



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DECLARATION

Déclaration sur les droits fondamentaux des travailleurs pendant l'état d'urgence sanitaire

adoptée le 28 janvier 2021

1. La crise de la Covid-19 a entraîné des bouleversements majeurs dans l'organisation du travail et la vie des travailleurs. À cela sont venues s'ajouter de nombreuses dispositions restrictives de libertés. Adoptées par ordonnances ou par décrets, elles ont rendu difficile l'exercice de certains droits fondamentaux des travailleurs, notamment les droits syndicaux, le droit de grève, le droit de manifestation et de réunion ainsi que la négociation collective.

2. Bien que le soutien public aux acteurs de l'économie atteigne des montants sans précédent, le taux de chômage est reparti à la hausse et risque d'augmenter encore. Par ailleurs, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCNDH) note des signes inquiétants d'aggravation des inégalités sociales et territoriales ainsi que de fragilisation des travailleurs en situation d'isolement, de pauvreté, ou de perte de revenus et de droits sociaux. En outre, la crise économique et l'absence de mesures spécifiques fortes compliquent l'insertion professionnelle des jeunes et augmentent la précarité des travailleurs migrants sans statut. Elles frappent toutes les personnes en situation de vulnérabilité, particulièrement les bénéficiaires des minima sociaux et les exclus du monde du travail ; celles bloquées dans des sous-emplois et des sous-statuts, notamment les travailleurs des plateformes, subissent souvent un lien de subordination déguisé et sont privées de protection sociale reliée au travail ; elles ne peuvent pas accéder au chômage partiel. Enfin, les inégalités femmes-hommes ont été aggravées par la crise sanitaire.

3. Alors que le gouvernement demande au Parlement la prorogation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 1^{er} juin, la CNCNDH réaffirme son opposition à ce régime d'exception et sa préoccupation quant aux atteintes aux droits fondamentaux des travailleurs¹.

4. Les récentes réformes de la négociation collective et de la représentation collective ont bouleversé le cadre de la démocratie sociale en France au détriment des garanties individuelles et collectives des travailleurs. L'état d'urgence

sanitaire a donné lieu à des mesures qui ont pu entraver l'action des élus et des représentants syndicaux. Organisée par le code du travail, la négociation collective est un droit des travailleurs qui découle du principe fondamental posé par l'alinéa 8 du Préambule de la Constitution de 1946 qui prévoit que « *Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.* » Ces exigences sont également affirmées par les *Conventions fondamentales n°87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical* et *n°98 sur le droit d'organisation et de négociation collective*. L'OIT a également précisé en 2017 dans sa recommandation n°205 sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience que « *Lorsqu'ils prennent des mesures sur l'emploi et le travail décent en réponse à des situations de crise résultant de conflits et de catastrophes, et aux fins de prévention, les Membres devraient tenir compte de (...) l'importance du dialogue social.* »² Cette recommandation insiste également sur l'obligation pour l'État de promouvoir la négociation collective.³

La crise sanitaire provoquée par la Covid-19 ne fait pas exception⁴. En particulier, l'OIT souligne que « *Le dialogue social devrait être mené à tous les niveaux (national, sectoriel et de l'entreprise)* »⁵. La CNCNDH a regretté que, tant durant le premier état d'urgence sanitaire⁶ que depuis la déclaration du second⁷, les organisations syndicales et patronales n'aient pas pu pleinement exercer ce rôle essentiel, l'État ayant privilégié l'adoption de normes plus ou moins fiables, sans concertation.

5. L'état d'urgence sanitaire a permis des atteintes à la sécurité juridique en droit du travail. À cet égard, la CNCNDH relève tout particulièrement le recours systématique durant l'état d'urgence sanitaire à la production de « protocoles sanitaires », de « questions réponses », de « fiches conseils

² OIT recom. n°205, §7.

³ OIT recom. n°205, §8.

⁴ Organisation internationale du travail (OIT), Normes de l'OIT et COVID-19 (coronavirus), 29 mai 2020, https://www.ilo.org/global/standards/WCMS_739938/lang-fr/index.htm, p. 2-5.

⁵ Ibid, p. 5.

⁶ CNCNDH, Avis «*État d'urgence sanitaire et État de droit*» (A-2020-3) du 28 avril 2020, § 12; Avis «*Prorogation de l'état d'urgence sanitaire et libertés*» (A-2020-6) du 26 mai 2020, §9.

⁷ CNCNDH, *Déclaration sur l'état d'urgence sanitaire* du 26 novembre 2020 (D-2020 - 7), §13 et §14.

¹ La CNCNDH a formulé ses réserves dès la création de l'état d'urgence sanitaire par la loi du 23 mars 2020 : voir Avis «*État d'urgence sanitaire et État de droit*» (A-2020-3) du 28 avril 2020 ; Avis «*Prorogation de l'état d'urgence sanitaire et libertés*» (A-2020-6) du 26 mai 2020 et la *Déclaration sur l'état d'urgence sanitaire* du 26 novembre 2020 (D-2020 - 7).

métiers », de « guides de bonnes pratiques », publiés sur des sites internet ministériels. La finalité de ces documents, produits sans aucune habilitation législative ou réglementaire, et le plus souvent sans concertation, est de donner aux employeurs et aux salariés des précisions sur la mise en œuvre des mesures de protection contre la Covid-19 sur les lieux de travail. Le Conseil d'État a admis que certains de ces documents constituaient du droit souple et qu'ils étaient susceptibles de recours pour excès de pouvoir, et il a affirmé la possibilité d'adopter de telles normes⁸. En outre, s'appuyant sur l'avis du Conseil d'État, la direction générale du travail a considéré que ces documents n'étaient pas dénués de portée normative⁹. La CNCNDH estime que le recours à de tels instruments, non publiés au Journal officiel, dotés d'une force juridique incertaine, et susceptibles d'être retirés sans aucune publicité, porte atteinte à la prévisibilité, l'intelligibilité et l'accessibilité des normes.

6. La CNCNDH s'interroge sur la difficulté à trouver des lieux de dialogue social adaptés à la question de la santé et de la sécurité au travail. Elle constate avec regret que les comités sociaux et économiques (CSE), qui ont été substitués notamment aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) sans que la loi leur attribue les mêmes prérogatives et les mêmes moyens, ne sont pas parvenus à jouer un rôle suffisant durant la crise sanitaire. Cela témoigne de l'importance d'une instance spécifique à repenser¹⁰ et préserver là où elle existe encore, notamment dans la fonction publique. Des enceintes renforcées de dialogue social sont nécessaires dans ce domaine.

7. Comme toute maladie respiratoire, la Covid-19 doit donner lieu à des mesures de protection spécifiques et adaptées sur le lieu de travail. Le rôle premier en ce domaine appartient à l'employeur auquel il incombe d'assurer la sécurité au travail¹¹. La CNCNDH estime indispensable de rappeler ce principe.

8. Les mesures de protection des travailleurs adoptées durant la crise sanitaire ont été prises dans l'urgence et ont révélé un manque de préparation des différents intervenants. Ce fut particulièrement évident au début de la crise sanitaire, quand les masques et le gel hydro-alcoolique manquaient. Ceci a pesé sur la sécurité des travailleurs qui devaient se rendre sur place pour travailler. La CNCNDH rappelle que les principes généraux de prévention contenus à l'article L. 4121-2 du code du travail doivent non seulement être respectés, mais qu'ils doivent être connus des employeurs et des salariés, y compris des cadres intermédiaires qui ont pour mission l'organisation du travail au quotidien¹². La crise de la Covid-19 et l'état

8 Conseil d'État, ord. 29 mai 2020, AFIFAE, n° 440452 portant sur des guides de bonnes pratiques et des fiches conseils.

9 Note de la DGT du 10 juillet 2020, citée dans <https://www.editions-legislatives.fr/actualite/guides-fiches-questions-reponses-code-du-travail-numerique-vers-un-nouveau-contentieux-du-droit-du-travail>.

10 La CNCNDH note que l'accord national interprofessionnel sur la santé au travail, en date du 9 décembre 2020, préconise la mise en place de commissions santé, sécurité et conditions de travail dès l'effectif de 50 salariés atteint (là où la loi, modifiée par les ordonnances de 2017, ne les rend obligatoire qu'à partir de 300 salariés). Il est toutefois regrettable que la PPL sur la santé au travail ne prenne pas en compte cette proposition.

11 C. trav. art. 4121-1.

12 « 1° Éviter les risques ; 2° Évaluer les risques qui ne peuvent pas être évités ; 3° Combattre les risques à la source ; 4° Adapter le travail à l'homme, en particulier en ce qui concerne la conception des postes de travail ainsi que le choix des équipements de travail et des méthodes de travail et de production, en vue notamment de limiter le travail monotone et le travail cadencé et de réduire les effets de ceux-ci sur la santé ; 5° Tenir compte de l'état d'évolution de la technique ; 6° Remplacer ce qui est dangereux par ce qui n'est pas dangereux ou par ce qui est moins dangereux ; 7° Planifier la prévention

d'urgence sanitaire mettent en évidence la nécessité du développement d'une véritable culture de la prévention en renforçant simultanément le rôle de l'inspection du travail et des médecins du travail. La CNCNDH estime nécessaire que les inspecteurs du travail soient en capacité (masques, soutien administratif pour déplacements et interventions en entreprises...) de contrôler la bonne application des mesures de protection des salariés, comme cela est prévu par la Convention n°81 de l'OIT sur l'inspection du travail.

9. La crise sanitaire a entraîné un recours massif au télétravail qui révèle l'utilité d'un encadrement légal pour garantir les droits fondamentaux et les conditions de travail. La CNCNDH souhaite que soient adoptées des dispositions législatives prévoyant une véritable négociation au niveau le plus pertinent, y compris en cas d'urgence sanitaire¹³.

10. Dans des secteurs cruciaux tels que la santé, l'éducation ou la distribution, où le travail ne peut s'effectuer autrement que sur place, les femmes occupent souvent des emplois faiblement rémunérés et précaires. Il est nécessaire de prendre des mesures fortes, conforme aux normes internationales du travail, pour lutter contre l'aggravation de ces inégalités et mettre en œuvre les engagements pris en faveur de l'égalité professionnelle hommes-femmes. La CNCNDH réitère l'appel lancé le 28 avril 2020 à la ratification dans les meilleurs délais de la *Convention n° 190 de l'OIT concernant l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail*. Elle souligne l'importance de mener à bien des négociations tripartites et de dialogue social afin d'adapter le droit du travail et le droit de la fonction publique aux dispositions de la Convention n° 190 et de la recommandation n° 206 de l'OIT.

11. La CNCNDH estime que les droits fondamentaux des travailleurs ne doivent pas être suspendus par la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, pas plus que de tout autre régime d'exception. Telle est également la position de l'OIT qui a souligné que « *Lorsqu'ils prennent des mesures sur l'emploi et le travail décent en réponse à des situations de crise résultant de conflits et de catastrophes, et aux fins de prévention, les Membres devraient tenir compte de [...] la nécessité de respecter, promouvoir et réaliser les principes et droits fondamentaux au travail, d'autres droits humains et d'autres normes internationales du travail pertinentes, et de tenir compte d'autres instruments et documents internationaux, selon qu'il convient* »¹⁴.

12. La CNCNDH rappelle que l'alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 1946 dispose que « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* ». Au regard de ce principe, la crise économique découlant de la crise sanitaire rend nécessaire tant une politique de l'emploi qu'une indemnisation des chômeurs suffisante, y compris après la pandémie.

13. La CNCNDH note que le droit au respect de la vie privée et familiale s'impose également dans l'activité

en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral et au harcèlement sexuel, (...); 8° Prendre des mesures de protection collective en leur donnant la priorité sur les mesures de protection individuelle; 9° Donner les instructions appropriées aux travailleurs. » (C. art 4121-2).

13. La CNCNDH note qu'une négociation nationale interprofessionnelle a permis un accord en date du 26 novembre 2020, qui traite non seulement du télétravail en situation régulière, mais également en cas de circonstances exceptionnelles.

14. OIT recom. n°205, §7.

professionnelle. Le recours massif au télétravail pose avec une acuité nouvelle la question de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle. Du fait de la crise sanitaire et du télétravail, des obligations qui relèvent de l'activité professionnelle et qui en temps normal n'ont vocation à s'appliquer que dans le lieu de travail s'appliquent au domicile, ce qui a pour conséquence d'accroître les risques psychosociaux tels que l'anxiété et l'épuisement professionnel. Cette atteinte est plus large que celle posée par le droit à la déconnexion¹⁵. Le recours à des logiciels espions permettant de surveiller l'activité des salariés et des agents publics pose de réelles difficultés de principe. Se pose également la question de la mise à disposition et du financement du matériel informatique, des connexions réseaux ainsi que de la mise à disposition et du financement du mobilier de travail répondant aux normes ergonomiques standards afin de prévenir l'apparition de troubles musculo-squelettiques.

14. Enfin, la CNCDH rappelle que la Covid-19 ne peut pas être traitée différemment d'une autre pathologie au regard de l'obligation de maintenir le secret médical. La faculté donnée au médecin du travail de prescrire un arrêt de travail en cas de Covid-19 alors que cette possibilité lui est en principe refusée¹⁶, a pour conséquence de l'autoriser à rendre public la nature de la maladie dont est affecté le salarié,¹⁷ ce qui constitue une violation manifeste de ce droit fondamental. L'indépendance des médecins du travail à l'égard des employeurs doit être rappelée, notamment afin d'éviter de faire glisser leurs missions vers le contrôle.

15. La CNCDH renouvelle sa demande de transposition en droit interne de la directive européenne relative aux lanceurs d'alerte adoptée en octobre 2019 pour améliorer la protection des lanceurs d'alerte¹⁸ particulièrement dans le domaine de la santé au travail, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

16. La CNCDH regrette que, depuis le début de la crise sanitaire, le respect des droits fondamentaux des travailleurs ait été considéré comme secondaire par rapport à d'autres exigences. Compte tenu de la gravité des atteintes à ces droits collectifs et individuels, la CNCDH recommande de ne pas pérenniser les dispositions attentatoires aux droits et libertés adoptées dans l'urgence, sans concertation avec les organisations syndicales et patronales, et de revenir au plus vite au droit commun.

*Déclaration adoptée
lors de l'Assemblée plénière du 28 janvier 2021
(44 voix « pour » et 3 abstentions)*

15 C. trav. art. 2242-17.

16 Article L. 321-1 du code de la sécurité sociale.

17 Ord. n° 2020-386 du 1er avril 2020, JORF n°0080 du 2 avril 2020 Texte n° 19, art. 2 ; Ord. n° 2020-1502 du 2 décembre 2020, JORF n°0292 du 3 décembre 2020 Texte n° 33, art. 2.

18 CNCDH, *Avis sur la transposition de la directive européenne sur la protection des lanceurs d'alerte (A-2020-11)* du 24 septembre 2020, [disponible sur Internet](#), et publié [JORF du 4 octobre 2020](#).

