

L'état d'urgence et le droit de l'urbanisme

Quelques jours après l'entrée en vigueur de la loi déclarant l'état d'urgence sanitaire, le gouvernement a publié une ordonnance permettant d'adapter les délais entre autres, en matière d'urbanisme. Mais face aux critiques de la profession, le gouvernement a revu sa copie en publiant de nouveaux textes. Récapitulatif des délais et règles applicables aux procédures d'urbanisme.

La période d'urgence sanitaire

La loi du 23 mars 2020 (n° 2020-290) définit la période d'urgence sanitaire comme la période pendant laquelle les mesures dérogeant au droit commun prises pour faire face à la lutte contre la propagation du Covid-19 peuvent s'appliquer. La loi du 11 mai 2020 (n°2020-546) prolonge l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020, s'achevant, initialement au 24 mai 2020.

L'ordonnance du 7 mai 2020 (n°2020-539) prévoit que la prolongation de l'état d'urgence sanitaire n'a pas d'incidence sur les délais en matière d'urbanisme. Ainsi, l'application des règles dérogeant ont pris fin au 23 mai 2020 à minuit.

Si le temps des relations humaines s'est interrompu ou à tout le moins ralenti, le temps du droit, lui, n'a fait que s'accélérer. Avec plus de 40 ordonnances promulguées en deux mois, le corpus de normes en droit français s'est considérablement alourdi au cours de cette crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. En témoigne la refonte de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 moins d'un mois après sa promulgation en application de l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril de la même année, puis par l'ordonnance n° 2020-539 du 7 mai 2020, et enfin celle du 13 mai 2020.

Suspension ou interruption des délais selon les situations

Pour rappel, la première ordonnance disposait d'un champ matériel excessivement large, visant pêle-mêle, sans tous les citer : les actes, recours, actions en justice, formalités, inscriptions, déclarations, notifications, publications ou encore les décisions, accords ou avis ainsi que l'ensemble des créances. En réalité, l'ensemble des autorisations pouvant être délivrés en droit français était couvert par ce texte. Deux mécanismes différents étaient prévus en fonction des actes ou décisions en cause : soit une prorogation ou interruption pour les actes, recours, action de justice et toutes les actions mentionnées dans l'article 2 de cette ordonnance, soit une suspension pour les décisions, accords ou

avis. La différence entre ces deux mécanismes, loin d'être anecdotique, est en réalité déterminante. Par exemple pour un permis de construire, le délai de deux mois de recours des tiers, que ce délai ait commencé à courir avant le 12 mars ou pendant la période d'état d'urgence sanitaire sans être échu avant cette première date, était interrompu et recommençait à courir dans son intégralité un mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire. En revanche, le délai d'instruction de ce même permis n'était quant à lui que suspendu pendant la période d'urgence sanitaire. Il recommençait donc à courir pour la période restante à l'issue d'un délai d'un mois après la fin de la période d'urgence sanitaire. Le délai de retrait de trois mois des autorisations d'urbanisme par l'Autorité les ayant délivrées (article L. 424-5 du Code de l'urbanisme) était quant à lui uniquement suspendu et recommençait à courir pour la période restante. Le délai de validité était également suspendu pendant cette période d'urgence sanitaire et recommençait à courir, en application de l'Ordonnance n° 2020-306, à compter du 24 juin pour la période restante.

Même si cette ordonnance avait, entre autres, pour vocation de suspendre les délais d'instruction des autorisations, et plus largement de l'ensemble des avis et demandes de pièces complémentaires, cela n'empêchait pas l'autorité compétente de délivrer des permis pendant l'état d'urgence sanitaire ou de demander des pièces complémentaires. Ces règles ont eu pour effet de mettre à l'arrêt une majorité des demandes en cours. Alerté par les représentants du secteur et souhaitant une reprise des chantiers, le gouvernement a pris une deuxième ordonnance en date du 15 avril 2020 (n° 2020-427)

Suppression au 15 avril du délai tampon d'un mois

Si la situation des autorisations semblait claire, l'ordonnance du 15 avril 2020, pourtant censée simplifier la situation, a en réalité ajouté de la complexité. Avant toute chose, il est important de préciser que cette ordonnance ne remplace pas l'ordonnance du 25 mars. Elle ne fait que la compléter et l'augmenter.

Les règles issues de la première ordonnance et non mentionnées dans cette nouvelle ordonnance sont ainsi maintenues.

L'ordonnance du 15 avril vise spécifiquement au travers de ses titres II et III, les autorisations d'urbanisme, en ajoutant un délai supplémentaire qui n'existait pas dans l'ancienne ordonnance. Trois nouveaux articles sont notamment ajoutés à l'ordonnance du 25 mars : l'article 12 *bis* : relatif aux délais de recours ; l'article 12 *ter* : relatif aux délais d'instruction et l'article 12 *quater* : relatif aux délais de préemptions.

Là où l'ordonnance du 25 mars impliquait une interruption des délais de recours des tiers ou des déférés préfectoraux, l'ordonnance du 15 avril modifie ce mécanisme en lui préférant la suspension. Ce nouveau mécanisme, tenant à la suspension vaut pour l'ensemble des délais relatifs aux recours, aux instructions, aux procédures de récolement, aux demandes d'avis, ou encore aux délais relatifs aux procédures de préemption.

La principale modification introduite par cette nouvelle ordonnance est le délai à compter duquel les délais recommencent à courir. Celui-ci n'est plus fixé à un mois après la fin de la période d'état d'urgence sanitaire, tel que précisé dans l'article 4 de la loi du 22 mars 2020 soit le 24 juin, mais à compter du 24 mai 2020, selon les termes de l'ordonnance du 7 mai 2020. Toutefois, le texte du 15 avril précise que les délais recommencent à courir à partir du 24 mai « sans que cette durée ne puisse être inférieure à sept jours ». Ainsi, la sécurité juridique empêche un délai dont le terme n'était que de 2 ou 3 jours après la reprise « du droit commun » d'échoir à cette date-là. Dès lors, pour l'ensemble des délais susmentionnés dont le terme arrivait à échéance moins de 7 jours après la fin de l'état d'urgence sanitaire, ce terme sera fixé de plein droit, de manière automatique, au 30 mai 2020.

L'ordonnance du 15 avril 2020 n'abrogeant pas l'ordonnance du 25 mars mais ne faisant que la compléter, toutes les procédures non précisées dans cette nouvelle ordonnance restent soumises aux anciens mécanismes et aux anciens délais. Il en allait ainsi, par exemple, du délai de trois mois pendant lequel une collectivité ayant délivré l'autorisation peut la retirer. Il s'exerçait à compter du 24 juin 2020. La chose était surprenante s'il en faut, étant donné que le délai de recours de tiers est quant à lui soumis au nouveau délai fixé au 24 mai. Dès lors, un permis, bien que purgé du délai de recours de tiers, n'était purgé de l'épée de Damoclès que représente la possibilité d'un retrait qu'un mois après, soit, pour un permis délivré au cours de la période d'état d'urgence sanitaire, un recours des tiers échu au 24 août et un délai de retrait échu au 24 septembre 2020. L'ordonnance du 7 mai corrige cette situation, en soumettant la procédure de retrait prévue à l'article L. 424-5 du Code de l'urbanisme au délai prévu par l'article 2 *ter*. De même, les autres autorisations nécessaires à la réalisation d'une opération complexe, comme celle rendue par l'Autorité environnementale restent régies par le titre I de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020. Ainsi, le délai pour émettre un avis sollicité en dehors de l'instruction

d'une autorisation, d'un certificat d'urbanisme, ou d'une déclaration préalable est suspendu à compter de la date du 12 mars 2020 mais reprend à compter de la fin de la période protégée, c'est-à-dire la date de la fin de la période d'urgence sanitaire plus un mois. À ce jour, ils recommenceront donc à courir à compter du 24 juin 2020. Aucune décision tacite ne peut intervenir durant cette période. Mais des décisions expresses peuvent être prises.

Les conséquences induites par l'affichage des autorisations d'urbanisme, à savoir de déclencher le délai de recours de deux mois des tiers, sont quant à elles suspendues entre le 12 mars et le 24 mai en application de l'article 12 *bis* de l'ordonnance du 15 avril précitée. En d'autres termes, quel que soit la régularité de l'affichage, aucun délai de recours ne saurait courir ou commencer à courir pendant l'état d'urgence sanitaire. Cela concerne donc les délais ayant débutés avant le 12 mars mais non échu à cette date et les délais qui auraient dû commencer à courir pendant cette période.

Concernant, enfin, la participation du public (consultation, enquête publique), les délais relatifs à ces procédures sont suspendus jusqu'à l'expiration d'une période de 7 jours suivant le 24 mai 2020.

Pour l'heure, coexistences de trois reprises de délais

Dès lors, trois reprises des délais co-existent :

- le délai d'un mois après le 24 mai 2020 (ordonnance n° 2020-306), soit le 24 juin. Cela vaut, notamment, pour le délai de retrait des autorisations d'urbanisme ;
- le délai fixé uniquement à la fin de l'état d'urgence sanitaire sans que cette durée puisse être inférieure à 7 jours (ordonnance n° 2020-427), soit le 24 mai avec un minimum fixé au 30 mai. Cela vaut pour l'ensemble des délais de recours, d'instruction, de demandes d'avis ou de pièces complémentaires ;
- le délai de 7 jours après la fin de l'état d'urgence sanitaire (ordonnance n° 2020-427), soit le 30 mai. Cela prévaut pour l'ensemble des processus de participation du public.

D'un point de vue très pratique, ces trois ordonnances engendrent des situations différentes selon la date du permis de construire. Ainsi pour un permis délivré avant l'entrée en vigueur de l'état d'urgence sanitaire (le 12 mars) par exemple le 12 février, le délai de recours des tiers, de demande d'avis ou de pièces complémentaires ont été suspendu au 12 mars. Ils recommencent à courir pour un mois à compter du 24 mai, soit un terme fixé au 24 juin. Si ce permis était soumis, avant sa délivrance, à la mise en place d'une enquête publique. Deux possibilités s'offrent à l'autorité compétente. Elle peut, en application de l'article 12 de l'ordonnance du 25 mars 2020, poursuivre la mise en œuvre de l'enquête publique par voie dématérialisée. Dans ce cas, le délai d'enquête ne sera pas impacté, mais le délai d'instruction, qui ne débute qu'une fois le rapport du commissaire enquêteur déposé (article R. 424-20 du Code de l'urbanisme), ne commencera à courir, au plus tôt, qu'au 24 mai 2020. Dans le cas où l'enquête publique est suspendue sans être

réalisée par voie dématérialisée, pour une enquête publique d'un mois dont les 15 premiers jours sont réalisés avant le 12 mars, les 15 derniers jours recommenceront à courir à compter du 30 mai, soit le 15 juin. Le délai minimum à laquelle une autorisation tacite sera obtenu est alors reporté, dans le cas d'un délai d'instruction de trois mois (autre qu'une maison individuelle), au 15 septembre 2020. Quant au délai de retrait de l'autorisation. Il est suspendu le 12 mars. Il recommencera à courir à compter du 24 juin pour deux mois, soit une arrivée à terme le 24 août 2020.

Pour une demande de permis déposé pendant l'état d'urgence sanitaire, soit du 12 mars au 23 mai, les délais d'instruction, de recours des tiers, de demande d'avis ou de pièces complémentaires : commencent à courir à compter du 24 mai. Les pétitionnaires peuvent obtenir un permis tacite le 24 juillet. Or hypothèses, de demande de pièces

complémentaires qui viendrait allonger le délai, le recours des tiers serait échu au 24 septembre 2020. L'enquête publique sera mise en place dès le 24 mai sauf utilisation des exceptions fixées par l'article 12 tenant à l'utilisation d'une enquête dématérialisée, qui pourra, dans ce cas, se tenir immédiatement. Enfin, pour un permis délivré pendant l'état d'urgence sanitaire : le délai de recours des tiers commence à courir le 24 mai pour 2 mois, soit un permis purgé du recours des tiers au 24 juillet. Le délai de retrait du permis commencera quant à lui, à courir le 24 juin pour 3 mois, soit un permis totalement purgé de tout recours au 24 septembre.

Ugo Ivanova et Aldo Sevino
avocats Cabinet ASEA

Récapitulatif des délais en droit de l'urbanisme

Formalités	Date d'exécution de la formalité	Dispositions de report
<ul style="list-style-type: none"> - demande d'autorisation d'urbanisme (certificats d'urbanisme, déclarations préalables, autorisations de construire et d'aménager) ; - vérification du caractère complet du dossier et demande de pièces complémentaires de la part de l'Administration ; - demande d'avis ou accord d'une collectivité territoriale, d'un établissement public, des autorités, services ou commissions dans le cadre de l'instruction d'une autorisation d'urbanisme ; - procédure de préemption ; - délai de retrait d'une autorisation. 	Le dépôt de la demande a été effectué avant le 12 mars 2020.	Le temps de la période dite protégée du 12 mars au 23 mai est gelé. Le délai recommence à courir pour le reste à compter du 24 mai 2020.
	Le dépôt de la demande a été réalisé entre le 12 mars et le 23 mai 2020.	Le délai commence à courir pour la totalité à compter du 24 mai 2020.
déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT).		À compter du 24 mai 2020, le délai continuera à courir pour le nombre de jour restant au 12 mars 2020.
<ul style="list-style-type: none"> - recours contre les autorisations d'urbanisme ; - recours contre les agréments de bureaux ; - recours administratifs préalables obligatoires dirigés contre les avis de la CDAC ; 	Le délai n'était pas expiré au 12 mars 2020	Le délai recommence à courir pour le reste à compter du 24 mai 2020 sans que cette durée puisse être inférieure à 7 jours.
	Le délai aurait dû commencer à courir entre le 12 mars 2020 et le 23 mai 2020.	Le délai commence à courir pour la totalité à compter du 24 mai 2020.
délai de validité de l'autorisation d'urbanisme et autorisations connexes.	Le délai expire entre le 12 mars et le 23 juin 2020.	La durée de validité est prolongée de 3 mois soit jusqu'au 23 septembre 2020.
	Le délai expire à compter du 24 juin.	Les dispositions de droit commun s'appliquent.
consultation ou participation du public hors procédure pouvant se poursuivre par des formats adaptés pour des projets présentant un intérêt national, un caractère urgent et pour lesquels la non réalisation de l'enquête pendant la période de suspension aurait des conséquences difficilement réparable.	Consultation ou participation débuté avant le 12 mars 2020	Reprise du délai restant à courir au 31 mai
	Consultation ou participation devant être réalisée entre le 12 mars et le 30 mai	Début de la procédure à compter du 31 mai

Anne-charlotte Navarro

