de la police spéciale fait obstacle :

« 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'Etat.) »

(Donc pour pouvoir intervenir, le maire doit) sauf s'il justifie de raisons impérieuses liées à des circonstances locales et si les mesures prises ne compromettent pas la cohérence et l'efficacité des décisions de l'Etat.

Les jugements des tribunaux administratifs rendus par la suite montrent que ces conditions sont assez rarement réunies. De nombreuses décisions municipales ont ainsi été censurées en ce qui concerne notamment le port du masque, la limitation des déplacements ou la fermeture d'écoles.

De ce point de vue, l'on peut donc déduire que la marge de manœuvre des autorités locales est très faible. Les collectivités locales en sont réduites à des mesures d'accompagnement de portée limitée qui concernent par exemple, l'accueil des enfants, le suivi des personnes âgées ou des SDF, ou encore l'aide économique d'entreprise en difficulté.

Cela qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas une territorialisation, ou une localisation si l'on préfère, de la lutte contre le virus.

C'est le second point que je voudrais rapidement aborder.

3) La territorialisation de la lutte de l'Etat contre le virus

A vrai dire, l'Etat a toujours eu une approche différenciée des mesures de lutte contre le virus en fonction des circonstances locales. Ce qui est logique puisque, on l'a dit tout à l'heure, le virus ne circule évidemment pas partout de la même manière et les ravages qu'il provoque sont plus ou moins importants selon l'endroit où on se trouve sur le territoire. Ainsi, depuis le début de la crise l'Etat a pris l'habitude de classer les départements en fonction de leur degré de contamination et de réagir en fonction de ce degré de dangerosité.

Toutefois, on observe que cette logique de territorialisation s'est largement accentuée depuis la fin du confinement et avec la reprise du virus depuis la fin du mois d'août. Ainsi, les décrets qui ont été pris au cours de l'été (notamment le décret du 10 juillet 2020) se focalisent beaucoup plus clairement sur le rôle du préfet, représentant de l'Etat. C'est en effet le préfet qui doit évaluer la situation dans son département et prendre les mesures adéquates. Parfois, le ministre de la santé, voire le Premier ministre, prennent directement la main comme il en est allé à Marseille, mais de manière générale, c'est au préfet, d'agir pour lutter localement contre la propagation du virus. Et avec la seconde vague du virus que nous connaissons actuellement, les préfets interviennent vigoureusement partout où les signaux sont au rouge.

Tout cela nous conduit à un second enseignement majeur. La catastrophe sanitaire que nous affrontons rend sans aucun doute nécessaire l'action de l'Etat, l'Etat étant un échelon incontournable pour lutter efficacement contre la pandémie. Mais la lutte contre le coronavirus montre aussi que l'évaluation de la situation locale est indispensable pour prendre les bonnes mesures. C'est pourquoi, il paraît également indispensable de rapprocher davantage les collectivités locales de la décision. Les préfets sont censés consulter les autorités locales, les maires en particulier. Ils le

font le plus souvent, mais il serait bon d'aller plus loin et que la décision soit réellement une décision partagée. Elle serait mieux acceptée et elle serait sans doute plus efficace.