

21 avril 2020

*Ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020,
modifiée par l'Ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020
L'Etat d'urgence sanitaire et le Droit de l'Urbanisme*



Introduction

On ne peut l'ignorer, la France est en état d'urgence sanitaire, pour faire face à l'épidémie de Covid-19 qui la bouleverse. C'est l'objet de la Loi du 23 mars 2020. Son Article 11 autorise le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, toute mesure de nature à faire face, notamment, aux conséquences administratives ou juridictionnelles de la pandémie.

Le Gouvernement avait trois mois à compter de la publication de la Loi pour prendre ces mesures ; le voilà qui les adoptait dès le lendemain de sa publication.

Parmi les diverses ordonnances prises le 25 mars 2020, figure l'Ordonnance n°2020-306, qui entend proroger les délais échus et adapter les procédures pendant la période d'urgence sanitaire.

Nous avons décrypté pour vous les principales implications de cette Ordonnance en matière d'urbanisme (Cf. notre fiche à jour au 1^{er} avril 2020).

Ces implications ont toutefois été jugées trop conséquentes en cette matière, et une Ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020 vient d'être adoptée, pour corriger les effets de l'Ordonnance du 25 mars 2020 dans le champ de l'urbanisme.

Vous trouverez ci-dessous le régime exceptionnel applicable au droit de l'urbanisme, à jour au 16 avril 2020, et corrigé selon les dernières précisions du Conseil d'Etat.

Article 2 (modifié)

« 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.

Le présent article n'est pas applicable aux délais de réflexion, de rétractation ou de renonciation prévus par la loi ou le règlement, ni aux délais prévus pour le remboursement de sommes d'argent en cas d'exercice de ces droits ».

Article 12 bis (nouveau)

« Les délais applicables aux recours et aux déférés préfectoraux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir, qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus. Ils recommencent à courir à compter de la cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée pour la durée restant à courir le 12 mars 2020, sans que cette durée puisse être inférieure à sept jours.

Le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir durant la période comprise entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'urgence sanitaire est reporté à l'achèvement de celle-ci ».

- ⇒ Les délais de recours contentieux, à l'exception de ceux dirigés contre les autorisations d'urbanisme, qui devaient expirer entre le 12 mars et le 23 juin 2020 inclus, sont interrompus ; ils recommenceront à courir pour deux mois francs à compter du **24 juin 2020** et expireront le **24 août 2020 à minuit**.

Ex : tous les recours contre les délibérations d'approbation de PLU dont la publicité la plus tardive est accomplie entre le 11 janvier et le 22 avril 2020

⇒ Les délais de recours contre les autorisations d'urbanisme (décision de non-opposition à déclaration de travaux, permis de construire, d'aménager ou de démolir) sont suspendus ou prorogés selon leur point de départ :

- *Les délais de recours qui ont commencé à courir avant le 12 mars 2020, et non échus à cette date, sont suspendus ; ils recommenceront à courir à compter du **24 mai 2020**, pour la durée qui leur reste à courir, avec un minimum de sept jours ;*
- *Les délais de recours qui auraient dû commencer à courir entre le 12 mars et le 23 mai 2020 inclus, sont prorogés ; ils ne commenceront à courir entièrement que le **24 mai 2020**.*

Ex : un permis de construire régulièrement affiché sur le terrain le 10 mai 2020 pourra être contesté jusqu'au 24 juillet 2020

Ex 2 : un permis d'aménager régulièrement affiché sur le terrain le 11 février 2020 pourra être contesté jusqu'au 24 juin 2020 (24 mai + 1 mois)

NB : Avant l'intervention de l'Ordonnance du 15 avril 2020, les délais de recours contre toutes les autorisations d'urbanisme régulièrement affichées entre le 11 janvier et le 22 avril 2020 se trouvaient ouverts jusqu'au 24 août inclus.

⇒ Les notifications prévues par l'Article R. 600-1 du Code de l'Urbanisme, qui doivent être accomplies dans un délai de quinze jours expirant entre le 12 mars et le 23 juin 2020 inclus, pourront être régulièrement accomplies jusqu'à l'expiration d'un nouveau délai de quinze jours francs à compter du 24 juin, soit jusqu'au 8 juillet 2020 minuit.

Article 3 (modifié)

« Les mesures administratives ou juridictionnelles suivantes et dont le terme vient à échéance au cours de la période définie au I de l'article 1er sont prorogées de plein droit jusqu'à l'expiration d'un délai de deux mois suivant la fin de cette période :

- 1° Mesures conservatoires, d'enquête, d'instruction, de conciliation ou de médiation ;*
- 2° Mesures d'interdiction ou de suspension qui n'ont pas été prononcées à titre de sanction ;*
- 3° Autorisations, permis et agréments ;*
- 4° Mesures d'aide, d'accompagnement ou de soutien aux personnes en difficulté sociale ;*
- 5° Les mesures d'aide à la gestion du budget familial.*

Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'exercice, par le juge ou l'autorité compétente, de ses compétences pour modifier ces mesures ou y mettre fin, ou, lorsque les intérêts dont il a la charge le justifient, pour prescrire leur application ou en ordonner de nouvelles en fixant un délai qu'il détermine. Dans tous les cas, le juge ou l'autorité compétente tient compte, dans la détermination des prescriptions ou des délais à respecter, des contraintes liées à l'état d'urgence sanitaire ».

- ⇒ **Les autorisations d'urbanisme, dont le délai de validité expire entre le 12 mars et le 23 juin 2020 inclus, sont prorogées de plein droit pour deux mois non francs à compter du 24 juin, soit jusqu'au 23 août 2020.**

Ex : un permis de construire notifié le 30 mars 2017 dont les travaux n'ont jamais été entrepris

Ex 2 : un permis de construire de plus de trois ans lorsque les travaux ont été interrompus et n'ont jamais repris depuis le 30 mars 2019

Article 7 (modifié)

« Sous réserve des obligations qui découlent d'un engagement international ou du droit de l'Union européenne, 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.

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.

Les mêmes règles s'appliquent aux délais impartis aux mêmes organismes ou personnes pour vérifier le caractère complet d'un dossier ou pour solliciter des pièces complémentaires dans le cadre de l'instruction d'une demande ainsi qu'au délai de rétractation fixé au titre de la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique prévue par l'article 72 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction.

Sous réserve des dispositions de l'article 12, les délais prévus pour la consultation ou la participation du public sont suspendus jusqu'à l'expiration d'une période de sept jours suivant la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée ».

Article 12 ter (nouveau)

« Les délais d'instruction des demandes d'autorisation et de certificats d'urbanisme et des déclarations préalables prévus par le livre IV du code de l'urbanisme ainsi que les procédures de récolement prévues à l'article L. 462-2 du même code, qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus. Ils reprennent leur cours à compter de la cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée.

« Le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir pendant la période comprise entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'urgence sanitaire est reporté à l'achèvement de celle-ci.

« Les mêmes règles s'appliquent aux délais impartis aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, aux services, autorités ou commissions, pour émettre un avis ou donner un accord dans le cadre de l'instruction d'une demande ou d'une déclaration mentionnée à l'alinéa précédent ».

⇒ Les délais d’instruction des demandes d’autorisations et de certificats d’urbanisme (délais non francs) sont suspendus ou reportés selon la date de dépôt de la demande :

- Pour les demandes déposées avant le 12 mars 2020, le délai d’instruction, non expiré à cette date, est suspendu jusqu’au 23 mai 2020 inclus ; il recourra à compter du **24 mai 2020**, pour le temps qui lui restait à courir au 12 mars 2020 ;
- Pour les demandes déposées entre le 12 mars et le 23 mai 2020 inclus, le délai d’instruction est, lui, reporté ; il courra entièrement à compter du **24 mai 2020**.

Ex : le délai d’instruction de deux mois d’un dossier déposé le 11 février 2020, pour la construction d’une maison individuelle, expirera le 24 juin 2020 (24 mai + 1 mois restant à courir)

Ex 2 : le délai d’instruction de trois mois d’un dossier déposé le 13 mars 2020, pour la construction d’un immeuble collectif, expirera le 24 août 2020 (24 mai + 3 mois pleins)

NB : Avant l’intervention de l’Ordonnance modificatrice du 15 avril 2020, les délais d’instruction ne commençaient ou recommençaient à courir qu’à compter du 24 juin.

⇒ Les délais « pour émettre un avis ou donner un accord dans le cadre de l’instruction » obéissent aux mêmes règles.

NB : Les délais de notification d’un dossier incomplet et de demande de pièces complémentaires (délais non francs) devraient également être soumis aux mêmes règles :

Le nouvel Article 12 ter ne vise pourtant que les « *délais d’instruction* » et les délais pour « *émettre ou donner un accord dans le cadre de l’instruction* ». S’agissant d’une règle dérogatoire, elle doit, en principe, être d’interprétation restrictive. Or, le délai dans lequel l’Administration doit relever le caractère incomplet du dossier, ou notifier une demande de pièces complémentaires, ne constitue strictement, ni un délai d’instruction, ni un « accord » ou « avis » dans le cadre de l’instruction. Partant, les délais de notification de demande de pièces complémentaires devraient répondre aux règles générales de prorogation de l’Article 7, qui en vise expressément le cas.

Toutefois, il s’avère impossible de soumettre le délai pour solliciter des pièces complémentaires aux règles de l’Article 7, tout en soumettant le délai d’instruction à celles de l’Article 12 ter. Cela conduirait, en effet, à faire échoir le délai de notification du dossier incomplet jusqu’à la fin du délai d’instruction, lorsque celui-ci est de 2 mois ! L’esprit de l’Article 12 ter est au demeurant de « *permettre que les délais d’instruction administratifs des autorisations d’urbanisme reprennent leur cours dès la cessation de l’état d’urgence sanitaire, et non un mois plus tard* », dans « *l’objectif (...) de relancer aussi rapidement que possible, une fois passée la période de crise sanitaire, le secteur*

de l'immobilier, en retardant au minimum la délivrance des autorisations d'urbanisme » (Cf. le Rapport au Président de la République). Faire échapper du régime spécial de l'Article 12 ter, les délais de notification de demandes incomplètes, lesquelles interrompent le délai d'instruction, s'avérerait donc aussi incohérent que contraire à l'esprit du texte.

Le délai d'un mois pour notifier une demande de pièces complémentaires devrait donc relever des règles du nouvel Article 12 ter.

Ex : un dossier déposé le 1^{er} mars 2020 ne sera réputé complet qu'à défaut de demande de pièces complémentaires notifiée avant le 12 juin 2020 (24 mai + 20 jours restant à courir)

Ex 2 : un dossier déposé le 22 mai 2020 sera réputé complet à défaut de demande de pièces complémentaires notifiée avant le 24 juin 2020 (24 mai + 1 mois plein)

⇒ **En l'état, les délais de réponse aux recours gracieux (délais non francs) demeurent soumis aux règles de l'Article 7 :**

- *Pour les recours reçus moins de deux mois avant le 12 mars 2020, le délai d'instruction est suspendu jusqu'au 23 juin 2020 ; une décision implicite de rejet ne naîtra donc qu'à défaut de notification d'une décision expresse dans un délai de deux mois à compter du **24 juin 2020**, moins le nombre de jours ayant couru avant le 12 mars 2020 ;*
- *Pour les recours reçus entre le 12 mars et le 23 juin 2020, le délai d'instruction est entièrement reporté au **24 juin 2020** ; une décision implicite de rejet ne naîtra donc qu'à défaut de notification d'une décision expresse avant le 24 août 2020.*

Ex : un recours gracieux contre un permis reçu en Mairie le 11 février 2020 ne donnera lieu à rejet implicite que le 24 juillet 2020 (24 juin + 1 mois restant à courir)

Ex 2 : un recours gracieux contre un permis reçu en Mairie le 14 mars 2020 ne donnera lieu à rejet implicite que le 24 août 2020 (24 juin + 2 mois pleins)

⇒ **Il en va de même d'une demande d'abrogation d'un PLU.**

Article 8 (modifié)

« Lorsqu'ils n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020, les délais imposés par l'administration, conformément à la loi et au règlement, à toute personne pour réaliser des contrôles et des travaux ou pour se conformer à des prescriptions de toute nature sont, à cette date, suspendus jusqu'à la fin de la période mentionnée au I de l'article 1er, sauf lorsqu'ils résultent d'une décision de justice.

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.

Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'exercice, par l'autorité administrative, de ses compétences pour modifier ces obligations ou y mettre fin, ou, lorsque les intérêts dont elle a la charge le justifie, pour prescrire leur application ou en ordonner de nouvelles, dans le délai qu'elle détermine. Dans tous les cas, l'autorité administrative tient compte, dans la détermination des obligations ou des délais à respecter, des contraintes liées à l'état d'urgence sanitaire ».

- ⇒ A ce titre, peuvent être évoqués **les délais de mises en demeure de se mettre en conformité à un permis de construire** ; ces délais sont suspendus ou reportés au 24 juin 2020, selon s'ils ont respectivement commencé à courir avant, ou à compter du 12 mars 2020.

NB : L'Ordonnance du 15 avril 2020 réserve toutefois la possibilité, à l'autorité administrative, de les aménager, en tenant compte des contraintes liées à l'état d'urgence sanitaire.

- ⇒ Exception : ces règles ne sont pas opposables aux délais « *qui résultent d'une décision de justice* » ; n'apparaissent donc pouvoir être prorogés, par exemple, **les délais laissés par le Juge au pétitionnaire pour obtenir un permis de construire de régularisation.**

NB : Au terme de l'Ordonnance modificatrice du 15 avril 2020, les procédures de récolement, que l'on pouvait rattacher auparavant à l'Article 7, sont désormais expressément soumises à l'Article 12 ter ; leurs délais recourent donc à compter du 24 mai, et non plus du 24 juin 2020.

Article 12

« Le présent article s'applique à toute enquête publique déjà en cours à la date du 12 mars 2020 ou devant être organisée pendant la période définie au I de l'article 1er de la présente ordonnance.

Lorsque le retard résultant de l'interruption de l'enquête publique ou de l'impossibilité de l'accomplir en raison de l'état d'urgence sanitaire est susceptible d'entraîner des conséquences difficilement réparables dans la réalisation de projets présentant un intérêt national et un caractère urgent, l'autorité compétente pour organiser l'enquête publique peut en adapter les modalités :

1° En prévoyant que l'enquête publique en cours se poursuit en recourant uniquement à des moyens électroniques dématérialisés. La durée totale de l'enquête peut être adaptée pour tenir compte, le cas échéant, de l'interruption due à l'état d'urgence sanitaire. Les observations recueillies précédemment sont dûment prises en compte par le commissaire enquêteur ;

2° En organisant une enquête publique d'emblée conduite uniquement par des moyens électroniques dématérialisés.

Lorsque la durée de l'enquête excède la période définie au I de l'article 1er de la présente ordonnance, l'autorité compétente dispose de la faculté de revenir, une fois achevée cette période et pour la durée de l'enquête restant à courir, aux modalités d'organisation de droit commun énoncées par les dispositions qui régissent la catégorie d'enquêtes dont elle relève.

Dans tous les cas, le public est informé par tout moyen compatible avec l'état d'urgence sanitaire de la décision prise en application du présent article ».

- ⇒ Les enquêtes publiques en cours au 12 mars 2020, ou programmées entre le 12 mars et le 24 juin 2020, ne peuvent être maintenues et adaptées que pour les projets d'envergure nationale et urgents, ce qui ne s'applique donc pas aux enquêtes organisées dans le cadre de l'élaboration des documents locaux d'urbanisme.
- ⇒ Les enquêtes PLU ou PLUI sont donc, par principe, gelées ; bien qu'elle évoque dans le même temps une « interruption de l'enquête », laquelle devrait aboutir *stricto sensu* à abandonner le temps d'enquête ayant déjà couru, l'Ordonnance apparaît vouloir que les enquêtes en cours ne souffrent que d'un « retard », ce qui devrait donc conduire à ne devoir les prolonger que du temps qui n'a pu courir.

NB : Cette interprétation de l'Article 12 que vous nous livrions le 1^{er} avril dernier est confirmée par l'Ordonnance du 15 avril 2020, qui précise désormais, à l'Article 7 modifié, que les « délais prévus pour la consultation ou la participation du public sont suspendus », et non interrompus.

L'Ordonnance du 15 avril 2020 précise que cette suspension courra « jusqu'à l'expiration d'une période de sept jours suivant la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire » ; les enquêtes reprendront ainsi, en l'état, à compter du 1^{er} juin 2020, pour le seul temps leur restant à courir.

*

NB : Les exemples donnés dans cette fiche sont fonction de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire fixée, en l'état, au 24 mai 2020 ; les dates évoquées sont donc susceptibles d'évoluer.

En tout état de cause, les dates retenues dans les exemples sont données à titre indicatif, et non au jour près ; il conviendra d'observer la plus grande vigilance sur l'expiration des délais, le Conseil d'Etat ayant lui-même revu sa copie s'agissant de leur méthode de computation.

Il y aura lieu de se ménager, dans la mesure du possible, plusieurs jours de sécurité.



Le Cabinet CAP-Conseil Affaires Publiques reste mobilisé à vos côtés !