

Mars 2020

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

Contexte: Suite à l'allocution télévisée du 16 mars, le gouvernement a déposé au parlement un projet de loi d'état d'urgence sanitaire pour lutter contre l'épidémie de COVID-19. Voici une analyse rapide de ce qu'il faut retenir de ce projet de loi.

1. Sur l'état d'urgence sanitaire en lui-même

Le gouvernement institue un état d'urgence sanitaire qui prend la même forme que l'état d'urgence qui avait été instauré dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et inscrit dans la loi de renforcement de la sécurité intérieure de 2017.

Dans la loi présentée au parlement jeudi et vendredi 19 et 20 mars, l'état proroge jusqu'en 2021 l'effet de l'article 5 de la loi de 2017. Cet article faisait obligation au gouvernement d'adresser un rapport au Parlement sur les actions entreprises.

-> C'est un semblant de démocratie dans le cadre de l'état d'urgence.

L'état d'urgence sanitaire est décrété par un décret pris en conseil des ministres pour tout ou partie du territoire national. Les préfets voient leur rôle renforcé. Ils auront la possibilité de prendre des mesures plus restrictives, ainsi que des mesures individuelles.

-> Cela signifie que les préfets peuvent limiter davantage les libertés publiques sur leur territoire.

L'état d'urgence sanitaire entre en vigueur pour deux mois suite à la promulgation de la loi, le conseil des ministres par décret peut en limiter les effets sur certaines portions de territoire.

L'état d'urgence sanitaire est prorogeable par une loi qui fixe sa durée si la prorogation dépasse un mois.

-> Le gouvernement a prévu que la situation s'inscrive dans la durée.

- Sur le délai de publication des ordonnances (article 14)

Les délais dans lesquels le Gouvernement a été autorisé à prendre par ordonnances, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, des mesures relevant du domaine de la loi sont prolongés de quatre mois, lorsqu'ils n'ont pas expiré à la date de publication de la présente loi.

Les délais fixés pour le dépôt de projets de loi de ratification d'ordonnances publiées avant la date de publication de la présente loi sont prolongés de quatre mois, lorsqu'ils n'ont pas expiré à cette date.

- Sur la question des jours de carence (article 8)

Les prestations en espèces d'assurance maladie d'un régime obligatoire de sécurité sociale et le maintien du traitement ou de la rémunération des périodes de congé pour raison de santé pour les assurés mentionnés à l'article L. 711-1 et au 1° de l'article L. 713-1 du code de la sécurité sociale dans des cas équivalents à ceux prévus à l'article L. 321-1 du même code sont versées ou garanties dès le premier jour d'arrêt ou de congé pour tous les arrêts de travail ou congés débutant à compter de la date de publication de la présente loi et jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire déclaré en application de l'article 4 de la présente loi.

-> La loi acte le fait que les 3 jours de carences ne seront pas appliqués dans le cadre de la crise sanitaire actuelle.

-> Le secrétaire d'état auprès du ministre de la gestion des comptes publics, Olivier Dussopt a pris la

même décision concernant le jour de carence dans la fonction publique.

- Sur l'atteinte aux libertés fondamentales

Le décret publié suite à l'allocution présidentielle du 16 mars avait porté des restrictions aux libertés publiques pourtant garanties par la Constitution:

- liberté de circulation
- liberté de réunion

La loi adoptée au Parlement dans le contexte d'une "Union nationale", inscrit dans la loi le principe de donner le pouvoir au gouvernement de limiter les libertés publiques mentionnées plus haut.

-> Le problème de droit soulevé ici, est que l'on inscrive dans la loi la possibilité de restreindre des libertés constitutionnelles (inscrites dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) alors qu'elles sont d'une valeur supérieure à un décret ou une loi.

Cela se fait au nom de l'urgence sanitaire, donc le Conseil Constitutionnel validera sans doute ce point s'il est consulté.

Possibilité de déposer une Question Prioritaire de Constitutionnalité:

Pour l'instant la possibilité ne nous est pas ouverte, seul-e-s des parlementaires le pourraient s'agissant d'une loi votée au Parlement, mais "l'Union sacrée" ne le laisse pas envisager. Pour que nous puissions déposer une QPC, il faudrait que nous soyons engagé.e.s dans une procédure contentieuse.

Le traitement des QPC est repoussé au 30 juin 2020.

2. Sur le contenu des ordonnances de la loi d'habilitation: attaques contre les droits des travailleur-euse-s

- Élargissement du périmètre des réquisitions

Rappel du droit en vigueur

Article R 2212-7 du Code de la Défense

« Dès la publication du décret de mobilisation générale ou du décret d'ouverture du droit de réquisition et jusqu'à publication du décret mettant fin au droit de réquisition, tout Français, toute Française qui appartient aux administrations et services publics à quelque titre que ce soit, même à titre temporaire, est tenu, sans ordre spécial, de rester au poste qu'il occupe ou de rejoindre tout autre poste qui pourrait lui être assigné par l'autorité compétente.

Celles des personnes mentionnées à l'alinéa précédent qui se trouvent absentes, pour toute autre cause que pour raison de santé, sont alors tenues de rejoindre leur poste ou celui qui leur est assigné par l'autorité dont elles relèvent. »

Arrêt Dehaene, Conseil d'État, 7 juillet 1950

Portée de la décision : Le juge administratif fait donc régulièrement application des principes toujours valables qu'il a dégagés dans sa décision Dehaene (pour un cas récent d'application, voir 30 novembre 1998, Mme R... et autres, n°183359, T.p.987). A cette occasion, et en tenant compte des contraintes et de l'importance du service public concerné, le juge vérifie que les limites apportées au droit de grève par les chefs de service sont proportionnées aux nécessités de la sauvegarde de l'ordre public. Si les chefs de services peuvent interdire le droit de grève à certains agents d'autorité ou prévoir un service minimum, ils ne sauraient prendre des mesures trop

générales ayant pour effet de rendre l'exercice du droit de grève en pratique impossible.

Arrêt Sieur Isnardon, Conseil d'État, 24 février 1961

« (...) Considérant que si les grèves déclenchées par le personnel de la Régie autonome des transports de la ville de Marseille à partir du 15 juillet 1956 se sont manifestées par des interruptions de service d'une durée variable sur différentes lignes du réseau, il ne ressort pas des pièces du dossier que les perturbations qui en sont résultées, sur ce trafic aient eu pour effet de porter soit à la continuité du service des transports, soit à la satisfaction des besoins de la population une atteinte suffisamment grave pour justifier légalement la réquisition du personnel de cette régie; que, dès lors, le sieur Isnardon est fondé à soutenir que le Gouvernement n'a pu légalement prendre, dans le cadre des pouvoirs qu'il tenait du titre II de la loi du 11 juillet 1938 dont les dispositions ont été maintenues en vigueur par celle du 28 février 1950, le décret du 3 octobre 1956 permettant la réquisition de l'ensemble du personnel dont s'agit; (...) »

Article L 2215-1 du Code général des collectivités territoriales

« 4° En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout

bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées.

L'arrêté motivé fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application.

Le préfet peut faire exécuter d'office les mesures prescrites par l'arrêté qu'il a édicté. »

Ce qui va changer

L'état d'urgence sanitaire permettra au gouvernement de procéder à la réquisition de tout bien et service nécessaire à la lutte contre la crise sanitaire.

La note de service du 21 mars du ministère de la cohésion des territoires concernant la réquisition possible des agent-e-s des Collectivités I.3.d

En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige, les maires ou présidents de collectivités peuvent se rapprocher du préfet afin que celui-ci fasse usage, si la situation le justifie, de son pouvoir de réquisition de tout bien ou service nécessaire au fonctionnement du service prévu à l'article L2215-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

-> Les personnels des collectivités territoriales deviennent réquisitionnables.

Un sort particulier est fait aux personnels des établissements médico-sociaux qui vont devenir réquisitionnables. Le gouvernement sera autorisé à procéder à une modification de la partie législative du code de l'action sociale.

=> Pour faire simple, le problème que pose la réquisition est que cela

revient à une sorte de statut quasi-militaire. Quand on est réquisitionné, on ne peut s'y opposer en usant des outils de défense collectifs à disposition des travailleur-euse-s : droit de grève, droit de retrait.

En l'état des textes, en dehors des chef.f.e.s d'établissement qui ont de part leur statut des missions de sécurité vitales au maintien de l'ordre, les personnels de l'éducation nationale ne sont pas concernés par les réquisitions.

Les directeurs-trices ne peuvent donc pas être réquisitionné.e.s non plus.

Cela pourrait néanmoins être modifié dans le cadre de mesures exceptionnelles qui seraient prises par le gouvernement en plus de celles actuellement promulguées.

NB: L'État dans la construction de la doctrine, a mis au point un concept juridique à l'occasion de la première guerre mondiale qu'on appelle les "circonstances exceptionnelles", qui lui permet d'user des fonctionnaires comme il le souhaite sans que ces derniers puissent s'y opposer.

=> En cas de refus de réquisition les peines prévues sont de six mois d'emprisonnement et 10 000 euros d'amende

- Attaque contre les droits des travailleur-euse-s

Les ordonnances vont permettre au patronat de déroger au cadre des Conventions Collectives et du Code du travail:

- le temps de travail hebdomadaire
- les repos hebdomadaires
- le repos dominical

De plus, l'article 11 permettra aux patron-ne-s de décider par elles-eux-mêmes du placement

de leurs salarié-e-s en congés annuels, en RTT, sous couvert de permettre aux entreprises de faire face à la situation économique difficile dans le cadre de la crise. La possibilité est ouverte également pour une modification du statut général de la Fonction Publique.

- Possibilité pour les patrons de placer les salarié-e-s en congés annuels dans la limite de 6 jours ouvrables, en dérogeant aux délais de prévenance. Le texte permet de favoriser un accord d'entreprise ou de branche, la loi El Kohmri trouve son plein exercice ici.
- Permettre à l'employeur de modifier de façon unilatérale sans respecter les délais de prévenance, concernant la prise des RTT.
- Permettre aux entreprises vitales pour la vie de la nation de déroger au cadre légal notamment sur la durée du travail

journalier, hebdomadaire, du repos hebdomadaire et du repos dominical. Ainsi que de déroger aux règles relatives à l'ordre public.

→ Effet sur les IRP (CSE)

Les ordonnances vont modifier le cadre du fonctionnement des IRP, notamment en ce qui concerne les délais quant à la communication des documents et entre la convocation et la tenue de la réunion pour que les IRP rendent des avis.

NB: sans avoir les ordonnances, il est difficile de savoir précisément quels seront les effets sur les CSE, il y a un risque sérieux pour qu'on enlève des compétences en SST ou autre au CSE au nom de l'urgence.

3. Éléments sur la pratique du contentieux et des litiges et la question des tribunaux

Possibilité d'introduire des requêtes auprès des tribunaux administratifs territorialement compétents en référé en application des articles L 521-1 (référé-suspension jugé dans les 15 jours) et L 521-2 (référé-liberté jugé dans les 48h) du Code de justice administrative, on peut attaquer les décisions administratives en référé suspension et référé liberté qui seront jugés dans les délais fixés par le Code de justice administrative.

Les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs resteront en fonction, les

magistrats pourront audier certaines affaires par des dispositifs de visioconférence, de même le régime des gardes à vue est assorti de la possibilité d'assistance par un avocat via un dispositif de visioconférence.

/! Les juges administratifs restent en fonction pour contrôler éventuellement les actes pris par les préfets, qui sont toujours attaquables dans le cadre de référé-liberté dans la mesure où leurs décisions porteraient manifestement atteinte à une liberté fondamentale.

Les effets dans la Fonction publique

1. Consignes de Dussopt dans le communiqué du 16 mars

- ✓ Tous les personnels non essentiels passent en télétravail, si impossibilité de télétravailler les fonctionnaires devraient être placé-e-s en ASA par l'employeur.
- ✓ Les Plans de continuité de l'activité (PCA) sont mis en œuvre depuis le 15 mars pour les personnels essentiels au fonctionnement. Les PCA peuvent se faire en présentiel pour certaines fonctions ou en télétravail sur le matériel fournit par l'administration ou sur matériel personnel.
- ✓ Pour les femmes enceintes, le télétravail est systématiquement proposé par l'employeur, en cas d'impossibilité de télétravail, les femmes enceintes seront placées en ASA par l'employeur.

2 .Dérogation aux règles applicables en matière de temps de travail

Dès la promulgation de la loi, la DGAFP s'est engouffrée dans la brèche pour remettre en cause le cadre applicable au temps de travail des fonctionnaires contenu dans le décret 2000-815 sur la réduction du temps de travail dans la Fonction Publique.

La doctrine des circonstances exceptionnelles va trouver à s'appliquer pleinement.

"lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, par décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent."

Si la note garde le silence en ce qui concerne l'article 7 du décret 2000-815 qui dispose que le texte ne s'applique pas aux personnels régi-e-s par des ORS particulières comme les enseignant-e-s. Nul doute que l'Éducation nationale pourra utiliser la note de la DGAFP pour ne pas respecter le temps de service des personnels enseignant-e-s.

Les CT vont devoir être consultés sur ce changement pour avis, mais il ne s'agit que d'un avis consultatif. Les ministres vont pouvoir dérouler sur la modification de l'organisation du temps de travail.

Question: comment les Comités Techniques vont-ils être réunis vu que les réunions physiques ne sont pas possibles? À notre connaissance pas de cadre prévu pour les réunions dématérialisées: se pose la question du respect des quorum, comment on édite un PV de réunion dématérialisée, processus de vote. Cependant, tant au niveau ministériel qu'au niveau académique, les instances seront à n'en pas douter réunies.