

Gérer l'urgence : l'ordonnance du 25 mars 2020

Prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période

Mustapha Mekki

Directeur général de l'Institut national des formations notariales

Co-directeur de l'IRDA

Agrégé des Facultés de droit

Professeur à l'Université Sorbonne Paris Nord



Institut national des formations notariales

Dates déterminantes

- 30 janvier 2020: l'OMS déclare l'état d'urgence de santé publique de portée internationale.
- 28 février: le ministre de l'économie prévoit la reconnaissance d'un cas de force majeure dans les contrats entre l'Etat et ses partenaires.
- 4 mars 2020: arrêté interdisant jusqu'au 31 mai 2020 les rassemblements de plus de 5000 dans les lieux clos.
- 9 mars 2020: arrêté interdisant jusqu'au 15 avril 2020 les rassemblements de plus de 1000 personnes
- 13 mars 2020: arrêté interdisant les rassemblements de plus de 100 personnes dans les lieux clos et dans certaines régions interdiction des rassemblements de plus de 50 personnes.
- 15 mars 2020: arrêté interdisant l'ouverture des commerces autres que les commerces indispensables et essentiels
- Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 qui impose le confinement à partir du 17 mars 2020
- LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, déterminant la date de l'état d'urgence au 12 mars
- Ordonnance du 25 mars 2020 sur la prorogation des délais échus
- Rapport remis au président de la République le 25 mars 2020
- Circulaire interprétative du 26 mars 2020
- Circulaire rectificative ?
- Loi de ratification, projet déposé au Parlement avant le 25 mai 2020

Loi d'habilitation du 23 mars 2020

- **Art. 11 :**

1°) 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 afin de prévenir et limiter la cessation d'activité des personnes physiques et morales exerçant une activité économique et des associations ainsi que ses incidences sur l'emploi, en prenant toute mesure :

c) Modifiant, 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 mentionnés aux II et III de l'article L. 211-14 du code du tourisme prenant effet à compter du 1er mars 2020 et les prestations relevant des séjours de mineurs à caractère éducatif organisés dans le cadre de l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles ;

Loi d'habilitation du 23 mars 2020

Art. 11 :

2°) Afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, toute mesure :

b) Adaptant, interrompant, suspendant ou reportant le terme des délais prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, déchéance d'un droit, fin d'un agrément ou d'une autorisation ou cessation d'une mesure, à l'exception des mesures privatives de liberté et des sanctions. Ces mesures sont rendues applicables à compter du 12 mars 2020 et ne peuvent excéder de plus de trois mois la fin des mesures de police administrative prises par le Gouvernement pour ralentir la propagation de l'épidémie de covid-19 ;

Loi d'habilitation du 23 mars 2020

- **Entrée en vigueur :**
 - Loi d'urgence entrée en vigueur le 24 mars, jour de sa publication.

Sommaire

A. Article 1

B. Article 2

C. Article 4

D. Article 5

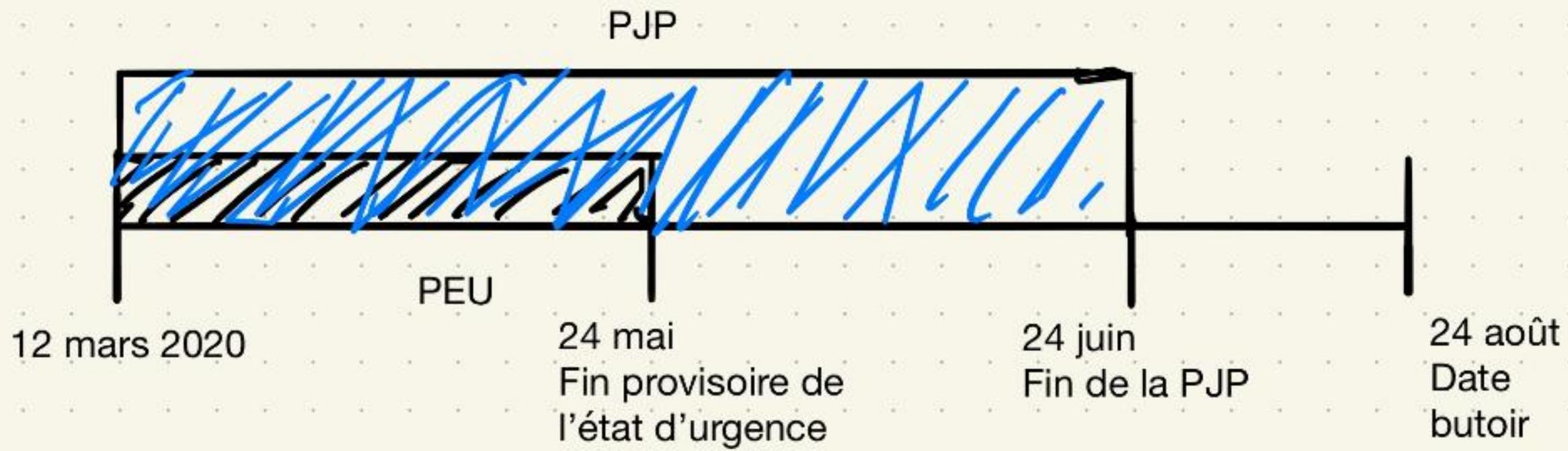
E. Article 7

A. Article 1

L'état d'urgence sanitaire et la période de référence

Article 1 al. 1^{er} de l'ordonnance du 25 mars 2020 :

« I. – Les dispositions du présent titre sont applicables aux délais et mesures qui ont expiré ou qui expirent entre le 12 mars 2020 et l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi du 22 mars 2020 susvisée ».



A. Article 1

Régime dérogatoire et optionnel

Rapport remis au président de la République le 25 mars 2020

« L'ordonnance ne prévoit pas de supprimer la réalisation de tout acte ou formalité dont le terme échoit dans la période visée ; elle permet simplement de considérer comme n'étant pas tardif l'acte réalisé dans le délai supplémentaire imparti ».

Circulaire du 26 mars 2020

« L'ordonnance ne prévoit ni une suspension générale ni une interruption générale des délais arrivés à terme pendant la période juridiquement protégée définie à l'article 1er, ni une suppression de l'obligation de réaliser tous les actes ou formalités dont le terme échoit dans la période visée (...). L'effet de l'article 2 de l'ordonnance est d'interdire que l'acte intervenu dans le nouveau délai imparti puisse être regardé comme tardif ».

A. Article 1

Renonciation au régime de faveur ?

Les arguments en faveur d'un régime optionnel :

1. Il ne faut pas paralyser l'activité économique
2. C'est un régime optionnel, exceptionnel et dérogatoire pour ceux qui ont été empêchés
3. Le report agit sur les délais mais pas sur les droits
4. S'il s'agit d'un régime protecteur, la personne protégée peut y renoncer (lorsque le « droit est acquis » ?)

A. Article 1

Modalités de la renonciation ?

Peut-on renoncer de manière anticipée au report accordé par l'ordonnance ?

Ex.1 : DIA faite le 10 mars, deux mois pour exercer son droit : suspension à partir du 12 mars.

Reprise à l'expiration du 24 juin pour un mois et 28 jours en vertu de l'article 7:

- La commune peut-elle exercer son droit le 2 avril par une déclaration expresse ? Oui
- La commune peut-elle renoncer le 15 mai à exercer son droit au report ? Oui mais de manière expresse. Le silence créant un risque et a un caractère équivoque.
- La commune peut-elle dès le 3 avril renoncer au report? En opportunité, on devrait l'encourager. Le risque: considérer que la commune renonce à un droit avant qu'il ne soit acquis.

Quelle forme pourrait prendre la renonciation?

Ex. 2: si le droit de rétractation de l'article L. 271-1 CCH est concerné par l'article 2 de l'ord. 25 mars 2020

(doute sur ce point en attente de la circulaire rectificative):

- Notification et première présentation le 3 avril. Si l'article 2 est applicable report après le 24 juin pour dix jours supplémentaires.
- L'acquéreur peut-il renoncer dès la promesse à ce report? Risque: renonciation anticipée à un droit non acquis
- L'acquéreur peut-il s'engager dans la promesse à l'expiration des dix jours à expédier une lettre pré-rédigée par laquelle il renoncerait au bénéfice du report ? Une réponse positive serait une solution modérée et opportune

B. Article 2

de l'ord. 25 mars 2020

Article 2 :

« Tout acte, recours, action en justice, formalité, inscription, déclaration, notification ou publication prescrit par la loi ou le règlement à peine de nullité, sanction, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, irrecevabilité, péremption, désistement d'office, application d'un régime particulier, non avenu ou déchéance d'un droit quelconque et qui aurait dû être accompli pendant la période mentionnée à l'article 1er sera réputé avoir été fait à temps s'il a été effectué dans un délai qui ne peut excéder, à compter de la fin de cette période, le délai légalement imparti pour agir, dans la limite de deux mois. Il en est de même de tout paiement prescrit par la loi ou le règlement en vue de l'acquisition ou de la conservation d'un droit ».

B. Article 2

Explication

- **Ni une suspension ni une interruption: un report optionnel**
- **Circulaire du 26 mars 2020**

« L'effet de l'article 2 de l'ordonnance est d'interdire que l'acte intervenu dans le nouveau délai imparti puisse être regardé comme tardif. Ainsi, alors même qu'il est réalisé après la date ou le terme initialement prévu, l'acte peut, en vertu de l'article 2 de l'ordonnance, être régulièrement effectué avant l'expiration d'un nouveau délai égal au délai qui était initialement imparti par la loi ou le règlement, lequel recommence à courir à compter de la fin de la période juridiquement protégée définie à l'article 1er (c'est-à-dire à l'issue de la période d'état d'urgence sanitaire augmentée d'un mois) ».

B. Article 2

Champ d'application

Les exclusions :

Les délais conventionnels et obligations contractuelles : renvoi au droit commun (art. 2234 C. civ., 1218 C. civ.):

- **Exemple : le délai d'option d'une promesse unilatérale de vente**
- **Les obligations contractuelles**
- **Textes explicatifs :**
 - Rapport du 25 mars : « La précision selon laquelle sont concernés par les dispositions de cet article les actes « prescrits par la loi ou le règlement » exclut les actes prévus par des stipulations contractuelles ».
 - Circulaire du 26 mars: « Le paiement des obligations contractuelles doit toujours avoir lieu à la date prévue par le contrat ».

B. Article 2

Champ d'application

Les exclusions :

Termes échus avant le 12 mars :

- Si une promesse unilatérale de vente sous signature privée portant sur un bien immobilier ou un fonds de commerce est conclue le 20 juin et qu'elle doit être enregistrée à peine de nullité absolue dans les dix jours (art. 1589-2 C. civ.), soit avant le 30 juin 2020, aucun report ne sera accordé

Termes échus après le 24 juin :

- Si un nantissement sur un fonds de commerce est constitué le 10 février et doit être inscrit à peine de nullité avant l'expiration d'un délai de 30 jours. L'opération est nulle au 10 mars, sans report possible au fondement de l'article 2.

B. Article 2

Champ d'application

Les exclusions :

Obligations financières et garanties afférentes à la compensation et à la cession de créances visées aux articles L. 211-36 et suivants du code monétaire et financier et les conventions conclues dans le cadre d'un système de paiement et systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers visé à l'article L. 330-1 du même code

Art. 10 II: obligations financières et garanties afférentes à la compensation et à la cession de créances visées aux articles L. 211-36 et suivants du code monétaire et financier et les conventions conclues dans le cadre d'un système de paiement et systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers visé à l'article L. 330-1 du même code

B. Article 2

Champ d'application

Le champ couvert par l'article 2 :

Délais de prescription et de forclusion :

- Prenons l'exemple d'une créance contractuelle née le 15 avril 2015 dont le délai expire le 15 avril 2020. L'article 2 fait repartir un délai à partir du 24 juin qui ne peut excéder deux mois. Le créancier aura jusqu'au 24 août pour faire valoir ses droits.

B. Article 2

Champ d'application

Champ couvert :

Le délai légal pour réaliser la vente (ex. délai de quatre mois pour la réalisation de la vente après acceptation de l'offre), art. 15 II loi du 6 juillet 1989 ;

L'obligation d'information légale avant un certain délai (ex. dans le cadre d'un cautionnement au 31 mars de chaque année, art. L. 313-22 CMF ; report dans les deux mois qui suivent le 24 juin 2020) ;

les délais de recours en matière d'urbanisme délai qui court au jour de l'affichage ;

Action en contestation d'une assemblée de copropriétaires (art. 42 loi 10 juillet 1965);

le délai pour enregistrer un droit à peine de nullité, report dans les deux mois qui suivent le 24 juin 2020 : ex. art. 1589-2 C. civ.

Condition légale pour obtenir un prêt de 30 jours (art. L. 313-41 C. cons.)

B. Article 2

Champ d'application

Champ couvert par l'art. 2 :

Délai d'exercice de l'option successorale art. 772 C. civ.) ;

Les inscriptions aux fins de publicité à peine d'inopposabilité ;

les obligations de déclaration ou de publicité des commerçants ;

le délai d'inscription d'une sûreté réelle : ex. nantissement sur un fonds de commerce constitué le 10 février 2020 inscrit dans les 30 jours à peine de nullité (report : 30 jours à partir du 24 juin 2020), art. L. 142-4 C. com. ;

Inscription d'un privilège du vendeur, du prêteur de deniers, du copartageant (dépôt de bordereau dans les deux mois de l'acte à peine de perdre la prise de rang rétroactive ;

Le délai d'opposition du syndic après avis de mutation (art. 20 loi du 10 juill. 1965);

La durée de validité de six mois du compromis sous signature privée dans le système d'Alsace Moselle, art. 42 de la loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle...

B. Article 2

Champ d'application

Les cas douteux ou en discussion en raison de l'ambiguïté du texte et de son esprit :

Le délai légal de rétractation en matière immobilière (art. L. 271-1 CCH) ou en droit de la consommation:

- Pour l'application de l'art. 2: perte d'un droit à l'expiration d'un délai légal de dix jours: celui de se rétracter.
- Contre l'application de l'art. 2 : droit d'option: en n'exerçant pas son droit de rétractation, il exerce son droit de ne pas se rétracter.

Le délai légal d'acceptation pour les droits de préemption privés (art. 815-14 C. civ.; art. 1511 loi du 6 juillet 1989...):

- Pour l'application de l'art. 2: Perte du droit d'acquiescer en priorité après le délai légal.
- Contre l'application de l'art. 2: option: ne pas accepter dans le délai, c'est exercer son droit de ne pas acquiescer.

Les délais légaux de réflexion pour accepter une offre, pour signer un projet de vente, pour signer une VEFA...:

- Contre: Si une partie est empêchée d'accepter pendant une certaine durée, ce qui est le propre du délai de réflexion, on ne comprendrait pas qu'on lui accorde un report de ce délai. Le terme du délai ne lui fait pas perdre un droit mais fait naître le droit d'accepter.

Conclusion : En opportunité, le texte doit être modifié car, en l'état, il paraît difficile de dire que le fait de ne pas exercer un droit de rétractation ou un droit de préemption dans un certain délai constitue l'exercice d'un droit de ne pas se rétracter ou d'un droit de ne pas acquiescer !

B. Article 2

Champ d'application

Cas douteux :

Durée de validité de certains diagnostics notamment au sein du DDT dont certains ont une durée limitée qui pourraient expirer pendant la PJP.

Durée d'obtention d'un prêt si le délai légal de 30 jours est étendu par convention à 45 ou 60 jours?

- **Pour** : limiter le report au seul délai légal de 30 jour

Vente à réméré limitée à une durée de 5 ans (art. 1659 C. civ.): doute sur la nature du délai :

- **Pour** : si aucune durée conventionnelle n'est prévue par les parties, c'est un délai légal.
- **Contre** : Si une durée conventionnelle plus courte est choisie par les parties, c'est un délai conventionnel.

C. Article 4

ord. 25 mars 2020

Article 4 :

« Les astreintes, les clauses pénales, les clauses résolutoires ainsi que les clauses prévoyant une déchéance, lorsqu'elles ont pour objet de sanctionner l'inexécution d'une obligation dans un délai déterminé, sont réputées n'avoir pas pris cours ou produit effet, si ce délai a expiré pendant la période définie au I de l'article 1er ».

Article 4 : deux hypothèses :

1. soit les effets des mesures et clauses visées se produisent ou vont se produire pendant la période juridiquement protégée :
 - Effets reportés et prise d'effet que le 24 juillet, un mois après la PJP.
 - Ex. : Prenons toute inexécution. La prise d'effet, si le débiteur ne s'est pas exécuté, est reporté au mois qui suit la date de la fin l'hypothèse d'un contrat qui doit être exécuté avant le 5 avril. A défaut d'une telle exécution dans le délai, une clause pénale sanctionne de la période juridiquement protégé soit le lendemain du 24 juillet.

Article 4 : deux hypothèses :

2. soit, pour la seule astreinte et la seule clause pénale, leurs effets ont commencé à se produire avant le 12 mars 2020 :

- Suspension des effets qui reprennent après le 24 juin (le lendemain de la fin de la PJP)
- Ex.: imaginons un contrat qui devait être exécuté le 10 mars. Une clause pénale moratoire prévoit 1000 euros par jour de retard. Au 12 mars le débiteur ne s'est toujours pas exécuté. On suspend l'effet de la clause pénale moratoire jusqu'au 24 juin 2020. Si le débiteur ne s'est toujours pas exécuté, la clause produit de nouveau ses effets (même raisonnement pour une astreinte prononcée par un juge avant le 12 mars).

Catégorie ouverte: clauses prévoyant une déchéance :

Interprétation audacieuse du délai pour lever un droit d'option dans une promesse unilatérale de vente (peu probable mais stimulant intellectuellement) :

- Lorsqu'il existe un délai pour lever l'option, il existe une convention sur le délai. Il y aurait une obligation temporelle acceptée par le bénéficiaire.
- S'il ne lève pas l'option dans le délai convenu, il est déchu de son droit de créance et la promesse est caduque.
- Ne pourrait-on pas dans ce cas admettre que la clause prévoyant une déchéance et la sanction du non-respect du délai par la déchéance du droit d'option permettrait d'entrer dans les prévisions de l'article 4 de l'ordonnance ?
- Sinon il reste *contra non valentem*...

C. Article 4

ord. 25 mars 2020

Précision importante : le droit des sanctions est toujours applicable :

Exception d'inexécution (EI), art. 1219 C. civ. et EI par anticipation art. 1220 C. civ.

Exécution forcée de l'article 1221

Réduction unilatérale du prix, art. 1223 C. civ.

Résolution par notification (hors le juge), art. 1226 C. civ.

Résolution judiciaire art. 1227 C. civ.

D. Article 5

ord. 25 mars 2020

Art. 5 :

« Lorsqu'une convention ne peut être résiliée que durant une période déterminée ou qu'elle est renouvelée en l'absence de dénonciation dans un délai déterminé, cette période ou ce délai sont prolongés s'ils expirent durant la période définie au I de l'article 1er, de deux mois après la fin de cette période ».

Sont visés les délais légaux et conventionnels

Règle de report: un délai supplémentaire au lendemain du 24 juin jusqu'au 24 août.

D. Article 5

ord. 25 mars 2020

1^{er} cas: contrats qui doivent être résiliés pendant une certaine période prévue par la loi ou par une convention :

Ex. contrat qui, selon la loi, doit être résilié trois mois avant le terme de la convention qui arrive à échéance le 20 avril. Dans ce cas, le délai butoir est reporté à deux mois après la fin de la période juridiquement protégée, soit au lendemain du 24 juin au 24 août.

D. Article 5 ord. 25 mars 2020

2^{ème} cas: l'opposition au renouvellement suppose parfois le respect d'un délai de préavis, pour beaucoup prévu par une clause contractuelle :

Ex. : contrat de concession conclu le 20 mai 2018 et tacitement reconductible tous les deux ans. La dénonciation pour empêcher la reconduction doit se faire, selon une clause du contrat, un mois avant son terme, soit en principe le 20 avril 2020. Puisque ce délai arrive à échéance pendant la période juridiquement protégée, un délai de deux mois est accordé à partir du 24 juin. L'opposition à la reconduction peut se faire jusqu'au 24 août.

Ex. congé à délivrer 6 mois avant l'expiration du contrat de bail d'habitation (art. 10 L. 6 juil. 1989):

- Bail expire 30 nov. 2020, congé en principe au plus tard le 31 mai. Prolongation du 24 juin au 24 août.

E. Article 7

ord. 25 mars 2020

Article 6 :

« les délais à l'issue desquels une décision, un accord ou un avis de l'un des organismes ou personnes mentionnés à l'article 6 peut ou doit intervenir ou est acquis implicitement et qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus jusqu'à la fin de la période mentionnée au I de l'article 1er ».

Article 7 :

Article applicable aux « administrations de l'Etat, aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics administratifs ainsi qu'aux organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale »

E. Article 7

ord. 25 mars 2020

Champ d'application :

Les droits de préemption publics et de personnes privées ayant une mission de Service public administratif :

- Droit de préemption urbain (DPU)
- Droit de préemption ZAD, ENS
- Droit de priorité et de délaissement
- Droit de préemption de la SAFER (CE 20 nov. 1995: personne privée exerçant une mission de service public administratif)

E. Article 7

ord. 25 mars 2020

- **Champ d'application:**

- Demandes d'autorisation d'urbanisme : permis de construire, d'aménager, déclarations préalables, les droits de préemption publics
- Article 8 qui applique la même règle aux délais impartis pour effectuer divers contrôles: contrôle de conformité d'une construction par exemple.

E. Article 7

ord. 25 mars 2020

- **1^{re} hypothèse**

« les délais à l'issue desquels une décision, un accord ou un avis peut ou doit intervenir ou est acquis implicitement » qui ont commencé à courir avant le 12 mars:

Suspension et les délais reprennent leur cours après le 24 juin

- Ex. droit de préemption urbain qui a commencé à courir le 10 mars. Il devrait expirer le 10 mai. Ce délai est suspendu jusqu'au 24 juin. Il reste 58 jours à la commune pour exercer son droit.

E. Article 7

ord. 25 mars 2020

2^{ème} hypothèse :

L'alinéa 2 de l'art. 7, il prévoit que « Le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir pendant la période mentionnée au I de l'article 1er est reporté jusqu'à l'achèvement de celle-ci ».

Interruption:

- Ex.: Pour un dossier concerné par l'article 7 déposé après le 12 mars, son délai d'instruction attendrait le 24 juin, sans pouvoir excéder deux mois.
- Ex. droit de préemption de la Safer délai de 60 jours qui débute le 5 avril. Délai qui recommence au lendemain du 24 juin.

Bibliographie sommaire

C. Grimaldi, Ordonnances du 25 mars 2020 relatives au Covid-19 et droit des contrats immobiliers : des questions subsistent, Defrénois, 2 avril 2020.

Ch. Gijbers, Flash du Cridon de Paris, 30 mars 2020.

N. Damas, Comment délivrer congé en période d'urgence sanitaire, Dalloz Actualité, avril 2020.

M. Mekki, Libres propos, Covid-19: à l'imprévu..., JCP (N), mars 2020.

M. Mekki, L'ordonnance relative au report des délais échus: kit de premiers secours pour les rédacteurs contractuels, JCP (N), 1er avril 2020.

M. Mekki, De l'urgence à l'imprévu du Covid-19: quelle boîte à outils contractuels, AJ Contrat, avril 2020.