

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période

NOR : JUSX2008186P

Monsieur le Président de la République,

La loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 du 23 mars 2020 habilite le Gouvernement à prendre dans un délai de trois mois à compter de sa publication, toute mesure relevant du domaine de la loi pouvant entrer en vigueur à compter du 12 mars 2020, afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation du covid-19 et des mesures pour limiter cette propagation (titre II, art. 11, I [2°]).

Le projet d'ordonnance joint au présent rapport porte sur l'aménagement des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et sur l'adaptation des procédures pendant cette même période.

Le titre I^{er} est consacré aux dispositions générales sur la prorogation des délais.

L'article 1^{er} précise quels délais sont concernés par les dispositions de l'ordonnance : ceux qui arrivent à échéance entre le 12 mars 2020 et l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré, et le cas échéant prorogé, sur le fondement des articles L. 3131-20 à L. 3131-22 du code de la santé publique.

Sont exclus de ce périmètre : les délais applicables en matière pénale, procédure pénale, ainsi qu'en matière d'élections régies par le code électoral, ceux encadrant les mesures privatives de liberté, les délais concernant les procédures d'inscription à une voie d'accès de la fonction publique ou à une formation dans un établissement d'enseignement, les obligations financières et garanties y afférentes mentionnées aux articles L. 211-36 et suivants du code monétaire et financier ainsi que les conventions conclues dans le cadre d'un système de paiement et systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers mentionné à l'article L. 330-1 du même code, ainsi que les délais et mesures aménagés en application de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie.

L'article 2 explicite le mécanisme de report de terme et d'échéance : pour les actes, actions en justice, recours, formalités, inscriptions, déclarations, notifications, ou publications prescrits par la loi ou le règlement, à peine de nullité, sanction, y compris désistement d'office, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, irrecevabilité, péremption, application d'un régime particulier, non avenu ou déchéance d'un droit quelconque et qui devaient être réalisés dans la période mentionnée à l'article 1^{er}, les délais sont prorogés à compter de la fin de cette période, pour la durée qui était légalement impartie, mais dans la limite de deux mois.

Il en est de même pour les paiements prescrits par la loi ou le règlement en vue de l'acquisition ou de la conservation d'un droit.

Ainsi, l'ordonnance ne prévoit pas de supprimer la réalisation de tout acte ou formalité dont le terme échoit dans la période visée ; elle permet simplement de considérer comme n'étant pas tardif l'acte réalisé dans le délai supplémentaire impartie.

La précision selon laquelle sont concernés par les dispositions de cet article les actes « prescrits par la loi ou le règlement » exclut les actes prévus par des stipulations contractuelles. Le paiement des obligations contractuelles doit toujours avoir lieu à la date prévue par le contrat. S'agissant des contrats, néanmoins les dispositions de droit commun restent applicables le cas échéant si leurs conditions sont réunies, par exemple la suspension de la prescription pour impossibilité d'agir en application de l'article 2224 du code civil, ou encore le jeu de la force majeure prévue par l'article 1218 du code civil.

Enfin, n'entrent pas dans le champ de cette mesure :

- les délais dont le terme est échu avant le 12 mars 2020 : leur terme n'est pas reporté ;
- les délais dont le terme est fixé au-delà du mois suivant la date de la cessation de l'état d'urgence sanitaire : ces délais ne sont ni suspendus, ni prorogés.

L'article 3 fixe la liste des mesures judiciaires et administratives dont l'effet est prorogé de plein droit pour une durée de deux mois à compter de l'expiration de la période définie au I de l'article 1^{er}, dès lors que leur échéance est intervenue dans cette période, sauf si elles sont levées ou leur terme modifié par l'autorité compétente entre temps.

Il s'agit des mesures d'aide, d'accompagnement ou de soutien aux personnes en difficulté sociale, des mesures conservatoires, d'enquête, d'instruction, de conciliation ou de médiation, des mesures d'interdiction ou de suspension qui n'ont pas été prononcées à titre de sanction, ainsi que des autorisations, des permis et des agréments.

L'article 4 fixe le sort des astreintes et des clauses contractuelles visant à sanctionner l'inexécution du débiteur.

Les astreintes, clauses pénales, clauses résolutoires et clauses de déchéance qui auraient dû produire ou commencer à produire leurs effets entre le 12 mars 2020 et l'expiration de la période définie au I de l'article 1^{er} sont suspendues : leur effet est paralysé ; elles prendront effet un mois après la fin de cette période, si le débiteur n'a pas exécuté son obligation d'ici là.

Les astreintes et clauses pénales qui avaient commencé à courir avant le 12 mars 2020 voient quant à elles leur cours suspendu pendant la période définie au I de l'article 1^{er} ; elles reprendront effet dès le lendemain.

En toute hypothèse, lorsque les mesures précédentes ont été prononcées avant le 12 mars 2020, le juge ou l'autorité administrative peut y mettre fin s'il est saisi.

L'article 5 prévoit la prolongation de deux mois après la fin de la période définie au I de l'article 1^{er} des délais pour résilier ou dénoncer une convention lorsque sa résiliation ou l'opposition à son renouvellement devait avoir lieu dans une période ou un délai qui expire durant la période définie au I de l'article 1^{er}.

Le titre II comporte des dispositions particulières aux délais et procédures en matière administrative afin de tenir compte de certaines spécificités de l'action administrative.

L'article 6 précise le champ d'application de ce titre. Une conception extensive de la notion d'autorité administrative est retenue reprenant celle du code des relations entre le public et l'administration. Il s'agit des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics administratifs, des organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale.

Un premier chapitre est consacré aux dispositions relatives aux délais.

Ainsi **l'article 7** prévoit que des délais de l'action administrative sont suspendus. Les délais à l'issue desquels une décision, un accord ou un avis de l'un des organismes ou personnes mentionnés à l'article 6 peut ou doit intervenir ou est acquis implicitement et qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus jusqu'à la fin de la période mentionnée au I de l'article 1^{er}. Il précise que le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir pendant la période mentionnée au I de l'article 1^{er} interviendra à l'achèvement de celle-ci.

Les mêmes règles s'appliquent aux délais impartis aux mêmes organismes ou personnes pour vérifier le caractère complet d'un dossier ou pour solliciter des pièces complémentaires dans le cadre de l'instruction d'une demande ainsi qu'aux délais prévus pour la consultation ou la participation du public.

L'article 8 suspend les délais imposés par l'administration, conformément à la loi et au règlement, à toute personne pour réaliser des contrôles et des travaux ou pour se conformer à des prescriptions de toute nature sont, à compter du 12 mars 2020 jusqu'à la fin du mois suivant la période d'état d'urgence sanitaire, sauf lorsqu'ils résultent d'une décision de justice. Le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir pendant cette même période est reporté jusqu'à l'achèvement de celle-ci.

L'article 9 ouvre néanmoins deux catégories d'exception au principe de suspension de ces délais.

D'une part, un décret pourra fixer les catégories d'actes, de procédures et d'obligations pour lesquels, pour des motifs de protection des intérêts fondamentaux de la Nation, de sécurité, de protection de la santé, de la salubrité publique, de préservation de l'environnement et de protection de l'enfance et de la jeunesse, le cours des délais reprend.

D'autre part, pour les mêmes motifs, un décret peut, pour un acte, une procédure ou une obligation déterminés, fixer une date de reprise des délais à condition d'en informer les personnes concernées.

L'article 10 est spécifique au domaine fiscal. En matière de contrôle fiscal, le 1^o du I suspend les délais de prescription du droit de reprise qui arrivent à terme le 31 décembre 2020 pour une durée égale à celle de la période comprise entre le 12 mars 2020 et l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire. Le 2^o du I suspend en outre, pendant la même période, tant pour le contribuable que pour les services de l'administration fiscale, l'ensemble des délais prévus dans le cadre de la conduite des procédures de contrôle et de recherche en matière fiscale, sans qu'une décision en ce sens de l'autorité administrative ne soit nécessaire. La suspension des délais concerne également ceux applicables en matière de rescrit. Des dispositions identiques sont prises pour les délais de reprise, de contrôle et de rescrit prévus par le code des douanes. Enfin, le 3^o du I suspend les délais prévus à l'article 32 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance, relatif à l'expérimentation de la limitation de la durée des contrôles administratifs sur certaines entreprises dans les régions Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes. Le II de l'article 10 prévoit que le report des formalités déclaratives prévu par l'article 2 ne s'applique pas aux déclarations servant à l'imposition et à l'assiette, à la liquidation et au recouvrement des impôts droits et taxes. Il s'agit ici de préserver le recouvrement des recettes publiques nécessaires au fonctionnement des services publics et au soutien de l'économie.

L'article 11 dispose que les délais applicables en matière de recouvrement et de contestation des créances publiques prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité ou déchéance d'un droit ou d'une action sont suspendus pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire augmentée de trois mois. Ces dispositions concernent l'ensemble des créances dont le recouvrement incombe aux comptes publics.

Le chapitre II comporte des dispositions relatives aux consultations.

L'article 12 aménage, à compter du 12 mars 2020 et pour la durée de la période d'état d'urgence sanitaire augmentée d'un mois, les procédures d'enquête publique relatives à des projets présentant tout à la fois un intérêt national et un caractère d'urgence. L'autorité compétente pour organiser l'enquête peut, pour toute enquête publique déjà ouverte relative à un tel projet, décider qu'elle se poursuit uniquement par des moyens électroniques dématérialisés. Toute nouvelle enquête publique relative à un tel projet sera ouverte et conduite uniquement par des moyens électroniques dématérialisés. Si la durée de l'enquête publique excède celle de l'état d'urgence sanitaire augmentée d'un mois, l'autorité qui l'organise peut choisir de l'achever selon les mêmes modalités dématérialisées ou de l'achever selon les modalités de droit commun.

L'article 13 dispense de consultation préalable obligatoire, sous réserve des obligations résultant du droit international et du droit de l'Union européenne, les projets de texte réglementaire ayant directement pour objet de prévenir les conséquences de la propagation du covid-19 ou de répondre à des situations résultant de l'état d'urgence sanitaire. Les consultations du Conseil d'Etat et des autorités saisies pour avis conforme sont en revanche maintenues.

L'article 14 précise les conditions d'application de l'ordonnance outre-mer.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.