

Dispositions relative à l'état d'urgence sanitaire

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

(JO 24/03/2020)

Le titre I^{er} de la loi d'urgence adoptée pour faire face à l'épidémie de COVID-19 crée, au sein du code de la santé publique, un régime d'« **état d'urgence sanitaire** » (article L. 3131-12 et suivants). Ce régime confère au Premier ministre, au ministre de la santé et aux préfets des pouvoirs de police spéciale aux seules fins de garantir la santé publique et de lutter contre la catastrophe sanitaire à l'origine de son déclenchement.

I. Modalités de mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire

- **Critères de déclaration** : l'état d'urgence sanitaire peut être déclaré « *en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* » (article L.3131-12 CSP)

- **Territoire concerné** : l'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain ainsi que du territoire des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie (article L.3131-12 CSP).

- **Modalités de déclaration** : l'état d'urgence sanitaire est déclaré *par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé*. Ce décret motivé détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur et reçoit application. Les données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire qui ont motivé la décision sont rendues publiques (article L. 3131-13 du CSP).

- **Contrôle du Parlement** : l'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement au titre de l'état d'urgence sanitaire ; ils peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

A la différence de l'état d'urgence de la loi du 3 avril 1955, seules les mesures prises, au titre de l'état d'urgence sanitaire, par le Gouvernement (en l'espèce Premier ministre et ministre de la santé) doivent être portées à la connaissance du Parlement ; les mesures prises par les préfets pour l'application des mesures générales n'ont donc pas à lui être transmises spontanément.

- **Durée** : maximum un mois par décret en conseil des ministres.

- **Modalités de prorogation** : la prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19 du CSP (article L.3131-13 CSP).

La loi autorisant la prorogation au-delà d'un mois de l'état d'urgence sanitaire fixe sa durée (article L.3131-14 CSP).

- **Fin de l'état d'urgence sanitaire** : par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par la loi le prorogeant.

Les mesures prises en application du présent chapitre cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence sanitaire (article L.3131-14 CSP).

De manière dérogatoire, **l'état d'urgence sanitaire a été directement déclaré par la loi du 23 mars 2020 pour une durée de deux mois**, sur l'ensemble du territoire national, à compter du 24 mars 2020 (date de publication de la loi avec entrée en vigueur immédiate).

II. La répartition des compétences entre les diverses autorités administratives

La déclaration de l'état d'urgence sanitaire a pour effet d'organiser une nouvelle répartition des compétences entre le Premier ministre, le ministre de la santé et les préfets qui peuvent toujours être habilités à prendre les mesures réglementaires ou individuelles pour l'application des mesures générales prises par les autorités nationales.

Toutes les mesures en vigueur à la veille de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire ont été reprises selon cette nouvelle répartition des compétences, par le Premier ministre et par le ministre des solidarités et de la santé, le 24 mars 2020 avec entrée en vigueur immédiate.

La rédaction de certaines mesures a été modifiée à cette occasion, conformément aux annonces du Premier ministre du 23 mars au soir ; elles sont **surlignées**.

1. Compétence de principe du Premier ministre

Lorsque l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, conformément aux dispositions de **l'article L. 3131-15** du code de la santé publique, prendre les mesures suivantes :

✓ En matière de déplacements :

- Restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret (1°);
- Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé (2°);

✓ En matière de rassemblements, réunions ou activités :

- Ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité (5°);
- Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature (6°);

- 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 (10°).

✓ **En matière sanitaire :**

- Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine des personnes susceptibles d'être affectées (3°) ;
- Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées (4°) ;
- Ordonner la réquisition de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire ainsi que de toute personne nécessaire au fonctionnement de ces services ou à l'usage de ces biens (7°) ;
- En tant que de besoin, prendre toute mesure permettant la mise à disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de la catastrophe sanitaire (9°) ;

✓ **En matière économique :**

- 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 (8°).

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

Sur ce fondement, le Premier ministre a pris les mesures suivantes par le [décret n°2020-293 du 23 mars 2020](#) prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (publication au JO du 24/03/2020 avec entrée en vigueur immédiate).

✓ **Interdiction de déplacement des personnes hors de leur domicile jusqu'au 31 mars 2020**, à l'exception des motifs suivants et en évitant tout regroupement de personnes (**article 3 du décret**) :

1° Trajets entre le domicile et le ou les lieux d'exercice de l'activité professionnelle et déplacements professionnels insusceptibles d'être différés ;

2° Déplacements pour effectuer des achats de fournitures nécessaires à l'activité professionnelle et des achats de première nécessité dans des établissements dont les activités demeurent autorisées par l'article 8 du décret ;

3° Déplacements pour motifs de santé à l'exception des consultations et soins pouvant être assurés à distance et, sauf pour les patients atteints d'une affection de longue durée, de ceux qui peuvent être différés ;

4° Déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance des personnes vulnérables et pour la garde d'enfants ;

5° Déplacements brefs, dans la limite d'une heure quotidienne et dans un rayon maximal d'un kilomètre autour du domicile, liés soit à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute pratique sportive collective et de toute proximité avec d'autres personnes, soit à la promenade avec les seules personnes regroupées dans un même domicile, soit aux besoins des animaux de compagnie ;

6° Déplacements résultant d'une obligation de présentation aux services de police ou de gendarmerie nationales ou à tout autre service ou professionnel, imposée par l'autorité de police administrative ou l'autorité judiciaire ;

7° Déplacements résultant d'une convocation émanant d'une juridiction administrative ou de l'autorité judiciaire ;

8° Déplacements aux seules fins de participer à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative et dans les conditions qu'elle précise.

- ✓ Interdiction jusqu'au 15 avril 2020, aux navires de croisière et aux navires à passagers transportant plus de 100 passagers de faire escale en Corse, et de faire escale ou de mouiller dans les eaux intérieures et les eaux territoriales des départements et régions d'outre-mer, ainsi que de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, et Wallis-et-Futuna, sauf dérogation accordée par le représentant de l'Etat territorialement compétent pour ces mêmes collectivités. Il est interdit aux navires de croisière et aux navires à passagers non réguliers transportant plus de 100 passagers de faire escale, jusqu'à la même date, dans les ports français continentaux de Méditerranée, Atlantique, Manche et mer du Nord, sauf dérogation accordée par le représentant de l'Etat territorialement compétent (**article 4 du décret**).
- ✓ Interdiction jusqu'au 15 avril 2020 des déplacements de personnes par transport commercial aérien au départ du territoire hexagonal et à destination de La Réunion, Mayotte, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, Saint-Martin et Saint-Barthélemy ; au départ de l'une de ces collectivités et à destination du territoire hexagonal ; entre ces collectivités. Sauf pour motif impérieux d'ordre personnel ou familial, motif de santé relevant de l'urgence ou motif professionnel ne pouvant être différé (justificatif à produire avec attestation sur l'honneur) (**article 5 du décret**).
- ✓ Mise en œuvre de dispositions spécifiques pour les opérateurs de transport public routier, guidé ou ferroviaire de voyageurs et de marchandises ou pour les taxis et voitures de transport avec chauffeur (**article 6 du décret**).
- ✓ Interdiction jusqu'au 15 avril 2020 de tout rassemblement, réunion ou activité mettant en présence de manière simultanée plus de 100 personnes en milieu clos ou ouvert (**article 7 du décret**) ;

- ✓ Fermeture jusqu'au 15 avril 2020 de certains établissements recevant du public à l'exception de certaines activités figurant en annexe ; fermeture des marchés couverts ou non (sauf dérogation après avis du maire) ; interdiction de tout rassemblement ou réunion dans les lieux de culte, qui sont cependant autorisés à rester ouverts, à l'exception des cérémonies funéraires dans la limite de 20 personnes (article 8 du décret avec annexe) ;
- ✓ Suspension jusqu'au 29 mars 2020 de l'accueil des crèches de plus de 10 enfants, des établissements d'enseignement solaire, de leurs services d'hébergement, d'accueil et d'activités périscolaires et des établissements d'enseignement supérieur sauf accueil pour les enfants de moins de 16 ans des personnels indispensables à la gestion de la crise sanitaire (article 9 du décret) ;
- ✓ Fixation jusqu'au 31 mai 2020 des prix de vente des gels hydro-alcooliques (article 11 du décret) ;
- ✓ Réquisition des masques de protection respiratoire et anti-projections pour un accès prioritaire aux professionnels de santé et aux patients (article 12 du décret).

Seules ces mesures sont désormais en vigueur et peuvent servir de fondement juridique à des mesures préfectorales d'application.

Le décret n°2020-293 du 23 mars 2020 a en effet abrogé les mesures prises jusqu'à présent par décret sur le fondement des dispositions de droit commun du code de la santé publique (L. 3131-1 pour les mesures générales et L. 3131-8 et L. 3131-9 pour les réquisitions) :

- décret n°2020-197 du 5 mars 2020 relatif aux prix de vente des gels hydro-alcooliques ;
- décret n°2020-247 du 13 mars 2020 relatif aux réquisitions nécessaires dans le cadre de la lutte contre le virus covid-19 ;
- décret n°2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation de déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19.

De même ont été abrogés les arrêtés du ministre des solidarités et de la santé qui avaient prescrit jusqu'à présent certaines mesures générales (restriction des rassemblements, fermeture d'ERPs, fermeture des établissements d'enseignement, etc.).

2. Compétence du ministre de la santé

Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence est déclaré, le ministre de la santé peut prescrire, par arrêté motivé (article L.3131-16 CSP) :

- ✓ 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 ;
- ✓ Toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé, à l'exception des mesures qui sont de la compétence du Premier ministre, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire.

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

Sur ce fondement, [l'arrêté du 23 mars 2020](#) du ministre des solidarités et de la santé 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 **a repris les mesures concernant** les pharmacies, les prestataires de services et les distributeurs de matériel, les établissements de santé, la télésanté et le recours aux moyens des forces armées.

Il a abrogé les arrêtés des 6 mars et 14 mars modifiés portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 (notamment la limitation des rassemblements et la fermeture de certains établissements recevant du public), **qui servaient jusque-là de base légale aux arrêtés préfectoraux.**

3. Compétence des préfets

Conformément aux dispositions du nouvel article L. 3131-17 du code de la santé publique, une fois l'état d'urgence sanitaire déclaré :

a) *Sur habilitation du Premier ministre ou du ministre chargé de la santé, ils peuvent prendre « toutes les mesures générales ou individuelles d'application » des dispositions prises au plan national.*

Par le décret n°2020-293 du 23 mars 2020, le Premier ministre a habilité les préfets à :

- adopter des mesures plus restrictives en matière de trajets et déplacements des personnes lorsque les circonstances locales l'exigent (**III de l'article 3 du décret**) ;
- maintenir, à titre dérogatoire, les rassemblements, réunions ou activités indispensables à la continuité de la vie de la Nation, par des mesures réglementaires ou individuelles, sauf lorsque les circonstances locales s'y opposent (**2^{ème} alinéa de l'article 7 du décret**) ;
- interdire ou restreindre, par des mesures réglementaires ou individuelles, les rassemblements, réunions ou activités de moins de 100 personnes lorsque les circonstances locales l'exigent (**3^{ème} alinéa de l'article 7 du décret**) ;
- **interdire ou restreindre, par des mesures réglementaires ou individuelles, les activités qui ne sont pas interdites en vertu de l'article 8 du décret du 23 mars 2020 (VI de l'article 8 du décret)**
- **accorder, après avis du maire, une autorisation d'ouverture des marchés alimentaires qui répondent à un besoin d'approvisionnement de la population si les conditions de leur organisation ainsi que les contrôles mis en place sont propres à garantir le respect des dispositions de l'article 1er et de l'article 7 (III de l'article 8 du décret).**

Seules ces habilitations sont désormais en vigueur, celles initialement prévues par le décret n°2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation de déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 et l'arrêté du 14 mars du ministre des solidarités et de la santé portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 sont abrogées.

Tous les arrêtés pris par les préfets sur le fondement du décret du 16 mars 2020 modifié et de l'arrêté MSS du 14 mars 2020 modifié ont pris fin de plein droit et doivent être repris, s'il en est besoin, sur le fondement de ces nouvelles habilitations.

Viser :

- le code de la santé publique, notamment ses articles L. 3131-15 et L. 3131-17 ;
- le décret n°2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, notamment son article ... (*article relatif à la mesure concernée et comprenant l'habilitation du représentant de l'Etat dans le département à prendre les mesures d'application*)

b) Sur habilitation du Premier ministre ou du ministre chargé de la santé, ils peuvent prescrire directement les mesures relevant de la compétence de ces derniers, lorsque ces mesures doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département (2^e alinéa de l'art. L. 3131-17)

Ces décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé.

L'ensemble des mesures générales et individuelles édictées par les préfets dans ces deux cas doivent être strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. **Les mesures individuelles font l'objet d'une information sans délai du procureur de la République territorialement compétent.**

III. Les sanctions de la violation de ces mesures et leur exécution d'office

Ces dispositions sont prévues par l'article L.3136-1 modifié du code de la santé publique.

1. Exécution d'office

Les mesures prescrites en application des articles L. 3131-15 à L. 3131-17 peuvent être exécutées d'office, nonobstant l'existence de sanctions pénales.

A noter que la nouvelle rédaction de l'article L. 3136-1 CSP prévoit également l'exécution d'office des mesures prescrites en application des dispositions de l'article L. 3131-1 CSP, soit le cadre de droit commun des mesures d'urgence prises par le ministre de la santé (ou les préfets, sur son habilitation) en cas de menace sanitaire grave.

2. Sanctions pénales

- ✓ En ce qui concerne les **réquisitions** : le fait de ne pas respecter les réquisitions prononcées sur le fondement de l'état d'urgence sanitaire (articles L.3131-15 à L.3131-17 du code de la santé publique) est puni de six mois d'emprisonnement et de 10 000 euros d'amende (même peine que pour les réquisitions sanitaires effectuées dans le cadre de droit commun des articles L. 3131-8 et L. 3131-9 CSP)
- ✓ En ce qui concerne la **violation des autres interdictions ou obligations** édictées sur le fondement des articles L. 3131-15, L. 3131-16 et L. 3131-17 du CSP (et L. 3131-1CSP en droit commun) :
 - Elle est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe (C4). Cette contravention peut faire l'objet de la procédure de l'amende forfaitaire prévue à l'article 529 du code de procédure pénale ;
 - Si cette violation est constatée à nouveau dans un délai de quinze jours, l'amende est celle prévue pour les contraventions de la cinquième classe (C5) ;
 - Si ces violations sont constatées à plus de trois reprises dans un délai de trente jours, les faits sont punis de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende ainsi que de la peine complémentaire de travail d'intérêt général, selon les modalités prévues à l'article 131-8 du code pénal et selon les conditions prévues aux articles 131-22 à 131-24 du même code, et de la peine complémentaire de suspension, pour une durée de trois ans au plus, du permis de conduire concernant le véhicule utilisé pour commettre l'infraction.

3. Personnes pouvant constater ces contraventions

En plus des OPJ et APJ dans le cadre de leurs prérogatives générales, peuvent désormais constater par procès-verbaux ces contraventions lorsqu'elles sont commises sur le territoire communal, sur le territoire de la commune de Paris ou sur le territoire pour lesquels ils sont assermentés et qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête :

- ✓ les agents de police municipale (L. 511-1 CSI) ;
- ✓ les gardes champêtres (L. 521-1 CSI) ;
- ✓ les agents de la ville de Paris chargés d'un service de police (L. 531-1 CSI) ;
- ✓ les contrôleurs relevant du statut des administrations parisiennes exerçant leurs fonctions dans la spécialité voie publique et les agents de surveillance de Paris (L. 532-1 CSI).