



Analyse FGF-FO : Loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

Titre I : L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

Le titre 1^{er} de la loi du 23 mars 2020 inscrit dans le Code de Santé Publique la notion d'état d'urgence sanitaire. Ce dispositif, inspiré de l'état d'urgence de droits commun, s'en distingue par ses motifs tenant à une menace majeure en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population.

L'état d'urgence est déclaré par un décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. Sa prorogation au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi après avis du comité scientifique. Ce dernier est constitué de deux personnalités qualifiées, respectivement nommées par le président de l'assemblée nationale et le président du sénat, ainsi que des personnalités qualifiées nommées par décret. Son président est, quant à lui, nommé par décret du président de la République.

La loi prévoit que, par dérogation, l'état d'urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi (article 4).

Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret :

- restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules ;
- Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ;
- ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine des personnes susceptibles d'être infectées ;
- ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement des personnes infectées ;
- 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 ;
- limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ;
- 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. L'indemnisation de ces réquisitions est régie par le code de la défense ;
- 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 ;
- prendre toute mesure permettant la mise à la disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de la catastrophe sanitaire ;
- 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 y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

Par ailleurs les mesures prises en application de l'état d'urgence sanitaire peuvent faire l'objet de recours devant le juge administratif.

La violation des interdictions ou obligations est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe (135 €). 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 (de 1500€ à 3000€). Si les violations sont verbalisées 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.

En outre, le Gouvernement est habilité à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de deux mois à compter de la publication de la loi, les mesures d'adaptation destinées à adapter le dispositif de l'état d'urgence sanitaire dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, dans le respect des compétences de ces collectivités.

Enfin, l'article 8 suspend les jours de carences pour tous les salariés du privé ainsi que pour les agents et fonctionnaires du public 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 loi, soit le 24 mars 2020, et jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Pour la FGF-FO, les jours de carence ne doivent être appliqués à aucun agent en arrêt maladie depuis l'apparition du Coronavirus. Nous formaliserons cette revendication auprès du Secrétaire d'Etat.

Titre II : MESURES D'URGENCE ÉCONOMIQUE ET D'ADAPTATION À LA LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

Dans ses 10 articles, ce chapitre comprend de nombreuses mesures à la fois pour les secteurs privé et public.

Les articles 9 et 10 concernent exclusivement les collectivités locales et les établissements publics qui y sont rattachés sur des questions d'ordre budgétaire et d'organisation des instances de délibération tant au niveau communal et départemental que régional. L'objectif principal étant de permettre la continuité de leur bon fonctionnement.

L'article 11 est le plus complet car il liste l'ensemble des domaines dans lesquels le Gouvernement pourra prendre des mesures par ordonnances, dans un délai de 3 mois à compter de la publication de la présente loi, certaines mesures pouvant entrer en vigueur si nécessaire à compter du 12 mars 2020. Plus important encore, les projets d'ordonnance pris sur le fondement de cet article sont dispensés de toute consultation obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire. En résumé les pleins pouvoirs pour le Président de la République et le Premier ministre....

Les domaines concernés sont répartis en 8 grands thèmes. Nous ne détaillerons pas l'ensemble mais uniquement les points qui impactent la Fonction publique et ses agents, qui se situent principalement dans le 1^{er} point.

Ce 1er point concerne les mesures d'ordre économique, social et financier et son point b précise que des ordonnances pourront être mises en place « *En matière de droit du travail, de droit de la sécurité sociale et de droit de la fonction publique ayant pour objet :*

- de permettre à tout employeur d'imposer ou de modifier unilatéralement les dates des jours de réduction du temps de travail, des jours de repos prévus par les conventions de forfait et des jours de repos affectés sur le compte épargne temps du salarié, en dérogeant aux délais de prévenance et aux modalités d'utilisation définis au livre 1er de la troisième partie du code du travail, par les conventions et accords collectifs ainsi que par le statut général de la fonction publique. »

L'alinéa précédent qui prévoit « *de permettre à un accord d'entreprise ou de branche d'autoriser l'employeur à imposer ou à modifier les dates de prise d'une partie des congés payés dans la limite de six jours ouvrables* » **ne s'appliquerait donc pas aux fonctionnaires.**

Nous ferons confirmer cette information par le Secrétaire d'Etat et l'interrogerons sur la situation des fonctionnaires programmés en congé durant la période de confinement.

Cela étant, l'Etat employeur pourra modifier les dates des JRTT et les repos liés au CET mais aussi les jours de repos liés au forfait, système plus particulièrement appliqué aux cadres de la Fonction publique. Nous ignorons, à ce stade, quel sera le volume de jours concernés, son lien avec le PCA (Plan de Continuité de l'Activité) et son interaction avec la situation actuelle des fonctionnaires en télétravail ou autorisation spéciale d'absence (ASA) pour cause de COVID-19.

D'autres points concernant les agents et les missions de la DGFIP et de l'enseignement supérieur, mais aussi les modalités d'accès à la Fonction publique nécessiteront des précisions importantes des ministres concernés. Il s'agit de :

- *Déroger 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 ;*
- *Permettre aux autorités compétentes pour la détermination des modalités d'accès aux formations de l'enseignement supérieur, des modalités de délivrance des diplômes de l'enseignement supérieur ou des modalités de déroulement des concours ou examens d'accès à la fonction publique d'apporter à ces modalités toutes les modifications nécessaires pour garantir la continuité de leur mise en œuvre, dans le respect du principe d'égalité de traitement des candidats ;*

Le point 2 impacte également les procédures pour la justice et l'administration pénitentiaire.

Le point 3 concerne le secteur de la santé et donne dérogation aux établissements au regard de leurs dépenses. **Le dogme budgétaire imposé par les différents gouvernements depuis des décennies et que FO a toujours condamné, explose.**

Les autres points traitent notamment de mesures économiques pour les salariés du privé, pour les entreprises ; des mesures concernant le droit du travail, le versement des primes d'intéressement et de l'épargne salariale. Également des différentes mesures à prendre pour allonger, modifier différentes instances de concertation dans les entreprises et différents organismes pour assurer leur fonctionnement.

Des mesures à venir également concernant les personnes en situation de handicap ou en difficultés sociales.

L'article 12 est dans le même esprit que le point 3 de l'article précédent car il suspend un article de la Loi de finances qui appliquait des pénalités financières aux collectivités qui ne respectaient pas leur trajectoire budgétaire en termes de réduction de la dépense publique.

L'article 14 concerne la Fonction publique car il proroge de 4 mois les délais de publication d'autres ordonnances à venir. Pour rappel, nous avons de nombreuses ordonnances en attente de ratification suite à la Loi de transformation de la Fonction publique. Il s'agit des 4 suivantes :

- **Favoriser**, aux niveaux national et local, la conclusion d'accords négociés dans la fonction publique (délai de 15 mois).
- 1° **Redéfinir** la participation des employeurs mentionnés à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires au financement des garanties de protection sociale complémentaire de leurs personnels ainsi que les conditions d'adhésion ou de souscription de ces derniers, pour favoriser leur couverture sociale complémentaire ;
2° Faciliter la prise en charge des personnels des employeurs mentionnés au même article 2 en simplifiant l'organisation et le fonctionnement des instances médicales et de la médecine agréée ainsi que des services de médecine de prévention et de médecine préventive, et en rationalisant leurs moyens d'action ;
3° Simplifier les règles applicables aux agents publics relatives à l'aptitude physique à l'entrée dans la fonction publique, aux différents congés et positions statutaires pour maladies d'origine non professionnelle ou professionnelle ainsi qu'aux prérogatives et obligations professionnelles des agents publics intervenant dans les dossiers d'accidents du travail et de maladies professionnelles ;
4° Etendre les possibilités de recours au temps partiel pour raison thérapeutique et au reclassement par suite d'une altération de l'état de santé pour favoriser le maintien dans l'emploi des agents publics ou leur retour à l'emploi ;
5° Clarifier, harmoniser et compléter, en transposant et en adaptant les évolutions intervenues en faveur des salariés relevant du code du travail et du régime général de sécurité sociale, les dispositions applicables aux agents publics relatives au congé de maternité, au congé pour adoption, au congé supplémentaire à l'occasion de chaque naissance survenue au foyer de l'agent, au congé de paternité et d'accueil de l'enfant et au congé de proche aidant.
Les ordonnances prévues aux 3°, 4° et 5° du I sont prises dans un délai de 12 mois.
Les ordonnances prévues aux 1° et 2° du même I sont prises dans un délai de 15 mois.
- **Renforcer** la clarté et l'intelligibilité du droit pour la partie législative du code de la fonction publique (délai de 24 mois).
- 1° **Organiser** le rapprochement et modifier le financement des établissements publics et services qui concourent à la formation des agents publics pour améliorer la qualité du service rendu aux agents et aux employeurs publics ;
2° En garantissant le principe d'égal accès aux emplois publics, fondé notamment sur les capacités et le mérite, et dans le respect des spécificités des fonctions juridictionnelles, réformer les modalités de recrutement des corps et cadres d'emplois de catégorie A afin de diversifier leurs profils, harmoniser leur formation initiale, créer un tronc commun d'enseignements et développer leur formation continue afin d'accroître leur culture commune de l'action publique, aménager leur parcours de carrière en adaptant les modes de sélection et en favorisant les mobilités au sein de la fonction publique et vers le secteur privé
3° Renforcer la formation des agents les moins qualifiés, des agents en situation de handicap ainsi que des agents les plus exposés aux risques d'usure professionnelle afin de favoriser leur évolution professionnelle (délai 18 mois).

Nous ferons donc confirmer par le Secrétaire d'Etat que les délais correspondants à chaque ordonnance sont bien augmentés de 4 mois

Pour terminer, l'article 16 autorise le Gouvernement à prolonger 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-vingts jours.

Titre III – DISPOSITIONS ELECTORALES

Le gouvernement avait décidé de maintenir le 1^{er} tour des élections municipales du 15 mars 2020 alors que l'épidémie du coronavirus avait commencé. Le deuxième tour, qui était prévu le dimanche 22 mars, a quant à lui été annulé car les mesures adoptées pour freiner l'épidémie de coronavirus ne permettaient pas sa tenue.

De ce fait, le Gouvernement a, dans sa loi d'urgence et le titre III (dispositions électorales), édicté les positions pour le second tour. Il devra se faire au plus tard au mois de juin 2020 avec une date fixée par décret au mois de mai.

L'élection au premier tour reste acquise pour près de 30000 communes et 1255 communautés de communes ou d'agglomération. Le second tour s'établira pour les 5000 communes restantes.

Si le second tour, en raison de la situation sanitaire, ne peut être organisé au mois de juin 2020, les mandats des conseillers municipaux concernés seront prolongés pour une durée fixée par la loi. Les électeurs seront alors convoqués pour les deux tours de scrutin qui devront avoir lieu dans les trente jours précédant l'achèvement des mandats ainsi prolongés – les résultats du premier tour, qui s'est tenu le 15 mars, seraient annulés.

Titre IV : CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Pour les commissions d'enquête constituées avant la publication de la présente loi et dont le rapport n'a pas encore été déposé, le délai de 6 mois, lié à leur caractère temporaire est porté à huit mois, sans que leur mission puisse se poursuivre au-delà du 30 septembre 2020.

Conclusion FGF-FO

FO Fonction publique participe à une conférence téléphonique avec le Secrétaire d'Etat à la Fonction publique le jeudi 26 mars à 11h. Nous porterons nos revendications et exigerons des précisions sur cette Loi. **Pour nos mandants et pour les personnels qui combattent ce virus au quotidien, nous ne lâcherons rien !**



Paris, le 25 mars 2020