



CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2021

Note de synthèse et de propositions à partir d'un dossier portant sur un sujet de

DROIT PUBLIC

EPREUVE N° 5

Durée : 4 h
Coefficient : 3

SUJET : A partir du dossier joint, vous rédigerez une note de synthèse et de propositions sur la position des collectivités territoriales face à la crise sanitaire.

DOCUMENTS JOINTS :

Document n°1 : T CHEVANDIER et A RAMEL, « Les pouvoirs de police en cas de crise sanitaire : la répartition des rôles entre autorités centrales, déconcentrées et locales », La lettre d'actualité juridique, Cabinet Seban et associés, mai 2020.

Page 2

Document n°2 : H LOR, « Le Conseil d'État précise le pouvoir de police du maire en période d'urgence sanitaire », Dalloz Actualités, 24 avril 2020.

Page 6

Document n°3 : « Analyser le risque de responsabilité pénale des élus et des fonctionnaires territoriaux face au Covid-19 », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°8, 22 février 2021

Page 13

Document n°4 : « S'enrichir des retours d'expérience et des démarches résilientes mises en place par les collectivités dans la gestion de la crise sanitaire », *La Semaine Juridique Administration et Collectivités territoriales* n° 8, 22 Février 2021, 2061

Page 26

Document n°5 : Geoffrey Beyney, « Brèves observations sur les collectivités territoriales et intercommunalités à l'épreuve du Covid-19 », Horizons publics, Juillet 2020.

Page 41

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature ou nom, grade, même fictifs. Les épreuves sont d'une durée limitée.
- Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Chaque page doit être numérotée avant la fin de l'épreuve
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

La limitation de la diffusion du coronavirus « Covid-19 » passe par l'édiction de mesures de police, qui peuvent relever du préfet ou du maire. S'il n'y a pas d'ambiguïté quant à la mise en œuvre des mesures concernant les contrôles aux frontières et les quarantaines qui relève des autorités centrales, la gestion de l'épidémie au sein du territoire national met en concurrence les pouvoirs de police du maire et du préfet.

1 – La mise en œuvre des dispositifs de contrôles aux frontières et de quarantaines :

C'est le règlement sanitaire international, adopté en 2005 par l'Assemblée mondiale de la santé de l'OMS qui constitue le cadre réglementaire global de protection contre la propagation internationale de certaines maladies. Plus précisément, en France, ce sont les dispositions des articles L. 3115-1 et suivants du Code de la santé publique (CSP) qui prévoient l'ensemble des mesures applicables pour prévenir la propagation des épidémies.

L'article L. 3115-4 du CSP habilite ainsi le préfet à interdire la libre circulation d'un moyen de transport dans l'attente de la réalisation d'inspections, ou encore à « mettre à l'isolement ou faire procéder à la désinfection de bagages, moyens de transport, conteneurs, marchandises, cargaisons ou colis postaux affectés ».

La prévention de la propagation des maladies peut également justifier des mesures individuelles, prises par le préfet, et notamment, « l'isolement ou la mise en quarantaine de personnes atteintes d'une infection contagieuse ou susceptibles d'être atteintes d'une telle infection, sur proposition du directeur général de l'agence régionale de santé » (CSP, article L. 3115-10).

Ajoutons, enfin, que se pose également la question du contrôle de la sortie du territoire national en cas d'apparition ou de développement de l'épidémie en son sein.

C'est là l'article L. 3115-9 du CSP, qui prévoit la compétence du préfet pour édicter diverses mesures pour éviter la propagation internationale du virus. C'est lui qui organise les contrôles sanitaires aux différents points d'entrée du territoire (frontières, ports, aéroports). Il peut aussi refuser l'accès au moyen de transport aux voyageurs ayant refusé de se soumettre aux contrôles.

La mise en œuvre de ces mesures privatives de liberté est précisée aux articles R. 3115-3-1 et suivants du CSP.

2 – La prévention et le confinement des épidémies sur le territoire national : la répartition des pouvoirs du ministre de la santé, du préfet et du maire :

Les mesures présentées ci-dessus constituent le cadre juridique concernant l'entrée et la sortie du territoire. Se pose également la question des mesures de police visant à limiter la propagation de l'épidémie sur le territoire, une fois que le virus y circule déjà. Comme souvent dans pareilles circonstances, la limite entre pouvoirs de l'Etat, souvent représenté par le préfet, et pouvoirs du maire, reste difficile à tracer. Pour autant, chaque acteur a son rôle à jouer.

a – Les pouvoirs de police du ministre de la santé et du préfet :

i – Le dispositif en cas de « menaces sanitaires graves »:

C'est par une loi n° 2004-806 du 9 août 2004 qu'a été introduit le dispositif consacré aux menaces sanitaires graves.

Il en découle l'article L. 3131-1 du CSP qui dispose que :

« 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 ».

Si le ministre dispose donc de prérogatives très larges, il peut, en vertu de l'alinéa 2 du même article, habilitier le préfet à « prendre toutes les mesures d'application de ces dispositions, y compris des mesures individuelles. Ces dernières mesures font immédiatement l'objet d'une information du procureur de la République ».

ii – Les mesures prévues en cas de « danger ponctuel imminent pour la santé publique ».

En outre, le CSP contient, aux articles L. 1311-1 et suivants, un ensemble d'articles relatifs à la protection de la santé et de l'environnement, qui permet l'adoption de décrets en Conseil d'Etat, fixant les règles d'hygiène et « toutes mesures propres à préserver la santé de l'homme », en matière de « prévention des maladies transmissibles ».

Dans le cadre posé par cet article, donc s'agissant de la prévention des maladies transmissibles, l'article L. 1311-4 du CSP prévoit que « en cas d'urgence, notamment de danger ponctuel imminent pour la santé publique, le représentant de l'Etat dans le département peut ordonner l'exécution immédiate, tous droits réservés, des mesures prescrites par les règles d'hygiène prévues au présent chapitre ».

Notons que la notion de danger imminent a pu recevoir une lecture large, puisqu'il a été considéré, dans une affaire où le gérant d'un foyer de travailleurs migrants en avait coupé l'alimentation en eau à la suite d'un conflit avec les occupants, que l'injonction du préfet, au titre des présentes dispositions, de rétablir l'alimentation en eau avait été jugée légale par le Conseil d'Etat (CE, 23 juin 2000, req. n° 167258).

La conjugaison de ces deux articles permet de constater l'ampleur des pouvoirs dévolus à l'Etat : en cas de danger ponctuel imminent pour la santé publique résultant de la propagation d'une maladie contagieuse, le préfet est habilité à ordonner l'exécution immédiate des mesures propres à préserver la santé de l'homme, telles qu'envisagées dans le cadre d'un décret en Conseil d'Etat.

b – Les pouvoirs de police du maire :

L'article L. 2212-2, alinéa 5 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), confie au maire, au titre de son pouvoir de police administrative générale, « le soin de prévenir, par des

précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, [...] les maladies épidémiques ou contagieuses [...], de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours ».

Cet article est complété par les dispositions de l'article L. 2212-4 du même code, selon lequel, « en cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution de mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites ».

Si les précédents jurisprudentiels font défaut s'agissant des mesures de polices envisageables en cas d'épidémies, certains exemples permettent toutefois d'éclairer sur la latitude laissée au maire par le juge administratif.

C'est notamment sur le fondement de ces dispositions que les maires peuvent prendre des arrêtés de péril afin d'ordonner la démolition d'un immeuble (CE, 6 novembre 2013, Maire de Cayenne, req. n° 349245).

Le maire a donc un rôle important à jouer dans la prévention des épidémies sur le territoire de la commune.

c – La question de l'articulation entre pouvoirs de police du maire et pouvoirs de police du préfet :

En cas de carence du maire et après mise en demeure qui lui a été adressée, le préfet du département le supplée en vertu de l'article L. 2215-1 du CGCT. Cependant, la mise en demeure n'est pas un préalable si l'urgence de la situation le justifie (voir CE, 25 novembre 1994, Ministère de l'intérieur c Grégoire, Lebon tables, p. 832).

Reste à étudier une question centrale s'agissant de la mise en œuvre des pouvoirs de police administrative en matière de lutte contre les maladies contagieuses.

On a en effet vu que le maire est légitime à intervenir au titre de ses pouvoirs de police administrative générale et sur le fondement des dispositions de l'article L. 2212-4 du CGCT. En parallèle, le préfet peut intervenir en cas de « menaces sanitaires graves » ou de « danger ponctuel imminent pour la santé publique », investi en ce sens de pouvoirs de police spéciale.

En cas de concurrence de pouvoirs de police générale (donc en pratique entre l'Etat ou son représentant et l'édile), le maire doit s'abstenir de prendre une mesure allant à l'encontre de celle édictée par les autorités de l'Etat. Le maire peut cependant, depuis un arrêt fameux, « prendre sur le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses » (CE, 18 avril 1902, commune de Nérès-lesBains).

Dans certains cas, les conditions d'intervention du maire sont encore plus contraintes. Lorsque la police spéciale de l'autorité qui en est investie est qualifiée d'« exclusive », le maire ne peut intervenir, au titre de son pouvoir de police générale, qu'en cas de « péril grave et imminent ».

Ainsi, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a considéré que l'existence de pouvoirs de police spéciale, reconnus au préfet en application de l'article L. 1311-4 du CGCT, ne fait pas

obstacle à ce que le maire, en présence d'un péril grave et imminent, use de ses pouvoirs de police générale pour assurer le maintien de la sécurité publique, sauf si cet usage, hors du cas d'urgence susmentionné, a eu pour objet ou pour effet de ne pas respecter la procédure prévue par la police spéciale (CAA Bordeaux, 17 octobre. 2006, req. n° 03BX01503).

Dans le même sens, le Conseil d'Etat a autorisé un maire à interdire les cultures agricoles dans le périmètre d'un point d'eau dont la teneur élevée en nitrate menaçait les habitants de sa commune d'un péril imminent, sur le fondement de l'article L. 2212-4 du CGCT. Toutefois, le Conseil d'Etat a bien précisé que le maire « ne saurait s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale de l'eau qu'en cas de péril imminent » (CE, 2 décembre 2009, Commune de Rachecourt-sur-Marne, req. n° 309684).

Il résulte donc de ce qui précède que les polices administratives spéciales de l'Etat, dont est investi le préfet sur le territoire de sa compétence et dont il est présentement question, sont des polices spéciales exclusives de l'Etat. Par conséquent, l'intervention du maire en vue de prévenir les maladies épidémiques ou contagieuses n'est possible qu'en cas de péril grave et imminent et donc très encadrée par le juge. Gageons néanmoins (et malheureusement) que dans la situation de risque pandémique majeur dans lequel se trouve la France, cette condition serait considérée comme aisément remplie par le juge administratif s'il venait à être saisi. Gageons également que, si des circonstances locales faisaient apparaître les mesures préfectorales comme insuffisantes pour garantir la sécurité des citoyens, l'inaction du maire lui serait inévitablement reprochée.

Document n°2 : Hélène LOR, « Le Conseil d'État précise le pouvoir de police du maire en période d'urgence sanitaire », *Dalloz Actualités*, 24 avril 2020.

Le Conseil d'État limite l'intervention du maire en période d'urgence sanitaire aux seules mesures répondant à des motifs impérieux propres à la commune qui s'inscrivent en cohérence avec l'action gouvernementale.

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré par la loi du 23 mars 2020, et des dérogations à l'interdiction de déplacement prévues par le décret du même jour, un arrêté n° 2020-167 du maire de Sceaux du 6 avril 2020 avait assujéti tout déplacement dans l'espace public des personnes de plus de dix ans au « port d'un dispositif de protection buccal ~~et (masquer)~~ », étant précisé qu'« à défaut d'un masque chirurgical ou FFP2, les usagers de l'espace public de plus de dix ans peuvent porter une protection réalisée par d'autres procédés à la condition que ceux-ci couvrent totalement le nez et la bouche » (art. 2).

La mesure était motivée par la circonstance que, « dans le contexte sanitaire actuel, le port généralisé d'un masque par la population constituerait une addition logique aux mesures barrières actuellement en vigueur », et s'appuyait sur les recommandations de l'Académie nationale de médecine pour que soit rendu obligatoire le port d'un masque « grand public », et que la levée du confinement s'accompagne, notamment, du port obligatoire d'un masque « grand public » ou « alternatif ».

En application des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la Ligue des droits de l'homme avait saisi le tribunal administratif de Cergy-Pontoise d'un référé-liberté dirigé contre l'arrêté du maire de Sceaux du 6 avril 2020, en soutenant qu'il constituait une atteinte grave et manifestement illégale, notamment, à la liberté d'aller et venir et à la liberté personnelle.

Par une ordonnance de référé du 9 avril 2020, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise avait fait droit à sa requête et suspendu l'exécution de l'arrêté du maire de Sceaux, après avoir relevé, notamment, qu'« aucun risque propre à la commune de Sceaux », et donc aucune « circonstance locale particulière », ne justifiait la mesure prise au niveau local qui, de surcroît, ajoutait « une condition supplémentaire aux restrictions déjà importantes à la liberté d'aller et venir édictées par les autorités de police nationale » et créait « une restriction nouvelle à la liberté individuelle ».

La commune de Sceaux a interjeté appel de l'ordonnance de référé du 9 avril 2020.

Par une ordonnance n° 440057 du 17 avril 2020, le Conseil d'État a rejeté la requête en appel de la commune de Sceaux et précisé les modalités d'exercice du pouvoir de police administrative générale du maire dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

I - L'existence d'une police administrative spéciale de l'urgence sanitaire au niveau national ne fait pas obstacle à l'exercice par le maire de son pouvoir de police administrative générale à l'échelon local

Dans son ordonnance du 17 avril 2020, le Conseil d'État confirme, pour la première fois, la circonstance que le pouvoir de police administrative de l'État résultant des articles L. 3131-15 à L. 3131-17 du code de la santé publique – issus de la loi du 23 mars 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire – est un pouvoir de police administrative spéciale qui ne fait pas obstacle à

ce que le maire exerce, au niveau local, le pouvoir de police administrative générale qu'il tient des articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales :

« Par [ces dispositions], 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 » (consid. 5).

Le Conseil d'État insiste sur la circonstance que, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, le pouvoir de police administrative générale du maire n'est pas remis en cause :

« Les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales [...] 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 [...] » (consid. 6).

Ces précisions par la juridiction suprême étaient bienvenues, à plusieurs titres.

Comme l'a rappelé le Conseil d'État, aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales, la police municipale a pour objet, notamment, « la sécurité et la salubrité publiques », ce qui comprend, notamment, « 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, [...] les maladies épidémiques ou contagieuses ».

Au regard de l'objet de la police administrative spéciale de l'État en matière d'urgence sanitaire au niveau national, que reste-t-il de la police administrative générale du maire au niveau local, et comment s'articulent ces deux polices sur le territoire d'une commune ?

Jusqu'ici, seuls des tribunaux administratifs, saisis en premier ressort dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, et donc sous l'empire de la loi du 23 mars 2020 et du décret du même jour⁶, avaient précisé que l'existence d'une police administrative spéciale de l'État en matière d'urgence sanitaire ne remettait pas en cause l'exercice par le maire de son pouvoir de police administrative générale au niveau local en présence de circonstances locales particulières le justifiant.

En ce sens, le tribunal administratif de Caen, puis celui de Montreuil, saisis d'arrêtés municipaux de couvre-feu, respectivement, sur les communes de Lisieux et de Saint-Ouen-sur-Seine, ont jugé que le pouvoir de police administrative spéciale de l'État instauré par les articles L. 3131-15 à L. 3131-17 du code de la santé publique, « ne (faisait) pas obstacle à ce que, pour assurer la sécurité et la salubrité publiques le maire fasse usage, en fonction de circonstances locales particulières, des pouvoirs de police générale qu'il tient des articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ».

Dans l'ordonnance de référé du 9 avril 2020, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a suivi le même raisonnement en retenant que, « s'agissant en particulier du maire, ni les pouvoirs de police que l'État peut exercer en tous lieux dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, pour restreindre les déplacements des personnes, ni l'habilitation données au préfet

dans le département d'adopter des mesures plus restrictives en la matière, ne font obstacle à ce que, pour prévenir des troubles à l'ordre public sur le territoire communal, le maire fasse usage, en fonction de circonstances locales particulières, des pouvoirs de police générale qu'il tient des articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales pour aménager les conditions de circulation des personnes dans le cadre des exceptions au principe d'interdiction prévues par les dispositions précitées ».

Certes, saisi par le syndicat Jeunes Médecins, le Conseil d'État, dans une ordonnance de référé du 22 mars 2020, avait eu l'occasion de rappeler la persistance des pouvoirs de police administrative générale du maire dans le cadre de la lutte contre la propagation du covid-19 :

« [...] le maire [dispose], dans les conditions et selon les modalités fixées en particulier par le code général des collectivités territoriales, du pouvoir d'adopter, dans le ressort [...] 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 ».

Toutefois, cette ordonnance était intervenue avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire par la loi du 23 mars 2020, c'est-à-dire non pas sous l'empire des dispositions des articles L. 3131-15 à L. 3131-17 du code de la santé publique instaurant une police administrative spéciale de l'urgence sanitaire concentrée entre les mains du Premier ministre, du ministre chargé de la santé, et sur habilitation des deux premiers, du représentant de l'État dans le département, mais sous l'empire des dispositions des articles L.3131-1 et suivants du code de la santé publique, qui prévoient, au profit du ministre chargé de la santé, un pouvoir de police administrative spéciale en cas de « menace sanitaire », en dehors de toute déclaration d'un « état d'urgence sanitaire ».

En d'autres termes, l'ordonnance du 22 mars 2020 ayant été prise dans le cadre de l'exercice d'une police administrative spéciale distincte de celle instituée spécifiquement dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, la solution retenue par le Conseil d'État en termes de concours des polices administratives concernées ne s'imposait donc pas nécessairement en l'espèce.

Précisément, c'est au regard de l'absence d'intervention du Conseil d'État sur ce point dans le cadre de la loi et du décret du 23 mars 2020, qu'en l'espèce, tant la Ligue des droits de l'homme, intimée, que le ministère de l'Intérieur, observateur à la procédure, soutenaient que l'arrêté du maire de Sceaux du 6 avril 2020 était entaché d'incompétence, compte tenu du caractère exclusif qu'aurait revêtu le pouvoir de police administrative spéciale de l'État en matière d'urgence sanitaire.

À cet égard, la Ligue des droits de l'homme avait même sollicité du Conseil d'État la confirmation de l'ordonnance de référé du 9 avril 2020 « par substitution de motifs ».

Dans son ordonnance du 17 avril 2020, le Conseil d'État écarte cette argumentation et confirme la jurisprudence des tribunaux administratifs précités, et donc l'ordonnance de référé attaquée sur ce point, en précisant, néanmoins, les restrictions apportées au pouvoir de police administrative générale du maire dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, et partant, les conditions de légalité des mesures de police ainsi prises.

II - Les mesures de police administrative municipale en période d'urgence sanitaire sont soumises à des conditions de légalité renforcées

Le Conseil d'État précise, d'abord, que le maire, qui n'est pas privé de son pouvoir de police administrative générale dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, peut « 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 ».

Le Conseil d'État rappelle ici la faculté du maire d'exercer son pouvoir de police administrative générale pour accompagner ou faciliter, dans sa commune, la mise en œuvre de la règle décidée par les mesures de police sanitaire spéciale prises au niveau supérieur, national ou départemental.

De jurisprudence constante, le maire ne peut prendre, dans ce cadre, que des mesures plus restrictives qui s'imposent au regard d'exigences locales, ce que rappelle le Conseil d'État en donnant pour exemple une mesure d'interdiction d'accéder à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements, que pourrait légalement prendre un maire « au vu des circonstances locales ».

Un tel exemple fait écho, notamment, à l'arrêté n° 202007043 du 19 mars 2020 par lequel le maire de Bordeaux a interdit la circulation des cyclistes et des piétons sur l'ensemble des quais de Bordeaux, y compris les plateaux sur berges et les jardins, tant rive gauche que rive droite.

En tout état de cause, de telles mesures s'inscrivent en cohérence avec les termes de l'article 2 du décret du 23 mars 2020 qui précisent que, « 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 ».

Le pouvoir d'« organisation » de ces rassemblements et réunions incomberait alors au maire qui prendrait, le cas échéant, au vu des circonstances locales, une mesure d'interdiction sur le territoire de la commune. En ce sens, l'ordonnance de référé du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a fait référence à la mesure que pourrait prendre le maire, dans ce contexte, au titre de son pouvoir de police, « pour aménager les conditions de circulation des personnes dans le cadre des exceptions au principe d'interdiction » posé au niveau national.

Le Conseil d'État se garde ici de donner en exemple les mesures de police municipale instaurant un couvre-feu. Il convient de rappeler qu'en l'absence de circonstances locales justifiant l'intervention du maire, les arrêtés de couvre-feu pris dans les communes de Lisieux et de Saint-Ouen-sur-Seine ont fait l'objet d'une suspension par le juge administratif saisi en référé.

Le Conseil d'État précise, ensuite, les modalités du concours entre la police administrative spéciale de l'urgence sanitaire de l'État d'une part, et la police administrative générale du maire d'autre part, en posant pour principe que « [...] 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 » (consid. 6).

En d'autres termes, l'existence d'une police administrative spéciale de l'État pour lutter contre l'épidémie de covid-19 exclurait que le maire use de ses pouvoirs de police administrative générale dans le même but.

Cette position de principe se rapproche de l'argumentation développée par la Ligue des droits de l'homme et le ministre de l'Intérieur dans leurs écritures, tendant à faire valoir une prétendue incompétence du maire de Sceaux pour prendre l'arrêté contesté, au motif que la police administrative spéciale de l'État serait exclusive (v. I).

Si le principe ainsi posé par le Conseil d'État semble empreint de logique et de sagesse, il paraît, néanmoins, délicat à appliquer dans les faits.

Ainsi qu'il a été indiqué, le Conseil d'État a donné l'exemple d'une mesure de police municipale qui interdirait, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements, en la présentant comme une mesure légale car contribuant à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures édictées au niveau national.

Toutefois, ne pourrait-on pas considérer qu'une telle mesure aurait pour but de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, et partant, qu'elle empiéterait sur le pouvoir de police administrative spéciale de l'État en matière d'urgence sanitaire, de sorte que le maire serait incompétent pour la prendre ?

Appliquée au cas d'espèce, la question est la suivante : la mesure par laquelle le maire de Sceaux impose le port du masque dans l'espace public, au motif qu'il s'agit d'une « addition logique aux mesures barrière actuellement en vigueur », contribue-t-elle à la bonne application des mesures prises au niveau national, ou a-t-elle spécifiquement pour objet de lutter contre l'épidémie de covid-19, objet de la police municipale spéciale de l'état d'urgence sanitaire ?

Il semble que la frontière se trace au regard des circonstances locales invoquées par le maire qui, dès lors qu'elles sont légalement justifiées, permettraient d'écarter le grief d'empiétement de la mesure prise par le maire sur le champ de compétence de la police administrative spéciale de l'État.

Ainsi, le Conseil d'État précise que, par exception, le maire ne peut user de son pouvoir de police administrative générale pour prendre des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, en l'espèce l'épidémie de covid-19, qu'à une double condition.

D'une part, des raisons impérieuses liées à des circonstances locales doivent rendre l'édiction d'une mesure de police municipale indispensable (consid. 6) ; ce que le Conseil d'État désigne un peu plus loin comme étant « des raisons impérieuses propres à la commune » (consid. 9).

Il s'agit là d'une exigence supplémentaire apportée à la condition de circonstances locales particulières posée par le juge administratif en cas de concours entre polices administratives et rappelée, notamment, par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise dans son ordonnance de référé du 9 avril 2020.

Il convient de rappeler que n'ont pas été considérées par le juge comme étant constitutives de circonstances locales particulières justifiant que soit instauré un couvre-feu sur le territoire de la commune : des incendies de poubelles nocturnes ainsi que des traces d'effraction et des dégradations dans un stade sportif ; des difficultés sanitaires et des entorses aux mesures de confinement et de distanciation sociale dans le département, ainsi qu'un défaut de respect des règles de confinement dans la commune.

L'ajout apporté par le Conseil d'État à la condition des circonstances particulières requise au niveau local semble logique au regard de la rigueur imposée aux autorités centrales dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir de police administrative spéciale de l'urgence sanitaire.

En effet, au niveau national, les mesures de police administrative spéciale prises par les autorités centrales doivent être « strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu », s'agissant du Premier ministre, voire « strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu », s'agissant du ministre chargé de la santé et du représentant de l'État dans le département.

Dans ces conditions, les mesures prises par le maire à l'échelon local doivent répondre à un degré d'exigence encore plus fort, dès lors qu'elles revêtent un caractère plus contraignant et sont davantage restrictives de libertés.

En l'espèce, le Conseil d'État écarte les circonstances locales avancées par la commune de Sceaux – une population constituée à 25 % de personnes de plus de soixante ans, la fermeture des espaces verts qui représentent un tiers de la superficie communale, et la concentration des commerces alimentaires ouverts dans une unique rue piétonne – en jugeant que : « [...] ni la démographie de la commune de Sceaux ni la concentration de ses commerces de première nécessité dans un espace réduit, ne sauraient être regardés comme 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 [...] » (consid. 11).

D'autre part, outre la circonstance que le maire justifie de raisons impérieuses propres à sa commune, le Conseil d'État précise que la mesure ne doit pas compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises dans ce cadre par l'État.

Cette restriction paraît logique.

Si le maire agit, au titre de son pouvoir de police administrative générale, dans le même champ de compétence que l'État, au titre de son pouvoir de police administrative spéciale, il importe que son action s'inscrive dans le cadre des mesures qui ont été édictées au niveau national.

En l'espèce, l'arrêté du maire de Sceaux a assujéti le déplacement dans l'espace public à toute personne de plus de dix ans au « port d'un dispositif de protection buccal et nasal » (art. 1er).

Or, le Conseil d'État relève que, si le décret du 23 mars 2020 a été modifié et complété afin de maintenir l'interdiction de déplacement jusqu'au 11 mai 2020, en revanche, « il 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 » (consid. 8).

Il évoque un contexte « très contraint » dans lequel l'État est 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.

Dès lors, le Conseil d'État considère, qu'en imposant le port du masque dans sa commune alors même qu'aucune mesure en ce sens n'a été prise au niveau national dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19, l'arrêté du maire de Sceaux est susceptible de nuire aux mesures prises au niveau national.

L'article 2 de l'arrêté du maire de Sceaux précise, qu'« à défaut d'un masque chirurgical ou FFP2, les usagers de l'espace public de plus de 10 ans peuvent porter une protection réalisée par d'autres procédés à la condition que ceux-ci couvrent totalement le nez et la bouche ».

Sur ce point, le Conseil d'État relève, qu'en suggérant qu'une protection couvrant le nez et la bouche (masque ou autre) puisse être une protection efficace, l'arrêté du maire de Sceaux est de nature à induire en erreur les personnes concernées et à créer de la confusion dans les messages délivrés à la population par les autorités sanitaires compétentes.

Il en résulte qu'une telle mesure, outre la circonstance qu'elle ne répond à aucun motif impérieux propre à la commune, ne s'inscrit pas en « cohérence » avec les mesures prises au niveau national pour lutter contre l'épidémie de covid-19. Pire, elle est de nature à « brouiller » les messages diffusés à la population concernant le port du masque et donc à nuire à l'« efficacité » des mesures nationales.

À cet égard, il convient de préciser, qu'à la date de l'ordonnance du 17 avril 2020, aucune obligation généralisée de port d'un masque n'a été prise au niveau national. Le ministre des Solidarités et de la Santé a indiqué, lors de la conférence de presse du 21 mars 2020, que les masques étaient réservés en priorité aux professionnels de santé.

Le Conseil d'État rappelle ce point dans son ordonnance : « [...] une stratégie de gestion et d'utilisation maîtrisée des masques [a] été mise en place à l'échelle nationale afin d'assurer en priorité leur fourniture aux professions les plus exposées » (consid. 8), dans le prolongement de ce qu'il avait déjà affirmé le 15 avril 2020.

La circonstance que la commune de Sceaux indique avoir mise en œuvre des mesures pour que l'ensemble des habitants puissent disposer d'un masque de protection est indifférente pour le juge. Par ailleurs, l'arrêté du maire est destiné à s'appliquer à toute personne qui, sans être résidant de la commune, serait amené à s'y déplacer (consid. 12).

Par conséquent, le Conseil d'État constate que l'arrêté du maire de Sceaux ne répond pas aux conditions de légalité attendues d'une mesure de police municipale dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, telles qu'elles ont été précisées supra. Il retient donc l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale portée à la liberté d'aller et venir et au droit de chacun au respect de sa liberté personnelle, ainsi qu'une urgence à statuer dans les 48 heures, conformément à l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

Par son ordonnance du 17 avril 2020, le Conseil d'État confirme donc la persistance du pouvoir de police administrative générale des maires en période d'urgence sanitaire, tout en en restreignant fortement l'exercice.

D'abord, l'intervention des maires au niveau local pour lutter contre l'épidémie de covid-19 doit demeurer exceptionnelle ; les mesures prises devant se borner à celles qui sont « indispensables » pour répondre à un motif « impérieux » propre à la commune.

Or, en l'absence de précision quant à ce motif, on peut s'interroger sur le contexte local qui rendrait légale, par exemple, la mesure par laquelle un maire instaure, dans le cadre de l'urgence sanitaire, un couvre-feu dans sa commune, voire le durcit par rapport à la réglementation départementale. De la même façon, dans l'hypothèse où un déconfinement généralisé serait décidé au niveau national à partir du 11 mai 2020, au regard de quelles circonstances locales particulières, par exemple, les maires pourraient-ils régulièrement prolonger la mesure de confinement dans leur commune, à supposer qu'une telle mesure puisse être considérée comme « cohérente » avec les mesures prises au niveau national ?

En effet, les mesures prises par les maires au niveau local doivent, de surcroît, s'inscrire en cohérence avec celles édictées sur le plan national dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire : d'abord pour ne pas semer la confusion dans les messages qui sont délivrés par les pouvoirs publics ; ensuite, dans le but de garantir une application des mêmes règles pour tous sur tout le territoire national.

À cet égard, le président de la République, dans son adresse aux Français du 13 avril 2020, a exprimé son souci d'une cohérence dans l'application de la règle de droit, en rappelant la nécessité que les règles soient les mêmes partout, et en invitant les maires à limiter leur intervention.

Dans ce contexte, les maires sont encouragés à faire preuve de toujours plus de prudence dans la mise en œuvre de leur pouvoir de police.

En tout état de cause, les restrictions apportées par l'ordonnance du 17 avril 2020 au pouvoir de police des maires sont de nature à dissuader un peu plus, pour l'avenir, les initiatives locales.

Document n°3 : « Analyser le risque de responsabilité pénale des élus et des fonctionnaires territoriaux face au Covid-19 », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 8, 22 Février 2021, 2060

Entretien par Yvon Goutal avocat associé Cabinet Goutal, Alibert et Associés
et Laurent Fabre président de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Rennes

Bruno Leprat (BL) : M. Goutal, vous êtes avocat au sein du cabinet Goutal, Alibert et Associés. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Yvon Goutal (YG) : Le cabinet Goutal, Alibert et Associés compte 30 avocats localisés sur 6 sites en France. Nous intervenons majoritairement auprès des collectivités locales sur des matières de droit public et de droit pénal des affaires publiques. Nous avons suivi la crise du

Covid-19 pour le compte de notre clientèle, mais également de la presse. Nous avons par exemple travaillé sur le sujet avec La Gazette des Communes.

Cette crise n'a pas seulement influé sur notre réflexion juridique. Elle a également été l'occasion de bouleversements dans l'organisation de notre cabinet, au travers de l'accélération de la mise en place du télétravail, mais également de certains projets. Par exemple, nous envisagions de créer une filiale consacrée à la santé et à l'action locale. Or, les collectivités ont été saisies de nombreuses demandes dans le cadre de la crise sanitaire. Nous avons par conséquent mis en place cette filiale plus rapidement que prévu. Nous avons également en projet la création d'une structure dédiée à l'éthique publique dans le cadre du droit pénal des affaires publiques.

Le thème de cette journée est au carrefour de ces deux sujets essentiels pour nous. Je suis donc honoré d'y prendre part en si bonne compagnie.

BL : Cette période a-t-elle également été intense pour vous, M. Fabre ? Vous êtes magistrat et président de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Rennes.

Laurent Fabre (LF) : Au moment du premier confinement, je ne travaillais pas encore à Rennes, mais je présidais la cour d'assises de Nîmes.

La période a été étonnante. Nous avons pu constater au sein du ministère de la Justice une forte absence d'anticipation, en particulier en matière de dotation de matériel et d'informatique, avec par exemple des VPN surchargés en journée et qui ne fonctionnaient que de 22 heures à 4 heures du matin. Toutefois, nous avons réussi à assurer un fonctionnement minimal, en dépit du fait que la crise faisait suite à une autre période extrêmement pénible pour nous, celle de la grève des avocats, qui avait déjà eu des conséquences sur le fonctionnement des tribunaux.

BL : Vous avez une certaine connaissance du monde des collectivités territoriales.

LF : En effet. J'ai été successivement avocat, puis contractuel au sein de différentes collectivités territoriales, avant de passer un concours pour intégrer la magistrature.

BL : Le thème de notre échange est le suivant : « Analyser le risque de responsabilité pénale des élus et des fonctionnaires territoriaux face au Covid-19 » M. Fabre, sauriez-vous reformuler ce thème en le problématisant ?

LF : La responsabilité pénale angoisse particulièrement les élus et les décideurs locaux, alors que nous ne traitons en réalité que peu de dossiers la mettant en cause. Dans le cas particulier du Covid-19, les collectivités territoriales ne sont intervenues qu'en second rang. Au vu des nombreux recours déposés devant la Cour de justice de la République, les problèmes de responsabilité concernent, dans l'esprit des citoyens, davantage les décideurs nationaux, les ministres ou le président de la République, que les élus locaux, qui sont apparus en retrait dans le cadre de la crise. Ces derniers ne seront concernés, le cas échéant, que vis-à-vis de leur propre personnel.

BL : M. Goutal, quelle est votre position sur le thème avancé par l'Observatoire ?

YG : Je partage les propos de M. Fabre. D'une manière générale, la responsabilité pénale des décideurs publics n'est que rarement mise en cause. En ce qui concerne la crise du Covid-19 en particulier, je reprendrai les mots que Jean-Paul II a prononcés en 1978 : « N'ayez pas peur ». Plus simplement, je dirai que l'on ne raisonne jamais bien lorsque l'on essaie de se protéger pénalement. Pour se protéger sur le plan pénal, il est préférable d'être acteur engagé au sens administratif. La peur est mauvaise conseillère, et il n'y a pas matière aujourd'hui, pour les élus locaux ou les agents locaux, à paniquer (v. R. Méssa, La responsabilité pénale du maire en cas de menace sanitaire : JCP A 2020, 2172 ; V. Doebelin, La responsabilité des décideurs locaux dans la tourmente de la crise sanitaire du Covid-19 : JCP A 2020, act. 272).

BL : La crise a-t-elle renforcé les risques pénaux, potentiels ou réels, encourus par les décideurs territoriaux ?

LF : Je ne pense pas que cela soit le cas, même si les décideurs territoriaux ont pu, sur ce point, surréagir. Le mode d'élaboration de la loi de mai 2020 a été typique de ces surréactions. Dans un premier temps, la proposition sénatoriale indiquait que « nul ne [pouvait] voir engagé sa responsabilité pénale du fait d'avoir, pendant l'état d'urgence sanitaire, soit exposé autrui à un risque de contamination soit contribué à causer une telle contamination, à moins que les n'aient été commis volontairement ».

Cette proposition, qui avait le mérite de la franchise dans sa première rédaction, a été amendée, et a abouti à un texte « mi-chèvre mi-chou », qui n'apporte que peu à la loi existante. En effet, le Conseil constitutionnel, lorsqu'il a été saisi, a indiqué que la loi de mai ne se différenciait pas des dispositions de droit commun, et l'a par conséquent validé. Pour autant, cette loi montre que la crise a suscité un emballement, et a incité les décideurs à se protéger (L. n° 2020-546, 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire : JO 12 mai 2020).

BL : Néanmoins, à quel titre les décideurs ou les agents pourraient-ils être poursuivis ?

LF : Nous revenons ici aux textes déjà applicables, à savoir la loi Fauchon (L. n° 2000-647, 10 juill. 2000, JO 11 juill. 2000, p. 10484) qui prévoit, en cas d'imprudence, la mise en cause de la responsabilité pénale de l'auteur, si celui-ci est considéré comme l'auteur direct d'un dommage ayant causé des blessures ou la mort d'une personne.

Lorsqu'il est question d'un auteur indirect, la responsabilité pénale n'est engagée que si la personne incriminée (qui n'a pas contribué directement au dommage, mais a créé la situation permettant la réalisation de celui-ci) a commis une faute grave ou violé de façon manifestement délibérée une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi. Le cadre s'avère donc particulièrement restrictif, la loi Fauchon ayant été votée en ce sens afin de remédier à un phénomène de mise en cause des décideurs locaux (qui restait toutefois d'une ampleur limitée).

BL : Pouvez-vous rappeler le contexte de la loi de mai 2020 relative à l'urgence sanitaire que vous avez déjà évoquée ? Est-elle susceptible d'évoluer s'agissant de l'incrimination potentielle de certains décideurs ?

LF : Elle ne devrait pas changer en ce qui concerne les responsabilités des acteurs. Cependant, la crise du Covid-19 a été gérée, d'une manière générale, sur le mode de l'urgence, voire de celui de la surréaction. D'autres intervenants ont souligné ce matin la difficulté à articuler les différents textes publiés en lien avec cette crise, et cette difficulté a été particulièrement

marquée au sein de la justice en raison des nombreux textes légaux que nous avons reçus et qui se sont successivement remplacés.

Tout le monde a peur de la maladie et de ses conséquences, et beaucoup de décideurs ont souhaité savoir s'ils avaient fait le nécessaire. Des mesures ont été prises pour répondre à ce souhait, en tâchant d'articuler la nécessité d'assurer la sécurité des personnes et celle de maintenir la continuité de la vie.

BL : Sur le tchat, un participant souligne que les lois du 13 mai 1996 (L. n° 2000-647, 10 juill. 2000, JO 11 juill. 2000) et du 10 juillet 2000 (L. n° 2000-647, 10 juill. 2000, JO 11 juill. 2000) posaient déjà un cadre légal. La loi de mai 2020 était-elle alors nécessaire ?

LF : Cette loi apparaîtrait en effet superflue. En ce sens, le Conseil constitutionnel a indiqué que « les dispositions contestées ne diffèrent pas de celles de droit commun et s'appliquent de la même manière à toute personne ayant commis un fait susceptible de constituer une faute pénale non intentionnelle dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire. Dès lors, elles ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi pénale. »

BL : Vous laissez entendre que sur le plan personnel, psychologique ou politique, les responsables souhaitent avant tout se protéger, et ont l'obsession de ne pas être incriminés a posteriori pour leurs actions.

LF : Je ne dirais pas qu'ils ont une telle obsession. Toutefois, il existe chez eux la peur d'être impliqués dans des affaires pénales (ce qui est incontestablement pénible, que l'on soit témoin assisté ou mis en examen), alors même que ces affaires sont marginales. En effet, en début de semaine, la cour d'appel de Rennes n'avait à traiter qu'un seul dossier impliquant la responsabilité d'un élu local, et il s'agissait d'un dossier de harcèlement moral au travail qui avait donné lieu à un non-lieu en première instance. La peur de se trouver dans une telle situation conduit les responsables à prendre des mesures préventives parfois excessives.

Luc Brunet (LB) : Pouvez-vous rappeler le cadre général de la responsabilité pénale non intentionnelle, et les fautes qui peuvent être reprochées aux décideurs et aux agents territoriaux ?

LF : Si la personne incriminée est directement responsable d'une infraction, il sera question d'une faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de sécurité prévue par la loi ou un règlement. Néanmoins, cette imprudence n'est réprimée que si elle a causé un dommage ou la mort d'une autre personne. L'infraction peut également être aggravée en cas de faute lourde.

Dans la plupart des dossiers dont j'ai eu connaissance, le parquet était bien en peine d'indiquer à quelle obligation de sécurité prévue par la loi ou un règlement il avait été fait manquement. La notion de mise en danger doit également être prise en compte lorsque la faute s'est matérialisée par la violation d'un règlement, mais que celle-ci n'est pas constitutive en elle-même d'une autre infraction pénale (par exemple, un excès de vitesse).

Lorsque le dommage est commis de manière indirecte, l'auteur de celui-ci, pour être impliqué, doit avoir commis une faute délibérée ou une faute caractérisée qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer. Ainsi, la loi est suffisamment restrictive pour que les cas de mise en cause de la responsabilité des élus soient peu fréquents.

BL : Certains ministres craignent d'être mis en cause devant la Cour de justice de la République (CJR). Quelles procédures sont-elles déjà engagées auprès de cette institution ? Celle-ci a-t-elle déjà, par le passé, suscité autant de débats qu'aujourd'hui ?

LF : M. Macron et M. Hollande ont tous deux estimé que la Cour de justice de la République devait être supprimée. Il est intéressant de constater que cette institution revient au premier plan, alors qu'il était plutôt question de la faire disparaître.

La Cour de justice de la République a été conçue pour juger des ministres qui ont commis des infractions pénales dans le cadre de leur fonction. Elle implique une procédure complexe, qui prévoit plusieurs filtres avant toute saisine. Lorsque les affaires sont présentées à la CJR, la formation de jugement est composée de six députés et six sénateurs, auxquels s'ajoutent trois magistrats professionnels issus de la Cour de cassation.

Maintenant que cette Cour est saisie dans le cadre de la crise du Covid-19, il sera d'autant plus difficile de la supprimer, car cela apparaîtra comme une forme d'« autoamnistie ». La première affaire qu'elle a eue à juger est celle du sang contaminé. Trois responsables politiques avaient alors été poursuivis : M. Fabius et Mme Dufoix, qui ont été acquittés, ainsi que M. Hervé, ministre de la Santé, qui a été condamné mais dispensé de peine en raison de l'opprobre qu'il avait déjà subi du fait de sa mise en cause devant la CJR.

73 plaintes sont aujourd'hui en voie d'instruction en lien avec la crise du Covid-19 par la Cour de justice de la République, ce qui pose problème pour les magistrats concernés, qui n'avaient jamais eu jusqu'à présent à traiter autant de dossiers.

De plus, cette volonté de pénaliser les événements n'est pas sans interroger. En ce sens, Mme Dufoix avait indiqué qu'elle se sentait « responsable, mais pas coupable ». Faut-il condamner à des peines voire clouer au pilori les responsables politiques, ou bien la mise en cause de leur responsabilité, y compris politique, dans le cadre de la gestion de la crise est-elle suffisante ? Les rapports parlementaires qui seront rédigés sur la gestion de la crise du Covid-19 feront sans doute cette nuance.

En revanche, il reviendra à la Cour de justice de la République de dire si les responsables ont seulement mal fait leur travail, ou s'ils ont commis des infractions en mettant en danger des personnes ou en étant à la source du décès de certaines d'entre elles.

BL : Qui ont déposé ces plaintes, et sont-elles recevables ?

LF : Un certain nombre de plaintes ont d'ores et déjà été admises par la CJR. Une élue locale a vu sa plainte retenue : elle a contracté le Covid-19 en tenant un bureau de vote lors du premier tour des élections municipales dans des conditions imparfaites sur le plan sanitaire. D'autres plaintes concernent l'absence de mise à disposition de masques au début de la crise. La plupart des plaintes reçues par la CJR à ce stade relèvent de ces deux catégories.

À ma connaissance, la Cour de justice de la République n'a pas encore reçu de plaintes liées à l'exposition au risque de contamination de certaines catégories particulières de la population qui ont poursuivi leur activité pendant le confinement (par exemple, les policiers ou les caissières dans les supermarchés).

BL : Quelle est la prochaine étape pour la Cour de justice de la République ?

LF : Le processus sera long. La commission d'admission confirmera la recevabilité des plaintes. Ensuite, celles-ci seront instruites, et à l'issue de cette instruction, des personnes pourraient comparaître devant la CJR, mais nous ne pouvons pas attendre d'avancée concrète avant 4 à 5 ans. En outre, la Cour de justice de la République étant composée à majorité de parlementaires, ses décisions seront considérées comme partiales quoiqu'il advienne.

BL : Le nombre de 73 plaintes est-il important compte tenu de l'ampleur de la crise du Covid-19 et du nombre de personnes ou d'institutions qui pourraient légitimement souhaiter interpellier les ministres devant des tribunaux ?

LF : Il me semble particulièrement élevé, et correspond à une évolution sociétale. S'il s'avère que les ministres ont mal géré la crise, la solution la plus raisonnable consiste à voter pour d'autres personnalités politiques lors des prochaines élections, mais la volonté de les traduire au pénal se fait de plus en plus forte, alors même que des commissions parlementaires ont d'ores et déjà réalisé un travail important sur la gestion de la crise.

BL : Les participants au tchat demandent quel est le délai de prescription ?

LF : En matière délictuelle il est de 6 ans.

BL : Me Goutal, quel est votre regard sur le nombre de plaintes déposées auprès de la CJR ?

YG : Ce nombre est délirant pour une juridiction comme la Cour de justice de la République. Il illustre le décalage qui peut exister aujourd'hui dans les perceptions. En effet, le risque de condamnation au terme de ces procédures est quasiment nul, si nous nous fondons sur les conclusions de l'affaire du sang contaminé. Le fait que 73 plaintes aient malgré tout été déposées montre qu'il existe un besoin de plainte plutôt qu'un besoin de justice pénale. Plus largement, quelle que soit la juridiction saisie, pour les justiciables soumis à la juridiction pénale, ce sont avant tout les enquêtes qui sont les plus pénibles. Elles n'aboutissent généralement pas à la saisine d'un juge d'instruction, mais leur imposent de s'expliquer à de nombreuses reprises sur des faits qui datent de plusieurs années. Ils se sentent alors personnellement mis en cause. La confrontation avec le système judiciaire est toujours difficile, et pour les élus et les fonctionnaires territoriaux, le risque se trouve dans cette confrontation plutôt que dans la condamnation, qui reste très rare.

Notre travail ne consiste pas tant à défendre des personnes qui ont passé tous les filtres judiciaires (qui sont efficaces et qui font que très peu de « mis en cause » sont renvoyés devant le tribunal correctionnel), mais de faire en sorte que les procédures durent le moins longtemps possible.

En pratique, ce sont souvent les cinq premières minutes de confrontation avec les services de police ou de gendarmerie qui déterminent l'année qui suit. Nous exprimons-nous simplement et clairement, ou bien bredouillons-nous ou commençons-nous à maquiller les faits ? Sommes-nous intelligibles, sachant que le milieu de l'action locale est très peu connu des fonctionnaires d'état et des magistrats ? Les enquêteurs ne savent rien de la répartition des compétences entre les collectivités. Il est donc nécessaire de se montrer clair, afin de sortir le plus rapidement possible du processus judiciaire répressif.

Être convoqué devant la Cour de justice de la République, c'est déjà subir une peine. Les 73 plaintes impliqueront donc des moments difficiles pour un certain nombre de personnes, qui devront se justifier devant cette juridiction.

BL : Un internaute se demande si, sur le plan du droit, mais également de la psychologie collective, un responsable et un coupable sont toujours nécessaires.

LF : L'affaire de la catastrophe de Furiani (l'effondrement d'une tribune du stade qui a causé plusieurs morts et blessés) a constitué un tournant. Certaines des victimes avaient une présence médiatique et n'ont pas admis qu'elles pouvaient se retrouver dans un fauteuil roulant et ne recevoir qu'une simple indemnité.

La pénalisation de la société constitue aujourd'hui une tendance sociologique. Lorsqu'une personne subit un dommage, elle ne se contente plus d'une indemnisation. Elle veut comprendre pourquoi cela lui est arrivé, et veut identifier une responsabilité pénale, et donc un coupable. La loi Fauchon est née après la mise en cause d'élus par des personnes dont, par exemple, les enfants avaient été tués sur des aires de jeu.

YG : Toute affaire n'a pas nécessairement de coupable. L'idée qu'un dommage implique nécessairement un coupable au sens pénal du terme constitue une absurdité intellectuelle, et nie la logique pénale. Aujourd'hui, les textes de loi sont menaçants, et leur mise en œuvre peut l'être également. Par exemple, les mécanismes de jugement des homicides et des blessures involontaires se fondent sur un fonctionnement inversé : c'est la gravité du dommage ou de l'accident qui détermine la peine encourue, quel que soit le comportement de l'accusé. La logique qui s'applique veut que si une personne est décédée, la peine se doit d'être lourde. Or, si la peine se doit d'être lourde, nous aurons tendance à rechercher un coupable. De tels mécanismes peuvent tromper les esprits.

De même, lorsqu'il est question de favoritisme, une irrégularité administrative est automatiquement perçue comme un facteur, un élément, de culpabilité pénale. Ce mécanisme est inacceptable, qui conduit également à ce qu'un conflit d'intérêts simplement apparent suffise à engager la responsabilité pénale des décideurs. Il conduit certains de ces derniers à chercher à se protéger des sanctions pénales plutôt qu'à réaliser leur métier sérieusement.

Il faut insister : les affaires n'impliquent pas nécessairement de coupable, mais l'opinion publique n'accepte pas toujours ce fait, et ses attentes sont parfois relayées par les parquets.

BL : Pouvez-vous nous préciser de quelles responsabilités pénales et civiles il est question s'agissant des communes et des agents territoriaux ?

YG : La responsabilité peut être d'ordre pécuniaire. Elle est alors portée par l'agent public (par exemple, un élu), très rarement, ou, le plus souvent, par la commune. S'y ajoute la question de la culpabilité, autrement dit de la responsabilité pénale. Ainsi, nous pouvons distinguer la responsabilité civile individuelle de l'agent public, la responsabilité administrative de la collectivité et la responsabilité pénale. Les mécanismes juridiques qui s'appliquent à ces différentes responsabilités sont différents, alors qu'ils peuvent concerner les mêmes faits. Par exemple, la responsabilité administrative peut être impliquée sans faute pénale, alors qu'une jurisprudence de 1920 instaurait un lien nécessaire entre responsabilité civile et responsabilité pénale pour certains types de délit. En outre, un agent ou un élu peut voir sa responsabilité pénale engagée sans que sa responsabilité civile personnelle ne le soit.

La responsabilité personnelle de l'agent est le principal enjeu des affaires traitées par les tribunaux, car la nécessité de réparer les conséquences civiles d'un homicide ou d'une blessure involontaire est toujours plus douloureuse que la sanction pénale (qui est généralement de l'ordre du sursis ou de l'amende). Toutefois, dans le cadre de la crise du Covid-19, l'engagement de cette responsabilité est vraiment très peu probable, car les faits mis en cause auront probablement été commis durant le service et ne constitueront probablement pas une faute personnelle, seule à même d'engager la responsabilité personnelle de l'agent ou l' élu.

Pour qu'il y ait faute personnelle, et non faute de service, un mobile personnel ou un excès (drogue, alcool, etc.) doit être impliqué, ou bien la faute doit être inexcusable par sa gravité extrême. Une telle faute serait, par exemple, celle d'un maire imposant à ses agents d'échanger leurs masques entre eux afin de propager le virus. En dehors d'hypothèses farfelues, il est donc peu probable que nous constatons des fautes personnelles en lien avec la crise du Covid-19.

En outre, l'incertitude scientifique nous sert. Depuis le début de la crise, les connaissances évoluent très régulièrement, et même aujourd'hui, il est difficile de dire ce comment nous aurions dû agir quelques mois plus tôt. Par conséquent, qualifier une faute d'« inexcusable » s'avère presque impossible.

En ce qui concerne la responsabilité administrative de la commune, la question de la faute se pose également, mais le préjudice et le lien de causalité doivent être établis avant que cette responsabilité puisse être engagée. S'agissant du préjudice, la crise provoque des dommages terribles au niveau macroéconomique, mais elle n'est généralement pas invalidante sur le plan individuel. Elle se traduit par une période de maladie de quelques jours ou quelques semaines, ou bien par un décès. Or, sur le plan de l'évaluation du préjudice, ce ne sont pas des domaines qui génèrent des risques importants. En effet, le préjudice subi par un défunt est nul : c'est sa famille qui, éventuellement, saisit la justice. De plus, la mortalité liée au Covid-19 est très faible, et la maladie n'est que rarement invalidante. Le préjudice n'est donc pas comparable, par exemple, à celui d'un accident du travail qui impliquerait une perte de mobilité importante pour un jeune adulte.

En outre, les requérants auront d'importantes difficultés à établir le lien de causalité entre le préjudice et la faute. En effet, il est presque impossible de déterminer avec certitude le lieu de contamination des personnes, en raison notamment du temps d'incubation de la maladie. Les juges se sont toujours montrés d'une grande rigueur sur le sujet, par exemple au regard de la maladie de Creutzfeldt-Jakob qui présentait également un long temps d'incubation. Un arrêt de la cour d'appel de Paris du 24 septembre 2007 rejette la demande indemnitaire dès lors que le lien de causalité n'est pas clairement établi. Pour cette raison, à ma connaissance, aucune action engageant la responsabilité administrative des collectivités locales n'est en cours de traitement aujourd'hui.

Si une telle action devait être engagée, elle le serait probablement sur la base d'un régime de responsabilité pour faute, sauf si est le fait de la famille des agents publics. En effet, des arrêts existent par exemple sur la rubéole attrapée par une institutrice en service qui a contaminé à son tour son enfant, et sur le VIH contracté par le mari d'une infirmière. Toutefois, la probabilité que ces régimes de responsabilité sans faute s'appliquent au Covid-19 est quasiment nulle. Le régime qui sera appliqué sera sans doute celui de la faute simple, mais la

question du lien de causalité entre celle-ci et le préjudice continuera de se poser et de restreindre grandement le risque de condamnation.

La responsabilité pénale s'appréciera quant à elle selon les critères décrits par M. Fabre.

BL : Les décideurs locaux encourent des risques dans trois champs d'action : les pouvoirs de police, le maire comme gestionnaire d'équipement et la collectivité comme employeur. Pouvez-vous évaluer les risques qu'ils encourent dans ces différents champs ?

YG : La responsabilité des élus est appréciée in concreto. Sur ce point, les textes applicables dans le cadre de la crise sanitaire reprennent la jurisprudence antérieure, et notamment l'arrêt relatif à l'affaire des thermes de Barbotan, qui indique que la négligence est appréciée au regard des pouvoirs et des moyens dont l'agent ou l'élu tient de la réglementation. L'ordonnance du Conseil d'État du 17 avril 2020 pour la ville de Sceaux s'avère alors providentielle, car elle limite clairement le pouvoir du maire en matière de police. Il est dès lors peu probable que sa responsabilité soit engagée.

L'articulation entre police spéciale et police générale est complexe, et l'ordonnance se fonde sur l'idée qu'« il vaut mieux un mauvais général que deux bons généraux », autrement dit qu'il est préférable de limiter le nombre d'intervenants dans ces matières. Toutefois, cette ordonnance ne dénie pas tout pouvoir aux maires, elle le circonscrit. Le maire n'est en effet pas compétent « à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édition indispensable ». Or, les raisons impérieuses qui rendent l'action indispensable ne peuvent être appréciées qu'a posteriori. Cette mention place alors les maires dans une situation de relative incertitude. Ils peuvent se demander s'ils n'ont pas l'obligation de prendre des mesures.

Cependant, des maires peuvent décider délibérément des mesures illégales, par exemple en rouvrant certains commerces au motif de l'égalité entre les commerces ou de la liberté du commerce et de l'industrie. Leurs motivations sont compréhensibles, et ces décisions constituent clairement des actes politiques plus que juridiques. Néanmoins, sur le plan juridique, ces maires franchissent une marche en matière de responsabilité pénale. Ils prennent délibérément des décisions contraires à la règle sanitaire. Et si ces dernières provoquent une contamination au Covid-19, la responsabilité du maire peut être engagée. Pour être clair, la décision de la ville de Sceaux de renforcer les mesures sanitaires était sans risque en termes de responsabilité. À l'inverse, alléger ces mesures présente un risque.

En ce qui concerne le maire en tant que gestionnaire d'équipements publics, la question de la possibilité de faire fonctionner ces équipements sans exposer la population à un risque se pose de manière fréquente. Toutefois, pour que la responsabilité du maire soit engagée, la faute doit être caractérisée, ou une violation d'une règle particulière de sécurité doit être constatée, à supposer là encore que le lien de causalité puisse être établi. Les élus ne doivent pas délibérément violer des règles de sécurité, car cela pourrait les exposer à des plaintes et à une instruction, même si le lien de causalité ne pourra sans doute pas être établi.

Néanmoins, si les élus courent un risque, il est plutôt lié à l'évolution des consignes sanitaires. Les Français, agents et élus compris, en ont assez des changements constants. Les élus ou les agents pourraient alors baisser les bras, et cesser de s'adapter. Ils doivent au contraire rester vigilants, et garder à l'esprit que s'il est impossible de donner accès à un équipement en respectant les consignes sanitaires, celui-ci doit, sur le plan juridique, être fermé. Toutefois, il

doit également être vérifié si cette fermeture n'a pas, en termes de responsabilités, de conséquences plus lourdes que l'ouverture.

Enfin, les maires en tant qu'employeurs peuvent toujours faire l'objet de plaintes de la part d'agents mécontents ou de syndicats (qui sont structurellement chargés de protéger les agents). En outre, la jurisprudence est plus sévère envers les employeurs, et par conséquent envers le maire lorsqu'il a ce rôle, qu'envers le maire en tant qu'autorité de police. Il existe en effet vis-à-vis des employeurs une forme de présomption de responsabilité. Il leur revient de faire respecter les normes de sécurité, y compris par les agents récalcitrants. Or, certains agents peuvent refuser de porter le masque ou d'utiliser du gel hydroalcoolique, et exposer ainsi toute leur équipe à un risque de contamination. Un agent qui aurait été contaminé parce qu'il aurait travaillé avec un collègue qui ne porte le masque pourrait alors poursuivre son employeur. Ce risque est modeste, mais réel. Les élus ne doivent donc pas céder à la tentation du laisser-faire.

En outre, les élus, mais également les agents chargés de la mise en œuvre des mesures sanitaires, ont une forme d'obligation d'agilité, et doivent s'adapter aux circonstances. Ils pourraient être tentés de préserver les fonctionnements en dépit d'effectifs réduits par l'absentéisme, au risque de créer des situations de danger liées, par exemple, au fait que des équipements soient utilisés par des agents qui ne disposent pas des certifications ad hoc. Le risque n'est pas lié ici au Covid-19, mais aux potentiels accidents qui résulteraient de circonstances dégradées de réalisation du travail.

BL : Existe-t-il d'autres champs de criticité pénale auxquelles doivent être attentifs nos internautes ?

LF : Je partage les propos de Me Goutal s'agissant du risque relatif au personnel, et j'y ajouterai celui lié aux plaintes pour discrimination (par exemple, des agents peuvent être choisis plutôt que d'autres pour réaliser certaines opérations). Plusieurs actions syndicales ont d'ores et déjà été engagées sur ce point, mais pas encore dans un cadre pénal. Toutefois, ce risque reste faible.

YG : Il existe également un risque de plainte pour favoritisme vis-à-vis de marchés qui ont dû être passés dans l'urgence, bien que des dispositions législatives aient allégé les dispositifs. Toutefois, mon message aux décideurs reste simple : ne raisonnez pas en prenant en compte le risque pénal ; privilégiez l'action administrative efficace. Ce sera la meilleure prévention du risque de responsabilité.

LB : Des questions très intéressantes ont été posées sur le tchat, et renversent parfois la problématique. Me Goutal, vous avez souligné le risque qu'un agent ne respecte pas les règles sanitaires. Comment les agents doivent-ils réagir lorsque ce sont les élus dont ils sont les subordonnés qui ne portent pas le masque ? Le fait que les règles sanitaires ne soient pas respectées dans une collectivité ou que les masques ne soient pas disponibles n'est-il pas constitutif d'une faute inexcusable de l'employeur ?

Les participants au tchat s'interrogent également sur le devoir d'obéissance. Si un maire décidait d'ouvrir un établissement alors que les règles sanitaires ne le permettent pas, le fonctionnaire peut-il faire valoir son devoir de désobéissance face à cet ordre manifestement illégal ?

YG : Le principe de l'équivalence des conditions s'applique à la responsabilité pénale. Un agent qui ne respecte pas les règles sanitaires peut être poursuivi parce qu'il aurait exposé en toute connaissance de cause ses collègues à un danger.

Toutefois, la responsabilité du maire qui, connaissant les comportements de l'agent en question, n'aurait pas pris les mesures nécessaires pourrait également être engagée. Une infraction peut avoir plusieurs co-auteurs, et tous ceux qui, par leur action ou leur absence d'action, ont contribué au dommage peuvent être recherchés dans le cadre d'une instance pénale. Le maire ou le chef d'équipe doivent alors faire le nécessaire pour que les règles soient respectées, ce qui, du reste, pose la question des délégations, qui n'a pas encore été soulevée. Or, le plus souvent, aucune délégation n'a été mise en place s'agissant du Covid-19. Ce sont donc les maires qui seront personnellement concernés.

Les agents exposés à une situation de danger peuvent faire valoir leur droit de retrait plutôt que le devoir de désobéissance. En présence d'un collègue qui ne respecterait pas les règles ou d'un chef d'équipe qui, par exemple, organiserait des réunions à plusieurs dans une pièce fermée tout en imposant aux participants de retirer leur masque, un agent pourrait se retirer du service. Je ne suis pas certain de la sécurité juridique de son acte, mais il devrait ne pas être inquiété si la collectivité avait l'idée saugrenue de le poursuivre pour ne pas avoir accompli son service dans ces conditions.

Par ailleurs, je suis toujours circonspect vis-à-vis du devoir de désobéissance, car celui-ci a pour pendant le devoir d'obéissance. Or, il n'existe pas de zone grise. L'agent doit obéissance jusqu'au moment où il doit désobéir.

En outre, les conditions qui encadrent cette désobéissance sont restrictives. L'intérêt personnel de l'agent ne doit pas être en jeu. Il peut seulement être question d'atteinte à l'ordre public. Dans le cadre de la crise du Covid-19, ces conditions ne devraient pas se présenter, sauf peut-être s'il était fait obligation à un agent d'ouvrir un équipement alors qu'il estime que cela est de nature à créer un préjudice grave et immédiat. Toutefois, dans un tel cas, je conseillerais de nouveau à l'agent de faire valoir son droit de retrait plutôt que son devoir de désobéissance.

Si l'employeur ne met pas à disposition des agents le matériel de protection nécessaire, la question de la faute inexcusable peut se poser, mais il faudrait montrer que l'employeur avait accès à ce matériel.

Toutefois, ne court réellement un risque que le maire qui, en tant qu'employeur, viole délibérément une règle de sécurité et maintient coûte que coûte un service alors qu'il ne peut fournir aux agents des garanties suffisantes (masques, distanciation physique, etc.). Ne pas fournir de masques ne constitue pas nécessairement une faute inexcusable, notamment au printemps dernier, lorsque les masques manquaient et que le gouvernement indiquait que le port du masque était inutile, mais dans le cadre de la deuxième vague, le matériel de protection étant disponible et considéré comme indispensable, refuser sa distribution aux agents fait courir un risque plus important.

BL : Que peut faire un agent si un élu ne porte pas le masque ?

YG : Si un agent est accueilli dans un espace clos sans masque et se sent en danger, il peut quitter la pièce en faisant valoir son droit de retrait. S'il fait l'objet de poursuites disciplinaires à la suite de sa décision, sa défense sera aisée, l'élu manquant à une règle sanitaire. Toutefois,

il est important pour l'agent de documenter son action, en précisant pourquoi il a quitté la pièce.

LB : Sur le tchat, un participant indique que dans un tel cas, la mise au placard de l'agent est assurée.

YG : C'est clair : si l'agent ne court pas de risque en termes juridiques, il se trouvera toutefois dans une situation personnelle délicate dans le cadre de son travail. Pour autant, s'il fait l'objet de mesures de rétorsion, il pourrait attaquer son supérieur hiérarchique pour harcèlement moral ou discrimination.

LF : Si nous restons dans le champ pénal, la question qui se pose est celle de la violation délibérée d'une obligation de prudence et de sécurité. Ces obligations ont évolué au cours de la crise, parfois de manière contradictoire, et pour déterminer si la violation est avérée, il est nécessaire de déterminer quelles obligations s'appliquaient au moment en question.

LB : Je propose de vous poser deux nouvelles questions provenant du tchat. La première porte sur un cas concret : les chauffeurs de bus, qui font le plus souvent partie d'une structure à laquelle la collectivité délègue le service de transport, rencontrent beaucoup de difficultés à faire respecter le port du masque dans leurs véhicules. Qui porte la responsabilité dans un tel cadre ?

La seconde question porte sur les délégations de pouvoir. Comment s'articulent-elles, notamment vis-à-vis des pouvoirs de police ?

YG : S'agissant des chauffeurs de bus, le risque est que la collectivité (qu'elle soit autorité concédante ou qu'elle organise elle-même les transports) s'auto-censure et reste silencieuse. En cas d'instruction, il lui sera demandé ce qu'elle a fait lorsqu'elle a eu connaissance du problème. Le maire devrait au minima diffuser une campagne de communication rappelant fermement aux usagers le règlement en vigueur et notamment l'obligation du port du masque. Ainsi, il répondrait à l'obligation qui est la sienne, qui n'est pas de forcer personnellement le port du masque, mais de faire tout ce qui est en son pouvoir pour faire que le règlement soit respecté.

Si le phénomène de défaut de port de masque atteint des proportions inquiétantes, la communication peut venir préciser que dans le cas où ces infractions au règlement d'utilisation du service, mais également à la loi, continueraient, le service serait interrompu.

Si ces deux mesures se révèlent inefficaces, des chauffeurs de bus pourraient faire valoir leur droit de retrait si des usagers se présentent à nouveau sans masque dans leur véhicule. En prévision de tels cas, le maire devrait indiquer qu'il soutiendrait les chauffeurs dans leur démarche. Celle-ci pourrait provoquer d'importantes désorganisations, mais ne rien faire serait plus dangereux encore. Le maire doit être en mesure de montrer qu'il a agi une fois qu'il a été informé des situations rencontrées. Des mesures de faible ampleur peuvent convaincre certains usagers, mais également apporter la preuve d'une volonté d'agir.

Par ailleurs, une délégation de la responsabilité pénale en matière de Covid-19, qui attribuerait entièrement cette responsabilité, par exemple, à un adjoint, n'a que de faibles chances d'être efficace si l'objectif est de « déresponsabiliser pénalement » le maire. Toutefois, toute compétence décisionnelle suppose une organisation de la prise de la décision. Il n'y aurait

donc rien de choquant à ce qu'un maire désigne un adjoint ou un directeur des ressources humaines pour assurer un suivi de la crise du Covid-19, préparer les arrêtés nécessaires ou, s'il s'agit d'un directeur, prendre les mesures d'organisation des services nécessaires pour faire face à la crise sanitaire.

Une telle désignation permettra de mieux répondre à la situation sur le plan administratif. Le juge pénal vérifiera avant tout si la délégation n'est pas « de responsabilité », plutôt artificielle, mais bel et bien de compétences, et si elle répond bien à un objectif d'optimisation de l'action publique. De telles délégations permettent d'assurer un fonctionnement plus efficace des services, ce qui constitue le meilleur moyen de montrer au juge pénal que la collectivité a cherché à être la plus efficace et ne s'est donc pas montrée négligente.

BL : Nous vous proposons maintenant de projeter la vidéo réalisée par Philippe Laurent qui répond à la question suivante : « en tant qu'élu local, votre responsabilité pénale est-elle un sujet d'inquiétude ? ».

Philippe Laurent (PL) : Je ne pense pas que ce soit un sujet plus important aujourd'hui qu'il y a quelques années. Il a eu des textes qui sont venus préciser le champ de la responsabilité pénale non intentionnelle des élus locaux et il faut, pour qu'elle soit retenue, qu'il y ait eu une négligence avérée révélant presque une intention de nuire. C'est assez rare, en général. Quand vous êtes maires, ce n'est quand même pas votre volonté. En ce qui me concerne, et en ce qui concerne beaucoup de mes collègues que je peux côtoyer, y compris à l'association des maires de France, ce n'est pas une préoccupation majeure. On sait que ça existe, c'est une contrainte à prendre en compte, mais ce n'est pas une menace. Naturellement si la judiciarisation de la vie locale devait se développer, cela poserait difficulté, mais très honnêtement, ce n'est pas aujourd'hui le cas. Il peut bien entendu y avoir parfois des négligences parmi les 35 000 maires, mais il n'y a pas beaucoup de faits avérés.

BL : Quelle est votre réaction aux propos de Philippe Laurent ?

LF : Nous sommes tous d'accord sur la question du risque pénal, qui apparaît faible. Les agressions de maires ont quant à elles fait couler beaucoup d'encre, mais elles s'inscrivent dans un phénomène plus général de développement des violences, en particulier envers les personnes dépositaires de l'autorité.

BL : Je vous propose de terminer notre table ronde par un abécédaire. Si nous devons choisir sept mots-clés de la question de la responsabilité pénale, quels seraient-ils ?

LF : Le premier que je choisirais est « panique », parce qu'il représente bien la manière dont nous avons géré la crise, et le ressenti général aujourd'hui.

YG : Pour ma part, je choisirai « adaptabilité », à la fois au regard du Covid-19, mais plus largement dans le cadre de l'action locale. En effet, l'une des grandes forces de l'administration locale est son adaptabilité, sa capacité à réagir rapidement et à transformer son service ou ses conditions de fonctionnement. Les derniers mois ont montré combien cette force était précieuse. Le Gouvernement a rencontré des difficultés à édicter des règles nationales sur certains points, par exemple le fonctionnement des écoles. Ce sont les collectivités, les élus et les agents territoriaux qui ont inventé de nouvelles modalités de fonctionnement. Ainsi, l'adaptabilité constitue à la fois une force et un impératif dans le cadre de la crise actuelle.

BL : Les intervenants sur le tchat complètent vos propositions, en suggérant « E comme écoute », « S comme solidarité », « I comme innovation » et « C comme créativité ».

Quel vœu formuleriez-vous, pour l'année 2021, au regard du cadre de l'action publique locale et des craintes parfois infondées des élus et des agents territoriaux ?

LF : Je les invite à ne pas céder à la peur, et à continuer à innover.

YG : Je formulerais le même vœu. Le mandat de nombre d'élus ne commencera réellement qu'en 2021, après une année chaotique qui a provoqué une certaine paralysie. Ils ne doivent pas oublier leurs projets. La crise du Covid-19 aura une fin. Toutefois, les élus devront continuer à s'adapter aux circonstances, car les collectivités locales constituent le maillon le plus souple de l'administration publique, celui qui permet de continuer à progresser en dépit des blocages qui peuvent être constatés.

BL : Je vous remercie.

Document n°4 : « S'enrichir des retours d'expérience et des démarches résilientes mises en place par les collectivités dans la gestion de la crise sanitaire », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 8, 22 Février 2021, 2061

Entretien par Dominique Dhumeaux maire de Fercé-sur-Sarthe et vice-président des maires ruraux de France
et Florian Glay DRH à la mairie de Pontault-Combault
et Laurence Malherbe cadre territoriale à la mairie d'Antibes-Juan-Les-Pins
et Sylvain Delarue consultant
et Bruno Leprat animateur – journaliste

Bruno Leprat (BL) : Nous poserons à 3 territoriaux, élus ou cadres, les questions suivantes : « Comment ont-ils vécu la crise ? Qu'en retirent-ils ? » Nous aborderons les sujets de la résilience, du retour d'expérience et de la gestion de crise. Ensuite, d'ici une heure, nous ferons intervenir un consultant pour modéliser les propos entendus et relancer leurs témoignages.

Laurence Malherbe, vous êtes cadre à Antibes. Quel est le sens de votre présence dans cette thématique ?

Laurence Malherbe (LM) : Je suis cadre mutualisée, entre la ville d'Antibes-Juan-Les-Pins (Alpes-Maritimes) et la communauté d'agglomération Sophia Antipolis. Je suis directrice des affaires juridiques. J'interviens ici dans le cadre de mes fonctions de manager : je suis praticienne territoriale depuis des années et je m'intéresse à toutes les transformations du métier de manager dans les collectivités territoriales. Par ailleurs, je suis militante associative, en tant que vice-présidente de l'association des dirigeants territoriaux en anciens élèves de l'INET.

BL : Comment, de façon personnelle, avez-vous vécu ces confinements ?

LM : Voilà plusieurs mois que nous traversons cette crise : je ressens à la fois un sentiment de grande fatigue et d'excitation. Peut-être est-ce paradoxal, mais je me sens à la fois épuisée par les mois passés, par les difficultés que nous avons rencontrées, mais aussi portée vers un autre modèle de société, de management, avec des organisations plus résilientes.

BL : Qu'est-ce qui vous a amenée vers la fonction d'encadrante ? Celle-ci recrute en effet de moins en moins de volontaires.

LM : Sans vous raconter ma vie professionnelle, je manage depuis l'âge de 24 ans. Je ne me suis jamais posé ces questions : je suis arrivée, comme beaucoup de territoriaux, après avoir passé le concours d'attaché. Je me suis ainsi retrouvée en fonction d'encadrement dans une ville de 40 000 habitants. J'ai appris mon métier sur le tas et je me suis professionnalisée au fil du temps. Beaucoup d'autres collègues, comme moi, ont été propulsés sur des fonctions d'encadrement très jeunes, sans nécessairement disposer des outils : nous nous sommes reposés sur notre éducation, nos savoir-être et savoir-faire. Nous nous sommes professionnalisés avec le CNFPT et avec des collègues qui ont joué le rôle de tuteurs.

BL : Qu'aimez-vous dans le fait d'encadrer ?

LM : J'apprécie avant tout la relation humaine. Cette fonction est également riche d'apprentissages mutuels : il s'agit de progresser ensemble, d'apprendre des choses. Par ailleurs, conduire des politiques publiques va dans le sens de l'intérêt général.

BL : Quelle est la fonction de l'encadrant en situation de crise, qu'il s'agisse d'une crise larvée, d'une crise internationale, ou d'une crise plus sporadique ?

LM : Il s'agit, à mes yeux, de la présence : il faut être dans l'action, servir d'exemple pour ses collaborateurs. Je travaille beaucoup sur les questions d'exemplarité et je me suis aperçue qu'il a fallu prêter main-forte aux équipes, en étant présente dès les premiers instants – c'est-à-dire dès l'annonce du confinement. Nous avons fermé la mairie. Nous avons réalisé des démarches que nous n'avions jamais réalisées auparavant. Nous avons rassuré les équipes et leur avons assuré que nous étions présents et que nous nous mobiliserions tous pour faire face. C'était l'attente des équipes.

Par ailleurs, certains cadres sont partis et sont rentrés chez eux à l'annonce du confinement. Je peux comprendre ces démarches : je ne jette la pierre à personne. Pour ma part, j'ai senti qu'en tant que cadre, je ne pouvais pas partir. Cette démarche n'a pas toujours été bien perçue. Avec un petit groupe, nous sommes restés présents, aux côtés du Directeur général des services. La présence auprès des équipes est la première fonction du cadre.

BL : Florian Glay, quel propos souhaitiez-vous délivrer en cette tribune ?

Florian Glay (FG) : Je vous remercie de votre invitation. Je l'ai acceptée, car je trouve nécessaire de réaliser le bilan de ce que nous avons vécu collectivement, notamment ce qu'ont vécu nos organisations. Aucune organisation, quel que soit son niveau de maturité, n'était en capacité de vivre ce que nous avons vécu lors du premier confinement. En effet, en 48 heures, nous avons fermé boutique et sommes rentrés chez nous alors qu'il était nécessaire d'assurer la continuité du service public, tant pour les usagers que pour les usagers internes. Il fallait notamment poursuivre la paye, s'inquiéter de leur qualité de vie au travail et de leur santé. Par ailleurs, il faut tracer des pistes pour l'avenir.

BL : Comment définissez-vous votre tâche et votre fonction en tant que DRH, pendant une situation critique ?

FG : Je rejoins les propos de ma collègue : le rôle d'un DRH est d'être présent physiquement pour ses équipes. Il s'agit de rassurer l'organisation. Durant les deux premières semaines, au fil d'échanges avec les agents par téléphone ou par courriel, j'ai constaté qu'ils avaient besoin d'être rassurés, notamment sur notre capacité à agir et à poursuivre l'activité.

Par ailleurs, il faut constituer en quelque sorte un port d'attache : les équipes avaient besoin de cadres solides, qui savaient où ils allaient. Dans les faits, nous ne savions pas toujours où nous allions. Nous devions apporter des réponses et, lorsque nous ne pouvions répondre, avouer notre ignorance. Il faut comprendre que nos équipes ne nous en veulent pas quand nous ne savons pas : elles préfèrent que nous leur disions « je ne sais pas ».

Le rôle d'un DRH est non seulement d'être présent, mais aussi être force de proposition, notamment auprès des élus. Il fallait apporter non seulement des solutions, mais également de la réflexion, à la cellule de crise.

BL : Aviez-vous déjà connu des moments difficiles en tant qu'encadrant ou en tant que chef de service ? Aviez-vous été sensibilisé au traitement ou à la prévention, la gestion ou la curation de crise ?

FG : Nous avons tous connu des moments difficiles. Cependant, personne n'a jamais vécu d'événement ressemblant à ce que nous avons vécu au printemps dernier ou ce que nous continuons de vivre aujourd'hui. Peut-être les agents des collectivités où une usine a explosé ont-ils connu une expérience similaire.

J'ai eu la chance de faire un IRA, car, à la base, je suis fonctionnaire d'État. Nous y avons étudié, durant 1 journée, la question de la cellule de crise et de la gestion de crise. Il est cependant fort différent de faire de la théorie, même nourrie d'une expérimentation dans le cadre d'un échange, et de vivre la crise au quotidien durant 2 mois. Nous poursuivons d'ailleurs aujourd'hui la cellule de crise, car la crise n'est pas terminée et n'est pas près de se terminer. La gestion du personnel est toujours aussi difficile, comme la gestion managériale. La question managériale est présente aujourd'hui encore plus qu'hier : il est plus difficile de manager aujourd'hui, alors que les équipes sont présentes partiellement. Au printemps dernier, chacun était chez soi, presque à temps complet : la situation était plus facile. Nous avons inventé de nouvelles méthodes managériales, mais, au fil des 2 mois, nous avons su trouver une routine jusqu'au 11 mai.

BL : Il a été reproché à Madame Malherbe de rester dans la boutique, présente : quel est votre sentiment ?

FG : Pour ma part, j'ai choisi le confinement et j'ai demandé la même chose à mes équipes. Que nous approuvions ou non les choix du président de la République, l'ordonnance s'imposait à nous. Cependant, au moment du bilan, nous avons relevé que, dans la collectivité, le DGS aurait souhaité que les cadres soient plus présents. Nous en avons tiré les conséquences aujourd'hui : nous nous sommes organisés différemment. L'essentiel est que les choses soient dites et que les consignes soient claires et transparentes : c'est essentiel du point de vue managérial.

BL : Madame Malherbe, quel jour vous a-t-il été reproché d'être fidèle au poste ?

LM : Il s'agissait des toutes premières heures du confinement, au cours de cette semaine surréaliste où nous avons dû vivre avec l'organisation de l'installation du conseil municipal. Il s'agit alors d'une situation schizophrénique : d'un côté, le président de la République nous invitait au confinement, et, de l'autre, les principes républicains de l'organisation de la séance du conseil municipal devaient être respectés. Durant 3 jours, nous étions pris entre la nécessité du confinement, avec l'urgence sanitaire, et l'organisation d'une séance du conseil municipal. Celle-ci, qui devait permettre l'élection du maire et des adjoints, a été annulée finalement la veille à 18 heures.

Nous étions présents pour assurer le service public. Beaucoup d'agents publics ont été très exposés durant cette crise. Il a fallu rendre le service public et être présents. Certes, les hôpitaux ont travaillé, mais beaucoup d'agents ont été présents et sont restés très engagés, notamment les agents de propreté urbaine ou les ripeurs. Chez nous, la collecte a été assurée sans aucune interruption : tous les services ont été mobilisés. Après cette semaine particulière, nous nous sommes organisés.

BL : Dominique Dhumeaux, pourquoi avoir accepté l'invitation de l'observatoire ?

Dominique Dhumeaux (DD) : Il est toujours intéressant de pouvoir exprimer le ressenti des élus ruraux durant cette crise.

BL : Par ailleurs, vous êtes pompier : vous le mettez facilement en avant dans ces discours sur le traitement de crise, ce qui est normal. En quoi la fonction de pompier prédispose-t-elle à bien aborder une crise ? Quel est l'enseignement majeur de ce métier qui permet de mieux aborder des temps troublés ?

DD : La gestion de crise est ancrée dans l'ADN des personnes qui pratiquent ce métier depuis très longtemps, ce qui a contribué à faciliter les démarches. Cependant, avant tout, je n'étais pas seul et il est impossible de développer des services ou d'apporter des solutions aux citoyens en situation de crise en restant tout seul. À l'échelle d'une commune rurale, nous disposons seulement d'une dizaine d'agents à mobiliser : nous n'avons pas de DRH. Nous devons nous mobiliser, avec le conseil municipal derrière nous.

Nous sommes alors contents de disposer d'une équipe soudée, d'un conseil municipal actif, avec des personnes heureuses d'apporter leur contribution au bien-être de tous. Dans mon village, tout a été assez simple : le personnel communal s'est mobilisé et manifesté dès le lendemain pour apporter de l'aide aux citoyens en détresse, notamment les personnes qui n'étaient plus accompagnées à leur domicile.

Nous avons informé, par des plis dans les boîtes aux lettres, que la mairie reste ouverte : nous avons indiqué le numéro de téléphone portable de la secrétaire de mairie. Nous prenions tout en charge pour les courses, les produits pharmaceutiques ou les déplacements chez le médecin. Tout a été assez simple, car nous étions une vingtaine, mobilisables à tout moment, pour nous occuper de 600 habitants. Cette capacité d'action était très importante.

Par ailleurs, nous étions une équipe municipale sortante : 8 membres du conseil municipal étaient reconduits et 7 membres étaient nouveaux. Il était simple de conserver les anciens

jusqu'à la fin de leur mandat en juin, tout en intégrant les nouveaux : pendant 2 mois, nous avons organisé des conseils municipaux en visio, ce qui a permis de faire des séances à 21 ou 22 personnes, avec les deux équipes. Nous avons pu répondre très vite aux familles qui rencontraient des difficultés de connexion pour permettre à leurs enfants de suivre l'école. Nous avons répondu à toutes les attentes.

BL : Vous assumez par ailleurs des fonctions au sein de l'association des maires ruraux de France. À quoi sert un maire pendant une situation critique ?

DD : Le maire continue de faire ce qu'il a toujours fait auparavant, de façon démultipliée cependant. Par exemple, nous recevons toute l'année des demandes d'accompagnement : nous y répondons notamment au travers du CCAS. En période de crise, le nombre de personnes demandeuses se multiplie.

Par ailleurs, nous répondons également à des situations auxquelles nous n'étions pas habituées : les déchetteries étaient complètement fermées et, les habitants s'occupant de leur jardin, le problème des déchets verts s'est présenté à nous. Nous avons cherché des solutions de collecte.

Nous nous sommes également organisés avec les grandes surfaces voisines pour qu'elles acceptent des chèques qui ne soient pas présentés par les personnes titulaires du compte : les employés communaux faisaient ainsi des achats pour des habitants, avec des chèques en blanc qu'ils avaient signés.

BL : Quel est l'enseignement majeur que vous conservez, tous les trois, de cette crise, en termes de conduite des services, d'un territoire, des individus, ou en termes de gouvernance ? Sur quoi souhaitez-vous mettre l'accent ?

FG : Avant tout, l'ensemble de la territoriale a redécouvert, dans les moyennes et grosses collectivités, l'importance d'une Direction des ressources humaines forte et structurée, capable de piloter. J'ai entendu trop souvent que la DRH coûtait cher et qu'elle ne servait à rien : les élus ont, à cette occasion, retrouvé le soin de remettre le DRH au cœur de l'organisation.

Par ailleurs, le rôle du management a été essentiel : toutes les organisations managériales défaillantes ont terriblement souffert durant cette crise. Je plaide pour une formation initiale de management solide pour l'ensemble des cadres territoriaux. Il faut que ces personnes et les organisations sachent se réinventer. Nous connaissons de nouvelles périodes de crise : nos organisations doivent être prêtes sur le terrain managérial.

BL : Le chanteur nous évoque Madame La Mort, dans la grande tradition française des poètes maudits. Laurence Malherbe, que nous enseigne Madame Covid ?

LM : Je reste attachée au principe de subsidiarité, dont il a beaucoup été question en particulier au sujet des territoires et de la décentralisation. Ce principe prône de laisser faire celui qui est le mieux à même de faire, pour gagner en efficacité. Cette crise a montré qu'il s'appliquait même au niveau du management : il fallait laisser faire nos collègues là où ils étaient. Ce sont en effet les plus à même de connaître les besoins de la population, voire de faire du bricolage, là où l'encadrement n'était pas en capacité de le faire. J'ai laissé faire mes équipes de façon très agile – inventer des outils, par exemple – notamment pour les attestations de déplacement pour la population.

Ce principe de subsidiarité s'appliquait également concernant les relations avec les institutions. Avec l'État, nous avons constaté que les élus locaux étaient les plus à même de répondre aux besoins de la population, par exemple en distribuant des masques avant que l'ARS n'arrive à s'organiser. Nous l'avons fait pour les EHPAD, les hôpitaux et les médecins libéraux de la commune.

Nous avons également retrouvé ce principe avec les citoyens : les couturières se sont mobilisées spontanément pour aider à la confection des masques. Toute la société civile a ainsi pu agir là où elle pouvait aider. Un prérequis était cependant nécessaire : celui de la confiance. Cette confiance doit se construire : elle ne se décrète pas facilement.

BL : Dominique Dhumeaux, quel est l'enseignement que vous avez tiré de ces « maudits mois » ?

DD : Ils ne sont pas terminés : il ne faudrait pas crier victoire trop tôt. La crise a constitué un liant pour les communes, à supposer qu'elles aient conservé une vie associative, avec une capacité de mobilisation tout au long de l'année, et que leurs équipes municipales, suffisamment intégrées, n'aient pas été en tension. Les communes qui n'étaient pas dans cette situation ont dû rencontrer des difficultés importantes.

Faire société, c'est aussi être en capacité de répondre à de telles crises, en accompagnant les citoyens, les proches et les personnes qui ont besoin d'aide, notamment parce qu'elles n'arrivent pas à s'emparer des outils à leur disposition. Il faut donc préserver l'équilibre de nos sociétés et de nos villages.

Enfin, les communes qui avaient déjà des outils, comme des plans communaux de sauvegarde, étaient peut-être un peu plus armées pour s'emparer des sujets dès les premiers jours.

BL : Avez-vous perdu pied à un moment, face à l'énormité de ces événements ?

DD : Un maire d'Alsace ne vivait pas la crise comme nous l'avons vécue dans la Sarthe : des villages de cette région ont perdu 40 à 50 habitants. Dans mon village, seulement quelques personnes ont été infectées et nous avons déploré 1 ou 2 décès.

Cependant, tout s'est compliqué à partir du moment où l'État a voulu reprendre la main : nous avons reçu des ordres et des contrordres permanents, qui rendaient notre mission plus difficile. Les médias se sont emparés de la communication du gouvernement et l'ont parfois interprétée : les citoyens avaient le sentiment de disposer d'informations par l'intermédiaire des médias qui étaient contraires aux directives que nous recevions, par exemple du Préfet. Après un certain temps, les habitants ont préféré attendre la communication municipale.

Cette période a été difficile : les médias avaient créé une attente chez les citoyens, qui ne correspondaient pas à notre capacité à agir ou aux consignes que nous recevions.

BL : Laurence, y a-t-il un moment difficile, où on se dit « est-ce que je vais travailler, ou est-ce tout est foutu ? »

LM : Je n'ai rien ressenti de tel : ce n'est pas dans ma personnalité. J'ai beaucoup de mal à me sentir totalement dépassée par les événements, même si certains moments ont été difficiles. Le plus difficile a été de s'adapter au contexte juridique, qui était très flottant. Nous disposons d'outils juridiques qui ont fait leurs preuves : lorsque nous avons vu arriver les plus de 60 ordonnances, j'ai été dépassée par cette avalanche. Ces textes étaient très mal rédigés et nous ne les comprenions pas. En tant que juristes, nous avons constaté que ni nos cadres ni nos certitudes n'existaient encore : il a été question de « droit covidien ». Avec nos équipes de juristes, nous avons dû nous réinterroger sur la manière d'appréhender la matière juridique et d'être beaucoup plus souples que ce que nous en avions l'habitude. Nous avons dû accepter cette réalité : une fois cette difficulté passée, nous nous sommes très vite adaptés.

BL : Quelle est l'initiative que vous avez mise en place durant ces derniers mois, dont vous êtes la plus fière ?

LM : C'est d'avoir été en présence avec mes équipes. J'ai ressenti que c'est ce qu'attendaient mes collègues de travail, qu'ils aient été obligés de venir ou à leur domicile. Je les ai assurés de mon soutien. C'est donc un ensemble de postures managériales, constitué notamment d'humilité, de bienveillance, voire de compassion face à des personnes en grande souffrance psychologique. C'est ce qui m'a été le plus utile et qui construira nos pratiques managériales dans les mois et les années à venir.

Par ailleurs, de façon plus anecdotique, nous avons pu tester davantage de petites démarches. Nous avons mis en ligne, en deux jours, l'affichage légal, alors qu'il aurait fallu obtenir l'accord de la Direction de la communication, ce qui aurait pris des semaines. En effet, nous devions informer la population des arrêtés préfectoraux alors que la mairie était fermée. Cet outil fonctionne très bien : il est très consulté et nous le conserverons.

BL : Florian, vous aviez parlé de « pause-café en ligne », de « conseil Netflix ». Par moments, vous avez lâché un peu : vous avez été heureux de trouver des copains pour vous remettre le moral au beau fixe.

FG : J'ai ressenti cette nécessité à deux reprises. La première, c'était, je crois, le mardi 17 mars. Rentré chez moi très tard après la cellule de crise, je me suis demandé : « que faisons-nous maintenant ? ». Nous étions engagés dans nombre de projets, notamment la refondation de la DRH. Je ne savais pas comment nous gérons la paye demain. C'était la sidération.

J'ai retrouvé cet état le 11 mai, en retournant au bureau vers 8 heures. Nous devions tous revenir, mais nous ne savions pas du tout dans quelles conditions : je n'avais pas eu l'occasion d'y réfléchir du point de vue du management, car il fallait tout remettre en route.

Enfin, j'ai essayé d'innover du point de vue managérial dans ma direction : assez rapidement après le début du confinement, je me suis interrogé sur la manière dont j'allais gérer les équipes. J'ai compris que la force de notre direction reposait sur ce moment pause-café que nous prenions le matin : j'ai souhaité la reconstituer sur le terrain numérique. Chaque matin à 10 heures, un courriel partait à l'ensemble des équipes, du lundi au vendredi. Il s'intitulait « Pause-café » et proposait des informations sur la collectivité, sur la cellule de crise et l'avancée du droit. Le mercredi, je proposais un jeu, notamment pour garantir la cohésion d'équipe. Le vendredi, il y avait un conseil Netflix, car le week-end était différent et il s'agissait d'éviter que les personnes ne décrochent. Je faisais part également de conseils de

lecture. J'ai fait un point sur la loi de transformation de façon très globale. J'ai souhaité mettre en place différents versants : le travail, les informations, les loisirs.

BL : Voilà quelques jours, vous m'avez indiqué que certains collègues, subordonnés, étaient aux abonnés absents durant deux mois. Ils avaient disparu. Comment gérer la suite avec eux aujourd'hui ?

FG : Je ne porte pas de jugement. Peut-être que, sur le moment, cette situation peut engendrer de l'énerverment. Pour autant, la situation était réellement difficile, peut-être plus difficile pour d'autres que pour soi : il faut savoir prendre du recul et le comprendre. Certains agents se sont sentis excessivement seuls durant cette période : ils étaient dans un tel état de sidération qu'ils n'ont pas réussi à reprendre le dessus et à revenir avec nous. Pour certains collègues, la vie professionnelle avait peu d'importance au regard de la situation sanitaire.

Par ailleurs, j'ai découvert que des collègues étaient en réelle difficulté par rapport à leurs postes : ils ne pouvaient demander conseil à leurs collègues ou à leur chef de service. Cette période nous permet, aujourd'hui, de mieux accompagner car nous avons su déceler de terribles difficultés d'agents par rapport à leur poste.

Il faut dresser un bilan et comprendre ce qui n'a pas fonctionné, pour mieux fonctionner demain.

BL : Dominique Dhumeaux, en tant qu'employeur et maire, qu'entendiez-vous ?

DD : Dans nos collectivités, ces questions n'appartenaient pas au DRH, mais au maire. Nous rencontrons les mêmes problématiques : le travail de secrétaire de mairie était particulièrement conséquent, notamment pour les personnes qui travaillaient de leur domicile. Continuer de construire des documents et faire les tâches d'état civil en télétravail était très difficile. Il faut mettre en avant le mérite des agents, et, si les communes le peuvent, les gratifier par une prime.

Il était essentiel de communiquer : nous avons mis en avant le travail des agents communaux. En effet, les agents de la voirie se sont appliqués à rendre le parcours à pied du village le plus propre et le plus agréable possible, car c'était la seule promenade accessible durant le confinement. Les ATSEM ou les animatrices qui n'avaient plus de travail se sont occupées des personnes les plus en difficulté : toutes ces démarches ont créé du lien, ce qui était très valorisant. Les habitants de nos communes auront une reconnaissance envers eux qui a évolué avec la crise.

BL : Combien de policiers municipaux compte Fercé-sur-Sarthe ?

DD : Aucun. Ce n'est pas une fonction très utile pour une commune de 630 habitants, notamment au vu de la densité de population aux alentours. Le bouche-à-oreille fait son office et des actions symboliques du maire suffisent à calmer les esprits.

BL : Philippe Laurent, Maire de Sceaux et Secrétaire général de l'AMF, répond à la question suivante : « La crise sanitaire va-t-elle impacter l'exercice de votre mandat d' élu local ? »

Philippe Laurent (PL) : Pas tellement : comme la plupart des maires, je fais ce que nous faisons toujours, avec nos équipes municipales. Je n'ai pas senti, ni à l'occasion de cette crise

ni après les élections municipales, de remise en question dans le rôle que je joue. Cette crise a montré l'efficacité de toutes les collectivités, y compris les régions, départements et intercommunalités, qui ont su coordonner leurs actions. Malgré la diversité de nos compétences, le local s'est coordonné rapidement pour réaliser des démarches concrètes.

Nous avons eu beaucoup plus de mal à nous coordonner avec les instances de l'État (Préfets, ARS), car des messages nationaux ne revenaient pas suffisamment sur le terrain. C'est comme s'il y avait eu deux Frances : l'une qui parle à la télévision et l'autre qui se consacre à l'action concrète. Cette verticalité a présenté une difficulté, mais c'est la conséquence de la dérive institutionnelle liée à l'élection au suffrage universel et au quinquennat. Sans remettre ce point sur la table, nous ne pourrions faire évoluer la situation.

BL : Dominique Dhumeaux, comment puisez-vous dans le propos de Philippe Laurent ?

DD : Je partage différents éléments. Effectivement, les collectivités se sont mobilisées, mais c'était dans un deuxième temps de la crise. Les maires étaient en action dans leurs communes, pour gérer la crise en proximité. Les intercommunalités poursuivaient leurs actions sur les déchets, l'assainissement ou la petite enfance, pour le personnel hospitalier. Tout le reste a cependant été mis en suspens. Le Département s'est cantonné à son fonctionnement d'urgence. C'est l'économie qui a conduit les Régions, Départements et Intercommunalités à se mobiliser. C'est effectivement de leur compétence.

Dès le départ, l'Association des maires ruraux de France a constaté que les circulaires, qui paraissaient l'une après l'autre, traitaient l'ensemble des collectivités. Elles étaient difficiles à analyser. Seuls quelques articles concernaient les petites communes : nous les avons extraits à l'intention des principaux intéressés. À l'échelle des Départements, les maires ont collaboré avec les Préfets, avec des communications très fréquentes, qui se poursuivent encore.

BL : Laurence et Florian, qu'est-ce qui a permis à vos fonctions de tenir et, peut-être, parfois, pas suffisamment ? Philippe Laurent vous évoquait-il quelque chose, en tant qu' élu ?

LM : Nous avons constaté l'importance du maillage territorial : les territoires qui avaient une culture de dialogue assez forte avec les différentes institutions, notamment à l'échelle du département et de l'interco, ont pu développer des formes de solidarité plus rapidement. J'ai vraiment ressenti la nécessité, après cette crise, de se mettre en réseau, notamment avec les autres collectivités du territoire. Le réseau permet de remettre de l'horizontalité, alors que les circulaires arrivaient de manière très verticale. Les observateurs nous ont aidés à décrypter toutes les ordonnances, pour pouvoir agir assez vite.

L'intercommunalité a servi de point de repère pour les petites communes du territoire, dans la distribution des masques, dans les commandes de gel hydroalcoolique, que nous avons effectuées pour le compte des communes. Nous avons été très présents sur les aspects économiques également. Ces démarches, dans une période de repli sur soi, ont remis de la solidarité.

BL : Identifiez-vous aujourd'hui des choses qui vous ont fait défaut ? Quelque chose que vous auriez pu mieux faire ?

LM : Je veillerais à formaliser davantage certaines décisions. Nous avons été beaucoup dans l'action quotidienne, voire, à mon niveau, de façon excessive. La réflexion n'a pas été partagée

avec certains collègues et pas assez formalisée. Je pense que nous avons besoin de nous donner un nouveau cadre pour appréhender 2021.

BL : L'un de vous a-t-il éprouvé la nécessité d'une supervision par un coach, ou d'une intervention par des collègues, par exemple pour échanger, relativiser ou amender vos comportements ?

FG : Un certain nombre de nos organisations ont besoin d'un coaching qui soit plus large que la gestion de crise. Il devrait se consacrer aux bases : « qu'est-ce qu'une organisation ? comment a-t-elle évolué ? comment la fonction publique territoriale est-elle en train d'évoluer ? ». L'État, pour sa part, a engagé une transition depuis des années sur la question managériale et la question des ressources humaines.

Si je n'avais à retenir qu'un enseignement de cette crise, ce serait la question organisationnelle. J'invite chacun à lire ce livre très court : Covid-19, une crise organisationnelle. En particulier, nous aurons besoin de nous faire aider : pour avoir une vision sur l'organisation, il faut bénéficier d'un regard extérieur, en plus du point de vue interne, pour identifier les défaillances dont nous n'avons pas conscience.

BL : Nous insistons toujours sur le bien-fondé de prendre du recul. Est-ce dans l'action qu'il s'agit de prendre du recul, ou après ?

DD : Il est intéressant de prendre du recul dans l'action, pour donner une vision plus globale de la situation. Il est également fructueux de le faire dans un deuxième temps, sauf que ce n'est pas toujours possible : nous n'avons pas eu encore la possibilité de nous arrêter pour identifier les défauts de notre démarche. Du fait du retard que nous avons pris, et des échéances, notamment les nouveaux conseils municipaux, nous n'aurons pas l'occasion de le faire avant le mois de juillet.

Une grosse collectivité peut s'entourer d'un coach, mais c'est plus difficile au niveau d'une petite commune, sauf à se regrouper. À l'échelle d'une commune rurale, il est indispensable de faire comprendre aux élus, lors de leur formation en début de mandat, qu'ils sont censés être les premiers à prendre en main la crise. De nombreux élus ne l'avaient pas compris et sont restés spectateurs, voire sont entrés en tension avec les maires des communes voisines qui s'engageaient sur le terrain. Il faudra, à l'avenir, que les élus comprennent qu'ils doivent être sur le front et gérer ces situations. Lors de la crise des gilets jaunes, les cahiers de doléance ont été créés par les maires.

BL : Nous connaissons l'état de fatigue, de stress, de tous les agents. Or, les élus veulent appliquer leurs projets. Il s'agit de faire revenir les agents en télétravail pour le retour d'un service public digne de ce nom : et maintenant, que faire ?

LM : En premier lieu, nous continuerons d'agir dans l'urgence, en situation de crise, car nous n'avons pas le choix. Nous devons également nous efforcer de tracer une feuille de route pour les 6 premiers mois de l'année 2021 : tous les collègues ont besoin de se redonner un peu de visibilité, peut-être en capitalisant sur les apprentissages des deux périodes de confinement. Il faut pouvoir remettre les collaborateurs en situation, de façon très concrète, de manière à redonner un peu d'énergie et d'oxygène à nos équipes. Il faudra bâtir un cadre sécurisant : nous avons passé trop de mois dans une insécurité psychologique, qui ne pourra tenir longtemps. C'est le rôle du management, de la Direction générale et des élus d'envoyer ces

messages. Pour ma part, je m'appuie sur les entretiens d'évaluation, que je m'efforce de terminer avant Noël pour tirer tous les enseignements de la situation de 2020. Il faut faire ressortir tous les éléments positifs pour le projet dans l'année qui vient. Je ne sais comment nous procéderons à la cérémonie des vœux, dans le cadre de la crise sanitaire : nous devons réfléchir à la manière de communiquer de façon collective sur ce que nous attendons des 6 mois de 2021.

Il est nécessaire de valoriser et de reconnaître les efforts de tout le monde durant l'année 2020.

BL : Florian, vous releviez voilà quelques jours que personne ne parlait du sapin de Noël. Le moral semblait largement dégradé. Que faire, maintenant, de votre point de vue de DRH ?

FG : J'ai été marqué, ces derniers temps, par l'ambiance dans les services. À quel prix sommes-nous sortis de cette crise ? Je trouve que les équipes sont dans un état de fatigue et d'épuisement : l'organisation et la réglementation sont sans arrêt en train de changer. Par exemple, la journée de carence est en train d'être suspendue à nouveau. Les sapins de Noël fleurissent bien moins vite et dans moins d'endroits. Les moments de cohésion dans les équipes, avec les repas de Noël et les calendriers et l'Avent, ne sont pas possibles. Que faire ?

En premier lieu, il est essentiel de recréer du lien et de retrouver l'envie de travailler ensemble. Il faut, pour cela, redonner du sens à nos actions. Il faut certes capitaliser, mais aussi donner de la visibilité : il appartient aux élus, puis à la Direction générale, de le faire. Il faut fixer 2 à 3 objectifs à atteindre.

Enfin, il faut préparer les organisations à une troisième vague. Nous devons encore capitaliser sur ce que nous avons fait aujourd'hui. Nous devons encore nous améliorer : il faut donner un cadre plus stabilisant à nos équipes. Par exemple, nous saurons remettre en place 3 jours de télétravail. Rien n'est pire que l'instabilité pour les équipes.

BL : Dominique Dhumeaux, et maintenant, que faire ? Faut-il trouver le salut dans l'État, dans ses propres ressources ? Quelle est votre feuille de route ou celle de toutes les communes à compter de 2021 ?

DD : Nous devons coucher par écrit tout ce qui a été réalisé durant ces périodes de crise, notamment ce que nous avons su faire fonctionner. Il est important que cette mémoire reste à disposition des élus qui seront chargés de la gestion de nos villages dans quelques années.

Par ailleurs, au niveau intercommunal et départemental, nous devrions travailler à une réflexion pour développer la coopération. L'échelle communale reste la plus pertinente pour les sujets de proximité, même s'il s'agit d'éviter les redondances avec les démarches du Département. Il faut également que l'État nous permette une certaine liberté d'action. Par exemple, dans la Sarthe, le Préfet avait rendu le port du masque obligatoire dans 99 communes, sur les 380 du Département. Cependant, dans les autres communes, nous avons constaté qu'il était difficile de faire respecter le port du masque à la sortie des écoles et que cette situation avait engendré plusieurs clusters. C'était en effet le seul moment où les familles rencontraient du monde, durant le confinement. Les maires n'ont pu émettre d'arrêtés obligeant au port du masque à la sortie de l'école, car ces dispositions étaient à la main de la Préfecture : leur parution a pris 10 jours. Il faut permettre au maire de rendre obligatoire le port du masque à la sortie d'école de son village, ce qui n'est pas possible aujourd'hui.

BL : Merci à tous les trois. J'accueille Sylvain Delarue, consultant et formateur, plutôt consacré à la sphère du management.

Sylvain Delarue (SD) : Je dirige le cabinet Sy Del Formation, compagnon de route du CNFPT depuis une trentaine d'années. Nous intervenons notamment à l'Inet sur des questions liées à la résilience organisationnelle. Pour ma part, je collabore avec Gilles Teneau, chercheur à la tête d'un réseau consacré à la résilience organisationnelle. Voilà longtemps que je m'intéresse aux rapports entre performance collective et qualité de vie au travail : la résilience organisationnelle fournit un cadre théorique de référence.

À l'arrivée de la crise Covid, nous développons des formations sur cette thématique depuis 6 à 7 ans : nous avons su proposer aux territoriaux des solutions pour faire face à cette situation.

BL : Durant cette crise sanitaire, vous avez continué de former à distance et vous avez conseillé des collectivités sur leur adaptation à la situation.

Y a-t-il un moment qui vous ait frappé, des échanges entre nos trois témoins ?

SD : Plusieurs aspects m'ont frappé. J'ai entendu beaucoup de sincérité. Laurence a relevé qu'elle était à la fois fatiguée et excitée : je le comprends bien. Tout au long de cette année, je me suis trouvé dans la même situation, avec des cadres qui étaient dans cette même situation : nous étions fatigués par la mobilisation intellectuelle de cette situation et, en même temps, nous sentions que des choses excitantes étaient en train de se passer. Nous avons assisté à des « bricolages sérieux », c'est-à-dire, par exemple, le fait de sortir de la norme habituelle pour répondre aux situations. Dans beaucoup de collectivités, des agents ont répondu présents, en s'occupant de tâches dont ils ne s'occupaient pas normalement.

Les personnes ont répondu présentes, tant l'encadrement que les partenaires territoriaux. Un maillage territorial s'est créé pour faire face. Nous avons également constaté beaucoup d'initiatives citoyennes.

BL : Les organisations publiques, du fait de leur mission, étaient en première ligne : en quoi l'exercice de leur mission renvoie-t-il à la résilience ? Ce sera d'ailleurs l'occasion de définir ce terme.

SD : Le terme de résilience a été popularisé par Boris Cyrulnik, dans le domaine psychologique. Pour sa part, la résilience organisationnelle s'applique au système d'une organisation. Nous avons vécu un véritable séisme organisationnel et managérial, constitué de secousses successives : le premier confinement a constitué un séisme, nécessitant d'activer les plans de continuité et d'organiser du travail domiciliaire, qui n'était pas du télétravail. En effet, les conditions techniques n'étaient pas réunies, pas plus que les conditions de domicile : les salariés ont fait comme ils ont eu pu.

La reprise du printemps, en trompe-l'œil, a constitué un deuxième séisme. Beaucoup de cadres ont estimé que cette période, très floue, était très fatigante. L'automne a été un peu déprimant, et s'est suivi d'un nouveau confinement. Dans toutes ces secousses successives, il a fallu tenir face à ces secousses, apporter les meilleurs services possible au territoire, rester agile pour se reconfigurer : c'est la définition de la résilience organisationnelle.

BL : Vivons-nous actuellement une crise atypique ? Ou est-ce tellement monumental que c'est incomparable à un tremblement de terre ou une tempête ?

SD : Avant tout, je vous renvoie aux travaux de Patrick Lagadec, un de nos spécialistes français de la crise.

Nous avons vécu une crise particulière quant à sa durée. Les collectivités savent en effet gérer des crises à cycle court, au moyen des plans de continuité. Certaines disposent de procédures et d'automatismes de gestion de crise, mais ils étaient orientés sur des crises à cycle court. Or, la présente crise est totale, touchant la vie privée comme la vie professionnelle, le travail comme la famille. Les confinements et déconfinements successifs, qui continueront en 2021, y contribuent également.

Nous avons été pris au dépourvu par cette crise « hors cadre ». Je trouve cependant que, dans l'ensemble, les institutions publiques ont tenu, certes au prix de beaucoup de fatigue et de bricolages.

BL : Quelles démarches avez-vous accomplies pour les collectivités, en tant qu'AMO, pour leur permettre de tenir ?

SD : Je souhaite vous donner trois exemples.

En premier lieu, nous nous sommes efforcés de diffuser, le 2 avril, à notre réseau d'interlocuteurs usuels, y compris nos collègues du CNFPT, un document permettant de lire ce que nous étions en train de vivre : Tenir, reprendre, rebondir. Il fallait se mettre devant l'événement, dans une perspective temporelle longue. J'ai reçu énormément de témoignages extrêmement chaleureux de la part de lecteurs de ce document.

En second lieu, nous avons souhaité poursuivre notre mission d'accompagnement managérial sur le Grand Poitiers : avec la Direction des ressources humaines, nous avons identifié les besoins des encadrements de premier niveau. Nous avons mis en place des TED (temps d'écoute dynamisants) : durant 1 heure, 8 à 10 personnes avaient l'occasion d'échanger par visio sur les événements actuels, et de bénéficier de nos éléments d'éclairage. Les participants ont apprécié ces démarches, qui brisaient la solitude professionnelle.

En troisième lieu, nous avons pris le temps d'organiser un retour d'expérience, en juin, avec les personnels d'encadrement de la ville de Chambéry. Regroupés, la cinquantaine de cadres de Direction a pu raconter leur vécu de cette période et se donner des vigilances communes, c'est-à-dire une feuille de route managériale, pour se donner une action collective.

BL : Quel est le point de vue de Dominique et de Laurence ?

LM : La résilience est une façon de sortir des injonctions contradictoires, et de sortir de certains paradigmes en place dans nos organisations, très enfermants et qui nous empêchent de penser en dehors du cadre, jusqu'à nous faire buter sur des difficultés. La résilience aide beaucoup à changer de point de regard et à changer le champ des possibles : la présente crise montre que tout n'est parfois qu'une question de regard sur les événements qui nous traversent.

Il n'est pas possible d'en rester sur des ressentis négatifs, même s'il faut les accueillir et les écouter : il faut les transformer en quelque chose de beaucoup plus positif. La résilience en fait partie. Il ne s'agit pas de revenir à l'état antérieur : il s'agit d'aller vers un état nouveau, à construire. Il ne faut pas considérer l'actuelle crise comme une parenthèse ni vouloir revenir à une situation antérieure. En effet, les personnes ont changé, dans la manière d'appréhender le travail, en particulier chez l'encadrement intermédiaire. Si nous ne revenons pas sur certains volets, notamment la hiérarchie, nous nous heurterons à un fort ressentiment.

DD : Dans notre organisation, nous n'avons pas de hiérarchie : l'organisation est assez horizontale. Tous les agents municipaux sont souvent au même rang. Il n'y a pas d'intermédiaires. Ainsi, tout le monde est responsabilisé : la mission est ainsi plus intéressante. C'est peut-être plus net à l'échelle d'une petite commune : tous les acteurs de cette crise ont reçu une reconnaissance de la part des habitants de la commune et des élus.

Ne pas reprendre les mauvaises habitudes reste un vœu pieux. J'aimerais que Laurence ait raison, mais nous avons vu, entre juin et août, qu'elles étaient déjà reprises. Très rapidement, le système d'organisation, le système hiérarchique, le principe très vertical et l'absence de relations entre les services de l'État et les petites communes ont été remis en place. En effet, ce fonctionnement est plus confortable : tout le monde sait déjà faire.

Je vous fais part d'une anecdote : la dotation aux collectivités lorsqu'elles ont des projets (DECIL) a été abondée, à l'occasion du plan de relance, pour faire arriver de l'argent frais dans l'économie locale. Or, en milieu rural, nous avons constaté que les services de l'État n'avaient retenu que les 4 ou 5 plus gros dossiers du Département, afin d'accélérer le fonctionnement. Nous aurions pu imaginer qu'au contraire, les fonds soient orientés vers une multitude d'actions locales, et non vers de gros projets qui mettront des mois à sortir de terre et dont la première facture ne sera payée qu'en 2022. Nous n'avons pas utilisé du tout cette capacité d'action. Les mauvaises habitudes seront reprises, hélas.

BL : Sylvain Delarue, quels sont les éléments de robustesse pour mieux s'adapter, traverser et juguler une crise ?

SD : Je mettrais peut-être cinq repères, qui ont déjà été exprimés.

En premier lieu, la résilience organisationnelle ne se construit pas de façon top-down : c'est une propriété émergente des unités de travail, qui provient des unités distribuées. Nous l'avons constaté : le top-down s'est momentanément arrêté, alors que, sur le terrain, les équipiers ont pris en charge, dans une logique d'auto-organisation. La résilience fonctionne donc par distribution d'une certaine capacité d'action et d'initiative. Certains leaders ont certes du mal à l'entendre.

En second lieu, la transparence de la communication reste essentielle : il faut accepter de dire que l'on ne sait pas. Or, dans nos habitudes, quelqu'un est crédible lorsqu'il dit : « on sait faire ». Dans la présente crise, notre crédibilité provient du fait que nous n'avons pas réponse à tout et que nous ne sommes pas tout-puissants, mais que nous allons construire ensemble. Cette transparence doit être en œuvre à l'égard des partenaires sociaux également.

En troisième lieu, la notion de maillage coopératif, dont, dans de nombreux endroits, les collectivités ont redécouvert l'importance. Un colonel d'un SDIS s'est, par exemple, rendu compte, qu'il était très peu maillé avec les partenaires locaux de santé et de sécurité. Le

maillage avec les associations et les entreprises a été important, notamment pour prolonger le travail des institutions publiques.

En quatrième lieu, beaucoup de cadres m'ont fait part de leur solitude professionnelle : il est essentiel d'appartenir à des réseaux, pour trouver des solutions, échanger des informations et ne pas se sentir seul. Les réseaux sont maintenant pourvus d'une utilité publique.

En cinquième lieu, il faut apporter le soin (« care ») aux autres : nous nous sommes mieux parlé que d'habitude. Les formules comme « prends soin de toi » ont retrouvé du succès.

Il faudrait, concernant ces 5 points, instaurer des cliquets antiretour. Je redoute énormément que la pression de l'activité et l'envie de retrouver la normale nous fassent oublier ces changements.

BL : En guise de conclusion, qu'appelle-t-on les toxic handlers et qu'ont-ils à voir avec la crise ?

Quels conseils formulez-vous aux cadres et élus dirigeants pour tenir compte de la fatigue cognitive des équipes ?

SD : Les toxic handlers sont des absorbeurs de souffrance. Il est également question de générateurs de bienveillance en entreprise. Les chercheurs ont observé que, dans les collectifs humains sous pression, certains acteurs prennent des rôles spontanément, aidant le collectif à traverser les moments difficiles. Par exemple, il y a toujours un bureau où les gens aiment bien discuter avec la personne, car celle-ci fait du bien en début de journée. C'est un point de l'organisation informelle où les personnes vont reprendre de l'énergie. Je vous renvoie à l'excellent livre de Gilles Teneau intitulé Toxic handlers. Normalement, un manager devrait pouvoir incarner cette figure.

Décembre 2020 constitue un moment pivot, qui termine l'année 2020 et nous projette en 2021. Si vous estimez que les personnels ont bien fait face en 2020 et se sont montrés résilients, il faut le leur dire. Il faut entreprendre une reconnaissance non financière : il faut les féliciter. La reconnaissance financière pose certes des problèmes délicats.

Je crois surtout qu'il faut attaquer 2021 comme un projet : il faut réfléchir à réussir 2021, en tenant compte du fait que le Covid n'est pas terminé, que de nouveaux moments de confinement sont à attendre et que de nouveaux exécutifs sont en place. Il faut que les élus, les directions générales et l'encadrement construisent une feuille de route.

BL : La fatigue cognitive, est-ce du burn-out ?

SD : Non. La fatigue cognitive est très largement ressentie. Nous avons fait preuve d'agilité. Travailler en visio demande énormément d'attention. Par ailleurs, les débats incessants sur les décisions et les incertitudes permanentes produisent également de la fatigue cognitive. Ces revirements permanents induisent une charge mentale qui fatigue tout le monde.

BL : Je vous remercie et laisse le dernier mot à nos acteurs de terrain. Que retiendrez-vous de ces deux heures d'échange ?

FG : J'ai, ces derniers jours, animé une formation d'intégration de personnels de Catégorie C. J'ai été particulièrement blessé d'entendre ces agents dire : « nous sommes de petits agents, nous ne sommes pas considérés, nous ne sommes pas importants dans le monde de la territoriale ». Or, nous n'avons jamais eu autant besoin des agents, y compris les vacataires, notamment pour mettre en œuvre le protocole sanitaire.

J'identifie un vrai besoin de reconnaissance des agents de catégorie C, tant par les managers publics mais aussi au moyen de la rémunération. Je souhaiterais que s'ouvre le débat sur la reconnaissance des agents de catégorie C dans leur travail, dans leurs missions, leur ouvrir des formations et la reconnaissance des acquis de leur expérience professionnelle.

DD : Les élus et les agents se sont mobilisés, des entreprises nous ont aidés, des personnes ont cousu des masques : il est impossible de passer à côté de toute la mobilisation qui s'est mise en œuvre dans le village. L'année 2021 sera réussie si cette solidarité est maintenue.

LM : L'enjeu majeur sera celui de la reconnaissance de la place des agents publics au sein de nos organisations, notamment des agents qui ont œuvré au quotidien durant toute la crise et continueront de le faire. Certes, nous ne retirerons pas les problématiques hiérarchiques, mais nous avons la main sur différents aspects. Les managers et les DRH peuvent se mobiliser pour donner des signes de reconnaissance, pécuniaires et dans la valorisation des métiers, à nos collègues qui se sont engagés sur le terrain.

Pour ma part, je coanime la e-communauté Management public territorial du CNFPT, sur laquelle tous nos collègues peuvent nous rejoindre. Nous disposons de différentes ressources bibliographiques, en particulier concernant la résilience organisationnelle.

BL : À bientôt. Merci encore à toutes et à tous.

Document 5 : Geoffrey Beyney, « Brèves observations sur les collectivités territoriales et intercommunalités à l'épreuve du Covid-19 », <i>Horizons publics</i>, Juillet 2020.

La crise sanitaire née de l'épidémie de Covid-19 a mis en évidence la place et le rôle des collectivités territoriales et des intercommunalités dans l'action publique. En effet, ces dernières se sont fortement mobilisées si bien que, de leur propre aveu, elles paraissent s'être substituées à l'État.

Bien plus, cette crise du Covid-19 a indéniablement confirmé l'importance des collectivités territoriales et des intercommunalités dans la conduite de l'action publique, y compris dans le cadre de circonstances exceptionnelles. Elle amène même à s'interroger sur la nécessité ou non de réformer le système territorial français, ce que certains élus locaux prônent du reste.

L'association des Maires de France, l'Assemblée des Départements de France et Régions de France, réunies sous la bannière de Territoires Unis, vont présenter leurs propositions pour "un nouvel acte de la décentralisation" ce mercredi 8 juillet au Sénat.

D'ailleurs, le 2 juillet 2020, la chambre haute du Parlement a formulé 50 propositions "pour une nouvelle génération de la décentralisation", laquelle doit permettre le "plein exercice des libertés locales". A cet égard, les sénateurs entendent encadrer fermement la possibilité pour le pouvoir réglementaire d'intervenir dans le domaine des collectivités en ne l'autorisant que par la loi ; consacrer une véritable autonomie financière en améliorant les principes de la compensation financière et modifiant la définition des ressources propres ; attribuer de nouvelles compétences et organiser une meilleure répartition en inscrivant dans la Constitution les compétences générales des communes et le droit à la différenciation

territoriale, en facilitant les délégations de compétences entre collectivités, en attribuant de nouvelles compétences aux départements (exercice des missions d'action sociale et compétence pour le transport aérien et la gestion des ouvrages d'arts) et aux régions (bloc pour l'emploi, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur, plus de compétence pour la transition écologique, présidence des A.R.S.) ; faciliter les expérimentations locales et la faculté de dérogation aux normes nationales ; permettre une coopération locale à la carte ; institutionnaliser les relations maire - préfet de département.

« Comme toutes les crises, celle que nous traversons présente la particularité de mettre sous les projecteurs des tendances de fond ».

Avant cette crise née de l'épidémie de Covid-19, la décentralisation ne semblait plus faire recette. Les différentes réformes législatives successives ont toutes contribué à alimenter une vision comptable de la décentralisation. Depuis lors, tout n'est que chiffres. D'une part, les collectivités territoriales et intercommunalités sont identifiées par des statistiques (leur nombre, de même que le nombre d'élus locaux et d'agents publics territoriaux). D'autre part, elles ne sont appréhendées que par un prisme financier et budgétaire.

De plus, la décentralisation repose sur des relations conflictuelles entre l'État et les institutions locales. L'État a la main-mise sur le processus de décentralisation. Il en est « l'auteur, le compositeur et l'interprète » au niveau des compétences (pas de ligne claire quant à la répartition des compétences, suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions), des finances publiques (baisse des dotations, suppression d'impôts locaux et contrôle des dépenses par l'intermédiaire de contrats financiers) et de la gestion du personnel (recours à la contractualisation, réduction des agents publics, réduction des élus locaux).

Au final, les collectivités territoriales ne peuvent véritablement intervenir, se contentant de devoir gérer, dans une forme d'urgence, l'instabilité née de ces réformes en cascade.

Avec cette crise née de l'épidémie de Covid-19, la décentralisation tend à faire de nouveau recette, les termes de « décentralisation », « collectivité territoriales (ou locales) » et « intercommunalités » n'ayant jamais été autant usités. Les collectivités locales et intercommunalités ont en effet joué un rôle majeur dans la gestion de la crise et de l'après-crise et continueront à mener leurs actions à l'avenir, à tel point qu'elles s'estiment elles-mêmes avoir agi en substitution de l'État. À défaut de substitution, elles ont à tout le moins agi en complément de celui-ci. Si bien que l'État semble avoir pris conscience de leur importance et de leur utilité. Le fait de leur permettre de commander des masques et d'abonder le fonds national de solidarité, d'une part, et d'écouter et de recueillir leurs observations et leurs avis, d'autre part, sont des signes qui ne trompent pas. Les relations État collectivités semblent s'être apaisées, les élus locaux espérant du reste que cette amélioration survive à la crise du Covid- 19.

Cette crise née du Covid-19 livre ainsi des enseignements et soulève des questions sur les collectivités locales et leurs groupements.

Ce que la crise du Covid-19 révèle sur les collectivités territoriales et intercommunalités

Plusieurs enseignements peuvent être tirés :

- les collectivités et intercommunalités sont les actrices incontournables de la gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences ;
- elles veulent davantage de libertés et de moyens pour assurer cette gestion ;
- des finances locales en tension ;
- la persistance de tensions avec l'État ;
- une concertation renforcée entre l'État et les administrations locales ;

- le retour confirmé de la ruralité et du périurbain.

Les collectivités territoriales et intercommunalités s'affirment comme des actrices incontournables de l'action publique

« Depuis l'entrée en vigueur des mesures de confinement, les collectivités territoriales ont mis en place des mesures exceptionnelles pour affronter les crises sanitaire et économique. Leurs initiatives en la matière ont été multiples, à tous les échelons territoriaux pertinents [...]. Ce foisonnement d'initiatives démontre l'implication pleine et entière des collectivités territoriales, leur inventivité et leur connaissance fine des besoins de la population grâce à leur proximité ».

Par ces mots, le Sénat a reconnu le rôle majeur des collectivités locales et établissements publics de coopération intercommunale dans la gestion de la crise du Covid-19. Plus précisément, ils sont intervenus à un double égard : pour faire face à la crise sanitaire en contenant la propagation de l'épidémie, d'une part, et pour lutter contre ses conséquences en assurant la continuité de la vie démocratique, des services publics et de l'activité économique, d'autre part ; le tout pendant les périodes de confinement et de déconfinement.

En premier lieu, les collectivités territoriales et intercommunalités ont pris une pluralité de mesures en lien avec leurs compétences pendant la période de confinement :

- l'action médico-sociale par les communes, intercommunalités et départements : en assurant la protection de leurs agents et des administrés en rappelant les gestes barrières et en veillant à leur respect, en soutenant le personnel soignant (par l'organisation des gardes et de l'éducation de leurs enfants, par la mise à disposition d'hébergements à proximité de leur lieu de travail et par la mise à disposition de locaux afin d'accueillir des patients atteints du Covid-19, ...), en restant en contact et en accompagnant les personnes vulnérables par l'intermédiaire notamment des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, le maintien des aides à domicile pour les personnes âgées, du versement des aides sociales,...

- l'éducation par l'ensemble des collectivités territoriales du fait de la compétence respective des communes, départements et régions pour les écoles, les collèges et les lycées : en assurant le bon fonctionnement de la continuité pédagogique des élèves et en luttant contre les exclusions eu égard aux fractures numériques et sociales par la mise en place et/ou l'amélioration des services d'environnement numérique de travail, l'acquisition d'outils informatiques pour les prêter aux élèves qui n'en disposaient pas, la mise à disposition des documents de cours pour que chaque élève puisse les récupérer, ... ;

- l'économie par les régions collectivités cheffes de file pour la compétence «développement économique » et disposant par principe d'une compétence exclusive en matière d'aides aux entreprises en difficulté : en soutenant l'activité économique sur leur territoire par la suspension des loyers et prestations obligatoires qu'elles perçoivent, l'accélération du paiement de leurs fournisseurs et prestataires, la mise en place de moratoires sur les prêts, l'aide à la négociation avec les banques ou encore le soutien de la trésorerie des filières exposées par la mise en place de fonds régionaux d'aides et de *task forces* (avec l'État et BpiFrance) ;

- l'apprentissage et la formation par les régions : en maintenant la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, le lien au quotidien avec les personnes engagées dans une formation à travers différentes modalités (accès à des ressources en ligne, individualisation et coaching quotidien par sms ou téléphone, programmation en audio ou

visio de temps d'échanges, ...) et les bourses et autres aides sociales, en finançant les frais pédagogiques des organismes de formation, en mettant à disposition des organismes de formation des ressources pédagogiques ;

- les transports et la mobilité par les régions et intercommunalités eu égard à leurs qualités d'autorités organisatrices de transport et d'autorités organisatrices de la mobilité : en anticipant le paiement des marchés, en mettant en place des circuits de transport au regard des plans de garde d'enfants des personnels hospitaliers, par la gratuité des T.E.R. au profit du personnel mobilisé pendant la crise sanitaire, la gestion des rapatriements des jeunes en formation à l'étranger et la réorganisation des mobilités prévues avant la pandémie et qui avaient déjà engendré des dépenses pour les bénéficiaires, la décision de ne pas demander le remboursement de tout ou partie des subventions et bourses accordées lorsque la mobilité a été interrompue ;

- l'environnement par les intercommunalités et régions (celles-ci étant autorités planificatrices en matière de prévention et de gestion des déchets) : en assurant la continuité du service public de collecte et de traitement des déchets ;

- la culture par l'ensemble des collectivités territoriales, et notamment les communes et départements : en assurant la continuité de la culture par l'intermédiaire du numérique avec la création de visites virtuelles, l'accessibilité de nombreux documents et la proposition de diverses activités ludiques, pédagogiques et récréatives sur les réseaux sociaux, la prolongation des dates pour les dépôts de dossiers de subventions et l'accord de subventions et autres aides aux associations, y compris celles qui ont vu leurs événements annulés ou reportés ;

En second lieu, les collectivités territoriales et intercommunalités ont pris une pluralité de mesures en lien avec leurs compétences pour assurer la mise en oeuvre du déconfinement prévue par les services de l'État :

- pour la réouverture des écoles et des collèges : avec le choix d'ouvrir ou non les établissements scolaires et surtout avec la mise en oeuvre des règles d'hygiène et de sécurité telles que prescrites par le protocole sanitaire élaboré par les services étatiques ;

- pour l'organisation et le fonctionnement des services de transports : avec la mise en oeuvre des règles d'hygiène et de sécurité et le pilotage et l'organisation des flux logistiques par les autorités organisatrices de transport et autorités organisatrices de la mobilité ;

- pour le développement économique : notamment avec la participation des régions et, sur la base du volontariat, des autres collectivités et intercommunalités, au Fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 ou pour la mise en oeuvre du plan Tourisme pour lequel les régions prendront toute leur part ;

En troisième lieu, les collectivités territoriales et intercommunalités ont mis en commun des compétences :

- avec l'achat groupé de masques et la mutualisation des centrales d'achat à l'instar de la région Île-de-France et du conseil départemental de la Manche qui a proposé aux huit

intercommunalités présentes sur le territoire départemental de partager le coût de la commande de masques assurée par la filière textile locale ;

- avec la participation conjointe de régions, de départements et d'intercommunalités à différents fonds régionaux d'aides à destination des entreprises.

En quatrième lieu, les collectivités territoriales et intercommunalités ont mobilisé leurs personnels au titre des plans de continuité d'activité et de reprise d'activité et les ont affectés à de nouvelles fonctions qui excèdent parfois leurs compétences et attributions avec par ex.

- la mise à disposition d'agents au profit des hôpitaux ;
- la création d'un secrétariat médical assuré par un agent afin de gérer les *covid-room* créées par les collectivités et intercommunalités (ex. Vichy Communauté) ;
- l'affectation des directrices de crèche pour aider le personnel soignant en sous-effectif (ex. La Garenne-Colombes) ;
- l'affectation des agents à la réalisation de tâches techniques (plomberie, ...) et courses au profit des habitants ;

En cinquième lieu, les collectivités territoriales et intercommunalités ont parfois excédé leurs compétences. Tel est le cas en matière de :

- de santé : l'ensemble des collectivités territoriales et intercommunalités s'est rapidement adonné à l'achat et à la fabrication de masques et d'autres équipements médicaux afin de les distribuer au personnel soignant, à leurs agents publics et à leurs administrés. Or, même si un décret du 13 mars 2020 a permis aux collectivités d'acheter des masques, cette tâche incombe principalement à l'État. De plus, des maires ont pris des arrêtés de police administrative renforçant les mesures édictées au niveau national par le Premier ministre, le Ministre de la Santé et les préfets. Or, s'ils sont titulaires d'un pouvoir de police administrative générale notamment pour assurer la salubrité et la santé publique, les maires ne peuvent exercer ce dernier que dans de strictes conditions dans le cas d'un concours avec un pouvoir de police administrative spéciale, sachant que les mesures nationales de lutte contre la propagation du Covid-19 édictées par le Premier ministre, le Ministre de la Santé et les préfets en vertu de la loi d'urgence sanitaire du 23 mars 2020 relèvent d'un pouvoir de police sanitaire spéciale. C'est ce qu'a reconnu le Conseil d'État, l'amenant à préciser la portée du pouvoir de police des maires. Outre les mesures édictées par les maires en vertu de leur pouvoir de police administrative générale, les maires peuvent également « 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, du fait de la police spéciale les maires ne peuvent prendre, pendant la période d'état d'urgence, au titre de leur 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'État » ;

- de développement économique par les communes, intercommunalités et départements : depuis le confinement, ces institutions locales ont pris des mesures d'aides aux entreprises par la constitution de fonds de solidarité et d'enveloppes budgétaires, le consentement de prêts à taux zéro, la suspension ou le report des loyers et autres charges, la délégation de la fabrication des repas habituellement assurée par leurs services à des entreprises privées afin d'assurer à ces dernières un volant d'affaire, le développement de l'activité des artisans et producteurs locaux en organisant des *drives*, en ouvrant des marchés sur sollicitation du préfet, en incitant la grande distribution à vendre les produits locaux ou encore en livrant à domicile. Or, à défaut de collaboration avec les régions sur la base de conventions ayant pour objet d'accompagner les mesures prises par elles, les communes, intercommunalités et départements ne sont pas compétents en matière d'aides aux entreprises en difficulté, celles-ci relevant de la compétence exclusive des régions. Bien que disposant respectivement de la clause générale de compétence et de la compétence « développement économique », les communes et leurs groupements ne sont compétents pour délivrer des aides aux entreprises sans collaboration avec les régions que pour la création ou l'extension d'entreprises, d'une part, et l'installation de professionnels de santé, d'autre part. Ne détenant pas la clause générale de compétence, les départements peuvent d'autant moins agir sur le domaine économique. Or, ils ont agi et assument : « Nous ne sommes peut-être pas dans les clous de la loi, mais nous sommes dans les clous de l'intérêt des Français », se défend Pierre Monzani, directeur général de l'Assemblée des Départements de France.

En sixième et dernier lieu, les collectivités territoriales et intercommunalités ont, dès la période de confinement, anticipé et élaboré des plans et projets en vue du déconfinement, lesquels ont été adressés à l'État :

- plan de relance pour la ruralité par l'association des maires ruraux de France : « Oser la relance par le local » ;
- plan de relance des commerces de centre-ville par l'association des Villes de France ;
- plan de relance de l'Assemblée des Communautés de France « Quelle reprise, quelle relance dans les territoires à la sortie du confinement » ;
- projet pour renforcer la coopération entre l'État et les départements pour la protection de la jeunesse ;
- plan de relance économique et industrielle par l'Association des régions de France ;
- plans de déconfinement : dont celui élaboré par l'Association des maires de France et les 12 mesures prioritaires pour un déconfinement réussi et permettre aux collectivités de jouer leur rôle au service des Français, adressées par le Sénat au Gouvernement en coordination avec l'A.M.F., l'A.D.F., et Régions de France.

Cette intervention de premier plan des collectivités locales et de leurs groupements s'explique par les élus locaux eux-mêmes pour deux raisons :

- d'une part, la défaillance de l'État dans la gestion de la crise sanitaire, et notamment durant la période de confinement avec la commande et la distribution des masques. Les élus locaux estiment alors qu'ils devaient agir en substitution de l'État au point d'excéder leurs compétences et attributions ;
- d'autre part, les compétences classiques des collectivités et intercommunalités et la proximité. Intervenant dans les domaines touchés par la crise du Covid-19, les collectivités locales et leurs groupements constituent ainsi les acteurs principaux pour faire face à cette épidémie et à ses conséquences d'autant que, échelons territoriaux locaux, elles connaissent les réalités et les besoins de leurs territoires. La proximité est le maître mot et la

solution à la gestion et à la sortie de crise. Si le terme de « proximité » est fréquemment usité dans les discours des élus locaux, il ne faut pas occulter le principe de subsidiarité qui explique également l'action effective et efficace des entités décentralisées.

Les collectivités territoriales et intercommunalités veulent davantage de libertés et de moyens pour gérer cette crise sanitaire

En première ligne dans la gestion de la crise du Covid-19, les collectivités territoriales et intercommunalités souhaitent pouvoir agir davantage. Les limites inhérentes à la répartition des compétences résultant du processus de décentralisation ont constitué des freins à la conduite de l'action publique et des crispations entre l'État et les collectivités, d'une part, et entre collectivités, d'autre part.

Aussi, les collectivités locales et leurs groupements demandent à l'État davantage de libertés et de moyens pour qu'elles puissent « jouer leur rôle au service des Français » dans cette gestion de la crise du Covid-19, tels que :

- un renforcement de la portée du pouvoir de police administrative générale des maires : considérablement cantonné dans le cas du concours avec un pouvoir de police spéciale sanitaire, les maires estiment ne pas pouvoir assurer la protection de leurs administrés alors que cette mission leur incombe en vertu de leur pouvoir de police administrative. Ils prônent ainsi davantage de latitude pour son exercice et la fin d'une conception jacobine ;
- la demande des départements pour rétablir la clause générale de compétence ou la demande des communes, intercommunalités et départements pour obtenir la possibilité d'exercer la compétence d'aides aux entreprises afin de pouvoir soutenir les entreprises implantées sur leur territoire ;
- des assouplissements juridiques et budgétaires pour pouvoir agir et éviter que la crise sanitaire ne se transforme en crises politique et économique : à l'instar de la facilitation des règles relatives à la commande publique pour relancer des activités économiques et l'adaptation des règles budgétaires et de finances publiques pour financer les dépenses nouvelles découlant de la crise du Covid-19. À cet égard, différentes propositions ont été adressées à l'État par les associations d'élus locaux : le fléchage en investissements, l'étalement des charges, le budget annexe ou le compte spécial et la nationalisation de la dette Covid ;
- la consécration officielle du principe de différenciation territoriale afin que chaque collectivité puisse agir selon ses besoins. Avant que le projet de déconfinement ne soit révélé par le Gouvernement, les régions espéraient que le déconfinement se fasse par régions, et non d'un point de vue national. Finalement, le département a été retenu comme le territoire pertinent. À cette échelle et selon le classement en vert ou rouge des départements jusqu'au stade 2 du déconfinement, les communes et départements pouvaient agir différemment quant à la réouverture des écoles et des collèges, des parcs et jardins. De plus, peu importe le classement, les communes ont pu demander, sur concertation et décision des préfets, la réouverture des plages.

Des finances locales en tensions

L'impact de l'épidémie de Covid-19 sur les budgets locaux va être considérable. Tous les acteurs publics sont unanimes à cet égard. Selon les différents chiffres présentés par le Gouvernement, les différentes associations d'élus locaux et les cabinets spécialisés en finances, les pertes pour les collectivités et leurs groupements oscilleraient entre 5 et 20 milliards d'euros entre 2020 et 2022.

Ce constat alarmiste s'explique par un effet ciseaux. Tandis que les dépenses des administrations locales explosent, les recettes tarifaires et fiscales diminuent inexorablement.

Les collectivités et intercommunalités, et notamment les communes et départements, se trouvent dans une situation budgétaire et financière périlleuse. Sur les mois d'avril et de mai, 40 communes présentaient des difficultés de trésorerie et 4 000 sont considérées comme à risque.

Face à cette situation et sur demandes des collectivités et de leurs groupements, l'État a pris des mesures, certaines ayant vocation à être intégrées dans le projet de loi de finances rectificative pour 2020 III présenté en conseil des ministres le 10 juin 2020 :

- le report de la date butoir de l'adoption du budget local au 31 juillet 2020 ;
- la suspension des contrats financiers de Cahors ;
- la suspension des redevances d'occupation du domaine public et l'exonération de certaines formalités de commande publique ;
- la mise en place d'une mission menée par Jean-René Cazeneuve, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, afin d'évaluer le coût de la crise pour les collectivités territoriales. Les conclusions devraient être remises en juin ;
- l'anticipation des versements fiscaux, la possible majoration de l'acompte de D.G.F. du mois de mai, le maintien voire l'accélération du versement des dotations d'investissements et l'assouplissement des modalités d'anticipation du versement du F.C.T.V.A. ;
- l'élaboration d'un plan de soutien en faveur des collectivités et intercommunalités présenté le 29 mai 2020 qui prévoit : la mise en place d'un étalement des dépenses spécifiques liées au Covid-19 sur une durée de 3 ans par l'intermédiaire d'un compte spécial et l'abondement de la dotation au soutien de l'investissement local pour près d'un milliard d'euros afin d'accompagner les investissements verts, pour l'ensemble des institutions locales ; la mise en place d'un mécanisme de compensation des recettes fiscales et domaniales à hauteur de 750 millions d'euros pour le bloc communal ; la possibilité de solliciter des avances sur les droits de mutation à titre onéreux pour les départements.

Si certaines de ces mesures sont appréciées par les collectivités locales et leurs groupements, toutes ne font pas l'unanimité. Les communes critiquent le fait que les compensations des recettes fiscales et domaniales ne sont pas suffisantes car, d'une part, elles ne s'appliquent pas pour toutes les communes et, d'autre part, la base de calcul est mauvaise, la compensation étant calculée en fonction de la moyenne des recettes entre 2017 et 2019. Les communes regrettent également le délai trop bref de l'étalement des dépenses. Alors qu'Édouard Philippe se félicite d'un tel « mécanisme de garantie qui n'a jamais été employé » selon ses dires, le bloc communal considère que le délai de 3 ans est insuffisant. Les intercommunalités soulignent en outre le problème spécifique du financement des transports du fait de la diminution du versement mobilité. Celui-ci ne devrait pas être inclus dans le dispositif. Il devrait au contraire faire l'objet d'un traitement distinct.

La persistance de tensions avec l'État

Cette intervention des collectivités territoriales et des intercommunalités a également mis en évidence des tensions et crispations avec l'État qui sont inhérentes aux relations État-collectivités.

Celles-ci sont historiquement complexes de par les réformes successives de la décentralisation et le désintérêt de l'État envers les entités décentralisées. Des tensions et crispations ont ainsi éclaté :

- avec les réquisitions de masques : d'un côté, l'État a critiqué le fait que les collectivités et intercommunalités avaient commandé des masques alors que cela ne relevait pas de leur compétence ; de l'autre, les collectivités ont reproché à l'État d'avoir réquisitionné leurs masques qui étaient prévus pour leur territoire étant donné la carence de l'État pour assurer la distribution de masques ;

- avec le remboursement des masques par l'État commandés par les collectivités et intercommunalités : si la décision de rembourser les masques a été saluée par les élus locaux, les modalités concrètes de remboursement ont été vivement contestées. Certains élus évoquent même un « mépris de l'État » caractérisé par un « mensonge » et une « mesquinerie ». En effet, les élus locaux reprochent à l'État de ne rembourser que pour moitié l'achat des masques commandés à partir du 13 avril 2020. Soit la « double peine » car un masque s'acquiert généralement à plus de 3 euros et les collectivités qui ont anticipé en achetant des masques antérieurement au 13 avril devront en supporter les coûts.

- avec la participation des régions au Fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 : d'un côté, l'État a critiqué les régions parce qu'elles n'avaient pas transféré avec diligence l'argent prévu pour le fonds de solidarité, alors que les régions ont elles-mêmes créé des fonds régionaux ; de l'autre, les régions ont considéré que l'État avait tardé à mettre en oeuvre les formalités administratives et juridiques qui elles-seules permettaient le transfert des fonds par les régions ;

- avec la portée politique et électoraliste des actions publiques locales : certains membres de cabinets ministériels estiment que l'intervention locale qui excède les compétences des collectivités et intercommunalités s'explique également par des considérations politiques et électoralistes. Des maires n'ont pas été (ré)élus suite au premier tour des élections municipales. La gestion de la crise dans leur circonscription peut ainsi constituer un atout en vue du second tour des élections. « Certains tentent de s'offrir une page de publicité à bon compte, puisque ce ne sera pas intégré dans leurs comptes de campagne, sans même s'interroger si ça relève bien de leurs compétences », grommelle à cet égard un conseiller ministériel. Il en est de même pour les présidents des conseils départements et régionaux, les élections étant prévues en 2021.

- avec le plan de soutien en faveur des collectivités et intercommunalités : s'il est considéré comme satisfaisant par le bloc communal et les départements, ce plan de soutien a fait naître de nouvelles tensions entre l'État et les régions. Celles-ci n'ont pas apprécié d'en avoir été écartées. « Au lendemain de la publication d'une tribune dans laquelle les Régions appelaient le gouvernement à faire le pari de la confiance, cette annonce est une réponse en forme de provocation. Les Régions ont donc immédiatement décidé de quitter la réunion avec le sentiment de l'humiliation et du temps perdu », explique Régions de France dans un communiqué. « Il y a deux manières de considérer les Régions. Soit comme des partenaires de l'action publique responsables pour reconstruire et développer notre pays, c'est le sens de notre action. Soit comme des entités négligeables dont on peut se passer, et l'État retombera dans ses travers de centralisme inefficace », poursuit l'association.

De plus, la prise de mesures économiques, et notamment d'aides aux entreprises, par l'ensemble des collectivités et intercommunalités a été source de relatives tensions. Collectivités cheffes de file pour la compétence « développement économique » et disposant d'une compétence exclusive en matière d'aides aux entreprises en difficulté, les régions ont vu leur champ de compétence empiété. Préconisant une mobilisation coordonnée des acteurs locaux pour gérer la crise du Covid-19, l'État a dû rappeler que les régions sont seules compétentes pour attribuer des aides aux entreprises ; les communes, départements et intercommunalités devant donc agir sur leurs domaines de compétences sous peine de s'exposer au contrôle de légalité des préfets.

Une concertation renforcée entre l'État et les administrations locales

Si des tensions ont indéniablement éclaté, les relations entre l'État et les collectivités locales et intercommunalités n'ont pas toujours été aussi conflictuelles durant la gestion de cette crise du

Covid-19. Les élus locaux consentent à admettre que les liens se sont resserrés et que les modalités de décisions ont été accélérées.

Preuve en est, d'une part, avec l'institution du Fonds national de solidarité pour les entreprises en difficulté avec la participation des régions à hauteur de 500 millions d'euros. Selon Jules Nyssen, directeur général de Régions de France, tout a été réglé en 10 jours après un coup de téléphone du Ministre de l'Économie Bruno Le Maire. « Personne n'y avait réfléchi. On a créé en une dizaine de jours les outils permettant d'instruire les dossiers, en travaillant en direct entre l'administration centrale, Régions de France et toutes les régions concernées. C'est une réactivité incroyable. Je n'avais jamais vu ça avant. C'était même un plaisir professionnel de travailler comme ça ».

Preuve en est, d'autre part, avec les différentes réunions entre les services du Gouvernement, des ministères et des préfetures et les associations d'élus locaux. Les collectivités locales et leurs groupements ont été associés à la réflexion et à la prise de décision. Ils ont pu faire remonter leurs difficultés et leurs besoins tout en soumettant leurs différentes propositions en vue de relancer la vie économique après le déconfinement. Au final, « [t]outes les associations d'élus peuvent dire que l'essentiel de nos demandes a été pris en compte », relate Jules Nyssen. Bien plus, ces réunions régulières tendent à être institutionnalisées, au moins pendant l'état d'urgence sanitaire. Certains y voient même le prélude à un retour de la Conférence nationale des territoires.

Preuve en est, enfin, avec la collaboration renforcée entre les maires et les préfets, notamment pour assurer la mise en oeuvre du déconfinement. Toutes les associations d'élus locaux prônent la consécration d'une institutionnalisation du couple maire-préfet. « Il s'agit d'un circuit court décisionnel qui permettra d'aller bien plus vite que certains schémas habituels, quand il faut par exemple attendre trois semaines une décision de l'A.R.S. ou du préfet de région, explique Caroline Cayeux, maire de Beauvais et Présidente de l'association Villes de France. La relation entre maire et préfet de département jouera un rôle clé dans la période du déconfinement ; il est important que le maire puisse joindre à tout moment le préfet pour prendre des décisions ».

Le retour confirmé de la ruralité et du périurbain

La crise du Covid-19 a mis en évidence l'intérêt accru des français à l'égard des territoires ruraux et périurbains. L'exode de centaines de milliers de citadins vers les campagnes et les villes périurbaines juste avant le confinement en est certainement le déclencheur. Connotés négativement du fait du symbole de consommation foncière, de maison individuelle avec jardin et d'absence de services publics et d'infrastructures, les territoires ruraux et périurbains ont été longtemps oubliés par rapport aux villes, agglomérations et métropoles. Or, la crise épidémique du Covid-19 a révélé que ces inconvénients pouvaient finalement être des atouts. Le cadre de vie y est de fait plus agréable. Il s'y exerce de la solidarité et des innovations et ces territoires constituent les « poumons verts » des grandes villes. Bien plus, la ruralité et le périurbain manifestent la proximité et la subsidiarité.

Les conséquences de la crise du Covid-19 pourraient ainsi constituer un facteur de développement de ces territoires. Le recours au télétravail ouvre de nouvelles perspectives de carrières pour les jeunes ruraux mais aussi pour les urbains qui ne veulent plus vivre en ville. Il « peut générer des externalités positives : baisse significative des temps et des coûts de transports, des embouteillages et de la pollution induite, réduction du stress, optimisation du temps de travail et de l'utilisation des locaux de l'entreprise, etc. Et, avec le travail à domicile rendu possible, on peut choisir d'habiter un peu plus loin de la grande ville ... ». De plus, la ruralité pourra aussi accueillir, dans des conditions optimales, les relocalisations d'entreprises résilientes qui y trouveront un équilibre entre profit financier, condition de vie

des salariés et gestion des risques, d'autant que les territoires ruraux ne manquent pas d'initiatives pour encourager les entreprises à s'installer dans leur périmètre.

La crise du Covid-19 pourrait ainsi donner un coup d'accélérateur au retour de la ruralité et du périurbain dans l'espace géographique et dans l'action publique. Il faut en effet se garder de considérer que seule la crise du Covid-19 a conduit à renforcer l'intérêt des territoires ruraux et périurbains. Bien avant celle-ci, la ruralité et le périurbain sonnaient leur retour, ne serait-ce que suite à la crise des Gilets Jaunes qui a précipité la mise en oeuvre d'une politique publique en faveur de ces territoires. Bien plus, cette crise née de l'épidémie du Covid-19 pourrait « constituer le point de départ d'une politique d'aménagement du territoire et de développement des campagnes radicalement nouvelle et différente ».

Les interrogations soulevées par la crise du Covid-19

La place et le rôle des collectivités territoriales et intercommunalités dans la gestion de la crise sanitaire née de l'épidémie de Covid-19 et de ses conséquences économiques et sociales pose la question d'une éventuelle réforme de la décentralisation ou de l'action publique. C'est du moins la volonté de nombreux élus locaux.

« La crise le révèle, nous arrivons au bout d'un système dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales », se justifie Olivier Landel, délégué général de France urbaine. La verticalité de l'action publique qui a entraîné, pendant la crise, une mise de côté des réalités du terrain par les administrations de l'État n'est pas la solution. « Ce qui compte, explique Olivier Landel, c'est la manière dont les décisions impactent le niveau local. Il faut donc partir du local pour édicter des règles nationales. La régulation horizontale fait avancer l'action publique ».

Trois principaux axes sont ainsi avancés :

- une meilleure concertation entre l'État et les collectivités et intercommunalités ;
- l'approfondissement de la différenciation territoriale ;
- davantage d'autonomie fiscale locale ou une nouvelle gouvernance financière.

Une meilleure concertation entre l'État et les collectivités locales et intercommunalités

Les élus locaux prônent une meilleure concertation entre l'État et les administrations locales. Les administrations de l'État doivent avoir « comme premier réflexe de demander aux acteurs de terrain leur vision des choses », précise le délégué général de France urbaine. « Travaillons davantage ensemble », clame-t-il. Le renforcement du couple maire – préfet, qui a fait ses preuves pendant la crise et notamment lors de la mise en oeuvre du déconfinement, et l'institutionnalisation des échanges et du dialogue entre autorités nationales et locales sont invoqués par les élus locaux. La concertation devrait devenir la norme dans les relations futures entre l'État et les collectivités locales et leurs groupements.

Aussi, le préfet de département sera-t-il l'intercolucteur privilégié des élus locaux, autour duquel serait créé un pôle de décision, et des réunions ou comités récurrents seront-ils mis en place ?

L'approfondissement de la différenciation territoriale

De plus, les élus locaux souhaitent l'approfondissement de la différenciation territoriale. De manière générale, celle-ci s'entend comme l'adoption de règles différentes selon les territoires, soit parce que le législateur ou le pouvoir réglementaire national adopte de telles règles, soit parce qu'ils autorisent les collectivités territoriales à adopter des mesures d'adaptation des lois, voire des règles particulières, afin de mieux tenir compte des spécificités et des besoins locaux.

À l'heure actuelle, une forme de différenciation territoriale existe par l'intermédiaire, d'une part, des délégations de compétences entre collectivités, entre collectivités et

intercommunalités et entre État et collectivités et, d'autre part, de la pluralité de statuts des agglomérations et des métropoles. Le projet de loi constitutionnelle n°2203, *Pour un renouveau de la vie démocratique*, et le projet de loi ordinaire 3 D prévoyaient l'approfondissement du processus de différenciation. Ils consistaient notamment à consacrer une différenciation des compétences et des normes juridiques.

Telle est l'aspiration des collectivités et intercommunalités. Cette différenciation aurait permis à certaines d'exercer des compétences qu'elles ne disposent pas principe ou d'appliquer de manière dérogatoire les normes juridiques prescrites par l'État, en raison de circonstances locales pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19. Ainsi, les départements et intercommunalités auraient pu aider des entreprises en difficulté, ... La différenciation territoriale « est essentielle pour favoriser l'initiative, l'innovation, le développement des territoires ». Elle permet de renforcer la collaboration entre l'État et les entités décentralisées. Combiner la différenciation, la décentralisation et la déconcentration, comme le prévoyait le projet de loi 3 D, suppose d'admettre que l'État et les collectivités territoriales soient « au même niveau : ce n'est plus l'État qui décide, mais État et collectivités oeuvrent ensemble, chacun dans son domaine de responsabilité ».

La crise du Covid-19 va-t-elle impacter les suites du projet de loi 3 D et son contenu ? Toujours est-il que Jacqueline Gourault « souhaite que la concertation se poursuive et que le projet de loi 3D soit bien réinscrit à l'agenda parlementaire ».

Davantage d'autonomie fiscale locale ou une nouvelle gouvernance financière

Enfin, des voix s'élèvent pour changer le regard sur la fiscalité locale. Depuis la crise financière de 2008, un mouvement de fragilisation des impôts locaux est amorcé avec la suppression de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation (suppression progressive) et de la chute de la C.V.A.E., C.F.E. et des D.M.T.O.. De plus, si l'autonomie financière a été constitutionnalisée en apparence en 2003, celle-ci n'est qu'illusion en pratique. Par principe, l'autonomie financière s'entend comme une autonomie de gestion et de décision fiscale. Il ne peut y avoir d'autonomie financière s'il n'y a pas d'autonomie fiscale au sens où il n'y a pas de pouvoir de décision fiscale. Or, l'acte II de la décentralisation a conduit à dissocier les deux logiques. Au final, ce second acte de décentralisation a consacré une autonomie financière locale toute relative du fait de l'autonomie de gestion elle-même relative, d'une part, et d'une autonomie fiscale quasi-inexistante, d'autre part.

Si cette vision persiste, les collectivités territoriales seront dans une situation financière et budgétaire complexe car elles ne pourront pas compenser l'effet ciseaux, résultant de la crise économique née de l'épidémie de Covid-19, en jouant sur les impôts locaux.

Pour changer ce regard, deux opinions s'opposent :

- davantage d'autonomie fiscale locale ;
- une nouvelle gouvernance financière.

En premier lieu, certains se tournent vers davantage d'autonomie fiscale locale. Les collectivités territoriales doivent disposer de ressources autonomes qui découlent de prestations obligatoires.

Plus encore, elles doivent détenir un pouvoir fiscal réel, c'est-à-dire « des impôts propres, modulables et rentables, condition de leur liberté de choix ainsi que de leur rapidité et de leur souplesse d'action », précise le professeur et président de Fondafip Michel Bouvier. Il préconise de surcroît la consécration du principe constitutionnel d'autonomie fiscale locale.

Autonomes d'un point de vue fiscal, les collectivités locales pourraient ainsi être la solution à la crise économique actuelle, comme elle le furent dans les années 1970 après la crise résultant du choc pétrolier.

Pour ce faire, une « reformulation préalable du processus de décision publique » est nécessaire, explique Michel Bouvier. Sans cette reformulation, aucune réforme de la gouvernance financière locale ne peut aboutir.

En second lieu, certains considèrent que l'autonomie fiscale locale n'est qu'une « illusion ». Si un nouveau système local est souhaitable de sorte qu'il s'oppose « à la centralisation du pouvoir fiscal », il doit résider dans « une nouvelle gouvernance systémique », défend Charles Guéné, sénateur de la Haute-Marne. « Ce faisant, les collectivités locales arbitreront avec le Parlement, en tenant compte d'une part des nécessaires équilibres budgétaires nationaux et de la dépense publique, et d'autre part de ceux qu'exige l'équité territoriale dans la répartition de la ressource », poursuit le sénateur.

Deux rapports récents relatifs à la refonte de la fiscalité locale défendaient la même approche avant la crise du Covid-19.

La crise du Covid-19 va-t-elle permettre la consécration d'une autonomie fiscale locale ou d'une nouvelle gouvernance financière ?

Les crises nées de l'épidémie de Covid-19 incitent à réformer l'organisation territoriale de la France en accordant davantage de place et de poids aux collectivités locales et intercommunalités. Or, cette réforme doit-elle résider dans une stricte réforme de la décentralisation, en ne raisonnant qu'en termes de répartition des compétences tout en conservant la logique hiérarchique communes, intercommunalités, départements et régions, ou dans une réforme plus générale de l'action publique en mêlant décentralisation et politiques publiques ?

Certaines voix s'élèvent contre la décentralisation telle qu'elle a été menée, celle-ci n'étant du reste pas la solution à la sortie de la crise du Covid-19. Aurélien Bernier parle même d'une « illusion localiste » et de « l'arnaque de la décentralisation dans un monde globalisé ». Elle est un échec d'un point de vue territorial, financier et politique et de gouvernance.

D'autres démarches ont alors été proposées. En 2016, le rapport de Jean-Pierre Balligand et de Gilles Carrez préconise par exemple de penser l'organisation territoriale « sous l'angle des politiques publiques, et non sous celui des seuls enjeux institutionnels et de redécoupage ». Plus précisément, cette démarche consiste à se demander « quel échelon apparaît le plus pertinent dans la mise en oeuvre de chacune des principales politiques publiques conduites à l'échelle des territoires ? »

Raisonner en termes de politiques publiques offre ainsi trois objectifs :

- rationaliser la mise en oeuvre des politiques publiques à l'échelle locale ;
- répartir le pouvoir normatif en intégrant davantage les collectivités locales et intercommunalités par l'intermédiaire de l'expérimentation et de l'adaptation des normes nationales et de l'augmentation des compétences réglementaires locales ;
- redresser les finances publiques locales.

Avant la crise du Covid-19, le projet de loi 3 D laissait augurer une éventuelle réforme de la décentralisation différente des précédentes lois. Combinant la décentralisation avec la déconcentration et la différenciation, elle tendait à consacrer une collaboration et une concertation entre les services de l'État et les collectivités territoriales et intercommunalités.

Avec la crise du Covid-19, cette démarche va-t-elle être poursuivie voire approfondie ? Il le semble.

Jacqueline Gourault souhaite en effet que « la concertation se poursuive et que le projet de loi 3D soit bien réinscrit à l'agenda parlementaire », la ministre de la Cohésion des territoires

et des Relations avec les collectivités territoriales rappelant que l' « équilibre subtil » entre l'État et les entités décentralisées « cimente notre nation et [qu'] il faut y être attaché ».