

La lettre de la DAJ

Site éditorial

Rechercher

Archives

n° 292 - 26 mars 2020

RUBRIQUES

- Institutions
- Juridictions
- Commande publique
- Finances publiques
- Marchés
- Entreprises
- Questions sociales

Des dispositions exceptionnelles dans une situation exceptionnelle



Trois lois ont été adoptées en urgence: une loi organique ⁽¹⁾, une loi de finances rectificative ⁽²⁾ et une loi ordinaire ⁽³⁾. La loi ordinaire reporte le deuxième tour des élections municipales, crée un état d'urgence sanitaire pour deux mois, pouvant être prorogé pour un mois après avis d'un conseil scientifique et au-delà par une nouvelle intervention du législateur et habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnances dans une quarantaine de matières. La loi de finances rectificative autorise l'État à accorder sa garantie aux prêts consentis aux entreprises entre le 13 mars et le 31 décembre 2020 et la loi organique suspend les délais de transmission et d'examen de la QPC jusqu'au 30 juin 2020.

Le Gouvernement a préparé ces textes entre le 13 mars et le 17 mars, les cabinets et les services des ministères se relayant jour et nuit sous l'égide du Secrétariat général du Gouvernement pour rédiger la vingtaine d'articles du projet de loi.

Le Conseil d'État a rendu son avis le 18 mars et le Conseil des ministres a délibéré l'après-midi même. Le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté ces textes en trois jours.

Saisi par le Premier ministre le 23 mars, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la loi organique le 26 mars.

Au Conseil des ministres du 25 mars, ont été examinées 25 ordonnances.

Les rubriques de la Lettre de la DAJ reviennent sur ce volet législatif et les actes de niveau réglementaire publiés dans ce contexte.

Le prochain numéro de la Lettre de la DAJ détaillera le contenu des ordonnances délibérées en Conseil des ministres.

Notes

- (1) *Projet de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*
- (2) *Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020*
- (3) *Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*

SOMMAIRE



Institutions

- **Codiv-19 : Mesures législatives prises pour répondre à l'urgence de l'épidémie**
- Covid-19 : Mesures réglementaires prises pour répondre à l'urgence de l'épidémie
- Covid-19 : Mesures relatives au report des élections municipales



Juridictions

- **Mesures juridictionnelles prises pour faire face à l'urgence de la situation sanitaire du Covid-19**



Commande
publique

- **Parution de l'ordonnance d'adaptation des règles de procédure et d'exécution des contrats de la commande publique pendant la crise sanitaire du Covid-19**



Finances
publiques

- **Loi de finances rectificative pour 2020 pour faire face aux impacts économiques de la crise sanitaire du Covid-19**



Marchés

- **Mesures prises par la Commission européenne pour lutter contre le coronavirus**



Entreprises

- **Mesures législatives de soutien aux entreprises face à l'épidémie du coronavirus Covid-19**
- Communication sur les mesures immédiates de soutien aux entreprises face à l'épidémie du Coronavirus Covid-19 mises en place par le Gouvernement



Questions
sociales

- **Le nouveau dispositif d'état d'urgence sanitaire**
- Mesures pour faire face aux conséquences sociales de l'épidémie



INSTITUTIONS



Codiv-19 : Mesures législatives prises pour répondre à l'urgence de l'épidémie

La propagation du virus Covid 19 et les mesures de confinement destinées à enrayer sa diffusion impactent fortement le fonctionnement des administrations.

Afin de garantir l'exercice de leurs droits par les administrés et d'assurer la continuité du fonctionnement des administrations publiques, plusieurs dispositions de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie ⁽¹⁾ autorisent le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour adapter les délais légaux de procédures aux contraintes de la crise sanitaire et assouplir les règles de fonctionnement des autorités administratives. Le délai d'habilitation est de 3 mois.

Le Conseil d'État a estimé, dans son avis du 18 mars 2018 sur le projet de texte qui lui était soumis ⁽²⁾ que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir aux habilitations à légiférer de l'article 38 de la Constitution (CC, n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, cons. 13).

Ainsi, la loi (article 11, I, 2° a) habilite le Gouvernement à modifier les règles relatives aux délais applicables au dépôt et au traitement des déclarations et demandes présentées aux autorités administratives (par exemple délai de consultation préalable à la prise d'une décision par une autorité administrative, délai d'acceptation tacite, etc.).

Ces mesures pourront être rétroactivement applicables à compter du 12 mars 2020 et ne pourront excéder de plus de trois mois la fin des mesures de police administrative prises par le Gouvernement pour ralentir la propagation de l'épidémie.

Une disposition balai dont le champ d'application est volontairement large (b du 2° du I de l'article 11) vise également à permettre la mise en place d'un moratoire général sur tous les délais dont le

terme échoit pendant la période où s'appliquent les mesures de police administrative prises pour lutter contre la propagation du Covid-19.

Le Gouvernement est par ailleurs autorisé (art. 16) à prolonger par ordonnance la durée de validité des documents de séjour remis aux étrangers (carte de séjour, attestation de demande d'asile...) qui expirent entre le 16 mars et 15 mai 2020, dans la limite de six mois.

Enfin, l'article 14 de la loi proroge de manière générale de quatre mois tous les délais pour prendre des ordonnances prévues dans des lois déjà votées/

D'autres dispositions (i du 2° du I de l'article 11) habilent le Gouvernement à assouplir les règles de fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives, y compris les organes dirigeants des autorités administratives ou publiques indépendantes, notamment les règles relatives à la tenue des réunions dématérialisées ou le recours à la visioconférence.

Par ailleurs, compte tenu de l'impossibilité pour certains comptables d'effectuer les contrôles prescrits par la réglementation (par exemple en l'absence de pièces justificatives permettant de vérifier la régularité de la dépense), la loi (h du 1° du I de l'article 11) permet de déroger aux dispositions de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963) relatives à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

Enfin, la loi (8° du I de l'article 11) habilite le Gouvernement à prendre toutes mesures relevant du domaine de la loi en vue d'assurer la continuité des institutions locales, s'agissant notamment des règles de fonctionnement, d'exercice des compétences et budgétaires applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Notes

- ▶ (1) Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19
- ▶ (2) Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie du Covid-19



Covid-19 : Mesures réglementaires prises pour répondre à l'urgence de l'épidémie

Dans l'objectif de freiner l'épidémie, les mesures de gestion ont été graduellement renforcées par le Président de la République et le Gouvernement, sous l'éclairage d'un comité scientifique dans un contexte d'urgence sanitaire constaté par l'OMS le 30 janvier 2020.

PREMIÈRES MESURES DU GOUVERNEMENT :

Dans ce contexte d'urgence sanitaire, des mesures de ont été décidées par plusieurs arrêtés du ministre de la solidarité et de la

santé publique en application de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique qui dispose qu' « *En cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population.* »

Dans un premier temps, les arrêtés du 30 janvier ⁽¹⁾ et du 20 février 2020 ⁽²⁾ n'ont porté que sur les personnes en provenance d'une zone touchée par la maladie. Puis sont venues les dispositions applicables à l'ensemble du territoire : arrêté du 4 mars modifié ⁽³⁾ par l'arrêté du 6 mars 2020 ⁽⁴⁾ puis les arrêtés du 9 mars 2020 du 13 mars 2020 (interdiction de rassemblement de 5000, 1000 et 100 personnes en milieu clos), et finalement les arrêtés des 14 mars, 15 mars, 16 mars, 17 mars et 19 mars 2020 qui contiennent des mesures de police restrictives des libertés pour limiter la propagation du virus Covid-19 et leurs dérogations.

L'arrêté du 14 mars 2020 ⁽⁵⁾, complété par les arrêtés du 15 mars ⁽⁶⁾ et du 16 mars 2020 ⁽⁷⁾, a prescrit la fermeture jusqu'au 15 avril 2020 des lieux recevant du public non indispensables à la vie de la nation (notamment, les salles d'auditions, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiple, les magasins de vente et centres commerciaux, les bibliothèques, les salles d'exposition, les établissements sportifs couverts, les chapiteaux, les établissements d'enseignement les établissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacances, centres de loisirs sans hébergement).

L'accueil des mineurs de moins de 16 ans a été suspendu du 16 au 29 mars 2020 dans les crèches, écoles, collèges, lycées et universités, à l'exception des enfants de soignants.

L'arrêté du 14 mars 2020 interdit également les rassemblements de plus de 100 personnes, que ce soit dans milieu clos ou ouvert et aux navires de croisière et aux navires à passagers transportant plus de 100 passagers de faire escale en Corse, et de faire escale ou de mouiller dans les eaux intérieures et les eaux territoriales des départements et régions d'outre-mer, ainsi que de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, et Wallis-et-Futuna, sauf dérogation accordée par le représentant de l'État compétent pour ces mêmes collectivités.

En revanche, l'arrêté fixe en annexe les activités qui pourront se poursuivre : les commerces alimentaires, les pharmacies, les banques, les stations-services ou de distribution de la presse. Des exceptions ont été prévues à l'interdiction d'activité des bars et restaurants : la possibilité de maintenir le « *room service* » des restaurants et bars d'hôtel; l'activité de vente à emporter et de livraison des restaurants et débits de boissons. Enfin, la restauration collective sous contrat n'est pas concernée.

La liste des établissements et activités non concernés par l'obligation de fermeture et le régime qui leur est applicable en fonction de leurs spécificités sont précisés par l'arrêté du 16 mars 2020.

Les établissements de culte sont autorisés à rester ouverts. Sont autorisés les rassemblements ou réunions de moins de 20 personnes au sein des établissements de cultes lors des cérémonies funéraires. L'arrêté permet aux pharmacies d'officine de dispenser, dans le cadre de la posologie initialement prévue et lorsque la durée de validité d'une ordonnance renouvelable est expirée, un nombre de boîtes par ligne d'ordonnance garantissant la poursuite du traitement jusqu'au 31 mai 2020.

L'arrêté du 17 mars 2020 ⁽⁸⁾ suspend, pour les mêmes motifs, la tenue des concours et examens nationaux ; ils pourront néanmoins être tenus à distance lorsque la nature des épreuves et les conditions de leur organisation le permettent. Il organise la distribution de masques de protection aux professionnels les plus exposés dans le respect des priorités définies au niveau national et prévient une consommation excessive de paracétamol en encadrant sa distribution.

Un arrêté du 19 mars 2020 ⁽⁹⁾ complète pour étendre l'interdiction d'escale des navires de croisière et à passagers non réguliers transportant plus de 100 passagers aux ports français continentaux

de Méditerranée, Atlantique, Manche et mer du Nord (l'interdiction ne valait jusqu'ici que pour la Corse et l'Outre-mer). L'arrêté indique également aux entreprises de transport public collectif routier, guidé ou ferroviaire de voyageurs les dispositions qu'elles doivent prendre pour éviter la propagation du Coronavirus (désinfection de chaque véhicule ou matériel roulant au moins une fois par jour, affichage à bord de chaque véhicule des mesures barrières, etc.).

Le ministère de l'économie et des finances a mis en ligne un guide rassemblant les précautions sanitaires à respecter dans le cadre de la livraison de repas à domicile qui reste autorisée pourvu qu'elle se fasse sans contact, afin d'assurer une protection maximale des personnes qui préparent les repas, des livreurs et des clients

Conformément aux dispositions du code de la santé publique, la justification des mesures prises en vertu de l'article L. 3131-1 fera l'objet d'un examen périodique par le Haut Conseil de la santé publique.

DEUXIÈME VAGUE DE MESURES DU GOUVERNEMENT :

Ces mesures, prises sur le fondement des pouvoirs de police générale du Premier ministre, au vu des circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de Covid 19, ont été détaillées dans le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 ⁽¹⁰⁾ portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19. Celui-ci prévoit l'interdiction « *jusqu'au 31 mars 2020* » du déplacement de toute personne hors de son domicile à l'exception de ceux réalisés « *dans le respect des mesures générales de prévention de la propagation du virus et en évitant tout regroupement de personnes* » pour les motifs suivants :

- trajets entre le domicile et le ou les lieux d'exercice de l'activité professionnelle et déplacements professionnels insusceptibles d'être différés ;
- déplacements pour effectuer des achats de fournitures nécessaires à l'activité professionnelle et des achats de première nécessité dans des établissements dont les activités demeurent autorisées par arrêté du ministre ;
- déplacements pour motifs de santé ;
- déplacements pour motifs familial impérieux, pour l'assistance des personnes vulnérables ou pour la garde d'enfants (ce qui inclut les gardes alternées pour les enfants dont les parents sont séparés) ;
- déplacements brefs, à proximité du domicile, liés à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute pratique sportive collective, et aux besoins des animaux de compagnie.

L'article 2 du décret du 16 mars 2020 précise que le préfet est en droit d'adopter des mesures « *plus restrictives en matière de déplacement des personnes lorsque les circonstances locales l'exigent.* »

Le décret précise que les personnes souhaitant bénéficier de l'une de ces exceptions doivent se munir, lors de leurs déplacements hors de leur domicile, d'un document leur permettant de justifier que le déplacement considéré entre dans le champ de l'une de ces exceptions. Il s'agit d'une attestation de déplacement dérogatoire sur l'honneur pouvant être téléchargée sur le site internet du ministère de l'intérieur ou écrite sur papier libre. Une deuxième attestation à disposition des employeurs, est destinée aux personnes qui ne peuvent interrompre leurs activités professionnelles. Elle est valable pendant toute la durée des mesures de confinement et n'a donc pas à être renouvelée tous les jours.

Le décret n° 2020-279 du 19 mars 2020 ⁽¹¹⁾ ajoute trois exceptions à l'interdiction de déplacement des personnes hors de leur domicile en vigueur depuis la publication. Sont donc autorisés, les déplacements résultant d'une obligation de présentation aux services de police ou de gendarmerie nationales ou à tout autre service ou professionnel, imposée par l'autorité de police administrative ou l'autorité judiciaire, les déplacements résultant d'une convocation émanant d'une

juridiction administrative ou de l'autorité judiciaire ou encore les déplacements aux seules fins de participer à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative et dans les conditions qu'elle précise.

Le décret n° 2020-277 du 19 mars 2020 ⁽¹²⁾ détermine les conditions dérogatoires de prise en charge des activités de télésoin réalisées par les infirmiers pour les personnes atteintes du Covid-19 (diagnostic d'infection posé cliniquement ou biologiquement). Ces personnes pourront bénéficier d'activités de télésoin même si elles ne remplissent pas les conditions de droit commun, notamment parce qu'elles n'ont pas réalisé au préalable une consultation en présentiel avec un infirmier.

Ces activités pourront être réalisées en utilisant n'importe lequel des moyens technologiques actuellement disponibles pour réaliser une vidéo-transmission. Lorsque le patient ne dispose pas du matériel nécessaire, les activités de télésoin peuvent être effectuées par téléphone. Le texte prévoit également une exonération du ticket modérateur sur les téléconsultations réalisées pour les personnes dont le diagnostic d'infection à Covid-19 a été posé ou les personnes suspectées d'être infectées ainsi que pour les actes de télésoin infirmier. Les dispositions du décret peuvent être mises en oeuvre jusqu'au 31 mai 2020.

Le décret n° 2020-264 du 17 mars 2020 ⁽¹³⁾ crée une contravention de la 4e classe en cas de violation des interdictions ou en cas de manquement aux obligations édictées par le décret du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19 (D. n° 2020-260, 16 mars 2020), ainsi qu'en cas de méconnaissance des mesures prises sur son fondement. La procédure de l'amende forfaitaire est applicable. Le montant de l'amende forfaitaire et de l'amende forfaitaire majorée s'élèvent respectivement à 135 € et 375 €. Le décret entre en vigueur immédiatement à compter de sa publication.

Enfin, présenté lors d'un Conseil des ministres spécial du 17 mars

2020, le décret n° 2020-267 du 17 mars 2020 ⁽¹⁴⁾ reporte le second tour de l'élection des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, initialement prévu le 22 mars 2020, pour les quelque 4 922 communes dont les conseillers municipaux n'ont pas été entièrement désignés dès le premier tour. Il entre en vigueur le jour de sa publication. Ce décret s'inscrit en cohérence avec les précédentes dispositions qui ont conduit le Gouvernement à limiter fortement les déplacements des personnes hors de leurs domiciles.

Les mesures sont soumises au régime général de la police administrative. L'article L. 3131-1 du code de la santé publique prévoit qu'elles doivent viser l'intérêt de la santé publique et avoir comme finalité de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population, ce qui est le cas en l'espèce. Par ailleurs, elles doivent, aussi sous contrôle du juge, être proportionnées aux risques courus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Le Conseil d'État a été saisi, le 22 mars, d'un référé-liberté introduit par le syndicat Jeunes Médecins afin que le Gouvernement prenne des mesures beaucoup plus sévères de confinement dans le cadre de la lutte contre le coronavirus. Statuant au contentieux, le Conseil d'État a rejeté la demande de confinement total et enjoint au Gouvernement de préciser la portée de certaines interdictions, notamment la dérogation au confinement pour raison de santé. Compte tenu des enjeux majeurs pour la santé, il devra également réexaminer le maintien de la dérogation pour déplacements brefs à proximité du domicile. Enfin, le Gouvernement devra évaluer les risques pour la santé publique du maintien en fonction des marchés ouverts compte tenu de leurs tailles et de leur niveau de fréquentation.

Tirant les conséquences de cette décision, le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 renforce et compile les règles de confinement définies depuis le 16 mars.

Notes

- ▶ (1) Arrêté du 30 janvier relatif à la situation des personnes ayant séjourné dans une zone atteinte par l'épidémie de virus 2019-nCov
- ▶ (2) Arrêté du 20 février 2020 relatif à la situation des personnes ayant séjourné dans une zone atteinte par l'épidémie de virus covid-19
- ▶ (3) Arrêté du 4 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19
- ▶ (4) Arrêté du 6 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19
- ▶ (5) Arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19
- ▶ (6) Arrêté du 15 mars 2020 complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19
- ▶ (7) Arrêté du 16 mars 2020 complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19
- ▶ (8) Arrêté du 17 mars 2020 complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19
- ▶ (9) Arrêté du 19 mars 2020 complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19
- ▶ (10) Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19
- ▶ (11) Décret n° 2020-279 du 19 mars 2020 modifiant le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19
- ▶ (12) Décret n° 2020-277 du 19 mars 2020 modifiant le décret n° 2020-73 du 31 janvier 2020 portant adoption de conditions adaptées pour le bénéfice des prestations en espèces pour les personnes exposées au coronavirus
- ▶ (13) Décret n° 2020-264 du 17 mars 2020 portant création d'une contravention réprimant la violation des mesures destinées à prévenir et limiter les conséquences des menaces sanitaires graves sur la santé de la population
- ▶ (14) Décret n° 2020-267 du 17 mars 2020 portant report du second tour du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, initialement fixé au 22 mars 2020 par le décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019
- ▶ (15) Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire



Codiv-19 : Mesures relatives au report des élections municipales

À l'issue du premier tour des élections municipales organisées dans 35 065 communes ou secteurs le 15 mars 2020, les conseils municipaux ont été intégralement renouvelés dans 30 143 d'entre elles soit 86 % du total des communes. Dans 3 253 communes, seule une partie du conseil municipal a pu être élue ; il n'y a eu aucun élu dans 1 669 communes ou secteurs.

Dans un contexte de crise sanitaire aigüe, il a été décidé de reporter le second tour de ces élections au plus tard au mois de juin 2020. Ce report du second tour d'un scrutin politique est sans précédent dans notre histoire politique contemporaine.

Aucune norme de valeur supra législative n'interdit de reporter un second tour d'élection, toutefois, la jurisprudence constitutionnelle impose, s'agissant notamment de la prorogation des mandats électifs, de justifier de ces mesures par un motif d'intérêt général suffisant et à la condition que le report envisagé ne dépasse pas eu égard aux circonstances qui le justifient, un délai raisonnable.

Les exigences constitutionnelles d'égalité devant le suffrage, de sincérité du scrutin ainsi que de périodicité raisonnable d'exercice du suffrage encadre également l'hypothèse, inédite dans son principe et dans ses proportions, de suspension d'une élection entre deux tours de scrutin.

La loi d'urgence du 23 mars 2020 ⁽¹⁾ vise à concilier l'expression la plus récente du droit de suffrage avec les impératifs de continuité du fonctionnement des institutions en définissant le fonctionnement des organes délibérants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) jusqu'au second tour.

En ce qui concerne la prorogation des mandats, le titre III de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie du Codiv-19 énonce qu'un second tour est nécessaire pour attribuer les sièges qui n'ont pas été pourvus. Ce second tour initialement prévu le 22 mars 2020 est reporté au plus tard en juin 2020.

Dans tous les cas, l'élection régulière des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon élus dès le premier tour organisé le 15 mars reste acquise conformément à l'article 3 de la Constitution.

En principe, dans les communes pour lesquelles le conseil municipal a été élu au complet, les conseillers municipaux conservent leurs mandats jusqu'à l'entrée en fonction des conseillers municipaux élus au premier tour. Lorsque le conseil municipal n'a pas été élu au complet, les conseillers en exercice conservent leurs mandat jusqu'au second tour.

Si la situation sanitaire ne permet pas l'organisation du second tour au

plus tard au mois de juin 2020, le mandat des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains concernés est prolongé pour une durée fixée par la loi.

La loi détermine aussi les modalités d'entrée en fonction des conseillers municipaux élus dès le premier tour dans les communes de moins de 1 000 habitants pour lesquels le conseil municipal n'a pas été élu au complet.

La loi tire également les principales conséquences du report du second tour au mois de juin en fixant la date de candidature au plus tard au mardi qui suit la publication du décret de convocation ainsi que le début de la campagne électorale officielle au deuxième lundi précédant le second tour et en précisant les modalités de prise en charge financière par l'État du surcoût que représente le report du second tour des élections municipales pour les candidats.

Elle habilite également le Gouvernement à prendre par ordonnance toute autre mesure relevant du domaine de la loi permettant d'adapter le droit électoral jusqu'au second tour (fonctionnement des organes délibérants, dépôt des candidatures et organisation du scrutin, financement, campagne électorale, outre-mer, etc.).

Enfin, la loi proroge les mandats des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires au plus tard jusqu'à la date d'organisation du second tour des élections municipales fixé en application de l'article 1^{er} de la loi.

Plusieurs mesures d'urgence et d'adaptation à la lutte contre l'épidémie sont également prévues afin de faciliter les conditions du quorum (1/3 des membres au lieu la moitié ; les conseillers municipaux pourront détenir deux pouvoirs chacun, contre un seul en l'état du droit).

Dans son avis du 18 mars 2020 ⁽²⁾, le Conseil d'État a estimé eu égard à la nature et à la gravité du risque, qui rendent nécessaires des mesures de confinement et imposent en particulier d'interdire la tenue de rassemblements publics et de limiter les contacts entre les personnes, que ce motif doit être regardé comme impératif.

Il estime en outre que le projet de loi qu'il lui a été soumis est assorti de garantie puisque le report des élections est strictement encadré dans le temps, le second tour devant se tenir dans un délai de trois mois. En outre, la représentation nationale se verra communiquer au plus tard le 23 mai 2020 par le Gouvernement un rapport émanant de scientifiques lui permettant d'évaluer l'évolution de l'épidémie et les risques sanitaires attachés à la tenue du second tour et de la campagne électorale le précédant.

Notes

- ▶ (1) Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19
- ▶ (2) Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie du Covid-19





JURIDICTIONS



Mesures juridictionnelles prises pour faire face à l'urgence de la situation sanitaire du Covid-19

Pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire du Covid-19 sur l'organisation et les délais juridictionnels, plusieurs dispositions adoptées par les pouvoirs publics visent à garantir le maintien du service public de la justice et organise un moratoire sur les délais, les recours et la prescription.

Délibéré en Conseil des ministres le 18 mars 2020 ⁽¹⁾, définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 21 mars 2020, transmis au Conseil constitutionnel le 23 mars, le projet de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a pour objet de suspendre jusqu'au 30 juin 2020 le délai d'examen au stade du filtre des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) par le Conseil d'État et la Cour de cassation ainsi que celui dans lequel le Conseil constitutionnel statue sur une question transmise. Par une décision du 26 mars 2020 ⁽²⁾, le Conseil Constitutionnel déclare la loi organique conforme à la Constitution et juge que l'adoption de la loi ne viole pas les règles de procédure prévues à l'article 46 de la Constitution au regard des circonstances particulières de son adoption.

Sont ainsi suspendus jusqu'à cette date :

- Le délai impératif de trois mois au terme duquel les deux cours suprêmes – le Conseil d'État et la Cour de cassation – doivent statuer sur la QPC transmise par les juridictions du fond ⁽³⁾⁽⁴⁾ ou dont elles ont été directement saisies à l'occasion d'une instance pendante devant elles. À défaut d'examen dans ce délai, la QPC est transmise d'office au Conseil constitutionnel ⁽⁵⁾. La suspension du délai doit pallier les difficultés prévisibles rencontrées dans le contexte épidémique par les juridictions suprêmes pour respecter ce délai organique qui risquerait sinon de conduire à des transmissions d'office au Conseil constitutionnel nombreuses et quasi-systématiques ;
- Le délai indicatif de trois mois au terme duquel le Conseil constitutionnel se prononce sur la QPC transmise ⁽⁶⁾.

Les délais de procédure ayant commencé à courir avant la date d'entrée en vigueur de la loi sont suspendus et reprendront leur cours au 30 juin 2020.

Pour les procédures engagées après la date d'entrée en vigueur de la loi, les délais commenceront à courir à partir du 30 juin 2020.

Ces dispositions ne font pas obstacle à la possibilité pour les juridictions de statuer en moins de temps que la prolongation accordée si l'urgence d'une instance particulière l'exige ou si l'évolution de l'épidémie ou les mesures d'organisation interne le permettent.

Cette dérogation exceptionnelle découle de la même préoccupation que les mesures figurant dans la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 habilitant le Gouvernement à suspendre ou proroger certains délais de procédure devant les juridictions administratives et judiciaires.

La loi ordinaire d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ⁽⁷⁾ habilite le Gouvernement, dans son 2° de l'article 11, à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires afin d'adapter la procédure pénale.

À l'exception des mesures privatives de liberté et des sanctions, le projet de loi permet d'adapter les délais qui sont prévus sous peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, déchéance d'un droit, fin d'un agrément ou d'une autorisation ou cessation d'une mesure, pour une durée ne pouvant excéder plus de trois mois la fin des mesures de police administrative avec effet rétroactif au 12 mars 2020.

Le projet de loi permet également d'adapter – sans exclusion des mesures privatives de liberté et des sanctions :

- les règles de la compétence territoriale – c'est-à-dire les règles de répartition géographique des juridictions compétentes pour connaître d'un litige – et les formations de jugement des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire ;
- les règles relatives aux délais de procédure et de jugement, à la publicité des audiences et à leur tenue ;
- le recours à la visioconférence devant les juridictions administratives et judiciaires ;
- les modalités de saisine de la juridiction et l'organisation du contradictoire devant les juridictions.

Le déroulement des gardes à vues sera adapté notamment pour permettre l'intervention à distance de l'avocat et la prolongation de la garde à vue pour au plus la durée légalement prévue sans présentation de la personne devant le magistrat compétent.

Concernant la détention provisoire et les assignations à résidence sous surveillance électronique, l'habilitation permettra d'allonger les délais au cours de l'instruction et en matière d'audiencement « *pour une durée proportionnée à celle de droit commun et ne pouvant excéder trois mois en matière délictuelle et six mois en appel ou en matière criminelle* » et de prolonger ces mesures sur réquisition écrites du parquet et après observations écrites de la personne et de son avocat.

Les modalités d'affectation des détenus dans les établissements pénitentiaires seront assouplies ainsi que les modalités d'exécution des fins de peine.

Pour les mineurs délinquants, le projet de loi prévoit la possibilité d'aménager les règles relatives à l'exécution des mesures de placement et autres mesures éducatives prises en application de l'ordonnance n° 45 174 du 2 février 1945.

Le projet de loi habilite également le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires afin de déterminer un moratoire en matière civile. Cela doit permettre d'éviter les sanctions résultant de l'échéance du terme ou de l'expiration d'un délai. Pour

les juridictions connaissant une réduction de leur activité, le moratoire permettra de reporter le traitement des affaires au fond. Pour les affaires civiles, la cour d'appel de Paris continue de traiter seulement les contentieux dits essentiels, c'est-à-dire les référés en matière civile visant l'urgence et les audiences de privation de liberté en matière civile (hospitalisation sous contrainte, rétention des étrangers) (8).

Par une circulaire du 14 mars 2020 (9), le ministère de la Justice a publié le plan de continuité de l'activité en matière pénale et en

matière civile, dont certaines directives sont précisées au niveau législatif dans le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

Par ailleurs, le Conseil d'État a annoncé que toutes les séances de jugement sont annulées à l'exception de certains référés (10). Pour la Cour de cassation, le traitement par la chambre criminelle des dossiers à délais (détentions provisoires, MAE, instructions, extraditions) continuera d'être assuré (11).

Notes

- ▶ (1) *Projet de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*
- ▶ (2) *Décision de conformité n° 2020-799 DC du 26 mars 2020 portant sur la loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*
- ▶ (3) *Article 23-4 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*
- ▶ (4) *Dernier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*
- ▶ (5) *Procédure de dessaisissement de l'article 23-7 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*
- ▶ (6) *Article 23-10 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*
- ▶ (7) *Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*
- ▶ (8) *Le fonctionnement de la Cour d'appel de Paris*
- ▶ (9) *Circulaire du 14 mars 2020 relative à l'adaptation de l'activité pénale et civile des juridictions aux mesures de prévention et de lutte contre la pandémie COVID-19*
- ▶ (10) *Mesures prises par le Conseil d'Etat dans le cadre de la lutte contre la propagation du Coronavirus COVID-19*
- ▶ (11) *Mesures prises par la Cour de cassation dans le cadre de la lutte contre la propagation du Coronavirus COVID-19*



COMMANDE PUBLIQUE



Parution de l'ordonnance d'adaptation des règles de procédure et d'exécution des contrats de la commande publique pendant la crise sanitaire du Covid-19

Afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et aux conséquences des mesures prises pour limiter cette propagation et notamment pour soutenir les entreprises qui rencontrent des difficultés dans l'exécution des contrats publics, la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure adaptant « les règles de passation, de délais de paiement, d'exécution et de résiliation, notamment celles relatives aux pénalités contractuelles, prévues par le code de la commande publique ainsi que les stipulations des contrats publics ayant un tel objet ».

Sur le fondement de cette habilitation, l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 ⁽¹⁾⁽²⁾ adapte les règles de procédure et d'exécution des contrats publics afin de permettre aux autorités contractantes et aux opérateurs économiques de faire face aux difficultés qu'ils rencontrent pendant l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. L'ordonnance comprend une série de mesures destinées à faciliter la conclusion des contrats publics, à protéger les entreprises titulaires de contrats qui ne seraient pas en mesure de les exécuter et à permettre aux autorités contractantes qui le peuvent d'aider ces entreprises.

Les délais des procédures de passation en cours sont prolongés et les modalités de mise en concurrence sont aménagées pour permettre aux entreprises de candidater ou de soumissionner malgré les mesures de confinement décidées par le Gouvernement pour faire

face à l'épidémie de Covid-19.

Les contrats dont la durée d'exécution arrive à échéance pendant cette période peuvent être prolongés au-delà de la durée maximale fixée par le code de la commande publique. Les délais d'exécution doivent être adaptés. Les autorités contractantes sont autorisées à s'approvisionner auprès de tiers nonobstant d'éventuelles clauses d'exclusivité. Des mesures sont également prises pour faire obstacle aux clauses contractuelles relatives aux sanctions pouvant être infligés aux titulaires et prévoir les modalités de son indemnisation en cas de résiliation du contrat ou d'annulation de bons de commande. Il est en outre nécessaire d'assouplir les règles d'exécution financières des contrats de la commande publique, notamment en permettant aux acheteurs de verser des avances d'un montant supérieure au taux maximal de 60 % prévu par le code de la commande publique et de ne pas exiger la constitution d'une garantie à première demande.

Ces mesures ne peuvent être mises en œuvre que dans la mesure où elles sont nécessaires pour faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation. En effet, l'ordonnance ne pose pas de présomption de force majeure, laquelle ne peut être qualifiée qu'au cas par cas. Il appartient aux autorités contractantes et aux opérateurs économiques de démontrer que les difficultés qu'ils rencontrent du fait de l'épidémie ne permettent pas de poursuivre les procédures ou l'exécution des contrats

Notes

- ▶ (1) Ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19
- ▶ (2) Fiche technique de la Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers relative à l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020





FINANCES PUBLIQUES



Loi de finances rectificative pour 2020 pour faire face aux impacts économiques de la crise sanitaire du Covid-19

La loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 ⁽¹⁾ vise à répondre à la crise économique induite par la crise sanitaire du Covid-19 et à réviser les prévisions de la loi de finances initiale pour 2020. Délibérée en Conseil des ministres le 18 mars 2020, cette loi de finances a été, dans des circonstances exceptionnelles, adoptée à l'Assemblée nationale le 19 mars 2020 et par le Sénat le 20 mars 2020.

Un soutien financier est apporté aux entreprises et aux salariés par :

- la mise en place d'une garantie de prêts à hauteur de 300 Mds€, pour tous les nouveaux prêts octroyés par des établissements de crédits entre le 16 mars et le 31 décembre 2020 à des entreprises immatriculées en France. La garantie ne pourra bénéficier qu'aux prêts remplissant un ensemble de conditions qui seront fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie. L'établissement de crédit Bpifrance Financement SA, dont l'organisation sera revue par ordonnance afin de renforcer sa capacité à accorder des garanties (article 11, I, 2°, h de la loi d'urgence ⁽²⁾) est chargé par l'État d'émettre et de gérer ces garanties en son nom et dans les conditions fixées par une convention. Au niveau européen, le Fonds européen d'investissement pourrait offrir une garantie de 1 Md€ du budget européen ;
- le cofinancement par l'État et l'Unedic de l'activité partielle à hauteur de 5,5 Mds€. Il s'agit de prendre en charge, par une allocation versée à l'employeur, le chômage partiel des salariés. La prise en charge de l'État s'élève aux deux tiers du coût total de l'activité partielle et l'Unedic prend en charge un tiers. Un nouveau programme est créé : n° 356 « *Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire* » et complète les crédits dédiés au dispositif classique de l'activité partielle sur la mission « Travail et emploi ». Le responsable du programme est le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle.
- la mise en place d'un fonds de solidarité pour les très petites entreprises (dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 M€) touchées par les restrictions de déplacement et qui connaîtraient une baisse significative de leur chiffre d'affaires. Le nouveau programme n° 357 « *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* » est doté de 750 M€ par l'État, le montant total de l'aide atteignant 1Md€ avec le concours des Régions à hauteur de 250 M€. Les secteurs éligibles ainsi que les

modalités de l'aide apportée par le fonds de solidarité seront définies par voie réglementaire. Le responsable du programme est le DGFIP.

Outre les autres mesures d'aides indirectes de soutien à l'économie mises en œuvre ⁽³⁾, les crédits ouverts au soutien aux entreprises et aux salariés touchés par la crise relèveront d'une nouvelle mission « *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* » sous la responsabilité du ministre de l'action et des comptes publics. Il s'agit de sanctuariser ces crédits afin de cibler le soutien financier et de ne pas diluer l'impact de la mesure par la mise en place d'un ou plusieurs dispositifs d'exemptions d'impôts.

Dans le cadre des estimations présentées dans la LFR, le déficit public pour 2020 est désormais estimé à 3,9 % du PIB, contre 2,2 % en LFI, soit une dégradation de 1,7 % du PIB. L'hypothèse de croissance en 2020 a été revue à -1 % contre +1,3 % dans le PLF 2020. Dans le budget de l'État, le déficit prévisionnel prévu pour 2020 s'élèverait à -108,5 Md€ contre -93,1 Md€ dans la LFI 2020.

Cela résulte de :

- l'augmentation des dépenses du budget général à hauteur de 6,25 Md€ (englobant les crédits de la nouvelle mission « *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ») ;
- la baisse des recettes fiscales à hauteur de 10,7 Md€ (portée principalement par l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée) ;
- la hausse des recettes non fiscales de 3,5 Md€ (liée à la signature d'une convention judiciaire d'intérêt public avec Airbus ⁽⁴⁾ et des sanctions de l'Autorité de la concurrence) et ;
- la perte des recettes de privatisation à hauteur de 2 Md€.

Il est envisagé un choc négatif allant de -0,2 à -1,4 point de PIB en 2020 pour l'Europe en fonction du degré de contamination des différents pays et des mesures prises pour faire face à la crise.

L'inflation diminuerait à +0,6 % en 2020 après avoir atteint +1,1 % en 2019 compte-tenu principalement de la chute des prix du pétrole et plus généralement de la dégradation des perspectives de croissance mondiale.

Notes

- ▶ (1) Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020
- ▶ (2) Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19
- ▶ (3) Notamment l'étalement des créances fiscales et sociales au bénéfice des entreprises dont l'activité est affectée.
- ▶ (4) Convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) conclue entre le procureur de la République financier près le tribunal judiciaire de Paris

et la société Airbus se le 29 janvier 2020





MARCHÉS



Mesures prises par la Commission européenne pour lutter contre le coronavirus

Au titre de la lutte contre l'épidémie de coronavirus, la Commission européenne a annoncé une série de mesures ⁽¹⁾ pour renforcer les secteurs de la santé publique de chaque État membre et atténuer l'impact socio-économique de la crise sanitaire dans l'Union européenne (UE). Il s'agit avant tout de mesures de coordination entre les États membres et recommandations nécessaires tant dans les domaines de la santé publique, que dans ceux des transports, des contrôles aux frontières, du marché intérieur et du commerce.

La Commission coordonne ainsi des contacts quotidiens entre les ministres européens de la santé et de l'intérieur pour protéger les personnes contre la propagation du virus tout en maintenant la circulation des marchandises. Des mesures concrètes ont été prises pour permettre un approvisionnement adéquat en équipements de protection et en fournitures médicales dans toute l'Europe.

Par ailleurs, la Commission proposera au Conseil d'appliquer la pleine flexibilité prévue par le cadre budgétaire de l'UE, afin que les mesures nécessaires puissent être mises en place pour contenir l'épidémie du coronavirus et en atténuer les effets socio-économiques négatifs.

La Commission européenne a décidé d'étendre à l'échelle du marché intérieur les mesures d'exception ouvertes par le droit des aides d'État permettant aux États d'adopter les mesures nécessaires au soutien du secteur économique. En vertu du paragraphe 3 de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission européenne peut déclarer compatible avec le marché intérieur « *les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre* ». La Commission européenne entend ainsi introduire davantage de flexibilité dans les règles de la concurrence afin de permettre « *aux États membres de garantir la disponibilité de liquidités suffisantes pour les entreprises de tous types et de préserver la continuité de l'activité économique pendant et après la flambée de COVID-19* ».

Dans ce cadre, peuvent être accordés par les États membres sans qu'y fasse obstacle le droit des aides d'État :

- des prêts aux entreprises assortis de taux d'intérêts réduits ;
- des garanties publiques auprès des établissements bancaires afin que ces derniers puissent continuer d'accorder des prêts ;
- des aides directes (subventions directes, avantages fiscaux sélectifs et avances remboursables) jusqu'à 800 000 euros à une entreprise qui présentent des besoins de liquidités urgents.

Par une nouvelle initiative d'investissement présentée en réaction au coronavirus, la Commission propose par divers mécanismes de réallocation d'orienter 37 milliards d'euros issus des programmes relevant de la politique de cohésion à lutte contre la crise provoquée par le coronavirus. La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à approuver rapidement cette proposition, afin qu'elle puisse être adoptée rapidement.

La Commission européenne entend de plus fournir aux États membres un ensemble cohérent de lignes directrices sur les mesures à prendre aux frontières pour protéger la santé des citoyens tout en permettant la libre circulation des biens essentiels.

Les déplacements non essentiels vers l'UE sont limités temporairement.

La Commission a mis en place un comité de scientifique constitué de spécialistes en épidémiologie et en virologie pour anticiper les événements et élaborer des orientations et des stratégies fondées sur des données probantes.

Enfin, la Commission a annoncé que le mécanisme de gestion des crises ARGUS a été activé : le comité de coordination de crise se réunit régulièrement afin d'assurer une synergie entre l'action de tous les services concernés de la Commission et des agences de l'UE.

Notes

- ▶ (1) *Action de la Commission européenne face au coronavirus*



Sommaire



ENTREPRISES



Mesures économiques d'urgence contenues dans le titre II de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (art. 9 à art. 18)

Pour aider les entreprises à faire face à l'épidémie de Covid-19, la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (1) autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances dans les trois mois suivant sa publication diverses mesures d'urgences économiques.

Mesures de soutien à la trésorerie

L'article 11 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance afin de prévenir et limiter la cessation d'activité des personnes physiques et morales exerçant une activité économique toute mesure d'aide directe ou indirecte. Il s'agira notamment de mettre en place des mesures de soutien à la trésorerie de ces personnes ainsi que de créer un fonds dont le financement sera partagé avec les régions, les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution, la Nouvelle-Calédonie et toute autre collectivité territoriale ou établissement public volontaire.

Mesures relatives au droit du travail

Pour limiter les ruptures des contrats de travail et atténuer les effets de la baisse d'activité, le recours à l'activité partielle sera facilité et renforcé pour toutes les entreprises quelle que soit leur taille, notamment en adaptant de manière temporaire le régime social applicable aux indemnités versées dans ce cadre, en l'étendant à de nouvelles catégories de bénéficiaires, en réduisant, pour les salariés, le reste à charge pour l'employeur et, pour les indépendants, la perte de revenus, en adaptant ses modalités de mise en œuvre, en favorisant une meilleure articulation avec la formation professionnelle et une meilleure prise en compte des salariés à temps partiel.

Les conditions et les modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire à l'allocation journalière de l'assurance maladie seront adaptées.

Une ordonnance pourra permettre à un accord d'entreprise ou de branche d'autoriser l'employeur à imposer ou à modifier les dates de prise d'une partie des congés payés dans la limite de six jours ouvrables. En outre, l'employeur pourra imposer ou modifier unilatéralement les dates des jours de réduction du temps de travail, des jours de repos prévus par les conventions de forfait et des jours de repos affectés sur le compte épargne temps du salarié.

Les entreprises de secteurs particulièrement nécessaires à la sécurité de la Nation ou à la continuité de la vie économique et sociale pourront déroger aux règles d'ordre public et aux stipulations conventionnelles relatives à la durée du travail, au repos hebdomadaire et au repos dominical.

À titre exceptionnel, les dates limites et les modalités de versement des sommes versées au titre de l'intéressement et de la participation ainsi que de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat pourront être modifiées.

L'organisation des élections visant à mesurer l'audience des

organisations syndicales auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés mentionnée (art. L. 2122-10-1 du code du travail) sera adaptée, en modifiant si nécessaire la définition du corps électoral, et, en conséquence, en prorogeant, à titre exceptionnel, la durée des mandats des conseillers prud'hommes et des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles.

Les modalités de l'exercice par les services de santé au travail de leurs missions, notamment le suivi de l'état de santé des travailleurs, seront adaptées, et des règles pour le suivi de l'état de santé des travailleurs qui n'ont pu, en raison de l'épidémie, en bénéficier seront définies.

Les modalités d'information et de consultation des instances représentatives du personnel, notamment du comité social et économique, seront modifiées pour leur permettre d'émettre les avis requis dans les délais impartis, et de suspendre les processus électoraux des comités sociaux et économiques en cours.

Les dispositions relatives à la formation professionnelle seront aménagées, notamment afin de permettre aux employeurs, aux organismes de formation et aux opérateurs de satisfaire aux obligations légales en matière de qualité et d'enregistrement des certifications et habilitations ainsi que d'adapter les conditions de rémunérations et de versement des cotisations sociales des stagiaires de la formation professionnelle.

À titre exceptionnel, les modalités de détermination des durées d'attribution des revenus de remplacement compensant la perte de rémunération d'un salarié suite à une période d'inactivité partielle ou totale seront également adaptées.

Relations commerciales et facilités de paiement

Le Gouvernement est habilité à prendre une ordonnance pour modifier, dans le respect des droits réciproques, les obligations des personnes morales de droit privé exerçant une activité économique à l'égard de leurs clients et fournisseurs ainsi que des coopératives à l'égard de leurs associés-coopérateurs, notamment en termes de délais de paiement et pénalités et de nature des contreparties, en particulier en ce qui concerne les contrats de vente de voyages et de séjours.

Les règles de passation, de délais de paiement, d'exécution et de résiliation, notamment celles relatives aux pénalités contractuelles du code de la commande publique ainsi que les stipulations des contrats publics ayant un tel objet pourront être adaptées par une ordonnance.

Une ordonnance permettra de reporter intégralement ou d'étaler le paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels et commerciaux et de renoncer aux pénalités financières et aux suspensions, interruptions ou réductions de fournitures susceptibles d'être appliquées en cas de non-paiement de ces factures, au bénéfice des microentreprises dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie.

Procédures collectives

Les dispositions du code de commerce sur les difficultés des entreprises et celles du code rural et de la pêche maritime sur le règlement amiable, le redressement et la liquidation judiciaires de l'exploitation agricole seront adaptées par ordonnance afin de prendre en compte les conséquences de la crise sanitaire pour les entreprises et les exploitations.

Simplification des règles de gestion

Une ordonnance simplifiera et adaptera les conditions dans lesquelles les assemblées et les organes dirigeants collégiaux des personnes morales de droit privé et autres entités se réunissent et délibèrent ainsi que les règles relatives aux assemblées générales.

Les règles relatives à l'établissement, l'arrêté, l'audit, la revue, l'approbation et la publication des comptes et des autres documents que les personnes morales de droit privé et autres entités sont tenues

de déposer ou de publier seront simplifiées, précisées et adaptées notamment celles relatives aux délais, à l'affectation des bénéficiaires et au paiement des dividendes.

Banque publique d'investissement

Les dispositions relatives à l'organisation de la Banque publique d'investissement seront adaptées afin de renforcer sa capacité à accorder des garanties.

Mesure pour soutenir le cinéma

L'article 17 de la loi précitée prévoit, à titre exceptionnel, une réduction du délai d'exploitation des films qui faisaient encore l'objet d'une exploitation en salles de spectacles cinématographiques au 14 mars 2020, pour leur permettre une vente anticipée sous forme de DVD ou en ligne. Un récapitulatif des différentes mesures d'aide aux entreprises est consultable sur le site www.economie.gouv.fr ⁽²⁾⁽³⁾.

Notes

- ▶ (1) *Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*
- ▶ (2) *Document récapitulatif des différentes mesures d'aide aux entreprises*
- ▶ (3) *Foire aux questions*



Communication sur les mesures immédiates de soutien aux entreprises face à l'épidémie du Coronavirus Covid-19 mises en place par le Gouvernement

Le ministère de l'économie et des finances détaille dans un document ⁽¹⁾, mis à jour, les mesures immédiates de soutien aux entreprises face à l'épidémie du Coronavirus ainsi que les modalités pour en bénéficier :

- Des délais de paiement d'échéances sociales et/ou fiscales (URSSAF, impôts directs) ;
- Dans les situations les plus difficiles, des remises d'impôts directs pouvant être décidées dans le cadre d'un examen individualisé des demandes ;
- Le report du paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité pour les plus petites entreprises en difficulté ;
- Une aide de 1 500 euros pour les plus petites entreprises, les indépendants, les microentreprises, et aux professions libérales touchés par la crise du coronavirus grâce à un fonds de solidarité financé par l'Etat et les Régions doté d'1 milliard d'euros pour le mois de mars. Les démarches pour en bénéficier sont détaillées dans un document du 25 mars 2020 ⁽²⁾ ;
- La mobilisation de l'État à hauteur de 300 milliards d'euros pour garantir des lignes de trésorerie bancaires dont les entreprises pourraient avoir besoin à cause de l'épidémie. Le dispositif est détaillé dans un document du 24 mars 2020 ⁽³⁾ ;
- Un soutien de l'État et de la Banque de France (médiation du crédit) pour négocier avec sa banque un rééchelonnement des crédits bancaires ;
- Le maintien de l'emploi dans les entreprises par le dispositif de chômage partiel simplifié et renforcé ;
- L'appui au traitement d'un conflit avec des clients ou

fournisseurs par le Médiateur des entreprises ;

- La reconnaissance par l'État et les collectivités locales du Coronavirus comme un cas de force majeure pour leurs marchés publics. En conséquence, pour tous les marchés publics d'Etat et des collectivités locales, les pénalités de retards ne seront pas appliquées.

Un document apporte des réponses détaillées aux problématiques rencontrées par les indépendants (dont les micro-entrepreneurs) ⁽⁴⁾.

Enfin, les start-up peuvent bénéficier de mesures spécifiques ⁽⁵⁾ :

- Une enveloppe de 80 millions d'euros, financée par le Programme d'investissements d'avenir (PIA) et gérée par Bpifrance, afin de financer des « *bridges* » entre deux levées de fonds ;
- Des prêts de trésorerie garantis par l'État pouvant aller spécifiquement jusqu'à deux fois la masse salariale France 2019, ou, si plus élevé, 25 % du chiffre d'affaires annuel comme pour les autres entreprises ;
- Le remboursement accéléré par l'Etat des crédits d'impôt sur les sociétés restituables en 2020, dont le crédit impôt recherche (CIR) pour l'année 2019, et des crédits de TVA ;
- Le versement accéléré des aides à l'innovation du PIA déjà attribuées mais non encore versées, pour un montant total estimé de 250 millions d'euros.

Une foire aux questions est également consultable sur le site internet www.economie.gouv.fr ⁽⁶⁾.

Notes

- ▶ (1) *Document récapitulatif des différentes mesures d'aide aux entreprises*

- ▶ (2) *Gouvernement - Fonds de solidarité - Quelles démarches pour quelles entreprises ?*
- ▶ (3) *Ministère de l'économie et des finances - Prêt garanti par l'État - Quelles démarches pour en bénéficier ?*
- ▶ (4) *Les réponses du Gouvernement aux difficultés rencontrées par les indépendants (dont les micro-entrepreneurs)*
- ▶ (5) *Ministère de l'économie - Start-up : Mesures de soutien économique*
- ▶ (6) *Foire aux questions*





QUESTIONS SOCIALES



Le nouveau dispositif d'état d'urgence sanitaire

Afin "d'affermir les bases légales" sur lesquelles reposaient jusqu'ici les mesures prises pour gérer l'épidémie de Covid-19, le titre premier de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 crée un nouveau régime d'état d'urgence sanitaire, inspiré du dispositif prévu par la loi n° 55-383 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, visant à conférer à l'autorité administrative des prérogatives exorbitantes de droit commun en cas de catastrophe sanitaire.

Dans son avis du 18 mars 2020 sur le projet de loi d'urgence⁽¹⁾, le Conseil d'Etat a précisé que la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles peut suffire à justifier de restrictions à des libertés publiques, à l'exemple de celles prévues par le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020, lorsqu'elles sont motivées par des « circonstances de temps et de lieu » et strictement définies selon « la catégorie des individus visés et la nature des périls qu'il importe de prévenir ». Les mesures prises par ailleurs sur le fondement du code de la santé publique (tel l'arrêté du 14 mars 2020 modifié), et en particulier de son article L. 3131-1, visent le cas d'une « menace d'épidémie » et non pas encore d'une épidémie avérée. Le Conseil d'Etat a estimé que « l'existence d'une catastrophe sanitaire rend utile un régime particulier de l'état d'urgence pour disposer d'un cadre organisé et clair d'intervention en pareilles circonstances ».

Il ressort en outre de la jurisprudence constitutionnelle⁽²⁾ qu'il appartient au législateur, aux termes de l'article 34 de la Constitution, d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public et que l'existence de régimes de crise dans la Constitution ne fait pas obstacle à ce que le législateur en crée de nouveaux.

La loi crée donc un nouveau chapitre, numéroté 1er bis, relatif à l'état d'urgence sanitaire, après le premier chapitre du titre III du livre 1er du code de la santé publique.

L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire national en cas de catastrophe sanitaire, notamment d'épidémie mettant en jeu, par sa nature et sa gravité, la santé de la population (article L. 3131-20 du code de la santé publique). Cette déclaration intervient par décret en conseil de ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. Le décret motivé détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur et reçoit application.

La prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi (article L. 3131-21 du code de la santé publique) après avis d'un comité scientifique qui rend périodiquement des avis sur l'état de la catastrophe sanitaire, les connaissances scientifiques qui s'y rapportent et les mesures propres à y mettre un terme. Cette loi fixe la durée définitive de l'état d'urgence sanitaire, même s'il peut toujours y être mis fin de manière anticipée par décret. En même temps que cesse l'état d'urgence sanitaire, cessent les effets des mesures prises pour son application (article L. 3131-22).

Toutefois, la loi d'urgence déroge à ce délai d'un mois et prévoit une disposition particulière justifiée par les circonstances de l'espèce afin

de déclarer l'état d'urgence sanitaire pour une période de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi d'urgence pour faire face au Covid-19 (art. 5 bis).

Pour répondre aux exigences constitutionnelles et assurer la sécurité juridique du dispositif créé, la loi énumère les mesures restrictives de libertés susceptibles d'être prises par décret du Premier ministre (1° au 9° de l'article L 3131-23 du code de la santé publique). Le Premier ministre peut notamment ordonner la réquisition de tous biens et personnes des services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire (7° de l'article L 3131-23 du code de la santé publique). En tant que de besoin, toutes autres mesures réglementaires limitant la liberté d'entreprendre pourront être prises par décret dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire (10° de l'article L 3131-23 du code de la santé publique).

Ces mesures doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. Ces mesures restrictives de libertés sont entourées de plusieurs garanties notamment les limitations posées à la liberté de circulation tiennent compte des contraintes indispensables aux besoins familiaux ou de santé et ne peuvent conduire à fermer les établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité.

La loi encadre, à défaut de pouvoir en dresser une liste exhaustive, le champ des mesures susceptibles d'être prescrites par le ministre de la santé, dont l'action est limitée à l'organisation et au fonctionnement du système de santé (article L 3131-24 du code de la santé publique) afin d'introduire une gradation du régime de l'Etat d'urgence sanitaire. Le ministre de la santé est en outre, autorisé à prendre des mesures individuelles lorsque celles-ci sont prises en application des dispositions réglementaires décrétées par le Premier ministre en application des 1° à 9° de l'article L 31-31-23 du code de la santé publique.

Le préfet, après habilitation, peut être amené à prendre plusieurs types de mesures (article L. 3131-25 du code de la santé publique) notamment les mesures prévues aux articles L. 3131-23 et L. 3131-24 du code de la santé publique dès lors qu'elles ne concernent géographiquement qu'un département. Dans ce cas, l'avis du directeur général de l'agence régionale de santé est requis. Le préfet peut également prendre des mesures d'application des dispositions prises par le Premier ministre et le ministre de la santé. S'il s'agit de mesures individuelles, elles font l'objet d'une information du procureur de la République.

En outre, ont été rendues applicables les mesures connexes aux mesures de police prévues en cas de menace sanitaire grave (article L. 3131-28 du code de la santé publique), notamment l'exonération de responsabilité des professionnels de santé en cas de dommages résultant des mesures administratives (article L. 3131-3 du code de la santé publique).

Enfin, la loi introduit des dispositions pénales afin de sanctionner

les infractions aux dispositions de l'état d'urgence sanitaire (article L. 3136-1 du code de la santé publique). Le non-respect des mesures de confinement ainsi que les ordres de réquisition expose le

contrevenant à une peine de prison de six mois maximum et une amende de 10 000 euros.

Notes

- ▶ (1) *Avis du Conseil d'Etat du 18 mars 2020 sur un projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie*
- ▶ (2) *Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 - Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*



Mesures pour faire face aux conséquences sociales de l'épidémie

Outre les mesures prises dans le cadre de la législation existante, la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 habilite le Gouvernement à prendre, dans un délai de trois mois, une série d'ordonnances pour faire face à l'urgence sanitaire et à ces conséquences sociales. Dans son avis, le Conseil d'Etat relève que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution (CC, n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, cons. 13).

Dans le champ de ces habilitations, assez vaste, les mesures dérogatoires que prendra le Gouvernement devront être justifiées par la nécessité de faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 afin de garantir la protection des personnes.

En matière de garde de jeunes enfants, l'article 4 de l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 prévoit d'ores et déjà la suspension, du 16 au 29 mars 2020, des structures assurant la garde des enfants (crèches collectives, familiales ou parentales, haltes garderies, jardins d'enfants) ; les accueils collectifs de mineurs à caractère éducatif, avec ou sans hébergement (colonies de vacances, séjours sportifs, centres de loisirs, accueils de scoutisme) ; les maisons d'assistants maternels lorsque celles-ci sont agréées pour l'accueil de plus de dix enfants.

Cependant les micro-crèches et les structures d'accueil de mineurs attachées à des établissements de santé demeurent ouvertes. Le Gouvernement a indiqué que pour ces établissements, l'organisation interne de la structure d'accueil devra permettre de composer des groupes de dix enfants maximum, sans temps de rassemblement.

Ces établissements et services d'accueil de mineurs peuvent rester ouverts pour assurer l'accueil des enfants des seules personnels indispensables à la gestion de la crise sanitaire dans des conditions permettant de prévenir le risque de propagation du virus. Dans ce cadre, les préfets peuvent réquisitionner les établissements nécessaires en fonction des besoins d'accueil.

Par ailleurs, les modes d'accueil individuels n'ont pas été suspendus. Les assistants maternels agréés peuvent donc continuer d'assurer l'accueil de jeunes enfants à leur domicile dans les conditions et limites prévues par leur agrément délivré par le président du conseil départemental.

La loi permet d'adapter, dans le contexte de la crise sanitaire actuelle, le nombre d'enfants qu'un assistant maternel agréé est autorisé à accueillir simultanément, au titre de l'article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles. Le nombre des mineurs accueillis simultanément ne peut actuellement être supérieur à quatre y compris le ou les enfants de moins de trois ans de l'assistant maternel présents à son domicile, dans la limite de six mineurs de tous âges au total. Cette règle pourra être assouplie par ordonnance pour répondre à des besoins spécifiques.

La loi permettra en outre, la possibilité d'organiser les «transmissions et échanges d'information nécessaires à la connaissance par les familles de l'offre d'accueil et de sa disponibilité afin de faciliter l'accessibilité des services aux familles en matière d'accueil du jeune enfant. Le site internet mon-enfant.fr permet de s'inscrire pour demander une place prioritaire pour son enfant afin de permettre aux préfets de mieux juger des besoins.

En matière de suivi des travailleurs par les services de santé au travail, la loi entend réorienter les missions des services de santé au travail (SST) vers la diffusion de messages de prévention et de conseils aux salariés et aux entreprises dans le contexte de l'épidémie de Covid-19 ainsi que vers le suivi prioritaire des salariés dont les activités sont essentielles à la continuité de la vie de la Nation. Les autres activités des SST, notamment les visites médicales, devront être reportées et des dérogations devront être prévues pour sécuriser à la fois les services de santé au travail et les employeurs qui ne pourront pas assurer leurs obligations de droit commun.

Dans un contexte où l'augmentation prévisible des taux d'absentéisme des professionnels de ces structures et la fermeture des externats pour enfants et adultes en situation de handicap vont nécessiter l'adaptation de leurs modalités d'organisation et de fonctionnement, la loi habilite le Gouvernement à assurer la continuité de l'accompagnement et la protection des personnes en situation de handicap et des personnes âgées vivant à domicile ou dans un établissement ou service social et médico-social, des mineurs et majeurs protégés et des personnes en situation de pauvreté.

Au regard de l'intensité de la circulation du virus sur le territoire national, le principe général est de favoriser le maintien à leur domicile des personnes en situation de handicap exposées particulièrement à des complications de santé. Une attention particulière est prêtée à l'accompagnement des situations complexes de personnes ne pouvant être maintenues au domicile.

La loi prévoit également des mesures destinées à permettre aux établissements et services sociaux et médico-sociaux d'adapter leurs conditions d'organisation et de fonctionnement et de leur permettre de dispenser des prestations ou de prendre en charge des publics destinataires figurant en dehors de leur acte d'autorisation. Certaines collectivités territoriales, comme la métropole de Lyon, ont d'ailleurs pris l'initiative, pour pallier de tels aléas, de reconduire automatiquement les prestations sociales dont elles ont la responsabilité - revenu de solidarité active, prestation de compensation du handicap, aide personnalisée à l'autonomie, etc.

Afin d'assurer la continuité des droits des assurés sociaux et leur accès aux soins, la loi habilite le Gouvernement à adapter les conditions d'ouverture, de reconnaissance ou de durée des droits relatifs à la prise en charge des frais de santé et aux prestations en espèces des assurances sociales ainsi que des prestations familiales,

des aides personnelles au logement, de la prime d'activité et des droits à la protection complémentaire en matière de santé.

Le Conseil d'Etat a estimé que l'ensemble de ces habilitations répondent à une nécessité impérieuse dans la situation créée par l'épidémie.

Sommaire

Partager



GÉRER MON ABONNEMENT

CONSULTER LES NUMÉROS PRÉCÉDENTS

SE DÉSINSCRIRE

Directrice de la publication : Laure Bédier - Rédactrice en chef : Véronique Fourquet - Adjoint : Guillaume Fuchs - Rédaction : Raphaël Arnoux, Florence Goarin, Marie-France Koeffler, Manon Sabourin, Selma Seddak - N° ISSN : 1957 - 0001

Conception et réalisation : Aphania. Routage : logiciel Sympa. Copyright ministère de l'économie et des finances et ministère de l'action et des comptes publics. Tous droits réservés. Conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, vous disposez d'un droit d'accès, de modification et de suppression des données à caractère personnel qui vous concernent. Ce droit peut être exercé par courriel à l'adresse suivante : contact-lettre-daj@kiosque.bercy.gouv.fr ou par courrier postal adressé à la Direction des affaires juridiques - bureau Corel - Bâtiment Condorcet - Télédéc 353 - 6 rue Louise Weiss - 75703 Paris Cedex 13. Les actualités et informations publiées ne constituent en aucun cas un avis juridique. Il appartient ainsi au lecteur de faire les vérifications utiles avant d'en faire usage.