



Note de lecture

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

publiée le 25 mars 2020

Remarque : cette note n'a pas prétention de traiter de l'exhaustivité des problèmes posés par la loi du 23 mars 2020 publiée hier. Elle se concentre sur quelques sujets d'ordre général et sur les dispositions qui ont vocation à avoir des conséquences pour les situations faites à nos collègues.

Elle est appelée à être complétée au fur et à mesure des annonces ou publications législatives ou réglementaires quant à l'application de la loi.

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 a été promulguée au motif donner certaines garanties à la population française pendant la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. Cette loi modifie temporairement des articles du Code de la santé publique, du Code de la sécurité sociale, du Code de l'action sociale et des familles et du Code du travail. Nous n'abordons dans cette note que les articles qui ont un impact direct sur nos situations professionnelles.

En guise d'introduction, il n'est jamais neutre dans un état de droit de recourir à des mesures d'urgence ou d'exception. Celles-ci sont prises au motif d'une situation impérieuse et exceptionnelle qui demande effectivement une réponse particulière en matière de politique publique. Mais ceci n'efface pas qu'elles sont aussi toujours prises par des gouvernements qui ne se départissent pas pour autant de leur orientation politique propre... Bref, il faut au contraire redoubler de vigilance pour ce qui est d'apprécier et de juger de l'opportunité des mesures d'urgences, de la portée de leur mise en œuvre, de leurs conséquences à court, moyen et long termes pour la société, et particulièrement pour les libertés publiques.

Notre préoccupation syndicale doit être la vigilance à ce qu'il n'y ait aucune conséquence de l'état d'urgence sanitaire dans la situation ordinaire de la société et des conditions faites aux personnels. C'est un enjeu syndical immédiat !

Etat d'urgence sanitaire, mesures restrictives pour les déplacements des personnes et réquisitions

L'article 2 introduit dans le titre III du livre 1er de la troisième partie du code de la santé publique un chapitre 1er bis : « Etat d'urgence sanitaire » (art. L. 3131-12 à art. L. 3131-20) et complète l'article L. 3136-1.

Ce chapitre est applicable jusqu'au 1^{er} avril 2021. Au-delà, la notion législative d'état d'urgence sanitaire sera caduque.

L'article 2 dispose que l'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres sur rapport du ministre de la santé. Les données scientifiques sur cette situation sanitaire sont rendues publiques. L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés des mesures prises par le gouvernement et peuvent demander un complément d'information. La prorogation de l'état d'urgence n'est possible au-delà d'un mois que par promulgation d'une loi (art. L. 3131-13) après avis du comité scientifique (sur la formation de ce comité, voir art. L. 3131-26).

La loi du 23 mars 2020 fixe cependant de manière dérogatoire fixe donc à deux mois l'état d'urgence à compter de son entrée en vigueur (cf. son article 4). Au-delà du 24 mai, l'état d'urgence ne pourra être prolongé que par la loi, mais il prendra fin par décret. Les mesures prises en application de cette loi cesseront dans le même temps (article L. 3131-14 du code la santé publique).

L'article L. 3131-15 liste les mesures, que la loi conditionne comme « strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu », pouvant être prises pour enrayer l'épidémie. Toutefois, des **mesures supplémentaires** pourront être prises par décret (10°).

Les mesures pour la santé des personnes prévues :

- les mesures de mise en quarantaine pour les personnes susceptibles d'être affectées (3°)
- les mesures de placement et de maintien en isolement au domicile ou autre lieu d'hébergement pour les personnes affectées (4°)
- la réquisition de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire et des personnes nécessaires au fonctionnement de ces services ou à l'usage de ces biens (7°). Une indemnisation de ces réquisitions est prévue par le code de la défense (art. R2234-1 à art. R2234-18)
- la mise à la disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de la catastrophe sanitaire (9°)

Les mesures de restriction des libertés possibles sont :

- les restrictions de déplacement (restriction ou interdiction de circulation dans les lieux et aux heures fixés par décret (1°))
- l'interdiction aux personnes de sortir de leur domicile sauf pour les besoins familiaux et de santé (2°)
- la limitation ou l'interdiction des rassemblements sur la voie publique et des réunions (6°)
- la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public (sauf ceux fournissant des biens ou des services de première nécessité) et des lieux de réunion (5°) ;

En outre, un **contrôle des prix de certains produits rendus nécessaires** (8°) peut être exercé.

Les recours éventuels sont ainsi prévus :

l'article L. 3131-18 précise : « Les mesures prises en application du présent chapitre peuvent faire l'objet, devant le juge administratif, des recours présentés, instruits et jugés selon les procédures prévues aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative. »

Cette possibilité de recours est une condition de l'effectivité de l'opposabilité du principe de « stricte proportionnalité ».

Au total, entre son déclenchement par décret simple, et les conditions de contrôles très limitées du Parlement (un amendement du Sénat en ce sens n'a finalement pas été retenu), l'état d'urgence sanitaire soulève de très graves questions, dont de nombreuses peuvent avoir des conséquences lourdes en matière de déréglementation du travail.

Réquisition des personnels soignants et de la réserve sanitaire

Les articles L.3131-1 à L.3136-1 du Code de la santé publique précisent applicables jusqu'au 1er avril 2021. Ces articles du Code de la santé publique précisent que le ministre chargé de la santé peut prendre les mesures nécessaires en cas de menace sanitaire grave. Dans une telle situation, un fonds finance les actions nécessaires à la préservation de la santé de la population (art. L3131-5).

Les établissements de santé mettent en place un plan spécifique. La réserve sanitaire est organisée pour compléter les moyens habituels (établissements de santé, agences régionales de santé, collectivités territoriales). Ainsi les réservistes sont mis à disposition de l'agence nationale de santé publique : leur salaire est maintenu. L'absence des réservistes est indemnisée à l'employeur par l'Agence nationale de santé publique. En cas d'absence du réserviste liée à un accident ou une maladie imputable au service dans la réserve sanitaire, l'employeur est également indemnisé par l'Agence nationale de santé publique. Le réserviste victime de dommages (ou ses ayants droit en cas de décès) a droit à la réparation intégrale du préjudice subi à la charge de L'État (art. L3133-6).

Les services effectués dans le cadre de la réserve sanitaire correspondent à du service effectif et n'ont pas d'incidence sur le déroulé de la carrière (art. L3133-4).

Suspension du jour de carence sans effet rétroactif

L'article 8 s'appuie sur l'article L. 321-1 du Code de la sécurité sociale. Il rappelle que les prestations d'assurance maladie, le traitement ou la rémunération des périodes de congé pour raison de santé sont garantis.

Il précise que le jour de carence est suspendu à partir du 23 mars 2020 et ce jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire. Cette suspension n'étant pas rétroactive, le jour de carence est donc maintenu pour les arrêts de travail délivrés jusqu'au 22 mars 2020.

Il s'agit là du résultat, encore trop partiel, d'une intervention syndicale unanime.

Des ordonnances en préparation affectant (temporairement ?) les situations faites aux personnels et les conditions de fonctionnement de l'administration

L'article 11 de la loi du 23 mars 2020 prévoit l'habilitation du gouvernement à prendre des ordonnances dans un délai de trois mois sur différents sujets affectant la situation des personnels.

Concernant l'emploi et le temps de travail

L'objectif affiché est de limiter les ruptures de contrats de travail, notamment par le recours à l'activité partielle qui serait favorisé par des indemnités (chômage partiel).

Sous réserve d'ordonnance et d'accords de branche et d'entreprises rendus alors possibles, les employeurs privés pourraient imposer ou modifier les dates de prise d'une partie des congés payés dans la limite de six jours ouvrables, imposer ou modifier les dates des jours de réduction du temps de travail, des jours de repos prévus et des jours affectés sur le compte épargne temps, déroger au repos hebdomadaire et au repos dominical (dans les secteurs nécessaires à la sécurité de la Nation ou à la continuité de la vie économique et sociale).

Il faut rappeler que, pour la fonction publique, les volumes de congés relèvent du réglementaire et non de la loi qui définit le seul principe de droit à congés payés. La loi n'avait pas besoin de prévoir de disposition particulière. C'est notamment le cas pour le calendrier scolaire qui relève d'un arrêté.

Cependant, pour les RTT, des dispositions relevant de la loi ont obligé à prévoir une ordonnance pour la fonction publique, dans les mêmes termes que pour le secteur privé.

Les enjeux se posent donc pour la fonction publique dans des termes approchant de ceux applicables pour le secteur privé, à ceci près que celui-ci n'est pas en charge de l'intérêt général.

Toutefois, dans un contexte de forte limitation de la liberté d'aller et venir, toutes ces mesures ne sont pas assorties de dispositions particulières permettant l'expression des revendications et de prendre l'avis des représentants des personnels. Cet élément est bien sûr à intégrer dans l'analyse générale pour souligner les risques de déréglementation des relations de travail.

Concernant la prise en charge des enfants.

Sous réserve de la prise d'ordonnances, des mesures particulières sont aussi prises pour assurer les gardes d'enfants. En raison de la fermeture des structures d'accueil collectif des jeunes enfants, et pour permettre aux parents dont l'activité professionnelle est maintenue sur leur lieu de travail de faire garder leurs enfants, les assistants maternels agréés sont autorisés à accueillir jusqu'à six enfants simultanément au lieu de quatre (art. L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles). Ceci n'est pas sans poser des questions de cohérence qu'il convient de réfléchir en fonction de l'actualité de la situation sanitaire.

Concernant les droits sociaux

Sous réserve de la prise d'ordonnances, pour protéger les personnes :

- les mesures d'expulsion locatives devraient être reportées ;

- les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'établissement recevant ou accompagnant des personnes en situation de handicap et des personnes âgées, des mineurs et majeurs protégés et des personnes en situation de pauvreté devraient être adaptées ;
- les conditions d'ouverture ou de prolongation des droits ou de prestations aux personnes en situation de handicap, aux personnes en situation de pauvreté, notamment les bénéficiaires de minima sociaux et prestations sociales, et aux personnes âgées devraient être adaptées ;
- les conditions d'ouverture ou de prolongation des droits ou de prestations aux personnes en situation de handicap, aux personnes en situation de pauvreté, notamment les bénéficiaires de minima sociaux et prestations sociales, et aux personnes âgées devraient être adaptées ;
- les conditions d'ouverture, de reconnaissance ou de durée des droits relatifs à la prise en charge des frais de santé et aux prestations en espèces des assurances sociales ainsi que des prestations familiales, des aides personnelles au logement, de la prime d'activité et des droits à la protection complémentaire en matière de santé devraient être garanties ;
- l'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 devra être garantie.

Concernant les recrutements dans la Fonction publique

Il est prévu là aussi une prise d'ordonnances pour autoriser les autorités compétentes à déterminer des modalités adaptées de déroulement des concours ou examens de recrutement pour pouvoir les organiser et garantir dans le respect du principe d'égalité de traitement des candidats.

Des dispositions spécifiques d'ajustement législatif sont prévues pour les formations et diplômes de l'enseignement supérieur.

Une habilitation par ordonnance est donnée pour adapter dans les domaines relevant de la loi la détermination des modalités d'accès aux formations de l'enseignement supérieur ou les modalités de délivrance des diplômes de l'enseignement supérieur.

Concernant les conséquences pour l'enseignement scolaire : rien dans la loi !

Ceci n'épuise pas les mesures d'ajustement qui pourraient être prises, notamment par arrêtés, notamment l'enseignement scolaire.

L'article 15 de loi du 23 mars 2020 prévoit la prorogation des instances dirigeantes des universités.

« Les mandats, échus depuis le 15 mars 2020 ou qui viendraient à l'être avant le 31 juillet 2020, des présidents, des directeurs et des personnes qui, quel que soit leur titre, exercent la fonction de chef d'établissement dans des établissements relevant du titre Ier du livre VII du code de l'éducation ainsi que ceux des membres des conseils de ces établissements sont prolongés jusqu'à une date fixée par

arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, et au plus tard jusqu'au 1er janvier 2021. Ces dispositions ne s'appliquent pas lorsque le renouvellement de ces conseils est achevé à la date de promulgation de la présente loi. »

Assouplissement des obligations de l'administration en matière de délais et procédures.

Les délais et procédures devant les autorités administratives ou juridictionnelles peuvent être suspendus ou reportés à compter du 12 mars 2020. Les reports et suspensions ne pourront être appliqués au-delà de trois mois après la fin de l'état d'urgence.

Ces dispositions sont nécessaires pour garantir la possibilité même de confinement de nombreux agents publics. Elles sont aussi nécessaires pour permettre de réorganiser la reprise des services en tenant compte des priorités objectives.

Toutefois, et compte-tenu des larges possibilités que cette loi ouvre en matière de reculs sociaux, il importe d'être attentif à ce que ces dispositions, ces « souplesses » ne portent pas atteinte à l'accès des usagers aux droits.

Vigilance !

Beaucoup de dispositions pratiques sont renvoyées à des ordonnances pour lesquelles le gouvernement est habilité de manière large. Bien que le législateur ait borné aujourd'hui et en l'état actuel de la loi la possibilité de recourir à l'état d'urgence sanitaire au 1er avril 2021, et au-delà des avis d'opportunité qui pourront être formulés quant au véritable contenu de ces ordonnances, il sera de première importance de s'assurer que les mesures d'exception ainsi prises ne laissent pas d'effets de long terme dans le droit ordinaire.