

Circulaire PB/TN n°20.66

Paris, le 23 mars 2020

Envoi par courriel



Objet : Projets de loi ordinaire et organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid 19

- **Textes définitifs**

Bonjour,

Cette circulaire complète la circulaire 20.54 et présente le texte définitif **des projets de loi organique et ordinaire adoptés respectivement le 21 et le 22 mars 2020.**

Le projet de loi organique¹ a été voté par le Parlement sans modification. Son texte définitif est accessible via le lien suivant :

http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15t0413_texte-adopte-provisoire.pdf

Le projet de loi ordinaire, dans sa version définitive, résulte d'un accord en Commission mixte paritaire tenu le 22 mars 2020. Le texte est accessible via le lien suivant :

http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15t0414_texte-adopte-provisoire.pdf

Les deux points de friction que députés et sénateurs ont résolus dans le cadre des échanges de la Commission mixte paritaire portaient sur :

- la définition des mesures susceptibles d'être prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;
- la date de dépôt des listes pour le second tour des élections municipales (voir infra article 19).

Le projet de loi ordinaire, dont le détail est présenté en infra, est ainsi réorganisé :

- **Titre I^{er}** (articles 1^{er} à 8) : **l'état d'urgence sanitaire** ;
- **Titre II** (articles 9 à 18) : **mesures d'urgence économique et d'adaptation à la lutte contre l'épidémie de Covid 19** ;
- **Titre III** (articles 19 à 21) : **dispositions électorales** ;
- **Titre IV** (article 22) : **contrôle parlementaire.**

¹ Le projet de loi organique contient un article unique visant à remédier aux conséquences organisationnelles et juridictionnelles de l'épidémie du covid-19 sur le bon fonctionnement du dispositif de filtrage prévu par l'ordonnance du 7 novembre 1958. L'objectif poursuivi consiste à desserrer la contrainte des délais de procédure afin de permettre aux juridictions concernées de continuer à exercer pleinement leur office durant l'épidémie.

L'ancien article 7 du projet de loi a été modifié et **devient l'article 11**. Cet article habilite le gouvernement à légiférer par ordonnance notamment **pour prévenir et limiter la cessation d'activité des personnes physiques et morales exerçant une activité économique et ses incidences sur l'emploi**.

A ce titre, il prévoit en particulier des mesures :

- **d'aide directe ou indirecte aux entreprises dont la viabilité est mise en cause**, notamment par la mise en place de **mesures de soutien à la trésorerie** de ces entreprises **ainsi que d'un fonds** dont le financement sera partagé avec les régions ;
- en matière de **droit du travail et de droit de la sécurité sociale**, portant sur :
 - o le renforcement du recours à **l'activité partielle**,
 - o l'adaptation des modalités d'attribution de **l'indemnité complémentaire aux indemnités journalières versées par l'assurance maladie**,
 - o la possibilité pour l'employeur, par **accord d'entreprise ou de branche d'imposer ou de modifier les dates de prise d'une partie des congés payés dans la limite de six jours ouvrables**,
 - o la possibilité pour l'employeur de **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**,
 - o la possibilité pour les entreprises de secteurs particulièrement nécessaires à la sécurité de la Nation ou à la continuité de la vie économique et sociale **de déroger aux règles d'ordre public et aux stipulations conventionnelles relatives à la durée du travail, au repos hebdomadaire et au repos dominical**,
 - o la modification, à titre exceptionnel, des dates limites et des modalités de versement des sommes versées au titre de **l'intéressement**,
 - o la modification de la date limite et des conditions de versement de la **prime exceptionnelle de pouvoir d'achat**,
 - o la **prorogation**, à titre exceptionnel, de la durée **des mandats des conseillers prud'hommes** et des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles,
 - o l'aménagement des modalités de l'exercice par les services de santé au travail,
 - o la modification des modalités d'information et de consultation des instances représentatives du personnel, notamment du comité social et économique, pour leur permettre d'émettre les avis requis dans les délais impartis,
 - o la possibilité pour les employeurs, organismes de formation et 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,
 - o l'adaptation, à titre exceptionnel, des modalités de détermination des durées d'attribution des revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail (assurance chômage, allocation de solidarité...),
- concernant les obligations des personnes morales de droit privé, **notamment en termes de délais de paiement et pénalités** ;
- concernant 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 ;
- **concernant le report intégral ou l'étalement des paiements des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels et commerciaux** au bénéfice des **entreprises qui emploient moins de 10 personnes, qui ont un chiffre d'affaires**

annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 millions d'euros, et dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie.

Voir détail de l'article en infra page 5.

Bien cordialement



Pierre Burban
Secrétaire Général

Titre I^{er} (articles 1^{er} à 8) : l'état d'urgence sanitaire

Ce titre instaure un dispositif d'état d'urgence sanitaire.

Article 1^{er} :

Cet article prévoit d'insérer la référence L. 3131-19 après la référence : « L. 1462-1 » au premier alinéa du I de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique.

Article 2 :

Cet article apporte au code de la santé publique les modifications suivantes :

- le titre III du livre I^{er} de la troisième partie du code de la santé publique devient : « Menaces et crises sanitaires graves » ;
- le titre du chapitre I^{er} devient « Menaces sanitaires » ;
- un nouveau chapitre I^{er} bis est intitulé « Etat d'urgence sanitaire » ; ce chapitre détaille en 10 points les mesures que le Premier Ministre peut prendre, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique.

Article 3 : adaptation de l'état d'urgence aux territoires d'outre-mer

Cet article prévoit que le gouvernement est habilité à prendre par ordonnance les mesures destinées à adapter le dispositif de l'état d'urgence sanitaire aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie.

Article 4 : l'état d'urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois

Cet article précise que l'état d'urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi sur l'ensemble du territoire national. Toutefois, un décret en conseil des ministres peut en limiter l'application à certaines des circonscriptions territoriales qu'il précise.

Article 5 : Wallis et Futuna

Cet article modifie l'article L. 3821-11 du code de la santé publique comme suit, afin de tenir compte de la présente loi :

« Le titre III du livre I^{er} de la présente partie est applicable dans les îles Wallis et Futuna dans sa rédaction résultant de la loi n° du **d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19** ».

Article 6 :

Cet article modifie le premier alinéa de l'article L. 6141-7-3 du code de la santé publique comme suit :
« Les établissements publics de santé peuvent créer une ou plusieurs fondations hospitalières, dotées de la personnalité morale, résultant de l'affectation irrévocable à l'établissement intéressé de biens, droits ou ressources apportés par un ou plusieurs fondateurs pour la réalisation d'une ou plusieurs œuvres ou activités d'intérêt général et à but non lucratif, afin de concourir aux activités de recherche **ou de soins** mentionnées à l'article L. 6111-1. »

Article 7 :

Le chapitre I^{er} bis du titre III du livre I^{er} de la troisième partie du code de la santé publique est applicable jusqu'au 1^{er} avril 2021.

Article 8 : suppression du délai de carence

Cet article, introduit par un amendement du gouvernement, prévoit de **supprimer, pendant la période d'état d'urgence sanitaire, l'application du délai de carence pour le bénéfice de l'indemnisation des arrêts de travail, dans l'ensemble des régimes** (régimes général, des indépendants, agricole, régimes spéciaux dont fonction publique).

Titre II (articles 9 à 18) : mesures d'urgence économique et d'adaptation à la lutte contre l'épidémie de Covid 19

Article 9 : règles relatives à l'adoption du budget des collectivités territoriales

Cet article prévoit d'assouplir, à titre exceptionnel et pour la seule année 2020, les règles relatives à l'adoption du budget et à l'arrêt du compte administratif des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Article 10 :

Cet article prévoit de réduire de la moitié au tiers des membres en exercice des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics le quorum qui y est applicable, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire et dans les zones géographiques où il s'applique. Parallèlement, chaque membre présent pourrait détenir deux pouvoirs au lieu d'un. Ces règles valent également pour les commissions permanentes des Départements et des Régions.

Article 11 : habilitation du gouvernement à légiférer par ordonnance pour

1° prévenir et limiter la cessation d'activité des personnes physiques et morales exerçant une activité économique et ses incidences sur l'emploi, en prenant toute mesure

a) **d'aide directe ou indirecte aux entreprises dont la viabilité est mise en cause**, notamment par la mise en place de **mesures de soutien à la trésorerie** de ces entreprises ainsi que **d'un fonds dont le financement sera partagé avec les régions** ;

b) en matière de **droit du travail et de droit de la sécurité sociale**, afin de :

– **limiter les ruptures des contrats de travail** et atténuer les effets de la baisse d'activité, en facilitant et en **renforçant le recours à l'activité partielle**, notamment 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** ; le texte précise que le dispositif s'applique à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille ;

– adapter les modalités d'attribution de **l'indemnité complémentaire** aux indemnités journalières versées par l'assurance maladie prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail ;

– **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 dérogeant aux délais de prévenance et aux modalités de prise de ces congés définis par les dispositions du livre Ier de la troisième partie du code du travail et par les conventions et accords collectifs applicables dans l'entreprise ;

– **permettre à tout employeur d'imposer ou de 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**, en dérogeant aux délais de prévenance et aux modalités d'utilisation définis au livre Ier de la troisième partie du code du travail, par les conventions et accords collectifs ainsi que par le statut général de la fonction publique ;

– **permettre aux entreprises de secteurs particulièrement nécessaires à la sécurité de la Nation ou à la continuité de la vie économique et sociale de déroger aux règles d'ordre**

public et aux stipulations conventionnelles relatives à la durée du travail, au repos hebdomadaire et au repos dominical ;

– modifier, à titre exceptionnel, les dates limites et les modalités de versement des sommes versées au titre de **l'intéressement** en application de l'article L. 3314-9 du code du travail et au titre de la participation en application de l'article L. 3324-12 du même code ;

– modifier la date limite et les conditions de versement de la **prime exceptionnelle de pouvoir d'achat mentionnée à l'article 7** de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 ;

– adapter l'organisation de l'élection mentionnée à l'article L. 2122-10-1 du code du travail, en modifiant si nécessaire la définition du corps électoral, et, en conséquence, de **proroger, à titre exceptionnel, la durée des mandats des conseillers prud'hommes et des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles ;**

– **aménager les modalités de l'exercice par les services de santé au travail** de leurs missions définies au titre II du livre VI de la quatrième partie du code du travail, notamment du suivi de l'état de santé des travailleurs, et de définir les règles selon lesquelles le suivi de l'état de santé est assuré pour les travailleurs qui n'ont pu, en raison de l'épidémie, bénéficier du suivi prévu par le même code;

– **modifier les modalités d'information et de consultation des instances représentatives du personnel**, notamment du comité social et économique, 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 ;

– aménager les **dispositions de la sixième partie du code du travail**, 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 ;

– adapter, à titre exceptionnel, les modalités de détermination des durées d'attribution des **revenus de remplacement** mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail (assurance chômage, allocation de solidarité...);

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 ;

d) adaptant les dispositions du livre VI du code de commerce et celles du chapitre I^{er} du titre V du livre III du code rural et de la pêche maritime afin de prendre en compte les conséquences de la crise sanitaire pour les entreprises et les exploitations ;

e) adaptant les dispositions de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, notamment pour prolonger, pour l'année 2020, le délai fixé au troisième alinéa du même article L. 115-3, et

reportant la date de fin du sursis à toute mesure d'expulsion locative prévue à l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution pour cette même année ;

f) 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 ;

g) permettant 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, au sens du décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique, c'est-à-dire des **entreprises qui emploient moins de 10 personnes et qui ont un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 millions d'euros**, dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie ;

h) dérogeant 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 ;

i) permettant à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de consentir des prêts et avances aux organismes gérant un régime complémentaire obligatoire de sécurité sociale ;

2° prendre toute mesure provisoire, notamment de nature administrative ou juridictionnelle :

A noter les alinéas suivants :

a) **adaptant les délais applicables au dépôt et au traitement des déclarations et demandes présentées aux autorités administratives**, les délais et les modalités de consultation du public ou de toute instance ou autorité, préalables à la prise d'une décision par une autorité administrative, et, le cas échéant, les délais dans lesquels cette décision peut ou doit être prise ou peut naître ainsi que les délais de réalisation par toute personne de contrôles, travaux et prescriptions de toute nature imposées par les lois et règlements, à moins que ceux-ci ne résultent d'une décision de justice ;

b) adaptant, interrompant, suspendant ou reportant le **terme des délais prévus** à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, **cessation d'une mesure ou déchéance d'un droit**, fin d'un agrément ou d'une autorisation, cessation d'une mesure, à l'exception des mesures privatives de liberté, ou toute sanction ou autre effet. Ces mesures sont rendues applicables à compter du 14 mars 2020 et ne peuvent excéder de plus de trois mois la fin des mesures de police administrative prises pour ralentir la propagation du virus Covid-19 ;

c) adaptant, aux seules fins de limiter la propagation du virus covid-19 parmi les personnes participant à la conduite et au déroulement des instances, les règles relatives à la compétence territoriale et aux formations de jugement des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire, ainsi que les règles relatives aux délais de procédure et de jugement, à la publicité des audiences et à leur tenue, au recours à la visioconférence devant ces juridictions et aux modalités de saisine de la juridiction et d'organisation du contradictoire devant les juridictions autres que pénales ;

f) simplifiant et adaptant les conditions dans lesquelles les **assemblées et les organes dirigeants des personnes morales de droit privé se réunissent et délibèrent, ainsi que du droit des sociétés relatif à la tenue des assemblées générales** ;

g) simplifiant, précisant et adaptant 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 sont tenus de déposer ou de publier**, notamment celles relatives aux délais, ainsi que d'adapter les règles relatives à l'affectation des bénéficiaires et au paiement des dividendes ;

3° Afin de faire face aux conséquences, pour les **établissements de santé** mentionnés à l'article L. 6111-1 du code de la santé publique, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des charges découlant de la prise en charge des patients affectés par celui-ci, toute mesure dérogeant aux règles de financement de ces établissements ;

4° Afin de permettre aux parents dont l'activité professionnelle est maintenue sur leur lieu de travail de pouvoir **faire garder leurs jeunes enfants dans le contexte de fermeture des structures d'accueil** du jeune enfant visant à limiter la propagation de l'épidémie de covid-19, toute mesure :

a) étendant à titre exceptionnel et temporaire le nombre d'enfants qu'un assistant maternel agréé au titre de l'article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles est autorisé à accueillir simultanément ;

b) prévoyant 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 ;

5° 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

6° assurer la continuité des droits des assurés sociaux et leur accès aux soins et aux droits, en adaptant 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.

7° assurer la continuité de l'indemnisation des victimes, en adaptant les règles d'instruction des demandes et d'indemnisation des victimes par l'Office national d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux et par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

8° assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice de leurs compétences, ainsi que la continuité budgétaire et financière des collectivités territoriales et des établissements publics locaux

Les projets d'ordonnance pris sur le fondement du présent article sont dispensés de toute consultation obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de deux mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

Article 12 : dépenses des collectivités territoriales

Les administrations publiques doivent être en mesure d'engager les moyens pour faire face à la crise sanitaire actuelle, tant pour lutter contre ses effets directs que pour soutenir l'activité dans un contexte

de baisse prévisible d'environ 1% du produit intérieur brut par rapport aux prévisions initiales. En cohérence avec les mesures annoncées dans le projet de loi de finances rectificative pour les dépenses de l'État, l'article prévoit que **les dépenses réelles de fonctionnement engagées par les collectivités au titre de l'année 2020 ne seront pas comparées au montant contractualisé ou arrêté en 2018**. Elles ne pourront donc pas faire l'objet d'une reprise financière en cas de dépassement de la trajectoire. Cette mesure, adaptée aux circonstances exceptionnelles actuelles, doit permettre aux collectivités de jouer pleinement leur rôle dans la lutte contre les effets néfastes de l'épidémie de coronavirus pour l'ensemble de la vie du pays.

Article 13 : suspension du délai de carence auquel les Français de l'étranger sont soumis

Alors que l'épidémie de Covid-19 oblige de nombreux Français en mobilité à rentrer en France de façon inattendue, cet article vise à suspendre, pendant la période de pandémie, le délai de carence de trois mois auquel ils sont soumis avant de bénéficier de leurs droits à l'assurance maladie.

Article 14 : délais propres aux modalités de légiférer par ordonnance du gouvernement

Article 15 : prolongation des mandats échus entre le 15 mars 2020 et le 30 juin 2020, des présidents, des directeurs et des personnes qui, quel que soit leur titre, exercent la fonction de chef d'établissement dans des établissements relevant du titre VII du code de l'éducation.

Article 16 : habilitation du gouvernement à prolonger par ordonnance la **durée de validité des visas de long séjour, titres de séjour, autorisations provisoires de séjour**, récépissés de demande de titre de séjour ainsi que des attestations de demande d'asile qui ont expiré entre le 16 mars et le 15 mai 2020, dans la limite de 180 jours.

Article 17 : possibilité de réduction des délais d'exploitation par décision du président du Centre national du cinéma et de l'image animée en ce qui concerne les œuvres cinématographiques qui faisaient encore l'objet d'une exploitation en salles de spectacles cinématographiques au 14 mars 2020.

Article 18 : aide sociale à l'enfance

Cet article interdit les sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance durant la mesure de confinement, afin d'éviter que des jeunes majeurs ne se retrouvent à la rue.

Titre III (articles 19 à 21) : dispositions électorales

Article 19 : second tour des élections municipales

Cet article prévoit que la date du second tour des élections municipales « est fixée par décret en conseil des ministres, pris le mercredi 27 mai 2020 au plus tard si la situation sanitaire permet l'organisation des opérations électorales ... ». « Les déclarations de candidature à ce second tour sont déposées au plus tard le mardi qui suit la publication du décret de convocation des électeurs » soit le 2 juin 2020.

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 sera prolongé pour une durée fixée par la loi.

L'article prévoit également que les conseillers municipaux et communautaires qui ont été élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 entrent en fonction à une date fixée par décret au plus tard au mois de juin 2020, aussitôt que la situation sanitaire le permettra au regard de l'analyse du comité de scientifiques.

L'article 19 ne fait pas mention des élections sénatoriales qui doivent se dérouler en septembre prochain.

Article 20 : habilitation du gouvernement à légiférer par ordonnance relativement au second tour des élections municipales

Article 21 :

Le mandat des conseillers consulaires et des délégués consulaires est prorogé au plus tard jusqu'au mois de juin 2020.

Titre IV (article 22) : contrôle parlementaire