

Loi Urgence Sanitaire – Volet général

(Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19)

Le Parlement a adopté dimanche le projet de loi instaurant pour deux mois un « état d'urgence sanitaire » et autorisant le gouvernement à prendre une série de mesures par ordonnances (24 textes seront présentés mercredi en conseil des ministres).

Le confinement et son contrôle, les mesures concernant les entreprises, les salariés et les agents publics (dont la suspension du jour de carence), les mesures d'ordre social, les municipales, le fonctionnement des collectivités... S'y ajoute une loi de finances rectificative.

Le Parlement a bouclé dimanche 22 mars quatre jours de travaux intensifs en comité restreint par l'adoption définitive d'une batterie de mesures face au coronavirus, qui vont déboucher sur l'instauration pour deux mois d'un "état d'urgence sanitaire", régime d'exception.

Après un dernier vote à main levée au Sénat, l'Assemblée a approuvé à son tour dans la soirée le texte selon les mêmes modalités, dans un hémicycle quasi vide pour raisons sanitaires.

En sachant que le Parlement a aussi adopté définitivement, sans encombre, vendredi, le projet de loi de finances rectificative, qui vient traduire le volet financier des mesures d'urgence. Il anticipe une récession de 1% du PIB et un déficit public à hauteur de 3,9% du PIB en 2020.

Outre « l'état d'urgence sanitaire », cette loi autorise le gouvernement à prendre par ordonnances une série de mesures pour soutenir les entreprises et acte le report « au plus tard au mois de juin 2020 » du second tour des municipales (cf. Note dédiée).

Le texte prévoit par ailleurs de durcir les sanctions pour les Français qui ne respecteraient pas le confinement. Il permet aussi aux employeurs d'imposer une semaine de congés payés aux salariés confinés, mais après un accord d'entreprise ou de branche.

Interrogé lundi soir au 20 heures de TF1, le Premier ministre a annoncé que les ordonnances prévues par le projet de loi sur l'état d'urgence sanitaire seraient adoptées le 25 mars en conseil des ministres, évoquant un arsenal de 24 textes.

I - LOI D'URGENCE SANITAIRE

État d'urgence sanitaire

Sur le modèle de l'état d'urgence prévu par une loi de 1955 et activé après les attentats de 2015, cette loi instaure un nouveau dispositif « d'état d'urgence sanitaire ».

Il s'agit, pour le gouvernement, « d'affermir les bases légales » sur lesquelles reposaient jusqu'ici les mesures prises pour gérer l'épidémie de Covid-19.

Il pourra être déclaré sur tout ou partie du territoire « *en cas de catastrophe sanitaire, notamment d'épidémie mettant en jeu par sa nature et sa gravité, la santé de la population* ».

Concernant le coronavirus, la loi prévoit que l'état d'urgence sanitaire soit « **déclaré pour une durée de deux mois** » à compter de sa date d'entrée en vigueur, soit le 24 mars 2020. Sa prorogation au-delà ne pourra être autorisée que par la loi.

Le nouveau régime prévoit des mesures limitant la liberté d'aller et venir, de réunion et d'entreprendre :

- Le texte durcit davantage les sanctions appliquées en cas de non-respect du confinement. Une contravention de 4ème classe de 135 euros est prévue pour les contrevenants. Elle s'élève désormais à 1 500 euros (5ème classe) en cas de récidive sous 15 jours. Après trois violations dans un délai de 30 jours, les faits sont punis de 6 mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende ainsi que de la peine complémentaire de travail d'intérêt général.
- La loi Covid-19 donne la possibilité aux policiers municipaux et aux gardes-champêtres de contrôler et de verbaliser les infractions relatives aux mesures de confinement entrées en vigueur mardi 17 mars.
- L'Assemblée nationale et le Sénat seront informés « sans délai » des mesures prises pendant cet état d'urgence

DERNIERE MINUTE – A la suite de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire par la loi Covid-19, pour une durée de deux mois, un décret paru au Journal officiel du 24 mars compile les règles du confinement instaurées depuis le 16 mars. Certaines d'entre elles ont été durcies, notamment à la suite des injonctions faites par le Conseil d'Etat.

Le décret n° 2020-197 du 5 mars 2020 relatif aux prix de vente des gels hydroalcooliques, le décret n° 2020-247 du 13 mars 2020 relatif aux réquisitions nécessaires dans le cadre de la lutte contre le virus covid-19 et le 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 sont abrogés.

Le décret rappelle l'importance du respect des gestes barrières.

Le deuxième chapitre de ce décret est consacré aux règles propres aux déplacements et au transport. La règle du confinement jusqu'au 31 mars y est rappelée. Tout déplacement de personne hors de son domicile est donc toujours interdit à l'exception des déplacements pour les motifs suivants en évitant tout regroupement de personnes :

- trajets entre le domicile et le ou les lieux d'exercice de l'activité professionnelle et déplacements professionnels insusceptibles d'être différés ;
- déplacements pour effectuer des achats de fournitures nécessaires à l'activité professionnelle et des achats de première nécessité dans des établissements dont les activités demeurent autorisées par l'article 8 de ce décret ;
- déplacements pour motifs de santé à l'exception des consultations et soins pouvant être assurés à distance et, sauf pour les patients atteints d'une affection de longue durée, de ceux qui peuvent être différés (le Conseil d'Etat voulait que cette dérogation soit précisée) ;
- déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance des personnes vulnérables et pour la garde d'enfants ;
- déplacements brefs, dans la limite d'une heure quotidienne et dans un rayon maximal d'un kilomètre autour du domicile, liés soit à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute pratique sportive collective et de toute proximité avec d'autres personnes, soit à la promenade avec les seules personnes regroupées dans un même domicile, soit aux besoins des animaux de compagnie (cette dérogation-ci a également été précisée suite à l'ordonnance du Conseil d'Etat) ;

- déplacements résultant d'une obligation de présentation aux services de police ou de gendarmerie nationales ou à tout autre service ou professionnel, imposée par l'autorité de police administrative ou l'autorité judiciaire ;
- déplacements résultant d'une convocation émanant d'une juridiction administrative ou de l'autorité judiciaire ;
- déplacements aux seules fins de participer à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative et dans les conditions qu'elle précise.

Le préfet de département est habilité à adopter des mesures plus restrictives en matière de trajets et déplacements des personnes lorsque les circonstances locales l'exigent.

Le décret restreint également les transports maritimes et aériens.

Les dispositions propres aux transports publics sont également reprises.

Concernant les rassemblements, réunions ou activités, le seuil d'interdiction est toujours fixé à cent personnes en milieu clos ou ouvert. Le préfet de département peut interdire ou restreindre, lorsque les circonstances locales l'exigent, les rassemblements n'atteignant pas ce seuil.

Le décret reprend également la liste des établissements ne pouvant plus accueillir du public jusqu'au 15 avril 2020.

Pour rappel, il s'agit :

- des salles d'auditions, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiple sauf pour les salles d'audience des juridictions ;
- des magasins de vente et centres commerciaux, sauf pour leurs activités de livraison et de retraits de commandes ;
- des restaurants et débits de boissons, sauf pour leurs activités de livraison et de vente à emporter, le « room service » des restaurants et bars d'hôtels et la restauration collective sous contrat ;
- des salles de danse et salles de jeux ;
- des bibliothèques et centres de documentation ;
- des salles d'expositions ;
- des établissements sportifs couverts ;
- des musées ;
- des chapiteaux, tentes et structures ;
- des établissements de plein air ;
- des établissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacances, centres de loisirs sans hébergement sauf ceux relevant des articles 9 et 10.

Le décret reprend en outre une injonction du Conseil d'Etat en décrétant que la tenue des marchés, couverts ou non et quel qu'en soit l'objet, est interdite. Mais le préfet de département pourra, après avis du maire, accorder une autorisation d'ouverture des marchés alimentaires qui répondent à un besoin d'approvisionnement de la population, sous certaines conditions.

Pour les lieux de cultes, la règle est également durcie : ils peuvent rester ouverts, mais tout rassemblement ou réunion en leur sein est interdit à l'exception des cérémonies funéraires dans la limite de 20 personnes.

Enfin, le décret reprend les dispositions relatives au contrôle des prix des gels hydroalcooliques et aux réquisitions des masques de protection.

Mesures économiques et d'adaptation à l'épidémie

Le gouvernement est habilité à prendre par ordonnances une série de mesures pour soutenir les entreprises et « limiter les cessations d'activité » et les licenciements, notamment :

- Mesures de « soutien à la trésorerie », « aide directe ou indirecte » et « facilitation du recours à l'activité partielle » ;

- Possibilité de « reporter ou d'étaler le paiement des loyers » ou certaines factures (eau, électricité...) pour les très petites entreprises « dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie » ;
- Dérogations possibles en matière de durée du travail pour certaines entreprises dans des secteurs « particulièrement nécessaires » ;
- Possibilité pour un employeur privé, sous réserve d'un accord d'entreprise ou de branche, d'imposer ou de modifier les dates de prise d'une partie des congés payés dans la limite de six jours ouvrables (en dérogeant aux délais de prévenance et aux modalités de prise de ces congés) ;
- Possibilité pour tout employeur, privé comme public, « d'imposer ou de modifier unilatéralement les dates des jours de réduction du temps de travail, des jours de repos prévus par les conventions de forfait et des jours de repos affectés sur le compte épargne temps du salarié, en dérogeant aux délais de prévenance et aux modalités d'utilisation. » ;
- Modification, par les autorités compétentes, des modalités de déroulement des concours ou examens d'accès à la fonction publique « pour garantir la continuité de leur mise en œuvre ;
- Assouplissement des conditions et modalités de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (« prime Macron », reconduite pour l'année 2020 par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020) ;
- Pour les agents publics, suspension temporaire du jour de carence en cas d'arrêt maladie pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire.

C'est Édouard Philippe qui a annoncé samedi devant l'Assemblée nationale la suspension générale du jour de carence en cas d'arrêt maladie pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire. En temps normal, les agents publics ne bénéficient du maintien de leur rémunération qu'à partir du deuxième jour d'arrêt de travail. Ce délai s'étend au quatrième jour dans le privé, même si l'employeur prend généralement l'ensemble en charge du fait d'accords d'entreprise ou de branche. Ce maintien de la carence avait suscité la controverse ces derniers jours, alors qu'elle avait été supprimée pour les arrêts de travail forcés pour garder les enfants de moins de 16 ans.

Cette décision de suspension a donc pris la forme d'un amendement du gouvernement. « Dans le cadre de la gestion de l'épidémie et afin d'assurer une égalité de traitement de l'ensemble des assurés (mis en isolement, contraints de garder leurs enfants ou malades) du point de vue de l'application d'un délai de carence pour le bénéfice de l'indemnisation des arrêts de travail, il est proposé de supprimer, pendant la période d'état d'urgence sanitaire, l'application de cette carence dans l'ensemble des régimes (régime général, agricole, régimes spéciaux dont fonction publique) », est-il indiqué dans le texte.

La loi vise ainsi à prendre en compte les changements d'activité entraînés par la plus grande crise sanitaire que traverse la Nation depuis un siècle. Pour ce faire, il chamboule en profondeur la relation entre les employeurs et les employés, y compris dans la fonction publique. Afin de limiter les ruptures des contrats de travail et atténuer les effets de la baisse d'activité, le texte favorise le recours à l'activité partielle. Le statut de la fonction publique est en partie mis entre parenthèse.

Dispositions électorales (déjà traité - Cf note dédiée)

Mesures diverses

- Validité prolongée de six mois pour les titres de séjour des étrangers en situation régulière
Intervention à distance d'un avocat, par exemple, pour la prolongation d'une garde à vue, aménagement de certaines règles relatives aux peines de prison (affectation, fin de peine...).
- Extension à "titre exceptionnel et temporaire" du nombre d'enfants accueillis par un assistant maternel
- Adaptation en matière d'ouverture ou de prolongation des prestations versées aux personnes en situation de handicap, pauvreté, notamment les bénéficiaires de minima et prestations sociales, et aux personnes âgées (modalités de réquisitions des professionnels du secteur social et médico-social, continuité des droits ...). Le texte prévoit en particulier la poursuite du versement des minima sociaux : revenu de solidarité active (RSA), allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA, ex-minimum vieillesse), allocation de solidarité spécifique (ASS)...
- Dans le domaine social également, le texte prévoit le maintien des jeunes majeurs dans le giron de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) des départements jusqu'à la fin de la crise sanitaire (article 11 bis). Aucun des jeunes qui fêteraient leur 18e anniversaire pendant le confinement ne sera mis à la porte de l'établissement ou de la famille qui l'accueille. Des éducateurs redoutaient que cette situation ne se produise dans certains territoires. De même, ceux bénéficiant d'un Contrat jeunes majeurs qui prendrait fin dans les deux prochains mois verraient ce CJM automatiquement reconduit jusqu'à la fin de la crise sanitaire.
- Prolongation de la trêve hivernale
- Continuité du fonctionnement des institutions locales et la continuité budgétaire et financière des collectivités territoriales et des établissements publics locaux : les conseils municipaux auront jusqu'au 31 juillet 2020 (au lieu du 15 ou du 30 avril) pour adopter leur budget. De même, la date limite d'arrêté du compte administratif et du compte de gestion de l'année 2019 est également fixée au 31 juillet. L'autre changement majeur de cette loi provient d'un amendement gouvernemental adopté au Sénat. Il permet de suspendre la limitation à 1,2 % d'augmentation des dépenses de fonctionnement pour l'année 2020 du pacte de Cahors pour les 322 grandes collectivités soumises à la contractualisation avec l'Etat. Les dépenses pour le coronavirus, comme par exemple l'effort des régions pour 250 M€ au fond de soutien pour les artisans, commerçants et petites entreprises, ne seront pas comptabilisés dans la contractualisation.
- Adaptation des règles de dépôt et de traitement des déclarations administratives.
- Adaptation des règles régissant les contrats et commandes publics. Le projet de loi prévoit que le gouvernement est habilité à prendre des ordonnances qui pourront adapter « les règles de passation, de délais de paiement, d'exécution et de résiliation, notamment celles relatives aux pénalités contractuelles, prévues par le code de la commande publique ainsi que les stipulations des contrats publics ayant un tel objet ». Concrètement cela veut dire que les acheteurs pourront, dans cette période de crise sanitaire, lorsqu'une entreprise titulaire d'un marché public est empêchée de réaliser les prestations auxquelles elle s'est engagée, faire réaliser ces prestations par d'autres entreprises sans pour autant que cela ne constitue une faute contractuelle. A défaut, et si la satisfaction de ce besoin

est urgente, les acheteurs publics pourront appliquer les délais réduits de publicité prévus au 3° de l'article R. 2161-8 du code de la commande publique, dans le cadre d'une mise en concurrence.

- Dérogation aux dispositions relatives à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

- Adaptation des délais applicables au dépôt et au traitement des déclarations et demandes présentées aux autorités administratives et des délais et des modalités de consultation du public ou de toute instance ou autorité préalable à la prise de décision par une autorité administrative et, le cas échéant, des délais dans lesquels cette décision peut ou doit être prise ou peut naître ainsi que les délais de réalisation par toute personne de contrôles, travaux et prescriptions de toute nature imposées par les lois et règlements, à moins que ceux-ci ne résultent d'une décision de justice. Une ordonnance devrait combler le flou dans lequel sont plongées les procédures en cours, notamment, dans les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme, et toute procédure comprenant une participation du public.

II - LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Le texte anticipe un lourd impact du coronavirus sur l'économie française, avec une récession de 1% du PIB et un déficit public à hauteur de 3,9% du PIB en 2020.

Combiné au projet de loi d'urgence, le texte prévoit un arsenal immédiat de 45 milliards d'euros pour aider les entreprises en difficulté et financer le chômage partiel des salariés. Est prévue une garantie exceptionnelle de l'État pour les prêts aux entreprises durant la période de crise (300 milliards d'euros de prêts garantis par l'État). Un comité de suivi est créé pour suivre et évaluer la mise en œuvre de cette garantie.