

COVID-19 : Prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et adaptation des procédures

Conformément à l'article 11 (b) et (c) de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, **l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020** prévoit la prorogation de certains délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et l'adaptation des procédures pendant cette même période.

Les dispositions de l'ordonnance sont applicables :

- dans les îles Wallis et Futuna,
- en Polynésie française (à l'exception de certaines dispositions qui relèvent de sa compétence),
- en Nouvelle-Calédonie (à l'exception de certaines dispositions relèvent de sa compétence).

La Chancellerie a publié [une circulaire interprétative](#) de présentation de ces dispositions le 26 mars 2020. Cette circulaire comporte un certain nombre d'exemples utiles illustrant le report des délais.

Avertissement : une ordonnance rectificative est en cours de rédaction afin de corriger quelques effets non voulus de l'ordonnance.

Merci, outre les points déjà signalés dans cette note, de bien vouloir nous faire remonter très rapidement les problèmes identifiés dans votre secteur.

Quel est le champ d'application de cette ordonnance ? (art 1)

L'ordonnance s'applique aux délais et mesures, y compris en matière commerciale, qui ont expiré ou expirent entre le 12 mars 2020 et le délai d'un mois à compter de la date de fin de la période d'urgence sanitaire.

Portée de cette disposition :

Les actes et formalités entrant dans le champ d'application de l'ordonnance seront réputés avoir été faits à temps, s'ils ont été effectués dans le délai légalement imparti pour agir à partir de la fin de la période juridiquement protégée, dans la limite de deux mois.

Les actes pourront donc exceptionnellement être réalisés, à compter de la fin de la période juridiquement protégée (état d'urgence + un mois) :

- dans le délai imparti pour agir
- ou si ce délai est supérieur à deux mois dans un délai de deux mois.

N'entrent donc 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 l'état de cessation de l'état d'urgence sanitaire : ces délais ne sont ni suspendus, ni prorogés.

Précision : il ne s'agit pas d'empêcher la réalisation de tout acte ou formalité dont le terme échoit à l'intérieur de la période visée. Cette disposition permet seulement de considérer comme n'étant pas tardif l'acte réalisé dans le délai supplémentaire imparti.

Sont exclus :

- les délais applicables en matière pénale et de procédure pénale, y compris les délais concernant les mesures privatives de liberté (rétention administrative des étrangers, hospitalisation sans consentement),
- les délais et mesures en matière électorale,
- les délais d'inscription à un établissement d'enseignement ou aux voies d'accès à la fonction publique (concours, Parcoursup),

- les obligations financières et garanties y afférentes mentionnées aux articles L. 211-36 et suivants du code monétaire et financier (compensations et résiliations relatives des opérations sur instruments financiers),
- les **délais et mesures ayant fait l'objet d'adaptations spécifiques par la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ou en application de celle-ci** (publication des comptes, paiement des loyers et factures d'eau, d'électricité et de gaz, contrats de commande publique, difficultés des entreprises).

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.

Enfin sont exclus les actes prévus par des dispositions contractuelles. Le paiement des obligations contractuelles doit toujours avoir lieu à la date prévue par le contrat (sauf pour l'application de l'article 4 de l'ordonnance, voir infra).

Les contrats demeurent soumis aux dispositions du droit commun relatives à la suspension de la prescription pour impossibilité d'agir (en application de l'article 2224 du code civil) ou encore au jeu de la force majeure (article 1218 du code civil).

Quelles règles pour les actions en justice, les recours et les actes et formalités issus de la loi ? (art 2)

Un mécanisme de report est prévu pour les délais arrivés à échéance ou pour les actes qui devaient être accomplis entre le 12 mars 2020 et la fin de la période d'urgence sanitaire.

Attention, difficultés signalées :

- 1- **En matière de construction/urbanisme** : *il ne s'agit ni d'une suspension des délais, ni même d'une interruption, un **nouveau délai** commençant à courir à la fin de la période définie à l'article premier, avec un butoir de 2 mois. Cette disposition, si elle était maintenue sans exception, pourrait emporter des conséquences catastrophiques pour le secteur de la construction : le délai de recours contre un permis de construire pourrait se trouver allongé de façon inconsidérée, et alors même que ce délai de recours contre le permis de construire pourrait être pratiquement expiré avant le début de la période précitée¹.*

Le Medef a saisi la Chancellerie de ce problème, une ordonnance rectificative devrait être publiée rapidement pour éviter cet effet négatif.

- 2- **Délais de rétractation** : *le secteur de l'assurance mais également les entreprises du secteur de la vente à distance aux consommateurs ont appelé notre attention sur le problème que soulèverait l'allongement du droit de rétractation :*
 - *En matière d'assurance-vie l'application de cette ordonnance au délai de 30 jours prévu à l'article L 132-5-1 du code des assurances applicable au droit de renonciation comporte, compte tenu des fluctuations actuelles des marchés, un risque substantiel pour le secteur de l'assurance. La FFA a évalué ce risque*

¹ Afin d'éviter un blocage des opérations immobilières, il est suggéré le dispositif suivant :

- **Pour les demandes d'autorisation déposées avant le 12 mars 2020 et dont le délai d'instruction a été suspendu à cette date** : faire repartir le reliquat du délai d'instruction au lendemain de la date de la fin de l'état d'urgence sanitaire (supprimer le délai d'un mois supplémentaire) ;
- **Pour les demandes déposées pendant l'état d'urgence** : faire partir le délai d'instruction au lendemain de la date de la fin de l'état d'urgence sanitaire (supprimer le délai d'un mois supplémentaire) ;
- **Pour les permis délivrés et affichés avant le 12 mars 2020**, dont la purge du délai de recours des tiers a déjà démarré : prévoir que ce délai de recours est suspendu (et non interrompu) au 12 mars et que le reliquat du délai recommencera à courir au lendemain de la date de fin de la période de confinement ;
- **Pour les permis expressément délivrés jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire** : prévoir que le délai de recours des tiers commencera à courir au lendemain de la date de fin de la période de confinement, si le panneau d'affichage sur le terrain est implanté à cette date, ou à la date d'affichage du permis sur le terrain.

La Chancellerie n'exclut pas toutefois d'ajouter 5 jours francs qu'elle juge nécessaires à la remise en marche des services publics.

financier entre 700 à plus d'un milliard d'euros, projection chiffrée communiqué à la DG Trésor et a en conséquence demandé que cette ordonnance ne s'applique pas à l'article L 132-5-1 du code des assurances. Ce problème a été reporté à la DG Trésor et à la Chancellerie.

- Dans la vente à distance aux consommateurs, *si le mécanisme de report prévu s'appliquait également au droit de rétractation (durée et point de départ de l'exercice du droit pour le consommateur), cette application emporterait de nombreux contentieux. Des mesures doivent être envisagées pour la mise en œuvre du droit (délais de retour du bien et de remboursement par le professionnel) et non pour étendre le délai du droit de rétractation de 14 jours non impacté par la situation actuelle.*

Ce point a été soumis à la DGCCRF par le MEDEF

En réaction à notre alerte, la Chancellerie nous indique que l'ordonnance rectificative va exclure les délais de rétractation du champ de l'ordonnance.

- 3- **Dans l'industrie pharmaceutique**, *certaines déclarations qui doivent être faites auprès de l'ANSM dans des délais très courts à compter de la connaissance de l'évènement (effet indésirables, effet hors AMM) sont en principe visées par cet article.*

Or dans la mesure où ces déclarations impliquent des enjeux de santé publique, l'industrie pharmaceutique estime qu'il devrait y avoir une dérogation spécifique.

L'attention de l'ANSM a été appelée sur ce point par le LEEM.

Quelles règles pour les mesures administratives ou juridictionnelles ? (art 3)

Une prorogation de plein droit (c'est-à-dire sans aucune formalité nécessaire) **de deux mois maximum à compter d'un mois après la fin de la période d'urgence sanitaire est prévue pour :**

- les mesures conservatoires, d'enquête, d'instruction, de conciliation ou de médiation,
- les mesures d'interdiction ou de suspension (qui n'ont pas été prononcées à titre de sanction),
- les autorisations, permis et agréments (délivrés par les autorités administratives),
- les mesures d'aide, d'accompagnement ou de soutien aux personnes en difficulté sociale (accompagnement social personnalisé, accompagnement judiciaire, aide éducative à domicile),
- les mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial.

A noter que :

- les dispositions s'appliquent aux mesures prononcées par l'ensemble des autorités juridictionnelles et administratives, **y compris les autorités ordinales ou de régulation professionnelles** (pouvant être assimilées à des autorités juridictionnelles ou administratives) ;
- le juge ou l'autorité compétente peut modifier ou mettre fin aux mesures.

Exemples :

- allongement des délais en matière de médiation : le médiateur du tourisme est actuellement saisi de nombreuses demandes, ce délai supplémentaire devrait lui permettre de les traiter.
- la HATVP vient d'annoncer que les déclarations des responsables publics et des représentants d'intérêts devront se faire dans **un délai de 3 mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire.**

Quelles conséquences sur les contrats ? (art 4 et 5)

Astreintes, clauses pénales, clauses résolutoires, clauses de déchéance (art 4)

Les astreintes prononcées par les juridictions ou les autorités administratives et les clauses contractuelles ayant pour objet de sanctionner l'inexécution d'une obligation dans un délai déterminé (astreintes contractuelles, clauses pénales, clauses résolutoires, clauses de déchéance) **sont réputées ne pas produire d'effet entre le 12 mars 2020 et la fin de la période de crise sanitaire (+ 1 mois).**

Cela signifie que :

- lorsque l'exécution d'une obligation devait intervenir durant la période d'urgence sanitaire, **la clause contractuelle sanctionnant le non-respect de l'obligation dans le délai imparti ne produit pas son effet pendant la période d'urgence sanitaire (+ 1 mois) ;**
- à la fin de la période d'urgence sanitaire (+ 1 mois), **le débiteur d'une obligation contractuelle qui devait intervenir pendant la période d'urgence sanitaire devra exécuter son obligation dans un délai d'un mois** (soit 2 mois après la fin de la période d'urgence sanitaire), **sous peine d'être sanctionné contractuellement** (les clauses pénales, résolutoires ou autres produiront en effet des effets) ;
- **le cours des astreintes et des clauses pénales qui avaient commencé à courir avant le 12 mars 2020 est suspendu pendant la période d'urgence sanitaire** et reprendra un mois après la fin de cette période.

Attention : *difficulté identifiée en matière de construction :*

À la lecture de ce texte, on voit par exemple pour les chantiers de construction que si une date pénalisable tombe durant la période d'urgence sanitaire, la sanction ne peut être appliquée, ni pénalité de retard ni résiliation

Ex : une date de livraison n'est pas respectée, le titulaire ne supportera pas les pénalités et celles-ci ne commenceront à courir qu'un mois après la fin de cette période donc de facto le titulaire a bénéficié d'une prolongation de délai pour cette livraison

On peut se trouver dans une autre situation, celle où il n'y a pas de date pénalisable durant la même période d'urgence sanitaire et donc pas de sanction à appliquer mais pour autant l'impossibilité de travailler durant cette période, ne permettra pas de respecter les délais qui viendraient à échéance postérieurement à la période d'urgence

Ex : un chantier doit être livré au 20 juin 2020, la période d'urgence s'arrête au 1^{er} mai 2020 ce qui implique que du 12 mars au 1^{er} mai, le titulaire n'a pu exécuter son obligation car il n'a pu faire intervenir son personnel dans des conditions de sécurité satisfaisante notamment en l'absence de moyens de protection ou de mesures de sécurité adéquates, il lui est impossible de rattraper entre le 1^{er} mai et le 20 juin le retard pris durant la période d'urgence

Néanmoins à la lecture du texte il pourrait être pénalisé donc cette ordonnance ne lui apporte rien

On voit ainsi que pour des situations de fait identiques ou très similaires, la solution pourrait être très différente en fonction de l'existence ou non d'une date pénalisable durant la période d'urgence

La solution serait en fait de consentir un droit à prolongation de délai égal à la durée de la période d'urgence augmenté d'un mois au lieu de seulement prévoir l'exonération de l'application des clauses pénales ou résolutoires durant cette même période

À défaut la portée de l'ordonnance est très faible et aboutit à des solutions opposées selon qu'un chantier s'arrête durant cette période ou se poursuit au-delà

Dans le premier cas, il n'y a pas de sanction

Dans le second il serait possible d'appliquer les clauses pénales alors que l'origine de ce retard est la même que dans le cas précédent

On observera que l'article 6 de l'ordonnance n°319 pour les contrats publics mentionne une suspension des délais

En cas de difficultés d'exécution du contrat, les dispositions suivantes s'appliquent, nonobstant toute stipulation contraire, à l'exception des stipulations qui se trouveraient être plus favorables au titulaire du contrat :

1° Lorsque le titulaire ne peut pas respecter le délai d'exécution d'une ou plusieurs obligations du contrat ou que cette exécution en temps et en heure nécessiterait des moyens dont la mobilisation ferait peser sur le titulaire une charge manifestement excessive, ce délai est prolongé d'une durée au moins équivalente à celle mentionnée à l'article 1er, sur la demande du titulaire avant l'expiration du délai contractuel ;

2° Lorsque le titulaire est dans l'impossibilité d'exécuter tout ou partie d'un bon de commande ou d'un contrat, notamment lorsqu'il démontre qu'il ne dispose pas des moyens suffisants ou que leur mobilisation ferait peser sur lui une charge manifestement excessive :

a) Le titulaire ne peut pas être sanctionné, ni se voir appliquer les pénalités contractuelles, ni voir sa responsabilité contractuelle engagée pour ce motif ;

b) L'acheteur peut conclure un marché de substitution avec un tiers pour satisfaire ceux de ses besoins qui ne peuvent souffrir aucun retard, nonobstant toute clause d'exclusivité et sans que le titulaire du marché initial ne puisse engager, pour ce motif, la responsabilité contractuelle de l'acheteur ; l'exécution du marché de substitution ne peut être effectuée aux frais et risques de ce titulaire ;

Ce problème a été reporté à la Chancellerie.

Reconduction tacite et résiliation pendant une période déterminée des contrats (art 5)

Lorsque le contrat ne pouvait être résilié ou dénoncé que pendant une période déterminée, la partie qui n'a pas pu respecter ce délai en raison du covid-19 et de la période d'urgence sanitaire peut bénéficier d'un délai supplémentaire pour résilier le contrat ou s'opposer au renouvellement tacite du contrat.

Ce délai est de deux mois à compter d'un mois après la fin de la période d'urgence sanitaire, soit trois mois au total.

Quelles règles pour les délais et procédures en matière administrative ? (art 6 à 12)

Champ d'application quant aux délais et procédures en matière administrative (art 6)

Une conception extensive de la notion d'autorité administrative est retenue : administration de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics administratifs, des organisations et personnes de droit public et de droit privé chargées d'une mission de service public administratif y compris les organismes de sécurité sociale.

Délais de l'action administrative (art 7)

Les délais de l'action administrative sont suspendus jusqu'à un mois après la fin de la période d'urgence sanitaire. Le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir pendant cette période interviendra à l'achèvement de celle-ci.

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

Délais imposés par l'administration (art 8)

Les délais imposés par l'administration à toute personne pour réaliser des contrôles ou des travaux ou pour se conformer à des prescriptions de toute nature sont suspendus à compter du 12 mars jusqu'à la fin du mois suivant la fin de la période d'urgence sanitaire sauf lorsqu'ils résultent d'une décision de justice.

Le point de départ des délais qui auraient dû commencer à courir pendant cette même période est reporté jusqu'à l'achèvement de celle-ci.

Exceptions au principe de suspension des délais administratifs (art 9)

- **Un décret pourra fixer les catégories d'actes, de procédures et d'obligations pour lesquelles** 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 femme, **le cours des délais reprend.**

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

Le **décret n°2020-383 du 1^{er} avril 2020 pris en application de cet article 9 dans le domaine des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)** procède au dégel des délais de réalisation des prescriptions qui, débutant ou expirant au cours de la période d'urgence sanitaire (+ 1 mois), se sont trouvés suspendus par l'effet de l'article 8 de cette ordonnance.

S'agissant des prescriptions édictées par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), ce dégel ne joue que pour les prescriptions édictées à compter de l'entrée en vigueur du décret jusqu'au terme la période du mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Délais en matière fiscale (art 10)

Une fiche détaillant plus précisément les dispositions relatives aux suspensions et prorogations de délais fiscaux est publiée en parallèle.

En matière de contrôle fiscal :

- les **délais de prescription du droit de reprise** qui arrivent à terme le 31 décembre 2020 sont suspendus 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 la période d'urgence sanitaire ;
- 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 sont suspendus pendant la même période, sans qu'une décision en ce sens de l'autorité administrative soit nécessaire ;**
- les délais applicables en **matière de rescrit** sont suspendus dans les mêmes conditions ;
- des dispositions identiques sont prises pour les **délais de reprise de contrôle et de rescrit prévus par le code des douanes ;**
- les **délais prévus à l'article 32 de la loi n°2018-727 du 10 août 2018** pour un État 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 sont suspendus.

Le report prévu à l'article 2 de l'ordonnance pour les formalités déclaratives 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.

Recouvrement et contestation des créances publiques (art 11)

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 concernant l'ensemble des créances dont le recouvrement incombe aux comptes publics.

Procédures d'enquête publique (art 12)

A compter du 12 mars 2020 et pour la durée de l'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 sont aménagées. **L'autorité compétente peut décider de poursuivre une enquête publique déjà ouverte ou de conduire toute nouvelle enquête publique 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.

Consultation des projets de texte réglementaire en lien avec le covid-19 (art 13)

Les projets de textes réglementaires ayant directement pour objet de prévenir les conséquences de la prorogation du Covid-19 ou de répondre à des situations résultant de l'état d'urgence sanitaire sont dispensés de consultation préalable obligatoire, sous réserve des obligations résultant du droit international et du droit de l'Union européenne, **Les consultations du Conseil d'État et des autorités saisies pour avis conforme sont en revanche maintenues.**