

Objet : Information sur la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19

La législation s'adapte à la situation de crise sanitaire actuelle. Ce sont ainsi deux lois majeures qui ont été publiées le 24 mars 2020 à l'issue d'une procédure législative menée en urgence :

- La [loi n° 2020-289](#) du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 ;
- La [loi n° 2020-290](#) du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Cette dernière opère une refonte essentielle du dispositif législatif permettant au Gouvernement de prendre des mesures d'urgence face à une menace ou à une catastrophe sanitaire et déclare sans attendre l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire français pour une durée de deux mois (renouvelable).

Elle habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures dites « d'urgence économique et d'adaptation à la lutte contre l'épidémie de covid-19, relevant du domaine de loi, dans de nombreux domaines afin d'assouplir les règles existantes.

Elle adapte enfin les conditions de déroulement des élections municipales et communautaires.

L'ensemble de ces mesures est détaillé ci-dessous.

Cette loi trouve d'ores et déjà une application dans le [décret n° 2020-293](#) du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et [l'arrêté du 23 mars 2020](#) prescrivant les mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Ces nouveaux textes réglementaires reprennent, avec certaines modifications importantes, la réglementation édictée depuis le début du mois de mars pour définir les restrictions et mesures d'organisation rendues nécessaires pour lutter contre l'épidémie. Elles peuvent être adaptées localement par les préfets.

Sont dès lors abrogés les textes suivants : décret n° 2020-197 du 5 mars 2020 relatif aux prix de vente des gels hydro-alcooliques, décret n° 2020-247 du 13 mars 2020 relatif aux réquisitions nécessaires dans le cadre de la lutte contre le virus covid-19, décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19, arrêté du 6 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 et arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19.

1. LA CREATION D'UN ETAT D'URGENCE SANITAIRE (TITRE 1) :

➤ Le cadre général

Le code de la santé publique comportait jusqu'à présent des dispositions permettant au ministre de la santé de bénéficier de pouvoirs exceptionnels face à des situations de menace sanitaire grave.

Il est profondément refondu et s'organise désormais selon deux niveaux de gravité, le premier correspondant aux situations de *menace* sanitaire et le second aux situations de *catastrophe sanitaire*. L'ensemble de ces mesures sont rassemblées dans un titre du code de la santé publique relatif aux « menaces et crises sanitaires graves ».

Le régime juridique préexistant correspond désormais aux situations dites de « menace sanitaire », dans le cadre desquelles le ministre chargé de la santé peut prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population et habiliter le Préfet à prendre toutes les mesures d'application de ces dispositions, y compris des mesures individuelles.

Ces dispositions demeurent, avec quelques modifications pour permettre notamment de les mettre en œuvre directement après la fin de l'état d'urgence sanitaire, d'accorder aux bénévoles impliqués dans la prise en charge des patients la protection fonctionnelle de l'Etat et l'indemnisation de leurs préjudice par ce dernier et indemniser les réquisitions dans le cadre prévu par le code de la défense.

Désormais, lorsque la gravité de la situation est telle qu'elle exige de renforcer plus encore les pouvoirs du Gouvernement, plus et exactement en cas de catastrophe sanitaire « *mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* », l'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire, par décret en Conseil des ministres pris sur rapport du ministre de la santé.

Exceptionnellement, l'état d'urgence sanitaire est aujourd'hui déclenché par la loi d'urgence COVID elle-même, pour une durée de deux mois à compter de son entrée en vigueur.

➤ Les pouvoirs du Gouvernement et du représentant de l'Etat dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire :

La déclaration de l'état d'urgence sanitaire permet au Premier ministre, par décret pris sur rapport du ministre de la santé et aux seules fins de garantir la santé publique, les mesures restrictives des droits et libertés suivantes (cf. article L. 3131-15 du code de la santé publique (CSP)) :

- Restreindre ou interdire la **circulation** des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret ;
- Interdire aux personnes de **sortir de leur domicile**, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux **besoins familiaux ou de santé** et interdire ou limiter les rassemblements sur la voie publique et les réunions ;
- Ordonner des mesures ayant pour objet la **mise en quarantaine** des personnes susceptibles d'être affectées et **l'isolement**, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ;
- ordonner la fermeture provisoire de **catégories d'établissements recevant du public et des lieux de réunion**, à l'exception des établissements **fournissant des biens ou des services de première nécessité** ;

- Ordonner la **réquisition** de tous **biens et services** nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire ainsi que de toute **personne nécessaire au fonctionnement de ces services ou à l'usage de ces biens** ;
- Prendre des mesures temporaires de **contrôle des prix** de certains produits pour éviter des tensions du marché ;
- Prendre toute mesure permettant la mise à la disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de la catastrophe sanitaire ;
- Prendre toute autre mesure limitant la liberté d'entreprendre, dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire.

Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, **le ministre chargé de la santé peut prescrire, par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé** (à l'exception des mesures ci-dessus relevant du Premier ministre), visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire (cf. article L. 3131-16 du CSP).

Il peut aussi prescrire toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre à l'exception des restrictions à la liberté d'entreprendre.

Le Premier ministre ou le ministre de la santé peuvent habilitier le préfet à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions (article L. 3131-17 du CSP).

Lorsque ces mesures doivent s'appliquer dans un champ géographique n'excédant pas le territoire d'un département, le Premier ministre et le ministre de la santé peuvent **habiliter le préfet de département à décider lui-même de ces mesures. Les décisions sont alors prises par le préfet après avis du directeur général de l'Agence régionale de santé (DGARS)**. Les mesures individuelles font l'objet d'une information sans délai du procureur de la République.

Il est rappelé que ces mesures doivent être strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires et, en tout état de cause, à la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Le non-respect de ces mesures est puni des sanctions prévues par [l'article L. 3131-36 du CSP](#) modifié par la loi d'urgence.

➤ **Autres éléments d'organisation**

Les données des personnes prises en charge par les établissements sont enregistrées dans le système d'identification unique des victimes et transmises aux ARS et ministères compétents ([article L. 3131-9-1 CSP](#)).

D'autre part, sont applicables dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire les dispositions de [l'article L. 3131-10-1 du CSP](#) qui prévoit que lorsque les conséquences de la situation dépassent les capacités de prise en charge d'une ou de plusieurs structures de soins de la région, le DGARS peut faire appel aux professionnels de santé de la région volontaires pour porter appui à ces structures de soins.

Lorsque les conséquences de la situation dépassent les capacités de prise en charge d'une région, le DGARS de zone ou le ministre chargé de la santé peuvent solliciter auprès des DGARS des autres régions des ressources sanitaires complémentaires.

Ces derniers identifient les professionnels de santé volontaires pour porter appui aux structures de soins de la région concernée et le DGARS concerné par la situation affecte, au sein de la région, les professionnels de santé volontaires en fonction des besoins.

Les professionnels de santé qui exercent leur activité dans ce cadre bénéficient de la protection fonctionnelle de l'Etat et de l'indemnisation par ce dernier de leurs préjudices dans les conditions prévues par [l'article L. 3133-6 du CSP](#).

➤ **Les aménagements relatifs à la responsabilité des personnes impliquées et à la réparation des préjudices subis :**

La responsabilité des professionnels de santé est exclue en cas de dommage résultant des mesures prises par le Premier ministre, le ministre de la santé ou le préfet dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, dans les conditions et sous les réserves prévues par [l'article L. 3131-3 du CSP](#).

Cette même disposition prévoit également certaines exclusions de responsabilité pour le fabricant et le titulaire de l'autorisation d'un médicament, en cas de dommages résultant d'une utilisation recommandée ou exigée par le Premier ministre, le ministre santé ou le préfet dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Sans préjudice des actions de droit commun, **la réparation** intégrale des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales imputables à des activités de prévention, de diagnostic ou de soins réalisées en application de mesures dans ce cadre est **assurée par l'ONIAM** ([article L. 3131-4 du CSP](#)).

La protection fonctionnelle de l'Etat est octroyée personnels y compris bénévoles qui sont amenés à exercer leur activité auprès des patients ou des personnes exposées au risque, dans des conditions décidées par le ministre chargé de la santé dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, dans les conditions et limites prévues par [l'article L. 3131-10 du CSP](#). Les préjudices qu'ils subissent sont indemnisés intégralement par l'Etat (même article).

➤ **Les mesures de transparence**

En cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire, un comité scientifique composé de personnes qualifiées, soumises à l'obligation de déclaration publique d'intérêts, rend périodiquement son avis sur l'état de la catastrophe sanitaire, les connaissances scientifiques qui s'y rapportent et les mesures propres à y mettre un terme ainsi que sur la durée de leur application.

Ces avis sont rendus publics sans délai.

Le Parlement est informé sans délai des mesures prises par le Gouvernement au titre de l'état d'urgence sanitaire. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

➤ **Prorogation et fin de l'état d'urgence**

Seule une loi peut proroger la durée de l'état d'urgence sanitaire. Il peut y être mis fin par décret en conseil des ministres avant l'expiration de cette durée. Les dispositions moins restrictives des libertés prévues en cas de menace sanitaire (articles L. 3131-1 à L. 3131-1 et suivants du CSP) pourront alors être mises en œuvre.

➤ Adaptations à venir

Le Gouvernement est habilité à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de deux mois, les mesures destinées à adapter le dispositif de l'état d'urgence sanitaire dans les collectivités d'Outre-Mer et en Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, s'agissant d'un dispositif élaboré dans l'urgence, il a vocation à être révisé à l'issue d'un travail de concertation et de construction mené dans des conditions plus satisfaisantes. C'est pourquoi le dispositif d'état d'urgence sanitaire prévu par la loi du 23 mars 2020 n'est applicable que jusqu'au 1^{er} avril 2021.

Il pourra ainsi s'appliquer à la crise sanitaire actuelle, à une éventuelle récurrence ultérieure mais également à toute autre catastrophe intervenant avant cette date.

2. LES MESURES D'URGENCE ECONOMIQUE ET D'ADAPTATION A LA LUTTE CONTRE L'EPIDEMIE DE COVID-19 (TITRE II)

Le gouvernement est habilité à prendre par ordonnances toute mesure, pouvant entrer en vigueur si nécessaire à compter du 12 mars 2020, relevant du domaine de la loi (cf. article 11 de la loi d'urgence).

Il dispose pour ce faire d'un délai de trois mois à compter de la publication de la loi. Les mesures seront donc affinées au fur et à mesure.

Le Gouvernement est ainsi habilité à prendre toute mesure :

- **Afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et aux conséquences des mesures prises pour limiter cette propagation, notamment afin de prévenir et limiter la cessation d'activité des personnes physiques et morales exerçant une activité économique et des associations ainsi que ses incidences sur l'emploi. Il s'agit principalement de mesures :**
 - **D'aide aux entreprises dont la viabilité est mise en cause** (soutien à la trésorerie, apport d'un fonds dont le financement est partagé avec différentes collectivités territoriales) ;
 - **En matière de droit du travail, de droit de la sécurité sociale et de droit de la fonction publique**, pour une série d'objets limitativement énumérés. **Des informations spécifiques à ce sujet, notamment des commentaires des ordonnances à venir, sont apportées par la FEHAP, disponibles à la page suivante :**
<https://www.fehap.fr/jcms/activites-services/relations-du-travail/covid-19-la-loi-d-urgence-pour-faire-face-a-l-epidemie-de-covid-19-est-publiee-au-journal-officiel-fehap-310785?portal=ndi-18542>
 - Modifiant les **obligations contractuelles**, notamment en termes de délais de paiement, de pénalités et de nature des contreparties ;
 - Adaptant les dispositions du code de commerce relatives aux entreprises en difficulté (**prévention des difficultés, procédures collectives**) afin de prendre en compte les conséquences de la crise sanitaire pour les entreprises ;

- Adaptant les dispositions de l'article L. 115-3 du CASF (aide aux personnes en difficulté), notamment pour prolonger pour 2020 le délai au-delà duquel des coupures de fourniture d'électricité, chaleur ou gaz peuvent être décidées et reporter les mesures d'expulsion locative ;
 - Adaptant les règles de passation, de **délais de paiement, d'exécution et de résiliation**, et notamment celles relatives aux pénalités contractuelles, prévues le **code de la commande publique** ainsi que les stipulations des contrats publics ayant un tel objet ;
 - Permettant de reporter ou d'étaler le paiement des loyers, factures d'eau, gaz et électricité afférents aux **locaux professionnels et commerciaux**, pour les microentreprises ;
- **Afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation. Il s'agit principalement de mesures :**
 - **Adaptant les délais et procédures applicables au dépôt et au traitement des déclarations et demandes présentées aux autorités administratives**, les délais et les modalités d'adoption des décisions administratives ainsi que les délais de réalisation de contrôles, travaux et prescriptions imposées par les lois et règlements, à moins que ceux-ci ne résultent d'une décision de justice ;
 - Adaptant le terme des délais prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, cessation d'une mesure ou déchéance d'un droit, **fin d'un agrément ou d'une autorisation** ;
 - Adaptant le fonctionnement des juridictions, les délais de procédure et de jugement notamment ;
 - Aménageant les règles relatives à l'exécution et l'application des peines privatives de liberté, des mesures de placement et autres mesures éducatives prises en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;
 - **Simplifiant et adaptant les conditions dans lesquelles les assemblées et les organes dirigeants collégiaux des personnes morales de droit privé se réunissent et délibèrent** ;
 - Adaptant les règles relatives à l'établissement, l'arrêté, l'audit, la revue, l'approbation et la publication des **comptes et des autres documents que les personnes morales de droit privé sont tenus de déposer ou de publier**, ainsi que d'adapter les règles relatives à l'affectation des bénéfices et au paiement des dividendes ;
 - Adaptant les dispositions relatives à l'organisation de la Banque publique d'investissement afin de renforcer sa **capacité à accorder des garanties** ;
 - Adaptant le **droit de la copropriété** des immeubles bâtis ;
 - Permettant de garantir la continuité de l'accès aux formations de l'enseignement supérieur, de la délivrance des diplômes de l'enseignement supérieur ou du déroulement des concours ou examens d'accès à la fonction publique ;
 - **Permettant aux autorités compétentes de prendre toutes mesures relevant du code de la santé publique et du code de la recherche afin, dans le respect des meilleures pratiques médicales et de la sécurité des personnes, de simplifier et d'accélérer la recherche fondamentale et clinique visant à lutter contre l'épidémie de covid-19** ;
 - Afin de faire face aux conséquences, pour les **établissements de santé** mentionnés à l'article L. 6111-1 du code de la santé publique, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des charges découlant de la prise en charge des patients affectés par celui-ci, **toute mesure dérogeant aux règles de financement de ces établissements** ;

- **Afin de permettre aux parents dont l'activité professionnelle est maintenue sur leur lieu de travail de pouvoir faire garder leurs jeunes enfants dans le contexte de fermeture des structures d'accueil du jeune enfant visant à limiter la propagation de l'épidémie de covid-19, toute mesure :**
 - Étendant à titre exceptionnel et temporaire le nombre d'enfants qu'un **assistant maternel agréé** est autorisé à accueillir simultanément ;
 - Prévoyant les transmissions et échanges d'information nécessaires à la **connaissance par les familles de l'offre d'accueil et de sa disponibilité** afin de faciliter l'accessibilité des services aux familles en matière d'accueil du jeune enfant ;

- **Afin d'assurer la continuité de l'accompagnement et la protection des personnes en situation de handicap et des personnes âgées vivant à domicile ou dans un établissement ou service social et médico-social, des mineurs et majeurs protégés et des personnes en situation de pauvreté. Il s'agit principalement de mesures :**
 - Dérogeant aux dispositions de l'article L. 312-1 et du chapitre III du titre 1er du livre III du CASF (catégories d'établissements et conditions d'autorisation) pour permettre aux ESSMS autorisés d'adapter les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'établissement ou du service et de dispenser des prestations ou de prendre en charge des publics destinataires figurant **en dehors de leur acte d'autorisation** ;
 - Dérogeant aux dispositions du CASF et du code de la sécurité sociale pour **adapter les conditions d'ouverture ou de prolongation des droits ou de prestations** aux personnes en situation de handicap, aux personnes en situation de pauvreté, notamment les bénéficiaires de minima et prestations sociales, et aux personnes âgées.

- **Afin d'assurer la continuité des droits des assurés sociaux et leur accès aux soins et aux droits**, le Gouvernement peut prendre toute mesure dérogeant aux dispositions du code de la sécurité sociale, du code de la construction et de l'habitation et du CASF ;

Les projets d'ordonnance seront dispensés de toute consultation préalable normalement obligatoire. Un projet de loi de ratification devra être déposé dans un délai de deux mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

A noter également, l'article 18 de la loi interdit de mettre fin, pendant la durée des mesures prises en application de l'état d'urgence sanitaire, à la prise en charge par le conseil départemental, au titre de l'aide sociale à l'enfance, des majeurs ou mineurs émancipés précédemment pris en charge dans le cadre de l'article L. 222-5 du CASF en tant que mineurs, mineurs émancipés ou jeunes majeurs de moins de vingt et un ans.

3. LES DISPOSITIONS ELECTORALES (TITRE III) :

Le second tour des municipales sera reporté au mois de juin (pas de date précise). La campagne sera ouverte à compter du deuxième lundi qui précède le tour de scrutin. Au préalable, le gouvernement remettra au Parlement le 10 mai un état de l'épidémie et des risques sanitaires.

En attendant, les conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour pourront entrer en fonctions. Des dispositions transitoires spécifiques aux autres situations sont prévues.

Le gouvernement est habilité à prendre, dans un délai d'un mois, des mesures relevant du domaine de la loi permettant d'adapter le droit électoral jusqu'au second tour.