

Covid 19 – Moratoire sur les délais de procédure et de prescription et assouplissement des règles devant les juridictions administratives

14/04/2020

Le 23 mars 2020, le Parlement français a adopté une loi d'urgence instaurant un « état d'urgence sanitaire », déclaré pour une période de deux mois à compter du jour de son entrée en vigueur, c'est-à-dire du 24 mars 2020 au 24 mai 2020 (Loi d'urgence n° 2020-290 du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de Covid-19) (la « **Loi d'urgence** »). Ce délai initial peut être allongé par la loi ou raccourci par décret en Conseil des ministres.

La Loi d'urgence habilite le gouvernement à prendre par ordonnance des mesures générales pour lutter contre le Covid-19, ainsi qu'un certain nombre de mesures spécifiques afin d'assurer la continuité du fonctionnement de l'Etat et de l'économie pendant la durée de la crise.

En particulier, la Loi d'urgence autorise le gouvernement à adapter les délais et procédures applicables devant les autorités administratives et à adapter, interrompre, suspendre ou reporter le terme des délais prévus pour la déchéance d'un droit ou la fin d'un agrément ou d'une autorisation, avec un effet rétroactif au 12 mars 2020 . Le gouvernement peut également modifier les règles qui régissent les procédures applicables devant les juridictions administratives pour la durée de la crise (art. 11 de la Loi d'urgence).

Ces dispositions ont fait l'objet d'une série de 25 premières ordonnances, adoptées en Conseil des ministres le 25 mars 2020 et publiées au Journal Officiel du 26 mars 2020. Certaines ordonnances prévoient notamment un moratoire légal prorogeant certains délais échus pendant la période d'urgence sanitaire, ainsi que des dispositions visant à assouplir les procédures judiciaires.

Si vous avez des questions concernant ce mémorandum, merci de bien vouloir contacter votre interlocuteur habituel, les auteurs suivants ou notre [Covid-19 task force](#).

Pour plus d'informations, consulter notre [Covid-19 Resource Center](#).

Paris

Jean-Yves Garaud
+33 1 40 74 68 76
jgaraud@cgsh.com

Delphine Michot
+33 1 40 74 69 15
dmichot@cgsh.com

Aurèle Delors
+33 1 40 74 69 33
adelors@cgsh.com



La présente note traite de la matière administrative. Il existe des dispositions particulières en matière civile, commerciale, fiscale, douanière, pénale et sociale.

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

1. Période couverte :

L'ordonnance modifie certains délais (identifiés ci-dessous) **échus à compter du 12 mars 2020, pendant la période d'urgence sanitaire et le mois qui suit la fin de cette période** (la « Période couverte »).

Si l'état d'urgence sanitaire devait être maintenu jusqu'au 24 mai 2020, comme la Loi d'urgence le prévoit actuellement, la Période couverte se terminerait donc le 24 juin 2020.

2. Délais concernés :

— **Interruption¹ des délais de procédure ou de prescription** : les actes² prescrits par la loi ou le règlement et devant être accomplis par les administrés avant l'expiration de ces délais sont valables s'ils ont été effectués, à compter de fin de la Période couverte dans le délai légalement imparti pour agir, dans la limite de deux mois.

En pratique le point de départ du délai d'accomplissement des formalités ou procédures concernées est décalé à la fin de la Période couverte et sa durée reste inchangée sauf si elle est supérieure à deux mois.

Cette disposition s'applique à toutes les procédures devant les autorités administratives et les juridictions de l'ordre administratif ainsi qu'aux délais de paiement légaux ou réglementaires « *prescrits en vue de l'acquisition ou de la conservation d'un droit* ».

— Prorogation de certaines mesures prononcées par des autorités administratives (comme l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'autorité de la concurrence ou l'AMF) et juridictionnelles qui arrivent à échéance pendant la Période couverte: sont notamment concernées les mesures « *conservatoires, d'enquête, d'instruction, de conciliation ou de médiation* », « *d'interdiction ou de suspension qui n'ont pas été prononcées à titre de sanction* », et les « *autorisations, permis et agréments* ».

Ces mesures restent en vigueur pour un délai de trois mois suivant la fin l'état d'urgence (deux mois suivant la fin de la Période couverte)³.

3. Dispositions particulières aux délais et procédures en matière administrative :

— **Administrations et organismes concernés** : Les dispositions particulières, ci-après développées, s'appliquent aux administrations de l'Etat, aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics administratifs ainsi qu'aux organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale⁴.

— Suspension des délais de l'action administrative (principe général) :

• **Suspension⁵ des délais qui auraient dû expirer à compter du 12 mars 2020** : les délais

¹ Il s'agit d'une interruption de prescription particulière puisqu'elle ne fait pas nécessairement courir le délai initial dans son intégralité.

² Art. 2 : « *tout acte, recours, action en justice, formalité, inscription, déclaration, notification ou publication prescrit par la loi ou le règlement à peine de nullité, sanction, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité irrecevabilité, péremption, désistement d'office, application d'un régime particulier, non avenu ou déchéance d'un droit quelconque* ».

Sont exclus de cet article 2 les déclarations servant à l'imposition, l'assiette ou la liquidation et au recouvrement des impôts, droits et taxes

³ Art. 3.

⁴ Art. 6.

⁵ Sous réserve des obligations qui découlent d'un engagement international ou du droit de l'Union européenne.

à l'issue desquels une décision, un accord ou un avis des administrations et organismes concernés peut ou doit intervenir ou est acquis implicitement et qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus et expirent à la fin de la Période couverte.⁶

En pratique, par exemple, les décisions implicites de rejet ou d'acceptation qui auraient dû naître de l'expiration d'un délai à compter du 12 mars 2020 sont réputées intervenir à l'issue de la Période couverte.

- Report du point de départ des délais qui auraient dû commencer à courir pendant la Période couverte : Ces délais sont reportés jusqu'à l'achèvement de cette période.⁷

En pratique, le point de départ du délai imparti à l'administration ou l'organisme concernés pour rendre une décision, un accord ou un avis est décalé à la fin de la Période couverte et sa durée reste inchangée.

- **Délais impartis 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** : ces délais sont suspendus à compter du 12 mars 2020 jusqu'à la fin de la Période couverte.⁸
- **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** : lorsqu'ils n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020, ces délais sont, à cette date, suspendus jusqu'à la fin de la Période couverte, sauf lorsqu'ils résultent d'une décision de justice⁹. 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.

— **Exceptions au principe de la suspension des délais**¹⁰ :

- Un décret déterminera 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. Le décret n° 2020-383 du 1er avril 2020 procède ainsi notamment au dégel¹¹ des délais applicables à certaines mesures ou prescriptions ayant pour objet la protection de la santé et de la salubrité publique et la préservation de l'environnement et à certaines décisions de l'Autorité de sûreté nucléaires.
- Un décret pourra également, pour un acte, une procédure ou une obligation, fixer une date de reprise du délai, à condition d'en informer les personnes concernées.

— **Suspension des délais relatifs aux créances dont le recouvrement incombe aux comptes publics** : les délais en cours à la date du 12 mars 2020 ou commençant à courir au cours de la Période couverte (prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité ou déchéance d'un droit ou d'une action) sont suspendus jusqu'au terme d'un délai de deux mois suivant la fin de la Période couverte¹².

- **Adaptation des modalités d'organisation des enquêtes publiques relatives à des projets présentant tout à la fois un intérêt national et un caractère d'urgence** : les enquêtes publiques sont interrompues, sauf lorsque le retard résultant de l'interruption de l'enquête publique

⁶ Art. 7, al. 1^{er}.

⁷ Art. 7, al. 2.

⁸ Art. 7, al. 3.

⁹ Art. 8.

¹⁰ Art. 9.

¹¹ Pour les actes concernés, « *les délais reprennent leur cours à la date d'entrée en vigueur du (...) décret* [portant dérogations au principe de la suspension des délais] », soit à compter du 3 avril 2020.

¹² Art. 11.

ou de l'impossibilité de l'accomplir en raison de l'état d'urgence sanitaire est susceptible d'entraîner des conséquences difficilement réparables dans la réalisation de projets présentant un intérêt national et un caractère urgent. Le cas échéant, l'autorité compétente pour organiser l'enquête publique peut en adapter les modalités en recourant uniquement à des moyens électroniques dématérialisés¹³.

Ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, telle que modifiée par l'ordonnance n° 2020-405 du 8 avril 2020 portant diverses adaptations des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif

1. Organisation et fonctionnement des juridictions administratives :

L'Ordonnance portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif déroge aux dispositions législatives et réglementaires applicables aux juridictions administratives durant la période comprise entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, ce afin d'autoriser un mode de fonctionnement allégé et de permettre la continuité du fonctionnement des juridictions administratives :

— **Composition des formations de jugement assouplies** (adjonction d'un ou plusieurs magistrats en activité au sein des tribunaux administratifs et des cours administratives pour délibérer en cas de vacance ou d'empêchement, désignation de magistrats honoraires et de magistrats ayant le grade de conseiller et une ancienneté minimale de deux ans)¹⁴.

— **Possibilité laissée aux juridictions de publier le rôle des audiences sur le site internet de la juridiction**¹⁵.

— **Publicité des audiences** : le président de la formation de jugement peut décider que l'audience aura lieu hors la présence du public ou que le nombre de personnes admises à l'audience sera limité¹⁶.

— **Possibilité d'entendre les parties par visioconférence ou par téléphone**, dans la mesure où l'identification des parties et la confidentialité des échanges entre les parties et leurs avocats sont assurées¹⁷.

— **Modalités de communication de pièces assouplies** : la communication des pièces, actes et avis aux parties peut être effectuée par tout moyen¹⁸.

— **Possibilité pour le président de la formation de jugement de dispenser le rapporteur public, sur sa proposition, d'exposer à l'audience des conclusions sur une requête**¹⁹.

— **Procédures de référé sans audience** : le juge des référés peut désormais statuer sans audience sur les affaires présentées en référé. Il en informe les parties et fixe la date à partir de laquelle l'instruction sera close.²⁰

Devant les cours d'appel, le président de la cour ou le président de chambre peuvent également statuer sans audience sur les **demandes de sursis à exécution d'un jugement de première instance dont il est fait appel**²¹.

— **Mesures d'instruction** : par exception aux dispositions de l'ordonnance n° 2020-306 précitées qui prorogent les mesures d'instruction prononcées par des autorités juridictionnelles arrivant à échéance pendant la Période couverte jusqu'à l'expiration d'un délai de 3 mois suivant la fin de

¹³ Art. 12.

¹⁴ Art. 3 et 4.

¹⁵ Art. 7, tel que modifié par l'ordonnance n° 2020-405 du 8 avril 2020.

¹⁶ Art. 6.

¹⁷ Art. 7.

¹⁸ Art. 5.

¹⁹ Art. 8.

²⁰ Art. 9.

²¹ Art. 10.

l'état d'urgence sanitaire, le juge peut, lorsque l'affaire est en état d'être jugée ou que l'urgence le justifie, fixer un délai plus bref pour une mesure d'instruction²².

- **Clôture d'instruction** : les mesures de clôture d'instruction dont le terme vient à échéance du 12 mars 2020 jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire sont prorogées de plein droit jusqu'à l'expiration de la Période couverte, à moins que ce terme ne soit reporté par le juge²³. Toutefois, le juge peut, lorsque l'urgence ou l'état de l'affaire le justifie, fixer une date de clôture d'instruction antérieure à la date résultant de la prorogation de plein droit de la mesure²⁴.
- **Publicité des décisions et minutes** : Les décisions peuvent être rendues publique par leur seule mise à disposition au greffe²⁵. Par ailleurs, la minute de la décision peut être signée uniquement par le président de la formation de jugement²⁶.
- **Modalités de notification des décisions assouplies** : lorsqu'une partie est représentée par un avocat, cette notification est valablement accomplie par l'expédition de la décision à l'avocat de la partie qu'il représente. La notification est donc de fait assurée par la mise à disposition sur Télérecours²⁷. Lorsqu'une partie n'est pas représentée par un avocat et n'utilise pas l'application informatique Télérecours ou le téléservice Télérecours citoyens, la notification peut être valablement accomplie par tout moyen de nature à en attester la date de réception²⁸.

2. Délais de recours et délais de jugement :

- **Prorogation (sauf concernant certains recours en matière électorale et de droit des étrangers) des délais de recours** : les délais recours en matière de contestation de décisions administratives qui

auraient dû expirer pendant la période comprise entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire sont prorogés jusqu'à la fin de la Période couverte, dans la limite de deux mois;²⁹

En pratique le point de départ du délai de recours est décalé à la fin de la Période couverte et sa durée reste inchangée sauf si elle est supérieure à deux mois.

- **Report (sauf concernant certains recours en matière électorale et de droit des étrangers) des délais de jugement**: lorsque les délais impartis au juge pour statuer courent ou ont couru en tout ou partie durant la période comprise entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, leur point de départ est reporté au premier jour du deuxième mois suivant la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire.³⁰

Nous sommes à votre disposition pour répondre à toute question que vous pourriez avoir concernant ces nouvelles dispositions.

...

CLEARY GOTTLIEB

²² Art. 16, tel que modifié par l'ordonnance n° 2020-405 du 8 avril 2020.

²³ Art. 16.

²⁴ Art. 16, tel que modifié par l'ordonnance n° 2020-405 du 8 avril 2020.

²⁵ Art. 11.

²⁶ Art. 11.

²⁷ Art. 13.

²⁸ Art. 13, tel que modifié par l'ordonnance n° 2020-405 du 8 avril 2020.

²⁹ Art. 15.

³⁰ Art. 17, tel que modifié par l'ordonnance n° 2020-405 du 8 avril 2020.