

CONSÉQUENCES DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE SUR L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

C'est une crise au carré, voire au cube, que les collectivités publiques, particulièrement celles du bloc communal, subissent depuis la mi-mars 2020. Le calendrier électoral a été percuté par les mesures de lutte contre la propagation de l'épidémie de coronavirus (ou covid-19), entraînant une situation juridique inédite. Un arsenal de textes a été déployé en quelques semaines pour adapter le fonctionnement des collectivités à cette crise sanitaire doublée d'incertitudes électorales. Depuis le 23 mars 2020, trois lois, une quarantaine d'ordonnances et des dizaines de décrets et arrêtés ont été adoptés en urgence. Une grande partie de ces textes intéresse les collectivités et leurs structures satellites soumises au droit public ou au droit privé (v. notre sélection de textes dans le tableau ci-dessous).

Prolongation des mandats électifs, accroissement du pouvoir des exécutifs, mise en suspens des candidats élus, assouplissement du fonctionnement des organes délibérants, dérogation aux règles budgétaires, gel des délais impératifs des procédures administratives, prorogation des délais de recours... La plupart des nombreuses dérogations adoptées en urgence étaient indispensables. Mais c'est leur ampleur et leur articulation qui interrogent désormais. Certes, dans ces circonstances exceptionnelles, la libre administration des collectivités territoriales et le droit au suffrage devaient être conciliés avec l'impératif de continuité des services publics. La combinaison des textes dérogatoires recèle toutefois des déséquilibres. Comment ne pas s'étonner, par exemple, que les pouvoirs des exécutifs en place, loin de se limiter à l'expédition des affaires courantes, s'accroissent face à des candidats élus au premier tour qui n'ont pas même un droit à information digne d'un conseiller municipal (v. sur ce point le droit à information limité prévu par l'art. 19, XIV de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ; et sur les conditions dans lesquelles la prolongation d'un mandat électif est possible, v. par ex. Cons. const., 6 juin 2013, n° 2013-671 DC, AJDA 2013. 1194 ; Cons. const., 6 déc. 1990, n° 90-280 DC).

La situation est d'autant plus singulière que le contrôle de constitutionnalité des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ne produira ses effets que de manière différée :

■ le jugement des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), notamment celles qui pourraient être formées contre les dispositions de la loi n° 2020-290 du 23 mars

2020 d'urgence, est retardé (par effet de la loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020) ;

■ le contrôle de constitutionnalité des ordonnances adoptées sur le fondement de la loi du 23 mars 2020 échappe au Conseil Constitutionnel au profit du Conseil d'Etat jusqu'à la ratification de ces ordonnances (CE Ass. 24 nov. 1961, n° 52262, *Féd. nationale des synd. de police* ; sur l'articulation du contrôle de constitutionnalité des ordonnances, A. Jennequin, La question prioritaire de constitutionnalité à l'épreuve des ordonnances, AJDA 2010. 2300) ;

■ et l'activité des juridictions administratives est provisoirement organisée de manière réduite et dérogatoire.

Assurément, le séisme qui secoue le droit applicable aux acteurs publics devrait connaître des répliques. D'autant que les mesures adoptées en urgence sont encore insupportables, comme le montre l'évolution des règles de délais applicables aux autorisations d'urbanisme.

Plusieurs ordonnances sont ainsi présentées en conseil des ministres le 15 avril 2020, dont celle portant diverses dispositions en matière de délais pour faire à l'épidémie de covid-19 et celle, particulièrement attendue, relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale au titre de la période d'état d'urgence sanitaire.

Rédigé le 14 avr. 2020

François Benech

Avocat au Barreau de Paris, Chargé d'enseignements à l'Université Paris-Saclay

| Sélection de textes relatifs à la crise sanitaire | Intérêt pour les collectivités et leurs groupements (*, ** ou ***) |
|--|--|
| Lois | |
| Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie | *** |
| Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 | ** |
| Loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 | * |
| Ordonnances | |
| Ord. n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 | |
| Ord. n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété | * |
| Ord. n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif | *** |
| Ord. 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 | *** |
| NB : cette ordonnance entraînant un allongement important des délais pour les opérations de construction, il est prévu de la faire évoluer. Une ord. est présentée en Conseil des ministres le 15 avr. 2020 sur ce point | évolution à venir |
| Ord. n° 2020-307 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des mandats des conseillers consulaires et des délégués consulaires et aux modalités d'organisation du scrutin | |
| Ord. n° 2020-309 du 25 mars 2020 relative à la garantie de financement des établissements de santé et aux régimes complémentaires obligatoires de sécurité sociale | |
| Ord. n° 2020-310 du 25 mars 2020 portant dispositions temporaires relatives aux assistants maternels et aux disponibilités d'accueil des jeunes enfants | ** |

- Ord. n° 2020-311 du 25 mars 2020 relative à l'adaptation temporaire des règles d'instruction des demandes et d'indemnisation des victimes par l'Office national d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales et par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante
- Ord. n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux *
- Ord. n° 2020-313 du 25 mars 2020 relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux *
- Ord. n° 2020-315 du 25 mars 2020 relative aux conditions financières de résolution de certains contrats de voyages touristiques et de séjours en cas de circonstances exceptionnelles et inévitables ou de force majeure *
- Ord. n° 2020-316 du 25 mars 2020 relative au paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels des entreprises dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie de covid-19 *
- Ord. n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation
- Ord. n° 2020-318 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles relatives à l'établissement, l'arrêté, l'audit, la revue, l'approbation et la publication des comptes et des autres documents et informations que les personnes morales et entités dépourvues de personnalité morale de droit privé sont tenues de déposer ou publier dans le contexte de l'épidémie de covid-19 *
- Ord. 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 ***
- Ord. n° 2020-320 du 25 mars 2020 relative à l'adaptation des délais et des procédures applicables à l'implantation ou la modification d'une installation de communications électroniques afin d'assurer le fonctionnement des services et des réseaux de communications électroniques *
- Ord. n° 2020-321 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles de réunion et de délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales et entités dépourvues de personnalité morale de droit privé en raison de l'épidémie de covid-19 *
- Ord. n° 2020-322 du 25 mars 2020 adaptant temporairement les conditions et modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail et modifiant, à titre exceptionnel, les dates limites et les modalités de versement des sommes versées au titre de l'intéressement et de la participation
- Ord. n° 2020-323 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos *
- Ord. n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421 2 du code du travail *
- Ord. n° 2020-326 du 25 mars 2020 relative à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics **
- Ord. n° 2020-328 du 25 mars 2020 portant prolongation de la durée de validité des documents de séjour *
- Ord. n° 2020-329 du 25 mars 2020 portant maintien en fonction des membres des conseils d'administration des caisses locales et de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole
- Ord. n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 ***
- Ord. n° 2020-331 du 25 mars 2020 relative au prolongement de la trêve hivernale *
- Ord. n° 2020-341 du 27 mars 2020 portant adaptation des règles relatives aux difficultés des entreprises et des exploitations agricoles à l'urgence sanitaire et modifiant certaines dispositions de procédure pénale
- Ord. n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle *
- Ord. n° 2020-347 du 27 mars 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire ***
- Ord. n° 2020-351 du 27 mars 2020 relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19
- Ord. n° 2020-353 du 27 mars 2020 relative aux aides exceptionnelles à destination de titulaires de droits d'auteurs et de droits voisins en raison des conséquences de la propagation du virus covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation
- Ord. n° 2020-385 du 1^{er} avr. 2020 modifiant la date limite et les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat *
- Ord. n° 2020-386 du 1^{er} avr. 2020 adaptant les conditions d'exercice des missions des services de santé au travail à l'urgence sanitaire et modifiant le régime des demandes préalables d'autorisation d'activité partielle
- Ord. n° 2020-387 du 1^{er} avr. 2020 portant mesures d'urgence en matière de formation professionnelle *
- Ord. n° 2020-388 du 1^{er} avr. 2020 relative au report du scrutin de mesure de l'audience syndicale auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés et à la prorogation des mandats des conseillers prud'hommes et membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles
- Ord. n° 2020-389 du 1^{er} avr. 2020 portant mesures d'urgence relatives aux instances représentatives du personnel
- Ord. n° 2020-390 du 1^{er} avr. 2020 relative au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020 et à l'établissement de l'aide publique pour 2021 ***
- Ord. n° 2020-391 du 1^{er} avr. 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19 ***
- Ord. n° 2020-405 du 8 avr. 2020 portant diverses adaptations des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif *
- Ord. n° 2020-413 du 8 avr. 2020 visant à assurer la continuité de l'exercice des fonctions exécutives locales durant l'état d'urgence sanitaire ***

Décrets

- Décr. 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 (complété par les décr. n° 2020-314 du 25 mars 2020, n° 2020-337 du 26 mars 2020, n° 2020-344 du 27 mars 2020, n° 2020-384 du 1^{er} avr. 2020, n° 2020-393 du 2 avr. 2020, n° 2020-400 du 5 avr. 2020) ***
- Décr. n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle *
- Décr. n° 2020-350 du 27 mars 2020 relatif aux compétences du préfet de police en cas de menaces et crises sanitaires graves **
- Décr. n° 2020-352 du 27 mars 2020 portant adaptation des règles funéraires en raison des circonstances exceptionnelles liées à l'épidémie de covid-19 *
- Décr. n° 2020-357 du 28 mars 2020 relatif à la forfaitisation de la contravention de la 5e classe réprimant la violation des mesures édictées en cas de menace sanitaire grave et de déclaration de l'état d'urgence sanitaire *
- Décr. n° 2020-361 du 27 mars 2020 portant modification du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 modifié relatif au régime d'assurance chômage *
- Décr. n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation (modifié par Décr. n° 2020-394 du 2 avr. 2020)
- Décr. n° 2020-378 du 31 mars 2020 relatif au paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels des entreprises dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie de covid-19 *
- Décr. n° 2020-383 du 1^{er} avr. 2020 portant dérogation au principe de suspension des délais pendant la période d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 *
- Décr. n° 2020-395 du 3 avr. 2020 autorisant l'acte notarié à distance pendant la période d'urgence sanitaire
- Décr. n° 2020-396 du 4 avr. 2020 relatif au régime du contrôle des prix de vente des gels hydro-alcooliques dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

Arrêtés

- Arr. du 23 mars 2020 prescrivant les mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire *
- Arr. du 27 mars 2020 relatif à la suspension de l'exploitation de l'aéroport de Paris-Orly à titre temporaire dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire relatif à l'épidémie du covid-19

Circulaires, instructions et Communication UE

- Circ. du 30 mars 2020 de présentation des art. 1, 2, 3 et 5 de l'ord. n° 2020-341 du 27 mars 2020 portant adaptation des règles relatives aux difficultés des entreprises et des exploitations agricoles à l'urgence sanitaire et modifiant certaines dispositions de procédure pénale. NOR : JUSC2008794C
- Instr. du ministre de l'Intérieur aux maires en date du 27 mars 2020 relative à la prorogation des mandats des conseillers municipaux, communautaires et métropolitains de Lyon, et à l'organisation du second tour des élections municipales, communautaires et métropolitaines de Lyon ***
- Circ. du 26 mars 2020 de présentation de l'ord. n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété. NOR : JUSC2008609C *
- Circ. du 26 mars 2020 de présentation des dispositions du titre I de l'ord. n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période. NOR : JUSC2008608C *
- Circ. du 25 mars 2020 de présentation des dispositions applicables pendant l'état d'urgence sanitaire et relative au traitement des infractions commises pendant l'épidémie de Covid-19. NOR : JUSD2008353C *
- Orientations de la Commission européenne sur l'utilisation des marchés publics dans la situation d'urgence liée à la crise du Covid-19 (2020/C 108 I/01), JOUE 1^{er} avr. ***

À LIRE ÉGALEMENT SUR LE CORONAVIRUS / COVID-19

Direction des affaires juridiques – La DAJ publie des fiches techniques :

- sur la passation et l'exécution des marchés publics en situation de crise sanitaire ;
- relative à l'ordonnance no 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de procédure et d'exécution des contrats publics pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de Covid-19 ;
- ainsi qu'une FAQ sur la passation et l'exécution des marchés publics en période de crise sanitaire.

Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales – le site du ministère met en ligne divers documents utiles.

- Note sur la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ((Texte adopté définitivement par le Parlement le 22 mars 2020) – Les collectivités territoriales et leurs groupements ;
- Continuité des services publics locaux dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire – Recommandations à l'attention des maires, des présidents de conseils départementaux, des présidents de conseils régionaux et des présidents d'établissements publics et de coopération intercommunale, 21 mars 2020 ;
- FAQ Dispositions financières, budgétaires et fiscales, 25 mars 2020.