

PÔLE JURIDIQUE

Tél. : 03 88 10 34 64

Courriel :

conseil.expertise@cdg67.fr

PROROGATION DES DELAIS ADMINISTRATIFS ECHUS PENDANT L'ETAT D'URGENCE SANITAIRE

Références :

- Loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;
- 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 ;
- Ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de covid-19.

I. La « période juridiquement protégée » : délimitation temporelle des délais et actes concernés

L'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 suscitée a instauré un dispositif de report de divers délais et dates d'échéance.

En effet, elle prévoit une « période juridiquement protégée » pour les délais « qui ont expiré ou qui expirent 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 » (article 1^{er} de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020).

Cette formulation a donné lieu à des divergences d'interprétations quant à la date de la cessation de l'état d'urgence sanitaire.

Cette date de cessation a été fixée par la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 instaurant l'état d'urgence sanitaire qui dispose en son article 4 : « l'état d'urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi [c'est-à-dire le 24 mars] ».

Par conséquent, doit-on considérer que la date de cessation de l'état d'urgence est le 24 mai à minuit ou le 24 mai à 0H ? Dit autrement, doit-on inclure le 24 mai dans cette période ?

Le débat a été clôturé suite à l'arrêt du Conseil d'Etat (CE, 10 avril 2020, Syndicat des avocats de France, n°439903) et à la publication d'une circulaire du ministère de la justice en date du 17 avril 2020 : **la fin de l'état d'urgence est fixée au 23 mai 2020 à minuit.**

Par conséquent, la « **période juridiquement protégée** » court du 12 mars 2020 au 23 juin 2020 à minuit (23 mai + 1 mois)

Remarque :

La date d'achèvement de ce régime dérogatoire devrait toutefois encore être modifiée compte tenu des dernières annonces du Gouvernement. Il est en effet prévu une prolongation de l'état d'urgence sanitaire de deux mois, à savoir jusqu'au 23 juillet à minuit. Il est donc fort probable que la période juridique protégée se poursuive jusqu'au 23 août à minuit. Le CDG 67 ne manquera pas de vous tenir informés de cette éventuelle prolongation.

II. Les délais et actes concernés

Tous les délais et actes administratifs ne sont pas concernés par une éventuelle prorogation des délais, et ce alors même qu'ils expirent dans la période juridiquement protégée.

A. Les dispositions générales relatives à la prorogation des délais

1. Les délais exclus de la prorogation

Ainsi, l'article 1^{er} de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 telle que modifiée par l'ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020 suscitée exclut les

- « *délais dont le respect conditionne l'accès aux corps, cadres d'emploi, emplois ou grades de la fonction publique ainsi que le bénéfice de mutations, détachements, mises à disposition ou autres affectations des agents publics* ».

Ainsi, pour tout ce qui concerne la mobilité des agents publics, il n'y a pas de régime dérogatoire. Il y a lieu dans ce cas de respecter la réglementation en vigueur énoncée dans les textes respectifs.

2. Tous les actes qui auraient dû être accomplis pendant la période juridiquement protégée et dont le non accomplissement emporte des conséquences juridiques prescrites par la loi ou le règlement

L'article 2 de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 suscitée dispose :

« *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 et qui aurait dû être accompli pendant la période mentionnée à l'article 1^{er} sera réputé avoir été fait à temps s'il a été effectué dans un délai qui ne peut excéder, à compter de la fin de cette période, le délai légalement imparti pour agir, dans la limite de deux mois.*
Il en est de même de tout paiement prescrit par la loi ou le règlement en vue de l'acquisition ou de la conservation d'un droit. »

Cela concerne de manière générale tous les actes qui auraient dû être effectués entre le 12 mars et le 23 juin 2020 et dont le défaut d'exécution ou de réalisation emporte des conséquences juridiques expressément prévues.

Inversement, la lettre du texte exclut *a priori* tous les actes qui ne sont pas prescrit « à peine de ... ».

Le dispositif de prorogation mis en place par cet article 2 prévoit qu'un acte qui n'a pas été effectué (ou qui n'a pas pu être effectué) durant la période juridiquement protégée puisse encore être valablement effectué dans le même délai à compter du 24 juin 0h, sans toutefois aller au-delà de deux mois¹.

Juridiquement, ce mécanisme de prorogation n'est ni une interruption, ni une suspension des délais car l'acte peut être réalisé durant la période juridiquement protégée.

Cet article 2 a été complété dernièrement par un alinéa suite à la publication de l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 suscitée comme suit :

« Le présent article n'est pas applicable aux délais de réflexion, de rétractation ou de renonciation prévus par la loi ou le règlement, ni aux délais prévus pour le remboursement de sommes d'argent en cas d'exercice de ces droits. »

Toutefois, le délai de rétractation dans le cadre de la rupture conventionnelle dans la fonction publique fait l'objet d'un régime dérogatoire (voir point B ci-dessous)

3. Les mesures conservatoires d'enquête, d'instruction, de conciliation ou de médiation, d'interdiction, de suspension, d'autorisation, permis et agréments

L'article 3 de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 modifiée par l'ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020 dispose :

« Les mesures administratives ou juridictionnelles suivantes et dont le terme vient à échéance au cours de la période définie au I de l'article 1^{er} [période juridiquement protégée] sont prorogées de plein droit jusqu'à l'expiration d'un délai de deux mois suivant la fin de cette période :

- 1° Mesures conservatoires, d'enquête, d'instruction, de conciliation ou de médiation ;*
- 2° Mesures d'interdiction ou de suspension qui n'ont pas été prononcées à titre de sanction ;*
- 3° Autorisations, permis et agréments ;*
- 4° Mesures d'aide, d'accompagnement ou de soutien aux personnes en difficulté sociale ;*
- 5° Les mesures d'aide à la gestion du budget familial.*

Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'exercice, par le juge ou l'autorité compétente, de ses compétences pour modifier ces mesures ou y mettre fin, ou, lorsque les intérêts dont il a la charge le justifient, pour prescrire leur application ou en ordonner de nouvelles en fixant un délai qu'il détermine. Dans tous les cas, le juge ou l'autorité compétente tient compte, dans la détermination des prescriptions ou des délais à respecter, des contraintes liées à l'état d'urgence sanitaire. ».

¹ Sous réserve de modification suivant la prolongation de l'état d'urgence sanitaire.

Ainsi, l'objectif du législateur est de donner un délai supplémentaire aux autorités administratives pour exercer certaines de leurs compétences. Cet article n'empêche pas les autorités d'agir, mais dans l'hypothèse où elles en auraient été empêchées, elles pourront toujours agir jusqu'à l'expiration d'un délai de 2 mois à compter de la fin de la période juridiquement protégée, soit jusqu'au 23 août 2020 à minuit².

B. Les dispositions particulières aux délais et procédures en matière administrative

Ces dispositions concernent spécifiquement les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs.

a. Suspension des délais à l'issue desquels une décision, un accord ou un avis doit intervenir

L'article 7 de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 modifiée par l'ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020 dispose :

*« Sous réserve des obligations qui découlent d'un engagement international ou du droit de l'Union européenne, **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 [collectivités territoriales + établissements publics] 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} [période juridiquement protégée].***

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} est reporté jusqu'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'au délai de rétractation fixé au titre de la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique prévue par l'article 72 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.*** »

Sous réserve des dispositions de l'article 12, les délais prévus pour la consultation ou la participation du public sont suspendus jusqu'à l'expiration d'une période de sept jours suivant la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisé. »

Ainsi, cet article prévoit la suspension des délais à l'issue desquels l'autorité territoriale doit prendre une décision, sachant qu'en matière de gestion des agents publics, il n'y a pas d'accord tacite ou implicite. En effet, la règle de principe selon laquelle le silence gardé par l'administration vaut acceptation de la demande ne s'applique pas aux relations entre l'administration et ses agents (article L231-4 du code des relations entre le public et l'administration).

La suspension des délais signifie que si ces derniers ont commencé à courir avant le 12 mars 2020, leurs cours s'arrêtent à cette date pour ne reprendre qu'à compter du 24 juin 2020 pour la fraction du délai non écoulée. S'agissant des délais qui auraient dû commencer à courir après le 12 mars, leurs cours ne commenceront à courir qu'à compter du 24 juin 2020 dans leur totalité (là encore ces dates sont susceptibles d'être modifiées suite à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire).

² Sous réserve de modification suite à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire.

L'ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020 est venue modifier l'article 7 de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 pour mentionner expressément que le délai de rétractation dans le cadre de la procédure conventionnelle fait également l'objet d'une suspension. Il s'agit là d'une exception par rapport aux autres délais de rétractation qui sont exclus d'un tel aménagement (voir point 2 ci-dessus).

Pour rappel, le délai de rétractation dans le cadre d'une rupture conventionnelle dans la fonction publique s'exerce dans un délai de 15 jours francs qui commence à courir un jour franc après la signature de la convention de rupture conventionnelle entre les parties. En l'absence de rétractation de l'une des parties dans ce délai, la rupture conventionnelle prend pleinement effet et le fonctionnaire est radié des cadres.

Désormais, que ce délai des 15 jours francs ait commencé à courir avant le 12 mars ou qu'il n'ait jamais eu l'occasion de courir car la signature de la convention est intervenue après le 12 mars, les parties pourront encore exercer leur droit de rétractation à compter du 24 juin 2020, dans le délai restant à courir ou dans sa totalité compte tenu de la date de signature.

De manière générale, cet article est applicable également aux autres délais prévus dans la procédure de rupture conventionnelle. Ainsi, par exemple, lorsqu'un agent a déposé une demande de rupture conventionnelle, après le 12 mars 2020, l'autorité territoriale est en droit de n'organiser le premier entretien qu'à compter du 24 juin 2020 dans le délai compris entre 10 jours francs et 1 mois maximum.

b. Suspension des délais imposés par l'administration à toute personne pour réaliser des contrôles et des travaux ou pour se conformer à des prescriptions de toute nature

L'article 8 de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 dispose :

« Lorsqu'ils n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020, les délais imposés par l'administration, conformément à la loi ou au règlement, à toute personne pour réaliser des contrôles et des travaux ou pour se conformer à des prescriptions de toute nature sont, à cette date, suspendus jusqu'à la fin de la période mentionnée au I. de l'article 1^{er} [période juridiquement protégée], 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 la période mentionnée au I. de l'article 1^{er} est reporté jusqu'à l'achèvement de celle-ci ».

Cet état du droit sur l'aménagement des délais sera très probablement encore modifié pour tenir compte des annonces du Gouvernement quant à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire.