2020-5
26 mars 2020

PROJET DE LOI, N° 1010,
PORTANT SUSPENSION DES DELAIS ADMINISTRATIFS
POUR FAIRE FACE A LA PANDEMIE DU VIRUS COVID-19

EXPOSE DES MOTIFS

Consécutivement à l'allocution de S.A.S. le Prince Souverain du mardi 17 mars 2020, des mesures exceptionnelles ont été prises par le Gouvernement Princier pour lutter contre l'une des plus graves crises que la Principauté a eu à connaître depuis la seconde guerre mondiale, liée à la propagation du virus covid-19.

C'est ainsi qu'afin de limiter la propagation dudit virus, le Ministre d'Etat a été amené à prendre, sous la haute autorité du Prince Souverain, des décisions sur le fondement de l'article 65 de l'Ordonnance Souveraine n° 6.387 du 9 mai 2017 relative à la mise en œuvre du Règlement Sanitaire International (2005) en vue de lutter contre la propagation internationale des maladies.

Ont ainsi été ordonnées, notamment, la fermeture des établissements recevant du public, dont les établissements d'enseignement, ainsi que la restriction des déplacements des individus hors de leurs domiciles, seuls les déplacements ayant un caractère indispensable étant autorisés (cf. Journal de Monaco en dates des 13 et 20 mars 2020).

Cette situation de crise sanitaire, de manière générale, et ces mesures, en particulier, ont un effet majeur sur les relations entre les autorités administratives et leurs administrés dès lors que ces relations sont conçues dans le cadre de procédures déterminées qui permettent, schématiquement, dans des délais prescrits par des dispositions légales ou

réglementaires, aux premiers de formuler une demande ou d'accomplir une démarche et aux secondes d'en assurer le traitement.

Le présent projet de loi ambitionne donc de suspendre pour une période déterminée tous les délais administratifs à l'œuvre dans la relation entre les services publics et leurs usagers.

Cette période sera, en l'occurrence, d'une durée de deux mois à compter de la date d'effet des mesures de restrictions des déplacements, soit du 18 mars 2020 jusqu'au 18 mai 2020 ; elle pourra en outre être prorogée au-delà si les mesures de règlementation temporaire des déplacements devaient, elles aussi, être applicables plus de deux mois ; enfin, en tout état de cause, et le cas échéant au terme de cette éventuelle prolongation de la période de suspension, sera ajouté un délai supplémentaire de suspension d'un mois ce, afin d'assurer une reprise générale de l'activité des services administratifs dans de bonnes conditions.

Sous le bénéfice de ces considérations générales, le présent projet de loi appelle les observations particulières suivantes.

A l'instar de la législation prise en ce sens dans le Pays voisin, le champ d'application du texte est délibérément étendu afin de protéger au mieux les intérêts publics et privés en présence.

A cet effet, la notion d'« *autorité administrative* » retenue par le projet de loi est définie largement par l'article premier.

C'est ainsi qu'au titre des « *autorités et administrations de l'Etat* » il y a lieu de considérer en premier lieu le Prince Souverain Lui-même lorsqu'Il est appelé à prendre, selon certaines procédures, des décisions administratives individuelles en la forme d'ordonnance souveraine (ex : opposition à l'acquisition de la nationalité). Sont concernés également le Ministre d'Etat et toute autre autorité administrative relevant des services

exécutifs au sens de l'article 44 de la Constitution pour lesquels le grand nombre de décisions prises n'a d'égal que l'ampleur de leur variété.

Mais la notion d'« *autorité administrative* » désigne également le Directeur des services judiciaires dans l'exercice de ses fonctions administratives ou toute autre autorité administrative relevant de son autorité comme les autorités compétentes de l'administration pénitentiaire ; de même entrent dans le champ du texte les autorités et administrations de la Commune – c'est-à-dire le Maire ou toute autre autorité administrative relevant de son autorité -, les établissements publics ainsi que les autres organismes publics (autorités administratives indépendantes) ou privés chargés d'une mission de service public (Caisses sociales de Monaco).

L'article 2 formalise le double objectif poursuivi par la suspension des délais administratifs : celui d'éviter de faire assumer aux administrés, comme aux personnels travaillant au sein de l'Administration, les conséquences liées sinon à l'impossibilité, du moins à la grande difficulté, tantôt, pour les uns, d'accomplir leur démarche, tantôt, pour les autres, d'exercer leur mission.

Telle est la raison pour laquelle sont visés par les dispositions du présent projet de loi :

- D'une part, les délais imposés aux administrés, par des dispositions législatives ou réglementaires, pour déposer une demande ou une déclaration, pour formaliser un acte, ou pour accomplir toute autre formalité, inscription, notification ou publication, ce qui exclut nécessairement du champ d'application *ratione materiae* du présent projet de loi tous délais judiciaires lesquels font à cet égard l'objet d'un autre projet de loi ;

- D'autre part, les délais de traitement imposés aux autorités administratives, par des dispositions légales ou réglementaires, et à l'issue desquels une décision peut ou doit intervenir. Cette disposition est applicable aux délais de toute instance, organisme ou organe, dont l'avis est requis – notamment dans le domaine économique et social *lato sensu* préalablement aux décisions à prendre, à l'égard des usagers et des tiers, par le Ministre d'Etat ou par une autre autorité mentionnée à l'article premier.

Un point particulier concerne les délais à l'issue desquels la décision est acquise implicitement. A ce propos, si les délais applicables aux décisions implicites d'acceptation entrent dans le champ d'application du projet de loi, en revanche, ceux concernant les décisions implicites de rejet, prévus par l'article 14 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.983 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal suprême en sont exclus. A cet égard, le délai de quatre mois que prévoit ce texte n'est pas suspendu ainsi qu'il en résulte des termes de l'Ordonnance Souveraine n° 8.019 du 26 mars 2020 portant suspension des délais de recours et de procédure par-devant le Tribunal Suprême pour faire face aux conséquences des mesures prises pour lutter contre la pandémie de virus covid-19.

Sont enfin visés les délais imposés par une autorité administrative à tout administré, conformément à des dispositions légales ou règlementaires, pour se conformer à des prescriptions de toute nature.

L'article 3 vient préciser la durée de la suspension des délais administratifs n'ayant pas déjà expiré avant le 18 mars 2020. Qu'il s'agisse des délais de traitement imposés aux autorités administratives ou des délais imposés aux administrés, tous les délais mentionnés à l'article 2, en cours à la date du 18 mars 2020, sont, à compter de cette date, suspendus pendant

une période de deux mois. *A contrario*, les délais ayant expiré avant le 18 mars sont exclus du champ d'application de la loi.

L'article précise également que le point de départ des délais administratifs qui auraient dû commencer à courir durant la période de suspension est reporté jusqu'à l'achèvement de celle-ci.

Toutefois, dans l'hypothèse où les mesures prises par le Ministre d'Etat pour réglementer temporairement les déplacements en vue de lutter contre la propagation du virus covid-19 viendraient à être maintenues au-delà du 18 mai 2020, la suspension en serait prorogée aussi longtemps que produiront effet les mesures exceptionnelles prises par le Ministre d'Etat.

Enfin, le dernier alinéa prévoit également une période supplémentaire de suspension d'une durée d'un mois, conçue comme une phase « tampon » venant s'ajouter à la période de suspension initiale de deux mois, éventuellement prolongée en fonction des mesures de confinement, ce dans le but de permettre aux autorités administratives un retour à une activité normale dans de bonnes conditions. Il s'agit en effet d'éviter qu'elles ne soient confrontées à une reprise trop brutale du cours des délais ce qui les obligerait à devoir traiter un nombre vraisemblablement conséquent de procédures et de demandes venant à échéance en l'espace de quelques jours.

Il convient ici de rappeler, sur le plan des principes, que la notion – centrale - de « *suspension* » procède de son acception commune. Aussi doit-elle être entendue, au sens du présent projet de loi, comme l'arrêt temporaire d'un délai conduisant, lors de la reprise du décompte, à un allongement dudit délai, correspondant à la durée de la suspension et sans effacer le temps couru antérieurement.

Plus précisément, le mécanisme de la suspension s'appliquera de la manière suivante.

Pour les délais dont le terme est arrivé à échéance avant le 18 mars 2020, et comme déjà évoqué, aucune suspension ne sera, bien entendu, applicable.

Pour les délais qui ont commencé à courir avant le 18 mars 2020, et dont le terme arrive à échéance durant la période de suspension, ceux-ci seront suspendus pendant toute cette période et recommenceront à courir à partir de la fin de la suspension ce, pour la durée du délai restant à courir.

Ainsi, et en prenant pour exemple la loi du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques, si une autorisation d'exercer avait été déclarée recevable le 18 janvier 2020, en principe, devrait intervenir une décision au plus tard le 18 avril 2020. En application des dispositions projetées, compte tenu du délai déjà écoulé de deux mois (entre le 18 janvier et le 18 mars 2020) et dans l'hypothèse où la période de suspension s'achèverait le 18 juin 2020 (deux mois « incompressibles » auquel s'ajoute le délai « tampon » d'un mois), le délai repartira donc pour une durée d'un mois, à compter de cette date pour s'achever au 18 juillet 2020.

Les règles de suspension s'appliqueront de la même manière pour les délais en cours à la date du 18 mars 2020 et dont le terme arriverait à échéance après la fin de la période de suspension.

Là encore, un exemple peut être évoqué afin de saisir au mieux le mécanisme.

En application du dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 1.155 du 18 décembre 1992 relative à la nationalité, la personne naturalisée par ordonnance souveraine est tenue de justifier de la perte de sa nationalité d'origine dans un délai de 6 mois à compter de la date de publication de l'ordonnance souveraine, à défaut de quoi elle est réputée n'avoir jamais acquis la nationalité monégasque.

Supposons que ce délai de 6 mois a débuté le 6 mars 2020. En principe, le délai aurait dû expirer le 6 septembre 2020. En application des dispositions issues du présent projet de loi, et dans l'hypothèse où la période de suspension s'achèverait le 18 juin 2020 (deux mois « incompressibles » auquel s'ajoute le délai « tampon » d'un mois), le délai sera alors prorogé de trois mois, et arriverait donc à échéance le 6 décembre 2020.

Il va de soi que si les mesures temporaires de déplacements prises par le Ministre d'Etat devaient être prolongées au-delà du 18 mai 2020, la période de suspension initiale serait prorogée d'autant, pour s'achever à la date à laquelle prendront fin les mesures, et à laquelle s'ajoutera le délai supplémentaire d'un mois, ainsi que le prévoit le dernier alinéa de l'article 3 du projet de loi.

Enfin, et pour les délais qui commenceraient à courir pendant la période de suspension, que celle-ci donne lieu à une prolongation ou non, leur point de départ sera reporté à l'achèvement de ladite période.

L'article 4 vient, quant à lui, préciser que, par dérogation aux dispositions de l'article 3, pourront le cas échéant être déterminées, par voie d'ordonnance(s) souveraine(s), les catégories d'actes, de procédures et d'obligations pour lesquels un aménagement de la durée de suspension s'avèrerait nécessaire pour tout motif d'intérêt général tenant notamment à la protection du service public ou à la préservation des droits des administrés.

Quant à l'article 5, il vient poser le cas d'une impossibilité de prévoir une suspension du délai en raison du respect d'une obligation découlant d'un engagement international de la Principauté.

L'article 6 tend, enfin, à l'instar du projet de loi concernant les délais applicables aux procédures devant les juridictions monégasques, à ce que la loi sur les délais administratifs rétroagisse à la date du 18 mars 2020, début de la période de règlementation temporaire des déplacements résultant de la crise sanitaire.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

***

PROJET DE LOI

Article premier

Au sens de la présente loi, sont des « *autorités administratives* », les autorités et administrations de l'Etat, celles de la Commune, les établissements publics ainsi que les autres organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public.

Article 2

Les dispositions de la présente loi sont applicables aux délais imposés aux administrés, par des dispositions légales ou règlementaires, pour déposer une demande ou une déclaration, pour formaliser un acte, ou pour accomplir toute autre formalité, inscription, notification ou publication.

Elles sont également applicables aux délais de traitement imposés aux autorités administratives, par des dispositions légales ou règlementaires, et à l'issue desquels une décision peut ou doit intervenir ou est acquise implicitement hors le cas des décisions implicites de rejet prévues par l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal suprême.

Elles sont enfin applicables aux délais imposés par une autorité administrative à tout administré, conformément à des dispositions légales ou règlementaires, pour se conformer à des prescriptions de toute nature.

Article 3

Les délais mentionnés à l'article précédent, en cours à la date du 18 mars 2020, sont, à cette date, suspendus pour une durée de deux mois.

Le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir durant la période de suspension est reporté jusqu'à l'achèvement de celle-ci.

Cette période sera prorogée aussi longtemps que produiront effet les mesures portant réglementation temporaire des déplacements prises par le Ministre d'Etat en vue de lutter contre la propagation du virus covid-19.

Au terme de la période de suspension, éventuellement prorogée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, sera ajoutée une durée supplémentaire de suspension d'un mois.

Article 4

Par dérogation aux dispositions de l'article précédent, une ordonnance souveraine détermine les catégories d'actes, de procédures et d'obligations pour lesquels la durée de suspension pourra être aménagée pour tout motif d'intérêt général.

Article 5

Les dispositions de l'article 3 s'appliquent sous réserve des obligations qui découlent d'un traité ou d'un accord international.

Article 6

Les dispositions de la présente loi sont d'application immédiate et rétroagissent au 18 mars 2020.