



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ETUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant
diverses mesures de gestion de la crise sanitaire

NOR : PRMX2027873L/Bleue-2

21 octobre 2020

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION GÉNÉRALE | 6 |
| TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS | 8 |
| TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION | 9 |
| ARTICLES 1^{ER} ET 2 – PROROGATION DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE ET DU RÉGIME TRANSITOIRE INSTITUÉ À LA SORTIE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE | 10 |
| 1. ETAT DES LIEUX | 10 |
| 1.1. CADRE GÉNÉRAL | 10 |
| 1.2. RÉGIME JURIDIQUE | 11 |
| 1.2.1. État d'urgence sanitaire | 12 |
| 1.2.2. Régime transitoire en sortie d'état d'urgence sanitaire | 13 |
| 1.3. APPLICATION | 15 |
| 1.3.1. Mesures relevant de décrets du Premier ministre | 15 |
| 1.3.2. Mesures relevant d'arrêtés du ministre chargé de la santé | 20 |
| 1.3.3. Mesures prises par le représentant de l'État en application du décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 | 23 |
| 1.3.4. Éléments sur le contentieux relatif à la mise en œuvre du régime institué par la loi du 9 juillet 2020 | 24 |
| 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS | 25 |
| 2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER | 25 |
| 2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS | 26 |
| 3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU | 27 |
| 3.1. OPTIONS ENVISAGÉES (ÉCARTÉES) | 27 |
| 3.2. DISPOSITIF RETENU | 28 |
| 4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES | 28 |
| 4.1. IMPACTS JURIDIQUES | 28 |
| 4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne | 28 |
| 4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne | 29 |

| | |
|---|-----------|
| 4.2. IMPACTS SOCIAUX _____ | 29 |
| 5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION _____ | 30 |
| 5.1. CONSULTATIONS MENÉES _____ | 30 |
| 5.2. MODALITÉS D'APPLICATION _____ | 30 |
| 5.2.1. Application dans le temps _____ | 30 |
| 5.2.2. Application dans l'espace _____ | 31 |
| 5.2.3. Textes d'application _____ | 31 |
| ARTICLE 3 – PROROGATION ET MODIFICATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION MIS EN ŒUVRE AUX FINS DE LUTTER CONTRE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 _____ | 32 |
| 1. ETAT DES LIEUX _____ | 32 |
| 1.1. CADRE GÉNÉRAL _____ | 32 |
| 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET COMMUNAUTAIRE _____ | 33 |
| 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS _____ | 34 |
| 2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER _____ | 34 |
| 2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS _____ | 35 |
| 3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU _____ | 35 |
| 3.1. OPTIONS ENVISAGÉES _____ | 35 |
| 3.2. DISPOSITIF RETENU _____ | 35 |
| 4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES _____ | 36 |
| 4.1. IMPACTS JURIDIQUES _____ | 36 |
| 4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne _____ | 36 |
| 4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne _____ | 36 |
| 4.2. IMPACTS SUR LES ADMINISTRATIONS _____ | 36 |
| 4.3. IMPACTS SOCIAUX _____ | 37 |
| 5. MODALITÉS D'APPLICATION _____ | 37 |
| 5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS _____ | 37 |
| 5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE _____ | 37 |
| 5.3. TEXTES D'APPLICATION _____ | 37 |
| ARTICLE 4 – HABILITATIONS POUR RÉTABLIR OU PROLONGER LES DISPOSITIONS DE CERTAINES ORDONNANCES AFIN DE FAIRE FACE AUX CONSÉQUENCES DE LA PROPAGATION DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 _____ | 38 |
| I. : HABILITATIONS SUR LE FONDEMENT DES ARTICLES 11 ET 16 DE LA LOI DU 23 MARS 2020 ET DE L'ARTICLE 1 ^{ER} DE LA LOI DU 17 JUIN 2020 _____ | 38 |
| 1. ÉTAT DES LIEUX _____ | 38 |
| 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS _____ | 44 |
| 3. DISPOSITIF RETENU _____ | 44 |

| | |
|--|-----------|
| 4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES | 46 |
| 5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION | 46 |
| II. : ORDONNANCES POUR ÉTENDRE OU ADAPTER LES PÉRIODES D'APPLICATION OU D'OUVERTURE DES DROITS DES CERTAINES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 23 MARS 2020, DE LA LOI DU 25 AVRIL 2020 ET DE LA LOI N° 2020-734 DU 17 JUIN 2020 | 47 |
| 1. ÉTAT DES LIEUX | 47 |
| 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS | 49 |
| 3. DISPOSITIF RETENU | 50 |
| 4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES | 50 |
| 5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION | 50 |
| III. MAINTIEN DE LA COMPÉTENCE DE L'ART SUR LES AÉROPORTS MALGRÉ LA BAISSÉ DE LEUR TRAFIC EN 2020 | 51 |
| 1. ETAT DES LIEUX | 51 |
| 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS | 53 |
| 3. DISPOSITIF RETENU | 53 |
| 4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES | 53 |
| 4.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE | 53 |
| 4.2. ARTICULATION AVEC LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE | 54 |
| 5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION | 54 |

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis le mois d'août, l'Europe est confrontée à une recrudescence du nombre de contaminations au covid-19. Particulièrement meurtrière, l'épidémie a déjà causé le décès de 201 151 personnes, dont 33 623 personnes dans notre pays. Pour répondre à la reprise épidémique, le Gouvernement a rapidement pris de nouvelles mesures de police sanitaire, en s'appuyant sur le régime créé par la loi du 9 juillet 2020.

Ces dernières semaines, la circulation du virus s'est toutefois accélérée dans plusieurs pays européens. En France, le taux d'incidence du virus est de 235 cas pour 100 000 habitants, le nombre de reproduction effectif est de 1,34 et le taux de positivité des tests de dépistage virologique s'élève à 13,6 %. Cette circulation élevée du covid-19 impacte depuis plusieurs semaines le système de santé, avec 11 661 personnes hospitalisées et 2 099 admissions en réanimation, ce qui correspond à un taux d'occupation des lits en réanimation de 41,3 %.

Face à cette situation critique, les outils dont dispose le Gouvernement dans le cadre de la loi du 9 juillet 2020 ne peuvent plus suffire. C'est la raison pour laquelle l'état d'urgence sanitaire a été déclaré sur l'ensemble du territoire national, à compter du 17 octobre 2020¹, privant de l'essentiel de son objet le projet de loi prorogeant le régime transitoire institué par la loi du 9 juillet 2020, dont la discussion parlementaire ne sera pas poursuivie.

Le régime de l'état d'urgence sanitaire a permis au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires et proportionnées à la catastrophe sanitaire en cours, notamment en limitant les sorties hors du domicile en soirée dans plusieurs métropoles par le décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Nos partenaires européens ont également pris des mesures restrictives, en vue de freiner la progression de l'épidémie.

Conformément à l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, la prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois nécessite une autorisation du législateur. Compte tenu de l'évolution récente de la situation sanitaire, et des effets différés de la circulation du virus sur le système de santé, une prorogation au-delà du 17 novembre est indispensable pour que les mesures préventives soient véritablement efficaces pour freiner l'épidémie.

En outre, les dispositions du projet de loi prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire, dont l'examen au Parlement a été interrompu, restent pleinement nécessaires, pour assurer la continuité de la gestion de crise, lorsque l'état d'urgence cessera ainsi que pour adapter les systèmes d'information créés pour lutter contre la crise sanitaire. Ces dispositions sont donc reprises dans le présent projet de loi.

Saisi par le Gouvernement sur ces orientations, le comité de scientifiques a été consulté et a émis un avis favorable, le 19 octobre 2020, à la prorogation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021 et à celle du régime transitoire à la sortie de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 1er avril 2021, telles que proposées par le projet de loi.

Fort de ces recommandations, l'**article 1^{er}** proroge jusqu'au 16 février 2021, soit pour une durée de trois mois, l'état d'urgence sanitaire en vigueur depuis le 17 octobre sur l'ensemble du territoire national. Comme le prévoit l'article L. 3131-14 du code de la santé publique, il pourra y

¹ Décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire

être mis fin de manière anticipée par décret en conseil des ministres, si la situation sanitaire le permet.

L'**article 2** prévoit de proroger le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 1^{er} avril 2021, en vue de disposer de facultés d'intervention à l'issue de l'état d'urgence sanitaire en cours. Cohérente avec la clause de caducité que le législateur a souhaité prévoir pour le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire, cette échéance permettra de consacrer la future réforme à la mise en place d'un dispositif pérenne de gestion de l'urgence sanitaire, sans que ce débat de fond ne soit affecté par la nécessité d'une nouvelle prorogation des mesures transitoires. Cette prorogation sera applicable sur l'ensemble du territoire national. En outre, la faculté d'imposer la présentation d'un test négatif de dépistage virologique au covid-19 dans le transport public aérien est modifiée, pour permettre l'intégration d'autres catégories de tests que les examens de biologie médicale.

Par coordination, et au vu de l'importance des systèmes d'information pour suivre et gérer efficacement l'évolution de la situation sanitaire, l'**article 3** permet la mise en œuvre des systèmes dédiés à l'épidémie de covid-19 pour la durée correspondant à celle de la période de sortie, soit jusqu'au 1^{er} avril 2021. Cette modification permettra également de prolonger pour la même durée la conservation de certaines données pseudonymisées collectées dans ces systèmes, aux seules fins de surveillance épidémiologique et de recherche sur le virus. Enfin, le dispositif est complété pour permettre l'intégration à ces systèmes du résultat d'autres catégories de tests que les examens de biologie médicale, ainsi que pour accroître le nombre de professionnels de santé autorisés à y contribuer. Ces modifications sont nécessaires y compris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Enfin, l'**article 4** prévoit d'habiliter le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnances, pour rétablir ou prolonger les dispositions de certaines ordonnances prises sur le fondement des lois du 23 mars et du 17 juin 2020 ou de dispositions législatives récentes précisément identifiées. En effet, la dégradation de la situation sanitaire et les mesures de police prises pour y répondre sont susceptibles d'avoir des conséquences de toute nature sur la vie collective, analogues à celles qui avaient nécessité l'adoption de ces dispositions au printemps. Il pourrait dans ce cas apparaître nécessaire de poursuivre dans les prochaines semaines l'application de certaines de ces mesures temporaires. Cette habilitation ne permettra, en tant que de besoin, que de rétablir, de prolonger ou d'adapter à l'état de la situation sanitaire des mesures déjà prises. S'agissant des mesures de rétablissement, il est prévu qu'elles pourront s'appliquer de manière rétroactive, tout au plus à compter de la date à laquelle les dispositions définies par les précédentes ordonnances auront expiré, et uniquement pour assurer la continuité du bénéfice de droits et prestations relevant de collectivités publiques. Cet article prévoit en outre, afin d'assurer une stabilité dans la régulation des aéroports, d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi permettant d'adapter le champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

| Article | Objet de l'article | Consultations obligatoires | Consultations facultatives |
|-----------------|---|---|---|
| 1 ^{er} | Prorogation de l'état d'urgence sanitaire | Comité de scientifiques mentionné à l'article L. 3131-19 du code de la santé publique | |
| 2 | Prorogation du régime transitoire à la sortie de l'état d'urgence sanitaire | | Comité de scientifiques mentionné à l'article L. 3131-19 du code de la santé publique |

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

| Article | Objet de l'article | Textes d'application | Administration compétente |
|---------|--|---|--|
| 3 | Prorogation et modification des systèmes d'information pour la lutte contre l'épidémie de covid-19 | Décret en Conseil d'Etat Décret simple | Ministère des solidarités et de la santé |
| 4 | Habilitations pour rétablir ou prolonger les dispositions de certaines ordonnances afin de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19 | Ordonnances | Ministères intéressés |

ARTICLES 1^{ER} ET 2 – PROROGATION DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE ET DU RÉGIME TRANSITOIRE INSTITUÉ À LA SORTIE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'état d'urgence sanitaire a été créé par l'article 2 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Il dote le Gouvernement de moyens d'action spécifiques en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. Ce régime est défini aux articles L. 3131-12 à L. 3131-20 du code de la santé publique, applicables jusqu'au 1^{er} avril 2021 en vertu de l'article 7 de la loi du 23 mars 2020.

Au vu de l'urgence et de la gravité de la catastrophe sanitaire résultant de l'épidémie de covid-19, et par dérogation à l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 a d'emblée procédé à la déclaration de l'état d'urgence sanitaire, sur l'ensemble du territoire national, pour une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

Compte tenu de l'évolution de la crise sanitaire, et suivant en ce sens les recommandations formulées par le comité de scientifiques² dans son avis du 28 avril 2020, le Parlement a prorogé l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus, par la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions. Cette loi a également apporté des modifications ciblées au régime de l'état d'urgence sanitaire, notamment en matière de mise en quarantaine et de placement à l'isolement, et a permis la mise en œuvre de systèmes d'information pour identifier et interrompre dès que possible les chaînes de contamination au covid-19.

L'amélioration de la situation sanitaire observée par la suite sur le territoire national a permis de lever l'état d'urgence sanitaire au 11 juillet 2020. Toutefois, la probabilité d'une reprise de l'épidémie en cas d'interruption soudaine des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence sanitaire a amené le législateur à créer un régime transitoire par la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire. Par sa décision

² Prévus par l'article L. 3131-19 du code de la santé publique, le comité de scientifiques rend périodiquement des avis rendus publics sur l'état de la catastrophe sanitaire, les connaissances scientifiques qui s'y rapportent et les mesures propres à y mettre un terme, y compris celles relevant des articles L. 3131-15 à L. 3131-17, ainsi que sur la durée de leur application. Il doit également être consulté en cas de prorogation ou de cessation anticipée de l'état d'urgence sanitaire (art. L. 3131-13 et L. 3131-14), ainsi que sur les conditions d'application du régime de mise en quarantaine ou de placement à l'isolement (art. L. 3131-15).

n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de la loi du 9 juillet 2020 conformes à la Constitution.

Le choix d'une sortie graduée de l'état d'urgence sanitaire était pleinement cohérent avec la situation sanitaire d'alors et les différents scénarios d'évolution, ainsi qu'avec l'avis du comité de scientifiques du 8 juin 2020. Applicable jusqu'au 30 octobre 2020, ce régime octroie au pouvoir réglementaire certaines prérogatives spécifiques, en nombre réduit et de portée moindre par rapport à celles de l'état d'urgence sanitaire, tout en prévoyant des garanties et des modalités d'information du Parlement identiques à celles prévues en cours d'état d'urgence sanitaire.

Compte tenu de la situation sanitaire plus dégradée en Guyane et à Mayotte, l'article 2 de la loi du 9 juillet 2020 susmentionnée a prorogé l'état d'urgence sanitaire dans ces deux territoires jusqu'au 30 octobre 2020³. Il a également prévu, qu'en cas de cessation anticipée par décret en conseil des ministres de l'état d'urgence sanitaire, le régime de transition s'y appliquerait en relais. L'article 3 a par ailleurs autorisé un allongement de la durée de conservation des données pseudonymisées collectées dans le cadre des systèmes d'information dédiés à la lutte contre l'épidémie de covid-19, aux seules fins de suivi épidémiologique et de recherche sur le virus.

Pour faire face à la reprise importante de l'épidémie de covid-19 observée depuis la rentrée, le Gouvernement a décidé de déclarer l'état d'urgence sanitaire par le décret n°2020-1257 du 14 octobre 2020, à compter du 17 octobre 2020 à 0 heure, sur l'ensemble du territoire de la République.

1.2. RÉGIME JURIDIQUE

Entre le 11 juillet et le 17 septembre 2020, deux régimes distincts visant à lutter contre l'épidémie de covid-19 ont coexisté : l'état d'urgence sanitaire demeurait applicable en Guyane et à Mayotte, tandis que le reste du territoire national était régi par le régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Entre le 17 septembre et le 16 octobre 2020, seul le régime transitoire a été mis en œuvre, sur l'ensemble du territoire national.

Depuis le 17 octobre 2020, le régime de l'état d'urgence sanitaire s'applique sur l'ensemble du territoire national.

³ Dans ces deux territoires, l'état d'urgence sanitaire a cessé au 17 septembre 2020, par le décret n°2020-1143 du 16 septembre 2020 mettant fin à l'état d'urgence sanitaire à Mayotte et en Guyane.

1.2.1. État d'urgence sanitaire

➤ Mesures relevant du Premier ministre

L'article L. 3131-15 du code de la santé publique permet au Premier ministre, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique, de prendre les mesures suivantes :

1° réglementer ou interdire la circulation des personnes et des véhicules et réglementer l'accès aux moyens de transport et les conditions de leur usage ;

2° interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ;

3° ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ;

4° ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ;

5° ordonner la fermeture provisoire et réglementer l'ouverture, y compris les conditions d'accès et de présence, d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, en garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ;

6° limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ;

7° ordonner la réquisition de toute personne et de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire ;

8° prendre des mesures temporaires de contrôle des prix de certains produits rendues nécessaires pour prévenir ou corriger les tensions constatées sur le marché de certains produits ;

9° en tant que de besoin, prendre toute mesure permettant la mise à la disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de la catastrophe sanitaire ;

10° en tant que de besoin, prendre par décret toute autre mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre, dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire.

Ces mesures doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il doit y être mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

➤ Mesures relevant du ministre chargé de la santé

L'article L. 3131-16 du code de la santé publique permet au ministre chargé de la santé de prescrire, par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au

fonctionnement du dispositif de santé, à l'exception des mesures prévues à l'article L. 3131-15, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire. Dans les mêmes conditions, le ministre chargé de la santé peut prescrire toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre en application des 1° à 9° de l'article L. 3131-15.

Ces mesures doivent être strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il doit y être mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

➤ **Mesures relevant du représentant de l'Etat dans le territoire**

L'article L. 3131-17 du code de la santé publique prévoit que, lorsque le Premier ministre ou le ministre chargé de la santé prennent des mesures en application des articles L. 3131-15 et L. 3131-16, ils peuvent habilitier le représentant de l'État territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions.

En outre, lorsque les mesures prévues aux 1° à 9° de l'article L. 3131-15 et à l'article L. 3131-16 doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, les autorités mentionnées aux mêmes articles L. 3131-15 et L. 3131-16 peuvent habilitier le représentant de l'État dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé.

Les mesures ainsi édictées par le représentant de l'État dans le département doivent être strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Les mesures individuelles doivent faire l'objet d'une information sans délai du procureur de la République territorialement compétent.

1.2.2. Régime transitoire en sortie d'état d'urgence sanitaire

➤ **Mesures relevant du Premier ministre**

L'article 1^{er} de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, applicable hors des territoires où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, permet au Premier ministre, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, de prendre les mesures suivantes :

1° réglementer la circulation des personnes et des véhicules, ainsi que l'accès aux moyens de transport collectif et les conditions de leur usage et, pour les seuls transports aériens et maritimes, interdire ou restreindre les déplacements de personnes et la circulation des moyens de transport, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux, professionnels et de santé ;

2° réglementer l'ouverture au public, y compris les conditions d'accès et de présence, d'une ou de plusieurs catégories d'établissements recevant du public (ERP) ainsi que des lieux de

réunion, à l'exception des locaux à usage d'habitation, en garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité⁴.

3° sans préjudice des articles L. 211-2 et L. 211-4 du code de la sécurité intérieure, réglementer les rassemblements de personnes, les réunions et les activités sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public ;

4° imposer aux personnes souhaitant se déplacer par transport public aérien à destination ou en provenance du territoire métropolitain ou de l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution de présenter le résultat d'un examen biologique de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par le covid-19. Ces mesures sont également applicables dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

La fermeture provisoire d'une ou de plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunions peut être ordonnée lorsqu'ils accueillent des activités qui, par leur nature même, ne permettent pas de garantir la mise en œuvre des mesures de nature à prévenir les risques de propagation du virus.

Dans les territoires où circule activement le virus, l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020 prévoit la possibilité de prendre des mesures de plus grande portée, en permettant d'interdire la circulation des personnes et des véhicules, ou d'ordonner la fermeture provisoire de catégories d'ERP, du fait de la situation sanitaire locale.

L'obligation de test prévue par le 4° de l'article ne s'applique pas aux déplacements en provenance de l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution qui n'est pas classée comme zone de circulation de l'infection au sens du II de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique⁵.

Ces mesures doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il doit y être mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

➤ Mesures relevant du ministre chargé de la santé

La loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire ne confère pas de compétences spécifiques au ministre chargé de la santé pendant cette période. Les mesures relatives au système de santé rendues nécessaires par la situation sanitaire peuvent être prises sur le fondement de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique.

⁴ La déclinaison réglementaire de cette faculté vise ainsi exclusivement les lieux ouverts au public et ne s'applique pas aux locaux à usage d'habitation, ni aux bureaux des entreprises la réglementation en leur sein relevant des prérogatives du chef d'entreprise en matière de santé au travail, à qui il incombe de décliner le protocole national élaboré par le ministère chargé du travail.

⁵ Aux termes de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, le classement par arrêté du ministre chargé de la santé en zone de circulation de l'infection détermine l'application du régime de mise en quarantaine ou de placement à l'isolement pour les personnes infectées ou susceptibles d'être infectées au covid-19.

Il prévoit qu'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. Le ministre peut également prendre de telles mesures après la fin de l'état d'urgence sanitaire, afin d'assurer la disparition durable de la situation de crise sanitaire.

Il prévoit également que les mesures individuelles ayant pour objet la mise en quarantaine, le placement et le maintien en isolement de personnes affectées ou susceptibles d'être affectées sont prononcées dans les conditions prévues au II des articles L. 3131-15 et L. 3131-17 du code de la santé publique.

➤ **Mesures relevant du représentant de l'Etat dans le territoire**

L'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020 permet au Premier ministre, lorsqu'il définit par décret des mesures de portée générale, d'habiliter le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions.

En outre, lorsque les mesures prévues au I de l'article 1^{er} doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, le Premier ministre peut habiliter le représentant de l'Etat dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis public du directeur général de l'agence régionale de santé.

Le Premier ministre peut également habiliter le représentant de l'Etat dans le département à ordonner, par arrêté pris après mise en demeure restée sans effet, la fermeture des ERP qui ne mettent pas en œuvre les obligations qui leur sont imposées en application du 2^o du I.

S'agissant des mesures relevant du système de santé, l'article L. 3131-1 du code de la santé publique permet également au ministre chargé de la santé d'habiliter le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures d'application des dispositions définies par arrêté ministériel, y compris des mesures individuelles.

1.3. APPLICATION

1.3.1. Mesures relevant de décrets du Premier ministre

Depuis le 17 octobre 2020, les mesures prises sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique sont définies par le décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. À la suite de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire, ce texte de 59 articles s'est substitué au décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé.

Reprenant la structure et l'essentiel du contenu du décret du 10 juillet 2020, le décret du 16 octobre 2020 susmentionné supprime, en cohérence avec le passage à l'état d'urgence sanitaire, certaines distinctions antérieures⁶, ainsi que les mentions relatives aux zones de circulation active du virus, cette notion n'étant pas employée dans le régime de l'état d'urgence sanitaire. Outre plusieurs mises en cohérence, ce nouveau décret habilite le préfet, dans certains départements, à définir des zones dans lesquelles s'applique une interdiction de sortie du domicile en soirée, sauf dérogations (couvre-feu). Dans ces mêmes zones, certaines mesures complémentaires d'interdiction ou de restriction s'appliquent. Conformément aux orientations retenues depuis plusieurs mois, le décret comprend de nombreuses habilitations du représentant de l'Etat dans le département à prendre des mesures de police sanitaire, en vue d'adapter la réponse réglementaire à la situation locale.

L'article 1^{er} du décret impose de manière transversale le respect des mesures d'hygiène et de distanciation sociale, dites « mesures barrière »⁷, en tout lieu et en toute circonstance, afin de ralentir la propagation du virus. Ces mesures s'imposent à tout rassemblement, réunion, activité, accueil, déplacement ou service de transport qui n'est pas interdit. Lorsque le port du masque n'est pas prescrit en application du décret, et que les circonstances locales l'exigent, le préfet de département est habilité à le rendre obligatoire, sauf dans les locaux d'habitation.

L'article 2 permet des dérogations aux règles de distanciation physique et de port du masque pour les personnes en situation de handicap ou les personnes qui les accompagnent, ainsi que pour les forces armées lorsque ces règles sont incompatibles avec leurs opérations.

L'article 3 impose aux organisateurs de manifestations sur la voie publique mentionnées à l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure de préciser dans une déclaration les mesures qu'ils mettent en œuvre afin de garantir le respect des règles sanitaires. Si ces mesures ne sont pas suffisantes, le préfet peut interdire la tenue de l'évènement concerné. En outre, les autres rassemblements, réunions ou activités sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public mettant en présence de manière simultanée plus de six personnes sont interdits, sauf pour certaines catégories de rassemblements. Enfin, cet article interdit le déroulement de tout évènement réunissant plus de 5 000 personnes, sauf dérogation accordée par le préfet, après analyse des facteurs de risques. Le préfet peut définir un nombre maximal inférieur à 5 000 personnes, lorsque les circonstances locales l'exigent⁸.

L'article 4 mentionne les départements dans lesquels le préfet de département peut prendre les mesures exceptionnelles prévues à l'article 51, en particulier des mesures de couvre-feu. Ces départements sont identifiés en annexe 2.

Les articles 5 à 23 réglementent l'accès aux moyens de transport. Sous réserve de dispositions spécifiques à chaque mode de transport, ils précisent les obligations incombant aux passagers,

⁶ Pris sur le double fondement de l'article L. 3131-15 et de l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020, le décret du 10 juillet 2020 distinguait les articles applicables à Mayotte et en Guyane, régis par l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 17 septembre, par une numérotation d'article comprenant le suffixe « EUS ».

⁷ Ces mesures sont définies par l'annexe 1. Y figure en particulier l'obligation de port du masque par tous dès lors que les règles de distanciation physique ne peuvent être garanties.

⁸ Dans les zones de couvre-feu, ce plafond est fixé à 1 000 personnes par l'article 51.

en particulier le port du masque sous peine de refus d'accès, et aux transporteurs, notamment la mise en œuvre de mesures permettant de respecter les mesures d'hygiène et le principe de distanciation, en tenant compte des contraintes propres à chaque transport.

Les articles 5 à 9 concernent le transport maritime et fluvial de passagers. Sauf dérogation accordée par le préfet, il est interdit à tout navire de croisière, de faire escale, de s'arrêter ou de mouiller dans les eaux françaises. Les bateaux à passagers avec hébergement ne peuvent faire escale, s'arrêter ou mouiller dans les eaux intérieures françaises qu'à condition de n'avoir embarqué leurs passagers et fait escale que dans des ports de l'Union européenne ou de l'espace économique européen. Tout passager doit en outre présenter une déclaration sur l'honneur attestant qu'il ne présente pas de symptôme d'infection au covid-19 et qu'il n'a pas connaissance d'avoir été en contact avec un cas confirmé de covid-19 dans les quatorze jours précédant l'embarquement.

Les articles 10 à 13 réglementent le transport aérien. Sauf s'ils sont fondés sur un motif impérieux, les déplacements de personnes par ce moyen de transport sont interdits entre, d'une part, la Polynésie Française, la Nouvelle-Calédonie ou Wallis et Futuna et, d'autre part, tout point du territoire de la République. En outre, les personnes souhaitant se rendre à destination d'un territoire ultramarin doivent présenter le résultat d'un test ou d'un examen de dépistage virologique concluant à l'absence de contamination au covid-19, sauf s'ils sont en provenance d'un autre territoire ultramarin, lorsque ce dernier n'est pas classé comme zone de circulation de l'infection, au sens de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique⁹. S'agissant des vols en provenance de pays étrangers particulièrement affectés par l'épidémie : s'il s'agit d'un pays identifié en annexe 2 *bis*, où les tests sont réalisables et/ou qui représentent un flux important de passagers, cette obligation s'applique à l'embarquement et conduit à un refus d'accès à l'aéronef en l'absence de test, tandis que pour les autres pays identifiés en annexe 2 *ter*, l'absence de test réalisé préalablement au vol conduit à orienter les passagers vers la réalisation de tests à l'arrivée à l'aéroport¹⁰. Des mesures de mises en quarantaine et de placement à l'isolement sont également possibles pour ces derniers.

Les articles 14 à 21 concernent le transport terrestre de passagers. Ils donnent compétence au préfet pour réserver à certaines heures l'accès aux véhicules de transport aux personnes effectuant un déplacement pour les motifs énumérés à l'article 17. Des dispositions spécifiques réglementent le transport particulier de personnes, en particulier les conditions d'occupation des véhicules.

Les articles 24 à 26 concernent les mesures de mise en quarantaine et de placement à l'isolement, qui peuvent être prescrites à l'entrée sur le territoire hexagonal ou à l'arrivée en

⁹ Conformément au deuxième alinéa du 4^o du I de l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020, qui prévoit cette condition supplémentaire pour les déplacements aériens entre territoires ultramarins.

¹⁰ Au cours de la semaine 35, 21 879 examens de dépistage avaient été réalisés dans les aéroports métropolitains en application de l'article 11 du décret du 10 juillet 2020.

Corse ou dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution¹¹, pour toute personne ayant séjourné, au cours du mois précédant cette entrée ou cette arrivée, dans une zone de circulation de l'infection définie par arrêté du ministre chargé de la santé¹²¹³.

Les articles 27 à 30 fixent les règles générales applicables aux établissements recevant du public : par principe, les établissements qui ne sont pas fermés peuvent accueillir du public, sous réserve que l'exploitant mette en œuvre les mesures sanitaires appropriées. Pour certaines catégories d'établissements, le port du masque est obligatoire, indépendamment de la faculté de respecter la règle de distanciation physique. Un dispositif de déclaration au préfet de département est imposé aux exploitants de certains types d'ERP (L, X, PA, T et CTS)¹⁴ lorsqu'ils peuvent accueillir plus de 1 500 personnes. Le préfet peut interdire, restreindre ou réglementer les activités qui ne sont pas interdites par le décret, ou ordonner la fermeture d'établissements ne respectant pas les obligations qui leur sont applicables, après mise en demeure. Enfin, lorsque les circonstances locales l'exigent, le préfet peut également ordonner la fermeture provisoire de tous les ERP d'une même catégorie.

Les articles 31 à 36 fixent les règles applicables aux établissements d'enseignement et d'accueil des enfants. L'autorisation de l'accueil des usagers dans ces établissements prévaut désormais, dans le respect des mesures barrière et de règles sanitaires spécifiques. Sauf exception, le port du masque est désormais généralisé dans l'ensemble de ces établissements.

Les articles 37 à 41 concernent les commerces, restaurants, débits de boisson et hébergements. Des règles spécifiques d'accueil du public sont définies pour les restaurants et débits de boisson, dont l'obligation de places assises pour les clients, une distance minimale entre clients et l'affichage de la capacité maximale d'accueil de manière visible depuis la voie publique. Lorsque les circonstances locales l'exigent, le préfet de département peut, après avis du maire, interdire l'ouverture de certains centres commerciaux dont les caractéristiques présentent des risques élevés en matière de circulation du virus. Les établissements à vocation commerciale destinés à des expositions, des foires-expositions ou des salons ayant un caractère temporaire ne peuvent accueillir un nombre de personnes supérieur à celui permettant de réserver à chacune une surface de 4 m². En outre, lorsque les circonstances locales l'exigent, le préfet de département peut limiter le nombre maximum de personnes pouvant être accueillies dans ces établissements

Les articles 42 à 44 réglementent les établissements et activités sportives. Le public accueilli dans les établissements sportifs couverts et les établissements de plein air doivent être placés

¹¹ Les conditions dans lesquelles ces mesures peuvent être prescrites sont précisées aux articles R. 3131-19 à R. 3131-25 du code de la santé publique, créés par le décret n° 2020-610 du 22 mai 2020 pris pour l'application de l'article L. 3131-17 du code de la santé publique.

¹² Ces zones sont listées par l'arrêté du 10 juillet 2020 identifiant les zones de circulation de l'infection du virus SARS-CoV-2.

¹³ Le nombre de mesures de mise en quarantaine prononcées en l'absence de test de dépistage dans le cadre des déplacements par transport aérien reste à ce jour très modéré, de l'ordre de quelques dizaines de décisions, dès lors que la quasi-totalité des voyageurs acceptent la réalisation d'un test à l'arrivée.

¹⁴ Les types d'ERP sont visés en référence à la typologie définie par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation.

assis, avec une distance minimale entre personnes ou groupes de personnes et le nombre de personnes accueillies ne peut excéder celui permettant de réserver à chacune une surface de 4 m². En outre, lorsque les circonstances locales l'exigent, le préfet de département peut limiter le nombre maximum de personnes pouvant être accueillies dans ces établissements. Dans les établissements sportifs autorisés à ouvrir, la distanciation physique entre personnes est fixée à deux mètres.

L'article 45 interdit l'accueil du public dans les salles de danse, sur l'ensemble du territoire national. Pour certaines catégories d'établissements (salles de projection, salles de spectacles, salles de jeux, centres de vacances) les usagers doivent être assis et une distance minimale doit être laissée entre chaque usager ou groupe d'usagers venus ensemble. A l'exclusion de la pratique d'activités artistiques, le port du masque est obligatoire dans tous ces établissements. En outre, dans les établissements de type L et CTS, les événements festifs ou pendant lesquels le port du masque ne peut être assuré de manière continue sont interdits.

L'article 46 prévoit que les parcs, jardins, espaces verts urbains, plages, plans d'eau et centres d'activités nautiques sont ouverts par l'autorité compétente, dans le respect des mesures barrière. Le préfet de département peut, après avis du maire, interdire cette ouverture si les conditions d'accueil du public ne permettent pas d'assurer le respect de ces mesures. Il peut également imposer le port du masque, en fonction des circonstances locales.

L'article 47 autorise les établissements de culte à recevoir du public, sous réserve de garantir le respect des mesures barrière. Le port du masque y est obligatoire, à l'exception des rites qui nécessitent de l'enlever momentanément.

L'article 48 habilite le préfet à procéder à la réquisition de biens, services ou personnes pour faire face à la crise sanitaire, notamment à la réquisition de tout établissement de santé ou établissement médico-social si l'afflux de patients ou de victimes ou la situation sanitaire le justifie.

L'article 49 permet à l'Etat ou à l'Agence nationale de santé publique (Santé publique France) d'acheter certains médicaments identifiés en annexe afin de garantir leur disponibilité. La répartition des médicaments entre établissements de santé est assurée par le ministre chargé de la santé sur proposition de SPF et des agences régionales de santé.

Les articles 50 et 51 habilite le préfet à prendre des mesures de police sanitaire dans certaines circonstances. L'article 50 habilite le préfet à prendre plusieurs types de mesures lorsque les circonstances locales l'exigent. Il prévoit notamment la possibilité d'interdire les déplacements de personnes à plus de 100 kilomètres, à l'exception de certains motifs. Il permet également au préfet d'interdire l'accueil du public dans certaines catégories d'ERP et d'interdire ou restreindre toute activité participant particulièrement à la propagation du virus.

L'article 51, applicable uniquement dans les départements identifiés en annexe 2¹⁵, habilite le préfet à définir des zones dans lesquelles les déplacements de personnes hors de leur lieu de

¹⁵ À ce jour, l'annexe 2 identifie 16 départements.

résidence entre 21 heures et 6 heures du matin sont interdits, sauf pour certaines dérogations nécessitant de présenter en cas de contrôle un document permettant de les justifier. Cette interdiction ne peut toutefois faire obstacle à l'exercice d'une activité professionnelle sur la voie publique. Dans les zones ainsi définies par le préfet, des mesures complémentaires s'appliquent : interdiction de l'accueil du public dans certains types d'établissements (bars, salles de jeux, salles d'exposition, salles de sport sauf exceptions), limitation à 1 000 personnes pour les événements, interdiction des événements temporaires de type exposition, foire-exposition ou salon et des fêtes foraines. En outre, entre 21 heures et 6 heures du matin, les établissements ne peuvent recevoir du public que pour une liste d'activités fixées en annexe 5.

L'article 52 proscrit les soins de conservation sur le corps des défunts probablement atteints du covid-19 au moment de leur décès, et impose la mise en bière immédiate des défunts atteints ou probablement atteints du covid-19.

L'article 53 autorise la délivrance dérogatoire de paracétamol et de la spécialité Rivotril sous forme injectable dans les pharmacies à usage intérieur pour les patients atteints ou susceptibles d'être atteints par le covid-19 et dont l'état clinique le justifie.

L'article 54 permet au ministre chargé de la santé de faire acquérir par SPF ou par certains établissements de santé, les principes actifs entrant dans la composition de médicaments, et de tout matériel ou composant nécessaire à leur fabrication.

L'article 55 permet l'importation par SPF de certains médicaments caractérisés par des difficultés d'approvisionnement. Il lui permet également de distribuer ces médicaments auprès de différentes catégories d'établissements de santé.

Enfin, l'article 56 précise que les mesures temporaires de contrôle des prix de certains produits rendues nécessaires, pendant l'état d'urgence sanitaire, pour prévenir ou corriger les tensions constatées sur le marché des gels et solutions hydro-alcooliques et des masques de type ou de forme chirurgicale à usage unique sont celles définies par le décret n° 2020-858 du 10 juillet 2020.

1.3.2. Mesures relevant d'arrêtés du ministre chargé de la santé

Pris sur le fondement de l'article L. 3131-1 et L. 3131-16 du code de la santé publique, l'arrêté du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé, comprend un ensemble de mesures d'adaptation du dispositif de santé visant à mettre fin à l'épidémie en cours¹⁶. À ce jour, cet arrêté a été modifié à neuf reprises

¹⁶ Cet arrêté s'est substitué à 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.

L'article 2 autorise les pharmacies et les services assurant la recherche ou la formation en pharmacie à préparer des solutions hydro-alcooliques, dans des conditions précisées en annexe, pour assurer la disponibilité de ces produits indispensables à la lutte contre l'épidémie.

L'article 3 organise la délivrance gratuite de masques par les pharmacies d'officine aux personnes infectées ou ayant été identifiées comme « cas contact » ainsi qu'aux personnes considérées comme vulnérables et présentant un risque de développer une forme grave de covid-19.

L'article 4 permet la délivrance par des pharmacies d'officine de médicaments habituellement délivrés exclusivement par une pharmacie à usage intérieur, lorsque le patient est dans l'impossibilité de s'y déplacer.

L'article 8 autorise, en cas de rupture d'approvisionnement d'un dispositif médical, la substitution de celui-ci, selon plusieurs critères : usage identique, spécifications techniques équivalentes, inscription sur la liste des produits et prestations prévues à cet effet, neutralité en termes de dépenses pour le patient et l'assurance maladie et information préalable du patient. Pour la continuité des soins, un dispositif de substitution est également prévu par l'article 11 pour les dispositifs d'oxygénation.

L'article 12 autorise la prescription et la prise en charge par l'assurance maladie, en cas de difficulté d'approvisionnement, des spécialités pharmaceutiques à base de clonazepam.

L'article 13 permet aux directeurs généraux des agences régionales de santé d'autoriser les établissements de santé à exercer une activité de soins autre que celle au titre de laquelle ils ont été autorisés initialement, pour éviter une surcharge du système de santé.

L'article 14 autorise la prorogation par avenant des conventions des stagiaires associés, en vue d'assurer le bon fonctionnement des établissements de santé.

L'article 15 proroge de six mois la durée de validité de l'ensemble des autorisations d'activités de soins et d'équipements matériels lourds, en vue de ne pas faire peser sur les établissements de santé et les agences régionales de santé de charges administratives liées au processus de renouvellement de ces autorisations, en période de crise sanitaire.

L'article 16 permet aux établissements de santé de bénéficier d'un remboursement versé par les caisses d'assurance maladie pour certaines dépenses liées à la lutte contre l'épidémie de covid-19 : frais des prestations exceptionnelles de transports et hôtelières pour les personnels des établissements, et frais de transports liés aux retours de patients covid-19 dans leur région d'origine suite à une évacuation sanitaire extrarégionale.

L'article 16-1 permet le recrutement dérogatoire et temporaire de professionnels de santé titulaires de diplômes obtenus dans un Etat autre que la France en Guyane, à la Martinique, à Mayotte, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon, par décision du représentant de l'Etat territorialement compétent sur proposition du directeur général de l'agence régionale de santé.

L'article 17 facilite le recours à la télémédecine pour le traitement des cas avérés ou suspectés de covid-19, afin de permettre leur prise en charge à domicile. L'article précise également les conditions de valorisation et de prise en charge de certains actes par télésoin, téléconsultation et télésurveillance.

L'article 18 permet de mobiliser l'ensemble des médecins disponibles en autorisant les médecins de prévention et de contrôle à délivrer des soins curatifs lorsqu'ils sont réquisitionnés pour les besoins de la lutte contre l'épidémie. L'article autorise et organise également la prise en charge de certains actes par d'autres professions médicales et paramédicales.

L'article 19 autorise le recours aux moyens du ministère des armées pour le transport des patients atteints du covid-19 afin de permettre une répartition des malades en lien avec les capacités d'accueil. Il autorise le personnel de santé prenant en charge les patients lors de ces transports à utiliser tout matériel, produit de santé et produit sanguin et à réaliser tout acte et examen nécessaire à la réalisation de cette mission.

L'article 20 permet la mise en œuvre sur le territoire ou dans les eaux territoriales françaises de structures médicales opérationnelles relevant du ministre de la défense pour prendre en charge tout patient.

L'article 21 permet de mettre en place une hospitalisation à domicile, lorsque l'urgence de la situation le justifie, sans prescription médicale préalable, en fixant les conditions de sa mise en œuvre. Il organise également la coopération et l'appui entre les établissements d'hospitalisation à domicile, les établissements sociaux et médico-sociaux et les services de soins infirmiers à domicile, pour mobiliser l'ensemble des ressources disponibles.

Les articles 22 à 28 visent à faciliter la réalisation de tests virologiques et sérologiques pour le covid-19. Ils habilitent notamment le préfet à autoriser la réalisation de l'examen de détection du génome du SARS-CoV-2 par RT PCR dans d'autres lieux que ceux autorisés en droit commun, ainsi qu'à permettre aux laboratoires utilisant des équipements et des techniques de biologie moléculaire d'effectuer la phase analytique de cet examen, en complément des laboratoires de biologie médicale. Un tel examen est pris en charge intégralement par l'assurance-maladie. Lorsque les laboratoires ne disposent pas du personnel nécessaire à la réalisation de l'examen ou de sa phase pré-analytique, d'autres professionnels peuvent être mobilisés en renfort. Des dispositions spécifiques sont également prises pour faciliter la réalisation de tests de détection antigénique du virus SARS-CoV-2. L'évaluation des tests in vitro de détection d'anticorps liés au covid-19 fait en outre l'objet de dispositions dérogatoires. Enfin, la commercialisation d'autotests est interdite.

L'article 29 adapte les délais applicables à l'évacuation et à l'incinération des déchets d'activités de soins à risques infectieux (Dasri), en vue d'accélérer leur traitement dans le contexte de l'épidémie de covid-19.

L'article 30 permet à la plateforme des données de santé (« Health data hub ») et à la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) de collecter une série de données à caractère

personnel aux seules fins de faciliter l'utilisation des données de santé nécessaires à la gestion de la crise sanitaire et à l'amélioration des connaissances du virus covid-19, et fixe les conditions d'utilisation de ces données.

Enfin, l'article 35-1 prévoit que l'Etat assure la distribution gratuite de masques de protection sanitaire aux bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire, de l'aide au paiement d'une complémentaire santé et de l'aide médicale de l'Etat. Pour ce faire, un traitement de données à caractère personnel est mis en œuvre sous la responsabilité du ministère chargé de la santé, les organismes d'assurance maladie et le groupe La Poste agissant pour son compte.

1.3.3. Mesures prises par le représentant de l'État en application du décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020

D'après les données remontées par les préfets, 4 610 mesures ont été prises au 15 octobre 2020, en application du décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 susmentionné. Le tableau ci-après présente ces mesures par catégorie :

Mesures préfectorales recensées au 15 octobre 2020

| Catégorie de mesure | Nombre de décisions | Pourcentage |
|---|---------------------|-------------|
| Obligation de port du masque | 3 182 | 69,22 % |
| Fermeture d'ERP ¹⁷ | 355 | 7,72% |
| Mise en demeure d'ERP | 376 | 8,16% |
| Règlementation d'activité | 372 | 8,09% |
| Interdiction de rassemblements de plus de 10 personnes | 235 | 5,11% |
| Dérogation accordée pour les événements de plus de 5 000 personnes | 15 | 0,33% |
| Interdiction d'ouverture des marchés | 2 | 0,04% |
| Interdiction d'ouverture d'un espace vert ou d'une plage | 4 | 0,09% |
| Réquisition d'établissements, de services, de biens ou de personnes ¹⁸ | 69 | 1,5% |
| Total | 4 610 | 100,00% |

¹⁷ La grande majorité des mises en demeure et fermetures d'ERP concernent des restaurants ou des débits de boissons.

¹⁸ La majorité de ces mesures de réquisition concernent des laboratoires de biologie médicale.

1.3.4. Éléments sur le contentieux relatif à la mise en œuvre du régime institué par la loi du 9 juillet 2020

Les juridictions administratives ont été saisies en référé de recours contestant la mise en œuvre du régime institué par la loi du 9 juillet 2020 susmentionnée.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat a rendu quatorze décisions :

- par trois ordonnances, il a rejeté des recours contestant la fermeture des salles de danse et discothèques, prévue à l'article 45 du décret du 10 juillet 2020 ;
- par six ordonnances, il s'est prononcé sur l'obligation du port d'un masque de protection. Si l'obligation générale imposée dans certains types d'établissements recevant du public par l'article 27 du décret du 10 juillet 2020 n'a pas été remise en cause, les deux ordonnances rendues le 6 septembre 2020 ont en revanche précisé la nature et le périmètre des obligations pouvant être imposées sur la voie publique par les préfets territorialement compétents ;
- par une ordonnance, il a rejeté une requête contestant la possibilité ouverte aux médecins et pharmaciens par le IV de l'article 26 de l'arrêté du 10 juillet 2020 de réaliser des tests rapides d'orientation diagnostique ;
- saisi de requêtes contestant l'obligation pour tout passager arrivant en France par voie aérienne depuis les Etats-Unis de présenter le résultat d'un examen de dépistage ne concluant pas à une contamination par le covid-19, prévue au dernier alinéa du II de l'article 11 du décret du 10 juillet 2020, il a prononcé un non-lieu à statuer sur l'essentiel des conclusions et rejeté le surplus ;
- par une ordonnance, il a rejeté l'appel d'un référé liberté contre un arrêté préfectoral interdisant, dans la perspective du match de football opposant Brest et Marseille, à toute personne se prévalant de la qualité de supporter du club de Marseille d'accéder au stade Francis-Le-Blé de Brest et de circuler ou de stationner sur la voie publique dans un certain périmètre ;
- enfin, une requête en référé a été rejetée pour défaut de moyen.

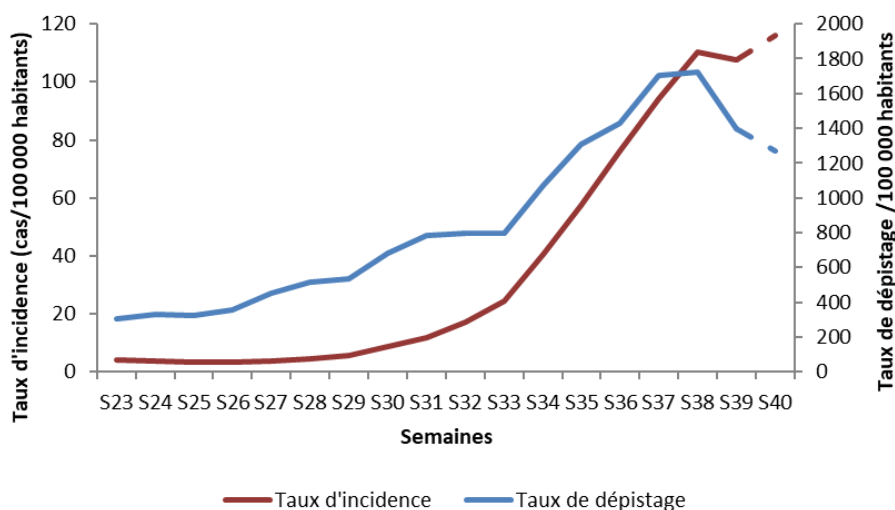
Au total, 576 dossiers liés aux mesures de l'état d'urgence sanitaire et du régime transitoire succédant à l'état d'urgence sanitaire ont été enregistrés par le Conseil d'État, dont 423 référés. Au niveau des tribunaux administratifs, le contentieux a, pour l'essentiel, concerné des arrêtés préfectoraux et municipaux imposant le port d'un masque de protection dans certains lieux et sur la voie publique.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

D'après les données de Santé publique France, depuis le début du mois de juillet, une circulation exponentielle du virus est constatée sur tout le territoire et le nombre de cas détectés double en moyenne tous les quatorze jours. 121 078 nouveaux cas ont ainsi été détectés en semaine 41, contre 79 266 en semaine 40, soit une augmentation de 53% en seulement une semaine. Si l'épidémie continuait de progresser à ce rythme, environ 500 000 nouvelles contaminations par semaine pourraient être enregistrées d'ici à début décembre.

Évolution du taux d'incidence et du taux de dépistage pour le covid-19



Source : Santé Publique France

Par ailleurs, après avoir été stable durant plusieurs semaines, le nombre d'admissions en réanimation et de décès augmente de nouveau. Au 19 octobre 2020, 11 661 personnes étaient hospitalisées en raison du covid-19 et 2 099 personnes étaient admises en réanimation. Les nouvelles admissions en réanimation continuent d'augmenter depuis la semaine 28, passant de 73 nouvelles admissions en semaine 27 à 910 en semaine 41. Il y a eu 505 décès au cours d'une hospitalisation pour covid-19 en semaine 41. Par ailleurs, la pression sur le système hospitalier repart fortement à la hausse, puisque 41 % des lits de réanimation sont désormais occupés par des patients atteints du covid-19, et dans certaines métropoles comme le Grand Paris, Lyon, Clermont-Ferrand ou Aix-Marseille ce taux dépasse 50 %.

Aucun indicateur ne permet pour l'instant d'envisager une amélioration de la situation à court ou moyen terme, d'autant plus qu'en hiver, la population restera davantage dans des lieux clos et peu ventilés, propices à une circulation accrue du virus. Par ailleurs, compte tenu du

nombre particulièrement important d'interventions hospitalières repoussées (déprogrammations) lors de la phase aiguë de l'épidémie, une nouvelle saturation des établissements de santé pourrait avoir de graves conséquences sur le traitement d'autres pathologies et engendrer des effets d'éviction préjudiciables.

L'article L. 3131-13 du code de la santé publique prévoit que le maintien de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois ne peut être autorisé que par la loi. En outre, l'article 1^{er} de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire fixe au 30 octobre 2020 l'expiration du régime de transition en sortie d'état d'urgence sanitaire, qui sert de fondement aux mesures réglementaires mises en œuvre afin de préserver la santé publique, lorsque l'état d'urgence sanitaire n'est pas en vigueur. Le maintien de mesures de police sanitaire adaptées à l'épidémie de covid-19 au-delà du 17 novembre 2020 nécessite donc une intervention du législateur.

En outre, le régime transitoire permet au pouvoir réglementaire d'imposer aux voyageurs par transport public aérien à destination ou en provenance du territoire métropolitain ou de l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution de présenter le résultat d'un examen biologique de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par le covid-19. Selon les termes de la loi du 9 juillet 2020, les examens pouvant être intégrés à ce dispositif se limitent aux examens de biologie médicale, au sens du code de la santé publique. Or certaines innovations médicales permettent de proposer des tests ou examens d'autre nature, qui présentent un niveau élevé de fiabilité. Pour sécuriser l'intégration de ces innovations au dispositif mis en œuvre dans le transport aérien, une modification de la loi est également nécessaire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Comme le comité de scientifiques l'a relevé dans ses avis du 28 avril et du 2 juin 2020, les mesures barrière définies par voie réglementaire depuis le début de la crise sanitaire ont permis de limiter son ampleur et ses conséquences pour la population. En outre, comme le comité l'a rappelé dans son avis du 27 juillet 2020, l'immunité collective reste très faible dans notre pays par rapport au seuil requis pour empêcher la circulation active du virus.

L'instauration de l'état d'urgence sanitaire par le décret n°2020-1257 du 14 octobre 2020 a permis de mettre en place des mesures de couvre-feu dans plusieurs métropoles de France, présentant des taux particulièrement élevés de circulation du virus et confrontées au risque d'une saturation du système de santé à brève échéance. Proportionnée aux risques sanitaires en cours, cette mesure a pour objectif de freiner les contaminations liées aux rassemblements en soirée. Des mesures complémentaires sont applicables pendant la journée dans les mêmes territoires, pour contribuer à maîtriser la reprise épidémique.

Compte tenu de l'évolution prévisible de la situation sanitaire, il est nécessaire de pouvoir prolonger l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois, afin que les mesures instaurées soient véritablement efficaces pour freiner la propagation du virus. L'expérience de la première déclaration de l'état d'urgence sanitaire a montré qu'une période supérieure à un mois était

nécessaire pour infléchir significativement la circulation du virus, compte tenu de l'effet différé des mesures réglementaires sur la situation sanitaire globale¹⁹.

En outre, maintenir l'activité du pays dans des conditions soutenables sur le plan sanitaire dans les prochains mois, hors état d'urgence sanitaire, nécessitera de conserver des moyens d'action appropriés, pour gérer l'évolution de la situation sanitaire, avant que des réponses durables puissent être apportées face à la circulation du virus, telle que la vaccination. L'évolution de la situation sanitaire pendant la période estivale a donné tout son sens au régime de transition mis en œuvre à compter du 11 juillet pour éviter une interruption brutale de la gestion de crise.

Il est donc indispensable de maintenir la faculté de définir un ensemble de mesures barrière adaptées aux différentes situations de la vie quotidienne, en sortie d'état d'urgence sanitaire, pour éviter une rupture soudaine de l'ensemble des règles de police sanitaire, qui ne pourrait conduire qu'à une nouvelle reprise épidémique dans des délais rapides. Pour cette raison, le régime transitoire créé par la loi du 9 juillet doit être prorogé au-delà du 30 octobre 2020, pour intervenir en relais de l'état d'urgence sanitaire, lorsque celui-ci cessera.

Enfin, il apparaît nécessaire d'élargir le panel des tests et examens pouvant être intégrés à l'obligation de présenter le résultat négatif d'un examen de dépistage virologique au covid-19 pour élargir les capacités de test et disposer de résultats potentiellement plus rapides que ceux proposés pour les examens de biologie médicale, notamment ceux dits « RT-PCR ».

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES (ÉCARTÉES)

Une première option aurait été de laisser l'état d'urgence sanitaire en cours expirer au 17 novembre 2020 et de s'appuyer sur les dispositions de droit commun en matière de police, afin de lutter contre la reprise épidémique en cours, avec une capacité d'intervention bien moindre pour les pouvoirs publics, en particulier pour définir des mesures nationales appropriées en matière de déplacements, de rassemblements, d'ouverture des établissements recevant du public et d'exercice de certaines activités.

Une deuxième option aurait été de laisser l'état d'urgence sanitaire en cours expirer au 17 novembre 2020, et de prévoir uniquement une prorogation du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, afin de maintenir des mesures réglementaires moins importantes malgré une situation sanitaire présentant toujours les caractéristiques d'une catastrophe sanitaire.

Une troisième option aurait été de proroger uniquement l'état d'urgence sanitaire, afin de maintenir les dispositions en cours, et de les adapter à l'évolution de la situation sanitaire,

¹⁹ L'état d'urgence sanitaire a été déclaré pour une durée initiale de deux mois par la loi du 23 mars 2020, puis prorogé pour une durée d'un mois et demi par la loi du 11 mai 2020.

avec toutefois un risque important de reprise épidémique en sortie d'état d'urgence, faute de régime transitoire permettant de mettre en place des mesures graduées, dans une phase d'amélioration de la situation sanitaire.

3.2. DISPOSITIF RETENU

La dernière option consistait à proroger l'état d'urgence sanitaire, ainsi que le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, afin de maintenir les mesures réglementaires nécessaires à une maîtrise de l'épidémie dans les prochains mois, face à une crise sanitaire importante, qui présente à court terme les caractéristiques d'une catastrophe sanitaire, et dont la résorption progressive nécessitera ensuite de conserver des mesures réglementaires atténuées, pour maîtriser la circulation du virus dans les prochains mois.

C'est cette option qui a été retenue, afin d'apporter une réponse proportionnée à l'évolution de la situation sanitaire dans les prochains mois, avec des mesures guidées par l'objectif de protection de la santé publique, tout en limitant leurs conséquences pour la conduite des différentes activités.

La prorogation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021 permettra de maintenir des mesures de police sanitaire sur une durée suffisamment longue pour qu'elles contribuent efficacement à la lutte contre l'épidémie, sans pour autant habiliter le Gouvernement pour une durée excessive, au vu de la trajectoire prévisible de l'épidémie. En cas d'amélioration significative de la situation sanitaire avant cette échéance, il pourra être mis fin de manière anticipée à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres, comme cela avait été décidé le 17 septembre 2020 en Guyane et à Mayotte.

La date du 1^{er} avril 2021 a été retenue pour la prorogation du régime transitoire en vue de permettre l'application de ce régime en sortie d'état d'urgence sanitaire, et au plus tard jusqu'à la date de caducité du régime de l'état d'urgence sanitaire, définie à l'initiative du Parlement lors des travaux sur la loi du 23 mars 2020. Dans ces conditions, un projet de réforme pérenne de l'état d'urgence sanitaire pourra être examiné par le Parlement au début de l'année 2021, sans que la prolongation des mesures de transition n'interfère avec ce débat de fond.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article 1^{er} du présent projet de loi proroge l'application de l'état d'urgence sanitaire, déclaré par le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020, jusqu'au 16 février 2021 inclus, conformément au dernier alinéa de l'article L. 3131-13 du code de la santé publique.

Le I de l'article 2 modifie le I de l'article 1^{er} de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, d'une part, en substituant au 30 octobre 2020 la date du 1^{er} avril 2021, d'autre part, en ajoutant une mention des tests en complément des examens biologiques de dépistage virologique pouvant être inclus à l'obligation de présenter un résultat négatif après recherche d'une contamination au covid-19.

Compte tenu du périmètre élargi des facultés ouvertes par l'état d'urgence sanitaire, l'obligation de présenter un test ou un examen dans le transport public aérien se fonde dans ce régime sur la faculté générale de réglementer ou d'interdire la circulation des personnes et des véhicules et de réglementer l'accès aux moyens de transport et les conditions de leur usage (1^o du I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique) sans qu'il soit nécessaire d'y apporter de modification dès lors qu'il n'y est pas fait mention des examens biologiques de dépistage virologique.

Le II réécrit l'article 2 de la loi du 9 juillet 2020, en vue de préciser l'articulation entre l'état d'urgence sanitaire et la période de sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Le III prévoit que ces dispositions sont applicables sur l'ensemble du territoire national.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Les mesures de la période de transition, de la même façon que celles édictées pendant l'état d'urgence sanitaire, sont prises dans le respect des normes de droit international et du droit de l'Union européenne, en particulier du droit de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que de la convention d'Oviedo qui consacre notamment le principe du consentement aux soins.

Elles font également l'objet d'une notification à la Commission européenne lorsqu'elles relèvent du champ d'application de la directive 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information ou de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

4.2. IMPACTS SOCIAUX

Les dispositions proposées se limitent à proroger l'application de l'état d'urgence sanitaire, dont le régime a été créé par la loi du 23 mars 2020, et celle de la période de transition en sortie d'état d'urgence sanitaire, dont le régime a été créé par la loi du 9 juillet 2020. Dès lors que ces régimes juridiques préexistent au présent projet de loi, et qu'ils ne donnent au Gouvernement que la possibilité d'avoir recours à certaines dispositions en fonction de la situation sanitaire, il n'est pas possible de préjuger de l'impact de ces prorogations.

Dans le strict respect des principes de nécessité et de proportionnalité définis par le législateur, ces mesures seront adaptées à l'évolution de la situation sanitaire, en vue de

concilier au mieux l'objectif de préservation de la santé publique avec la poursuite de l'ensemble des activités.

Il peut être relevé à ce titre que l'application du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire à compter du 11 juillet 2020 avait amplifié les orientations retenues en fin d'état d'urgence sanitaire, faisant de l'autorisation la règle et de l'interdiction l'exception.

Sans porter atteinte à l'impératif sanitaire, et en cohérence avec l'approche retenue depuis le début de la crise, les règles prises en application de l'état d'urgence sanitaire, puis de la période de sortie de l'état d'urgence sanitaire seront régulièrement actualisées au vu de la situation sanitaire et des retours d'expérience, en tenant compte des spécificités ou des contraintes de certaines activités. Lorsque la situation ne présentera plus les caractéristiques d'une catastrophe sanitaire, il pourra y être mis fin de manière anticipée par décret en conseil des ministres.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le dernier alinéa de l'article L.3131-13 du code de la santé publique prévoit que la prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois ne peut intervenir que par la loi, après avis du comité de scientifiques mentionné à l'article L. 3131-19 du même code.

Conformément à ces dispositions, le comité de scientifiques a été saisi par le Gouvernement sur les orientations de ce projet de loi. Il a émis un avis favorable, le 19 octobre 2020, à la prorogation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021 et à celle du régime transitoire à la sortie de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 1^{er} avril 2021, telles que proposées par le projet de loi.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'état d'urgence sanitaire, dont le régime est défini par le chapitre Ier bis du titre III du livre Ier de la troisième partie du code de la santé publique, est prorogé jusqu'au 16 février 2021, soit pour une durée de trois mois. Il pourra y être mis fin par décret en conseil des ministres avant l'expiration de ce délai.

La période de sortie de l'état d'urgence sanitaire, dont le régime est défini par l'article 1^{er} de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, sera applicable jusqu'au 1^{er} avril 2021.

En fonction de l'évolution de la situation sanitaire, les mesures réglementaires prises sur le fondement de l'un ou l'autre de ces régimes pourront être mises en œuvre avec des échéances distinctes, sans pouvoir dépasser l'échéance de mise en œuvre du régime concerné.

5.2.2. Application dans l'espace

L'état d'urgence sanitaire et la période de sortie d'état d'urgence sanitaire permettent au Premier ministre de prescrire des mesures applicables sur l'ensemble du territoire national. Ils lui permettent également d'habiliter le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces mesures à décider lui-même des mesures lorsqu'elles doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département.

Le III de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique et le III de l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020 précisent que les mesures prises doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu.

Dans ces conditions, l'évolution différenciée de la situation sanitaire dans les territoires appelle des mesures adaptées au niveau local. Le décret du 16 octobre 2020 accorde ainsi au préfet de nombreuses habilitations à prendre des mesures générales ou individuelles d'application des règles nationales, ou à décider lui-même de certaines mesures. La gestion de la crise sanitaire dans les prochains mois privilégiera cette approche territorialisée à chaque fois que cela permettra d'assurer la protection de la santé publique dans les meilleures conditions.

5.2.3. Textes d'application

Si le maintien après le 17 novembre 2020 des mesures réglementaires prises sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique ne nécessitera pas directement de texte d'application, l'adaptation de ces mesures à la situation sanitaire au cours de la période courant jusqu'au 16 février 2021 nécessitera l'édiction de décrets réglementaires pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. En fonction des habilitations octroyées aux préfets, des mesures préfectorales réglementaires ou individuelles pourront être prises.

ARTICLE 3 – PROROGATION ET MODIFICATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION MIS EN ŒUVRE AUX FINS DE LUTTER CONTRE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions permet au ministre chargé de la santé de mettre en œuvre un système d'information aux seules fins de lutter contre la prorogation de l'épidémie de covid-19, pour la durée de l'épidémie ou au plus pour une durée de six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire. En outre, il permet au ministre chargé de la santé, à l'Agence nationale de santé publique, à l'Assurance maladie et aux agences régionales de santé d'adapter aux mêmes fins et pour la même durée des systèmes existants.

Ces systèmes peuvent comporter des données d'identification et de santé, et ont pour finalités d'identifier les personnes infectées, d'identifier les personnes présentant un risque d'infection (cas contacts, enquêtes sanitaires), de définir le cas échéant des prescriptions médicales d'isolement prophylactique et d'assurer le suivi médical des personnes concernées, ainsi que d'assurer une surveillance épidémiologique et de permettre la recherche sur le virus.

Le décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions autorise la création et l'adaptation des systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 susmentionnée. Il s'agit :

- de créer un système d'information national de dépistage, dénommé « SI-DEP », dont le responsable est le ministre chargé de la santé ;
- d'adapter le système d'information « amelipro », aux fins de mettre en œuvre un traitement de données de suivi des personnes infectées et des cas contacts, dénommé « Contact Covid », dont le responsable est la Caisse nationale de l'assurance maladie ;
- de permettre aux agences régionales de santé (ARS) de mettre en œuvre des traitements afin de répondre à la situation d'urgence sanitaire et d'exercer leurs missions de réalisation des enquêtes sanitaires, d'orientation, de suivi et d'accompagnement des personnes et de surveillance épidémiologique, dans les conditions de l'article 67 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, en ayant la possibilité de recourir à des sous-traitants.

Les systèmes d'information « Contact Covid » et « SI-DEP » ont été mis en place depuis le 13 mai 2020. Au 11 octobre 2020, 527 391 patients zéros et 1 518 117 cas contacts ont été identifiés dans le cadre du dispositif ainsi mis en œuvre. Aujourd'hui, les remontées des examens virologiques dans SI-DEP sont exhaustives, avec environ 5 800 laboratoires privés et publics dont le système d'information a été interfacé²⁰. Ce dispositif contribue directement à la lutte contre l'épidémie car il permet :

- aux enquêteurs sanitaires de l'Assurance maladie et des ARS de détecter facilement et rapidement les personnes dont l'examen virologique s'est révélé positif, pour organiser le démarrage de l'enquête sanitaire ou continuer celles qui ont déjà été initiées par les médecins, afin de rompre les chaînes de contamination ;
- d'envoyer aux patients dont l'examen virologique s'est révélé positif, par voie numérique ou postale, une fiche résultat avec les dernières consignes détaillées, ainsi que le code d'activation non identifiant pour l'application facultative « StopCovid » ;
- d'avoir un système fiable et automatisé de suivi épidémiologique afin de suivre, territoire par territoire et au niveau national, le taux d'incidence, le taux de prélèvements et le taux de positivité.

A partir des données de « SI-DEP », Santé publique France (SPF) est désormais en mesure de publier les indicateurs de suivi épidémiologique, au travers d'un bulletin épidémiologique hebdomadaire et d'une publication quotidienne des indicateurs, par territoire.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET COMMUNAUTAIRE

Par sa décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, (cons. 8), le Conseil Constitutionnel a estimé que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

En outre, il ressort du e du 1. de l'article 5 du règlement n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, dit règlement général sur la protection des données (RGPD), que « *les données à caractère personnel doivent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées* », une durée de conservation plus longue étant cependant possible dans la mesure où les données sont « *traitées exclusivement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques ...*, pour autant que soient mises en œuvre les mesures techniques et

²⁰Concernant les examens de détection du génome viral, les intégrations de tests dans SI-DEP sont passées de plus de 600 000 tests par semaine début août 2020 à environ 1,3 million aujourd'hui.

organisationnelles appropriées requises par le présent règlement afin de garantir les droits et libertés de la personne concernée (limitation de la conservation) ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Au premier alinéa du I de l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 il est prévu que les systèmes d'information dédiés à la lutte contre la propagation de l'épidémie de covid-19 ne peuvent être mis en œuvre que *« pour la durée strictement nécessaire à cet objectif ou, au plus, pour une durée de six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 »*.

Le 1° du II de ce même article 11 dispose que ces systèmes d'information ont pour finalité, entre autres, *« l'identification des personnes infectées, par la prescription et la réalisation des examens de biologie ou d'imagerie médicale pertinents ainsi que par la collecte de leurs résultats, y compris non positifs, ou par la transmission des éléments probants de diagnostic clinique susceptibles de caractériser l'infection mentionnés au même I. Ces informations sont renseignées par un médecin ou un biologiste médical ou sous leur responsabilité, dans le respect de leur devoir d'information à l'égard des patients »*.

Ce même II ne prévoit pas que l'accompagnement social des personnes infectées ou susceptibles de l'être soit une finalité de ces systèmes d'information. Dans sa décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 sur la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, le Conseil constitutionnel avait déclaré contraires à la Constitution les dispositions permettant à des organismes chargés de l'accompagnement social des personnes infectées ou « cas contact » de recevoir les données strictement nécessaires à l'exercice de cette mission. Il avait en effet considéré que, s'agissant d'un accompagnement social, ne relevant pas directement de la lutte contre l'épidémie, rien ne justifiait que la communication des données à caractère personnel traitées dans le système d'information ne soit pas subordonnée au recueil du consentement des intéressés. Dès lors, le Conseil constitutionnel avait censuré ces dispositions, considérant qu'elles méconnaissaient le droit au respect de la vie privée.

La prolongation de la durée de mise en œuvre des systèmes d'information jusqu'au 1^{er} avril 2021, l'ajout de la finalité d'accompagnement social des personnes infectées et susceptibles de l'être avec leur consentement et l'intégration à ces systèmes du résultat d'autres catégories de tests que les examens de biologie médicale réalisés par les laboratoires de biologie médicale nécessitent donc une modification de ces dispositions par la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Pour les mêmes raisons qui justifient de proroger le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire, pour disposer de facultés d'intervention à l'issue de l'état d'urgence sanitaire en cours, au 1^{er} avril 2021 et, au vu de l'importance des systèmes d'information pour gérer et suivre efficacement la situation sanitaire, il importe de prolonger la durée de mise en œuvre de ces systèmes d'information jusqu'au 1^{er} avril 2021. En effet, la situation sanitaire actuelle justifie pleinement une prolongation de la mise en œuvre de ces traitements, au regard notamment d'une augmentation croissante ces dernières semaines du nombre de dépistages effectués et des cas positifs.

Pour cette même raison, il importe d'adapter les systèmes d'information dédiés à la lutte contre l'épidémie de covid-19 pour répondre à de nouveaux besoins. L'intégration à ces systèmes du résultat d'autres catégories de tests que les examens de biologie médicale permettra d'intégrer à la stratégie de suivi d'autres tests et examens que les tests dit « RT-PCR », notamment les tests rapides antigéniques, et à d'autres professionnels de santé (pharmaciens et infirmiers en particulier), autres que les laboratoires de biologie médicale, de renseigner ces systèmes d'information. Quant à l'ajout de la finalité d'accompagnement social aux finalités des systèmes d'information, cela permettra de transmettre aux acteurs dédiés l'identité et les coordonnées téléphoniques des personnes infectées ou susceptibles de l'être en vue de leur accompagnement social, sous réserve de leur consentement.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Compte tenu des objectifs poursuivis, il n'y a pas eu d'autres options envisagées que la prolongation du dispositif pour la durée retenue, l'ajout de l'accompagnement social des personnes avec leur consentement aux finalités des systèmes d'information et l'intégration dans ces systèmes du résultat d'autres catégories de tests que les examens de biologie médicale réalisés par les laboratoires de biologie médicale.

3.2. DISPOSITIF RETENU

La disposition envisagée adapte l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions sur les systèmes d'informations mis en œuvre aux fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 afin de permettre la mise en œuvre des systèmes d'information dédiés à la lutte contre la propagation de l'épidémie de covid-19, ainsi que la conservation des données pseudonymisées collectées dans ces systèmes aux fins de surveillance épidémiologique et de recherche sur le virus, jusqu'au 1^{er} avril 2021.

Ce même article 11 est modifié pour permettre, d'une part, d'assurer, dans le cadre de ces systèmes d'information, l'accompagnement social des personnes infectées et susceptibles de l'être avec leur consentement et, d'autre part, l'intégration à ces systèmes du résultat d'autres catégories de tests que les examens de biologie médicale, ainsi que pour accroître le nombre de professionnels de santé autorisés à y contribuer, en renvoyant à un décret simple la fixation de la liste des professionnels concernés.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La disposition envisagée modifie les I à IV et VI de l'article 11 de de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 portant dispositions relatives à la création d'un système d'information aux seules fins de lutter contre l'épidémie de covid-19, qui ne sont pas codifiées.

Ces modifications donneront la possibilité de procéder par voie réglementaire à la modification des systèmes d'information Contact Covid et SI-DEP.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La disposition envisagée est conforme au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (RGPD).

4.2. IMPACTS SUR LES ADMINISTRATIONS

L'article 3 du projet de loi aura des incidences techniques et financières, pour les responsables de traitement des systèmes d'informations dédiés à la lutte contre la propagation de l'épidémie de covid-19 (Contact Covid et SI-DEP), liées à la nécessité de mettre en œuvre de nouveaux flux de remontée (intégration des résultats d'autres catégories de tests que les examens de biologie médicale réalisés par les laboratoires) et de transmission (nouvelle finalité d'accompagnement social des personnes) des données.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

Cette mesure permettra l'obtention de données statistiques précises sur la progression de l'épidémie et l'identification dans les meilleurs délais des cas contacts des personnes dépistées positives, notamment en présence de cas groupés pour assurer leur suivi médical.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

Les systèmes d'information concernés et les modifications envisagées de ces systèmes seront mis en œuvre jusqu'au 1^{er} avril 2021.

5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

La prolongation de la durée de mise en œuvre et les modifications des systèmes d'information concernés seront applicables de manière homogène sur l'ensemble du territoire national.

5.3. TEXTES D'APPLICATION

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du comité de contrôle et de liaison covid-19 et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), modifiera le décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions. Un décret simple fixera la liste des professionnels de santé autorisés à renseigner les informations relatives à l'identification des personnes infectées.

ARTICLE 4 – HABILITATIONS POUR RÉTABLIR OU PROLONGER LES DISPOSITIONS DE CERTAINES ORDONNANCES AFIN DE FAIRE FACE AUX CONSÉQUENCES DE LA PROPAGATION DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

I. : HABILITATIONS SUR LE FONDEMENT DES ARTICLES 11 ET 16 DE LA LOI DU 23 MARS 2020 ET DE L'ARTICLE 1^{ER} DE LA LOI DU 17 JUIN 2020

1. ÉTAT DES LIEUX

La loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a été adoptée avec un triple objectif. Tout d'abord, face à la rapidité et la brutalité de l'arrivée de l'épidémie de Covid-19 en France et dans le monde, il a été nécessaire de reporter le second tour des élections municipales pour les 5000 communes n'ayant pu élire un conseil municipal complet lors du premier tour du scrutin, celui-ci s'étant déroulé avant la période de confinement national, le 15 mars 2020. Ensuite, afin de faire face à la situation exceptionnelle de la pandémie de Covid-19, il a été instauré un régime d'état d'urgence sanitaire qui permet de fonder toute mesure réglementaire ou individuelle limitant certaines libertés afin de lutter contre l'épidémie. Ce régime a permis de prendre des mesures telles que le confinement national pour ralentir la progression du virus. Enfin, cette loi se compose dans son troisième titre de 43 habilitations à prendre des mesures par ordonnances afin de lutter contre les conséquences économiques et sociales des mesures prises dans la lutte contre l'épidémie de Covid-19. De nombreux secteurs ont été et sont encore impactés, et de nombreuses mesures ont été mises en place, telles qu'un soutien à la trésorerie des entreprises, des aides directes ou indirectes pour les entreprises, des mesures sur la limitation des ruptures des contrats de travail, sur l'utilisation des congés payés, des dispositions pour assurer la continuité de différents organes de gouvernance, etc.

Plus précisément, le 1° l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 susmentionnée comporte une série d'habilitations à légiférer par ordonnances afin de permettre aux entreprises, quel que soit leur statut, y compris travailleurs indépendants ou encore auteurs et artistes-interprètes, de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du virus covid-19. Le 2° de l'article 11 comporte une série d'habilitations à légiférer pour adopter des mesures provisoires de nature administrative ou juridictionnelle afin de faire face aux conséquences de la propagation du virus covid-19. L'article 16 de la même loi habilite le Gouvernement à prolonger par ordonnance la durée de validité des visas de long séjour, titres de séjour, autorisations provisoires de séjour, récépissés de demande de titre de séjour ainsi que des attestations de demande d'asile qui ont expiré entre le 16 mars et le 15 mai 2020, dans la limite de cent quatre-vingt jours.

Ce sont 60 ordonnances qui ont été prises sur le fondement des articles 11 et 16 de la loi du 23 mars 2020 susmentionnée :

| N° | Titre de l'ordonnance | Ministère porteur | Date de publication au Journal officiel |
|----|---|--|---|
| 1 | Ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 | Ministère de la justice | 26/03/2020 |
| 2 | Ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété | Ministère de la justice | 26/03/2020 |
| 3 | Ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif | Ministère de la justice | 26/03/2020 |
| 4 | Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période | Ministère de la justice | 26/03/2020 |
| 5 | Ordonnance n° 2020-309 du 25 mars 2020 relative à la garantie de financement des établissements de santé et aux régimes complémentaires obligatoires de sécurité sociale | Ministère des solidarités et de la santé | 26/03/2020 |
| 6 | Ordonnance n° 2020-310 du 25 mars 2020 portant dispositions temporaires relatives aux assistants maternels et aux disponibilités d'accueil des jeunes enfants | Ministère des solidarités et de la santé | 26/03/2020 |
| 7 | Ordonnance n° 2020-311 du 25 mars 2020 relative à l'adaptation temporaire des règles d'instruction des demandes et d'indemnisation des victimes par l'Office national d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales et par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante | Ministère des solidarités et de la santé | 26/03/2020 |
| 8 | Ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux | Ministère des solidarités et de la santé | 26/03/2020 |
| 9 | Ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux | Ministère des solidarités et de la santé | 26/03/2020 |
| 10 | Ordonnance n° 2020-315 du 25 mars 2020 relative aux conditions financières de résolution de certains contrats de voyages touristiques et de séjours en cas de circonstances exceptionnelles et inévitables ou de force majeure | Ministère de l'économie et des finances | 26/03/2020 |
| 11 | Ordonnance n° 2020-316 du 25 mars 2020 relative au paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels des entreprises dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie de covid-19 | Ministère de l'économie et des finances | 26/03/2020 |
| 12 | Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un 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 et des mesures prises pour limiter cette propagation | Ministère de l'économie et des finances | 26/03/2020 |

| | | | |
|----|---|--|------------|
| 13 | Ordonnance n° 2020-318 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles relatives à l'établissement, l'arrêté, l'audit, la revue, l'approbation et la publication des comptes et des autres documents et informations que les personnes morales et entités dépourvues de personnalité morale de droit privé sont tenues de déposer ou publier dans le contexte de l'épidémie de covid-19 | Ministère de l'économie et des finances | 26/03/2020 |
| 14 | Ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19 | Ministère de l'économie et des finances | 26/03/2020 |
| 15 | Ordonnance n° 2020-320 du 25 mars 2020 relative à l'adaptation des délais et des procédures applicables à l'implantation ou la modification d'une installation de communications électroniques afin d'assurer le fonctionnement des services et des réseaux de communications électroniques | Ministère de l'économie et des finances | 26/03/2020 |
| 16 | Ordonnance n° 2020-321 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles de réunion et de délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales et entités dépourvues de personnalité morale de droit privé en raison de l'épidémie de covid-19 | Ministère de l'économie et des finances | 26/03/2020 |
| 17 | Ordonnance n° 2020-322 du 25 mars 2020 adaptant temporairement les conditions et modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail et modifiant, à titre exceptionnel, les dates limites et les modalités de versement des sommes versées au titre de l'intéressement et de la participation | Ministère du travail | 26/03/2020 |
| 18 | Ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos | Ministère du travail | 26/03/2020 |
| 19 | Ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421 2 du code du travail | Ministère du travail | 26/03/2020 |
| 20 | Ordonnance n° 2020-326 du 25 mars 2020 relative à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics | Ministère de l'action et des comptes publics | 26/03/2020 |
| 21 | Ordonnance n° 2020-328 du 25 mars 2020 portant prolongation de la durée de validité des documents de séjour | Ministère de l'intérieur | 26/03/2020 |
| 22 | Ordonnance n° 2020-329 du 25 mars 2020 portant maintien en fonction des membres des conseils d'administration des caisses locales et de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole | Ministère de l'agriculture et de l'alimentation | 26/03/2020 |
| 23 | Ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 | Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (collectivités territoriales) | 26/03/2020 |

| | | | |
|----|---|--|------------|
| 24 | Ordonnance n° 2020-331 du 25 mars 2020 relative au prolongement de la trêve hivernale | Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (ville et logement) | 26/03/2020 |
| 25 | Ordonnance n° 2020-341 du 27 mars 2020 portant adaptation des règles relatives aux difficultés des entreprises et des exploitations agricoles à l'urgence sanitaire et modifiant certaines dispositions de procédure pénale | Ministère de la justice | 28/03/2020 |
| 26 | Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle | Ministère du travail | 28/03/2020 |
| 27 | Ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire | Ministère de l'action et des comptes publics | 28/03/2020 |
| 28 | Ordonnance n° 2020-351 du 27 mars 2020 relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19 | Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation | 28/03/2020 |
| 29 | Ordonnance n° 2020-353 du 27 mars 2020 relative aux aides exceptionnelles à destination de titulaires de droits d'auteurs et de droits voisins en raison des conséquences de la propagation du virus covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation | Ministère de la culture | 28/03/2020 |
| 30 | Ordonnance n° 2020-385 du 1er avril 2020 modifiant la date limite et les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat | Ministère du travail | 02/04/2020 |
| 31 | Ordonnance n° 2020-386 du 1er avril 2020 adaptant les conditions d'exercice des missions des services de santé au travail à l'urgence sanitaire et modifiant le régime des demandes préalables d'autorisation d'activité partielle | Ministère du travail | 02/04/2020 |
| 32 | Ordonnance n° 2020-387 du 1er avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de formation professionnelle | Ministère du travail | 02/04/2020 |
| 33 | Ordonnance n° 2020-388 du 1er avril 2020 relative au report du scrutin de mesure de l'audience syndicale auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés et à la prorogation des mandats des conseillers prud'hommes et membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles | Ministère du travail | 02/04/2020 |
| 34 | Ordonnance n° 2020-389 du 1er avril 2020 portant mesures d'urgence relatives aux instances représentatives du personnel | Ministère du travail | 02/04/2020 |
| 35 | Ordonnance n° 2020-391 du 1er avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19 | Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (collectivités territoriales) | 02/04/2020 |
| 36 | Ordonnance n° 2020-405 du 8 avril 2020 portant diverses adaptations des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif | Ministère de la justice | 09/04/2020 |

| | | | |
|----|---|--|------------|
| 37 | Ordonnance n° 2020-413 du 8 avril 2020 visant à assurer la continuité de l'exercice des fonctions exécutives locales durant l'état d'urgence sanitaire | Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales | 09/04/2020 |
| 38 | Ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de covid-19 | Ministère de la justice | 16/04/2020 |
| 39 | Ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie de covid-19 | Ministère des solidarités et de la santé | 16/04/2020 |
| 40 | Ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire | Ministère de l'action et des comptes publics | 16/04/2020 |
| 41 | Ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19 | Ministère de l'économie et des finances | 23/04/2020 |
| 42 | Ordonnance n° 2020-464 du 22 avril 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-331 du 25 mars 2020 relative au prolongement de la trêve hivernale pour son application à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon | Ministère des outre-mer | 23/04/2020 |
| 43 | Ordonnance n° 2020-505 du 2 mai 2020 instituant une aide aux acteurs de santé conventionnés dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19 | Ministère des solidarités et de la santé | 03/05/2020 |
| 44 | Ordonnance n° 2020-507 du 2 mai 2020 adaptant temporairement les délais applicables pour la consultation et l'information du comité social et économique afin de faire face à l'épidémie de covid-19 | Ministère du travail | 03/05/2020 |
| 45 | Ordonnance n° 2020-534 du 7 mai 2020 portant diverses dispositions en matière bancaire | Ministère de l'économie et des finances | 08/05/2020 |
| 46 | Ordonnance n° 2020-538 du 7 mai 2020 relatif aux conditions financières de résolution de certains contrats en cas de force majeure dans les secteurs de la culture et du sport | Ministère de la culture | 08/05/2020 |
| 47 | Ordonnance n° 2020-539 du 7 mai 2020 fixant des délais particuliers applicables en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction pendant la période d'urgence sanitaire | Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (ville et logement) | 08/05/2020 |
| 48 | Ordonnance n° 2020-557 du 13 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 | Ministère de la justice | 14/05/2020 |
| 49 | Ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif | Ministère de la justice | 14/05/2020 |
| 50 | Ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire | Ministère de l'action et des comptes publics | 14/05/2020 |

| | | | |
|----|--|--|------------|
| 51 | Ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 visant à adapter le fonctionnement des institutions locales et l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'épidémie de covid-19 | Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales | 14/05/2020 |
| 52 | Ordonnance n° 2020-595 du 20 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété | Ministère de la justice | 21/05/2020 |
| 53 | Ordonnance n° 2020-596 du 20 mai 2020 portant adaptation des règles relatives aux difficultés des entreprises et des exploitations agricoles aux conséquences de l'épidémie de covid-19 | Ministère de la justice | 21/05/2020 |
| 54 | Ordonnance n° 2020-638 du 27 mai 2020 portant diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie de covid-19 | Ministère du travail | 28/05/2020 |
| 55 | Ordonnance n° 2020-666 du 3 juin 2020 relative aux délais applicables en matière financière et agricole pendant l'état d'urgence sanitaire | Ministère de la justice | 04/06/2020 |
| 56 | Ordonnance n° 2020-705 du 10 juin 2020 relative 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 et des mesures prises pour limiter cette propagation | Ministère de l'économie et des finances | 11/06/2020 |
| 57 | Ordonnance n° 2020-737 du 17 juin 2020 modifiant les délais applicables à diverses procédures en matière sociale et sanitaire afin de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19 | Ministère des solidarités et de la santé | 18/06/2020 |
| 58 | Ordonnance n° 2020-738 du 17 juin 2020 portant diverses mesures en matière de commande publique | Ministère de l'économie et des finances | 18/06/2020 |
| 59 | Ordonnance n° 2020-739 du 17 juin 2020 portant réorganisation de la Banque publique d'investissement et modifiant l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement | Ministère de l'économie et des finances | 18/06/2020 |
| 60 | Ordonnance n° 2020-740 du 17 juin 2020 relative à l'octroi d'avances en compte courant aux entreprises en difficulté par les organismes de placement collectif de capital investissement et les sociétés de capital-risque | Ministère de l'économie et des finances | 18/06/2020 |

La loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, vient compléter les mesures déjà prises sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Elle contient dix habilitations à légiférer par ordonnances et des dispositions dans des domaines divers pour répondre à la sortie de la crise sanitaire. Cette loi concerne une grande variété de domaines, tels que le report de l'entrée en vigueur de réformes ou d'expérimentations, la modification de certains mandats électifs, l'adaptation du fonctionnement de la justice (procédure de jugement des crimes et le fonctionnement des cours d'assises), des mesures nécessaires à la continuité de l'exercice des missions militaires et de sécurité ou à la poursuite et à la reprise de l'activité économique (dispositif de chômage partiel par secteurs d'activité ou par catégories de salariés). Enfin, une série de dispositions diverses ont été rédigées directement dans la loi pour faire face aux

conséquences du Brexit et portant sur les mesures à prendre en cas d'absence d'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni au terme de la période de transition le 31 décembre 2020.

Plus spécifiquement, l'article 1^{er} habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures relevant du domaine de la loi pour faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie du covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré en application de l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020. Trois ordonnances ont été prises sur le fondement de cet article 1^{er} :

| N° | Titre de l'ordonnance | Ministère porteur | Date de publication au Journal officiel |
|----|---|---|---|
| 1 | Ordonnance n° 2020-770 du 24 juin 2020 relative à l'adaptation du taux horaire de l'allocation d'activité partielle | Ministère du travail | 25/06/2020 |
| 2 | Ordonnance n° 2020-777 du 24 juin 2020 relative à l'adaptation, pour la saison 2019/2020, du régime applicable aux contrats des sportifs et entraîneurs professionnels salariés | Ministère des sports | 25/06/2020 |
| 3 | Ordonnance n° 2020-1255 du 14 octobre 2020 relative à l'adaptation de l'allocation et de l'indemnité d'activité partielle | Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion | 15/10/2020 |

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le maintien de l'épidémie de covid-19 à un niveau critique, au vu du nombre d'hospitalisations et de décès enregistrés, ainsi que les risques avérés d'aggravation de la crise sanitaire en cas de cessation de l'état d'urgence sanitaire au 17 novembre 2020 justifient sa prorogation.

Les dispositifs dérogatoires mis en œuvre durant le confinement et la période suivant celui-ci faisaient l'objet d'une limitation dans le temps au vu de l'évolution attendue de la situation sanitaire. Le réactivation de l'état d'urgence sanitaire à compter du samedi 17 octobre pourrait rendre nécessaire une réactivation de tout ou partie de ces dispositifs.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement est habilité à prendre, par ordonnance, toute mesure afin de permettre aux personnes physiques et morales de faire face aux conséquences économiques, financières, administratives et sociales de la propagation du virus covid-19.

3. DISPOSITIF RETENU

Le Gouvernement pourra prendre, par ordonnance jusqu'au 1^{er} avril 2021, toute mesure relevant du domaine de la loi, en vue de prolonger, rétablir ou adapter l'application des

dispositions prises par voie d'ordonnance sur le fondement de l'article 1^{er} de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et de l'article 11 et 16 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020, à l'exception des mesures suivantes prévues par cet article 11 :

I. 1° h) Dérogeant aux dispositions de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963) relatives à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ;

I. 2° a) Adaptant les délais et procédures applicables au dépôt et au traitement des déclarations et demandes présentées aux autorités administratives, les délais et les modalités de consultation du public ou de toute instance ou autorité, préalables à la prise d'une décision par une autorité administrative et, le cas échéant, les 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 ;

I. 2° b) Adaptant, interrompant, suspendant ou reportant le terme des délais prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, déchéance d'un droit, fin d'un agrément ou d'une autorisation ou cessation d'une mesure, à l'exception des mesures privatives de liberté et des sanctions. Ces mesures sont rendues applicables à compter du 12 mars 2020 et ne peuvent excéder de plus de trois mois la fin des mesures de police administrative prises par le Gouvernement pour ralentir la propagation de l'épidémie de covid-19 ;

I. 2° d) Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à ces procédures, les règles relatives au déroulement des gardes à vue, pour permettre l'intervention à distance de l'avocat et la prolongation de ces mesures pour au plus la durée légalement prévue sans présentation de la personne devant le magistrat compétent, et les règles relatives au déroulement et à la durée des détentions provisoires et des assignations à résidence sous surveillance électronique, pour permettre l'allongement des délais au cours de l'instruction et en matière d'audiencement, pour une durée proportionnée à celle de droit commun et ne pouvant excéder trois mois en matière délictuelle et six mois en appel ou en matière criminelle, et la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat ;

2° e) Aménageant aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant ou impliquées dans ces procédures, d'une part, les règles relatives à l'exécution et l'application des peines privatives de liberté pour assouplir les modalités d'affectation des détenus dans les établissements pénitentiaires ainsi que les modalités d'exécution des fins de peine et, d'autre part, les règles relatives à l'exécution 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 ;

2° h) Adaptant les dispositions relatives à l'organisation de la Banque publique d'investissement créée par l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement afin de renforcer sa capacité à accorder des garanties.

Il s'agit ainsi de réactiver tout ou partie des mesures d'adaptation à la crise déjà prises par ordonnance au printemps dernier pour couvrir tous les aspects de la vie économique, sociale et administrative susceptibles d'être impactés. S'agissant des mesures de rétablissement, il est prévu qu'elles pourront s'appliquer de manière rétroactive, tout au plus à compter de la date à laquelle les dispositions définies par les précédentes ordonnances auront expiré et dans la mesure nécessaire à la continuité du bénéfice de droits et prestations ouverts par ces dispositions et relevant des collectivités publiques.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de chaque ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnances ces mesures jusqu'au 1^{er} avril 2021. Ce délai s'explique par l'urgence liée à la recrudescence de l'épidémie de Covid-19 et par les incertitudes qui pèsent sur l'évolution à venir de la situation sanitaire et sur l'apparition des mesures suffisantes permettant de la contenir durablement (production d'un vaccin notamment).

Le projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance. Les projets d'ordonnance pris sur le fondement du présent article sont dispensés de toute consultation obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire

II. : ORDONNANCES POUR ÉTENDRE OU ADAPTER LES PÉRIODES D'APPLICATION OU D'OUVERTURE DES DROITS DES CERTAINES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 23 MARS 2020, DE LA LOI DU 25 AVRIL 2020 ET DE LA LOI N° 2020-734 DU 17 JUIN 2020

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 Durant le confinement et la période suivant celui-ci, il est apparu que les dispositions de nature législative régissant la gouvernance des collectivités locales et de leurs groupements nécessitaient des adaptations au vu du contexte sanitaire. Un certain nombre de dispositifs dérogatoires ont été mis en œuvre par : les lois n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 et n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires ainsi que par plusieurs ordonnances (ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19, ordonnance n°2020-413 du 8 avril 2020 visant à assurer la continuité de l'exercice des fonctions exécutives locales durant l'état d'urgence sanitaire et ordonnance 2020-562 du 13 mai 2020 visant à adapter le fonctionnement des institutions locales et l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'épidémie de covid-19). Ces textes ont facilité la gouvernance des collectivités territoriales et de leurs groupements et leur ont permis de poursuivre la mise en œuvre des politiques publiques qui leur sont confiées dans de meilleures conditions.

Les dispositifs qui ont plus particulièrement facilité la gouvernance des collectivités sont prévus aux articles 3, 6, 8 et 9 de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 susmentionnée, à savoir :

- la possibilité de réunion par téléconférence des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements, des commissions permanentes pour les collectivités en disposant et du bureau pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- la possibilité de réunion en tout lieu de l'organe délibérant des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- la possibilité de réunion de l'organe délibérant des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sans public ou avec un nombre limité de personnes présentes ;
- la fixation du quorum au tiers des membres en lieu et place de la moitié pour les organes délibérants des collectivités territoriales, des établissements publics qui en relèvent, les commissions permanentes pour les collectivités en disposant et le bureau pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

- la possibilité, pour les membres des organes délibérants des collectivités territoriales, des établissements publics qui en relèvent, des commissions permanentes pour les collectivités en disposant et du bureau pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de disposer de deux pouvoirs ;
- la possibilité, pour un cinquième des membres de l'organe délibérant des collectivités territoriales et de leurs groupements de demander l'organisation d'une réunion de cet organe délibérant dans un délai maximal de 6 jours ;
- la possibilité de conférer un caractère facultatif à la consultation des commissions et conseils internes des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
- l'octroi de délégations automatiques aux exécutifs des collectivités territoriales et de leurs groupements.

1.2 L'article 20 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificatives pour 2020 prévoit qu'une indemnité d'activité partielle peut être allouée à des personnes, placées en position d'activité partielle, susceptibles de développer une forme grave de covid-19 ou partageant le domicile d'une telle personne, ou parents d'un enfant de moins de 16 ans ou d'une personne en situation de handicap faisant l'objet d'une mesure d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile.

1.3 Enfin, parmi les mesures de la loi 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne prises pour faire face à la crise majeure que la France traverse sur le plan sanitaire et à la gravité des conséquences de cette crise sur la vie du pays, peuvent être citées :

L'article 5 qui dispose qu'à compter du 12 mars 2020 et pour une durée n'excédant pas six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire, peuvent être conclus ou renouvelés pour une durée totale de trente-six mois, et sous certaines conditions, un certain nombre de contrats courts de travail (contrats à durée déterminée, contrats de travail temporaire) ;

L'article 6 qui fixe les mesures relatives aux jours de repos des salariés en activité partielle. La loi instaure ainsi deux dispositifs conventionnels temporaires permettant de limiter la perte de rémunération induite par le placement des salariés en activité partielle ;

L'article 12 qui fixe le maintien des garanties complémentaires pour les salariés en activité partielle. Les salariés placés en position d'activité partielle depuis le 12 mars 2020 continuent de bénéficier, le cas échéant avec leur ayant droit, des garanties complémentaires prévues à l'article L. 911-1 du code de la sécurité sociale et des avantages sous forme d'indemnités ou de primes de départ en retraite ou de fin de carrière, indépendamment des stipulations contraires de l'acte instaurant de telles garanties et des clauses du contrat collectif d'assurance souscrit par l'employeur, ou du règlement auquel il a adhéré ;

L'article 36 qui dispose que les statuts prévoient une mission d'enseignement supérieur ou de recherche sont autorisés à prolonger des contrats afin de poursuivre les activités et travaux de recherche en cours pendant la période de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et

prorogé dans les conditions prévues à l'article L. 3131-14 du code de la santé publique (Contrats doctoraux, contractuels ayant une activité ou un travail de recherche) ;

L'article 41 qui dispose de la faculté aux partenaires sociaux dans l'entreprise de déroger temporairement à certaines dispositions relatives aux contrats à durée déterminée et aux contrats de travail temporaire. L'article précise que les stipulations de l'accord d'entreprise prises sur son fondement sont applicables aux contrats de travail conclus jusqu'au 31 décembre 2020 et prévalent sur les stipulations d'une convention de branche ou d'un accord couvrant un champ territorial ou professionnel plus large ayant le même objet ;

L'article 45 qui fixe des dérogations aux contrats arrivant à échéance pendant la période de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence, ou dans les six mois à compter de son terme, pour une durée maximale d'une année, pour les adjoints de sécurité et les volontaires dans les armées (en service au sein de la gendarmerie nationale). Il est précisé que la prolongation de leur contrat au-delà d'une durée de six ans, n'ouvre pas droit à la conclusion d'un contrat à durée indéterminée en application de l'article 6 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

L'article 47 qui permet le maintien du contrat pendant une période qui ne peut excéder une année des militaires sous contrat, commissionnés ou de carrière, en activité de service dans les forces armées et les formations rattachées. Il s'agit de ceux dont la limite d'âge ou de durée de service intervient pendant la période de l'état d'urgence sanitaire, ou dans les six mois à compter de son terme.

L'article 48 qui dispose que pendant l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et prorogé dans les conditions prévues à l'article L. 3131-14 du code de la santé publique et pendant six mois à compter de son terme, il est mis fin, sur demande agréée, au congé de reconversion ou au congé complémentaire de reconversion des militaires nécessaires aux forces armées. Le cas échéant, ces militaires sont placés en position d'activité ;

L'article 49 qui fixe que par exception aux texte en vigueur, les missions relevant de la réserve civique peuvent être proposées, jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Enfin, l'article 52 permet de déterminer les secteurs d'activités particulièrement nécessaires à la sécurité de la Nation et à la continuité de la vie économique et sociale, et pour lesquels les opérations de prêt de main-d'œuvre à but non lucratif sont autorisées.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le maintien de l'épidémie de covid-19 à un niveau critique, au vu du nombre d'hospitalisations et de décès enregistrés, ainsi que les risques avérés d'aggravation de la crise sanitaire en cas de cessation de l'état d'urgence sanitaire au 17 novembre 2020 justifient sa prorogation.

Les dispositifs précités dérogatoires mis en œuvre durant le confinement et la période suivant celui-ci faisaient l'objet d'une limitation dans le temps au vu de l'évolution attendue de la situation sanitaire. La réactivation de l'état d'urgence sanitaire à compter du samedi 17 octobre pourrait rendre nécessaire une réactivation de tout ou partie de ces dispositifs.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement est habilité à prendre, par ordonnance, toute mesure afin de faire face aux conséquences économiques, financières, administratives et sociales de la propagation du virus covid-19.

3. DISPOSITIF RETENU

Le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et pour faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19, à prendre par ordonnances jusqu'au 1^{er} avril 2021 toute mesure relevant du domaine de la loi et permettant, en tant que de besoin, de rétablir ou d'adapter à l'état de la situation sanitaire, le cas échéant de manière territorialisée, les périodes d'application ou d'ouverture des droits des dispositions des articles 10 et 13 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, de l'article 20 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificatives pour 2020, des articles 5, 6, 12, 36, 41, 45, 47, 48, 49 et 52 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Il s'agit ainsi de réactiver tout ou partie des mesures d'adaptation à la crise déjà prises par ordonnance au printemps dernier pour couvrir tous les aspects de la vie économique, sociale et administrative susceptibles d'être impactés.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnances ces mesures jusqu'au 1^{er} avril 2021. Ce délai s'explique par l'urgence liée à la recrudescence de l'épidémie de covid-19 et par les incertitudes qui pèsent sur l'évolution de la situation sanitaire de l'épidémie et sur l'apparition des mesures suffisantes permettant de la contenir durablement (production d'un vaccin notamment).

Le projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance. Les projets d'ordonnance pris sur le

fondement du présent article sont dispensés de toute consultation obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire.

III. MAINTIEN DE LA COMPÉTENCE DE L'ART SUR LES AÉROPORTS MALGRÉ LA BAISSÉ DE LEUR TRAFIC EN 2020

1. ETAT DES LIEUX

Créée par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, l'Autorité de régulation des transports (anciennement ARAFER) est une autorité publique indépendante créée sous le nom d'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf) pour accompagner l'ouverture à la concurrence du marché de transport ferroviaire. Ses missions ont été étendues au fil du temps :

- la loi n° 2009-153 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports a créé l'ARAFER. Ses prérogatives ont été complétées en matière ferroviaire par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire puis par la loi n°2018-515 du 27 juin 2018 portant nouveau pacte ferroviaire ;

- l'ordonnance n° 2015-855 du 15 juillet 2015 prise en application de l'article 38 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire et le décret n°2016-928 du 6 juillet 2016 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (ensemble un règlement transférant la compétence de régulation économique ferroviaire de la Commission intergouvernementale aux organismes de contrôle nationaux, établissant les principes de la coopération entre ceux-ci et portant établissement d'un cadre de tarification pour la liaison fixe transmanche, et une annexe), signées à Paris le 18 et le 23 mars 2016 ont étendu ses compétences à la régulation du lien fixe Transmanche ;

- les missions de l'ARAFER ont été étendues au secteur des services réguliers interurbains de transport routier de personnes et des autoroutes dans le cadre de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ;

- l'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relative aux gares routières a donné à l'ARAFER la compétence d'édicter les règles d'accès aux gares routières de voyageurs et d'en contrôler le respect ;

- dans le secteur autoroutier, la loi du 6 août 2015 susmentionnée a confié à l'ARAFER la possibilité de contrôler les marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ainsi que les procédures d'attribution des sous-concessions sur le réseau autoroutier.

- depuis le 1^{er} octobre 2019, elle a une compétence sur les aéroports français, rôle assuré jusqu'ici par l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ASI) et à cette occasion, elle est devenue « autorité de régulation des transports ».

S'agissant de la gouvernance de l'Autorité, l'organe décisionnel est le collège qui définit les grandes orientations et adopte les avis et décisions (à l'exception des décisions de sanction) qui fondent le cadre de régulation du transport ferroviaire, du transport par autocar et des autoroutes concédées.

Le collège de l'Autorité est composé de sept membres nommés par décret en raison de leurs compétences économiques, juridiques ou techniques dans le domaine des services et infrastructures de transport terrestre, ou pour leur expertise en matière de concurrence, notamment dans le domaine des industries de réseau.

Le président, M. Bernard Roman, a été nommé par décret du Président de la République en date du 2 août 2016 pour une durée de six ans non renouvelable. Il dirige les débats du collège. Son mandat s'achève le 3 août 2022. A ses côtés, deux Vice-Présidents²¹ sont désignés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat (le premier siège de Vice-Président a été créé en novembre 2014, le second en août 2018). Tous trois exercent leurs fonctions à plein temps ; ces dernières sont incompatibles avec toute activité professionnelle et tout emploi public. Les autres membres du collège n'exercent pas leurs fonctions à titre permanent.

En 2018 le budget de l'Autorité s'élevait à 12 M€. Le plafond d'emploi autorisés qui était fixé à 78 ETP dans la loi de finances pour 2019 passe à 94 dans la loi de finances pour 2020.

À compter du 1^{er} octobre 2019, le champ de compétences de l'Autorité a été étendu à la régulation des redevances aéroportuaires, compétences exercées jusqu'alors par l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ASI).

L'Autorité est compétente pour les aéroports accueillant plus de cinq millions de passagers par an ainsi que pour ceux faisant partie d'un système d'aéroports comprenant au moins un aéroport ayant atteint un trafic annuel de plus de cinq millions de passagers.

- Aéroports de Paris : 108,0 Millions de passagers en 2019 ;
- Aéroports de la côte d'Azur : 14,5 Millions de passagers en 2019,
- Aéroports de Lyon : 11,7 Millions de passagers en 2019,
- Aéroport de Marseille Provence : 10,1 Millions de passagers en 2019,
- Aéroport de Toulouse-Blagnac : 9,6 Millions de passagers en 2019,
- Aéroport de Bâle-Mulhouse : 9,1 Millions de passagers en 2019,
- Aéroport de Bordeaux-Mérignac : 7,7 Millions de passagers en 2019,
- Aéroport de Nantes-Atlantique : 7,2 Millions de passagers en 2019²²

²¹ Nommés par décret du président de la République en date du 19 mai 2020, Florence Rousse et Patrick Vieu

²² Source : [Résultats d'activité des aéroports français 2019 – Publication de l'Union des Aéroports Français & Francophones Associés \(UAF&FA\)](#)

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

En raison de la crise sanitaire de la Covid-19, le trafic des aéroports français devrait être, en 2020, inférieur de l'ordre de 60% par rapport à leur trafic de 2019. La reprise du trafic aérien devrait être progressive et il n'est pas attendu qu'ils retrouvent leur niveau d'activité antérieur à la crise avant 2023.

Or, en application de l'article L. 6327-1 du code des transports, l'Autorité de régulation des transports est compétente pour la régulation des redevances des aéroports dont le trafic annuel a dépassé 5 millions de passagers au cours de l'année civile précédente. L'ART pourrait perdre sa compétence au 1^{er} janvier 2021, pour une ou plusieurs années, pour 6 des 9 aéroports principaux de sa compétence : Lyon, Marseille, Toulouse, Bâle-Mulhouse, Bordeaux, et Nantes.

Afin d'assurer une stabilité dans la régulation de ces plateformes et de leurs aérodromes satellites, il est proposé de réfléchir à évaluer le franchissement du seuil de 5 millions de passagers sur une période glissante de 5 ans, correspondant à la durée des contrats de régulation économique.

3. DISPOSITIF RETENU

Le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et pour faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19, à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi permettant d'adapter le champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports aux fins d'homologuer les tarifs des redevances pour services rendus mentionnées à l'article L. 6325-1 du code des transports et leurs modulations et de rendre un avis conforme au ministre chargé de l'aviation civile sur les projets de contrats mentionnés à l'article L. 6325-2 du code des transports

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation. Il peut néanmoins être d'ores et déjà indiqué les impacts juridiques suivants :

4.1. IMPACTS SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

La disposition envisagée devrait conduire à une modification du code des transports.

4.2. ARTICULATION AVEC LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Cette disposition qui vise à stabiliser le champ de compétence de l'autorité de supervision indépendante à l'égard des principaux aéroports français, est conforme à l'article 1^{er} de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, dont elle vise à préserver l'effet utile.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnance ces mesures jusqu'au 1^{er} avril 2021. Ce délai s'explique par l'urgence liée à la recrudescence de l'épidémie de covid-19 et par les incertitudes qui pèsent sur l'évolution de la situation sanitaire de l'épidémie et sur l'apparition des mesures suffisantes permettant de la contenir durablement (production d'un vaccin notamment).

Le projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance. Le projet d'ordonnance pris sur le fondement du présent article est dispensé de toute consultation obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire.