

Covid-19 & Droit de l'urbanisme : Le point au 17 avril 2020

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de 2 mois à compter du 24 mars 2020.

L'article 11 de cette loi habilite le Gouvernement à prendre, dans un délai de 3 mois à compter de sa publication, toute mesure relevant du domaine de la loi, pouvant entrer en vigueur à compter du 12 mars 2020, 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.

Une série d'ordonnances générales d'une particulière importance a notamment été publiée le 26 mars 2020 au journal officiel.

L'une d'elle est l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période. Cette ordonnance fait l'objet d'une circulaire dédiée (Circ. 26 mars 2020, NOR : JUSC 2008608C : BOMJ compl., 27 mars).

Cette ordonnance a pour objet de tirer les conséquences de la propagation du covid-19 par l'adoption de mesures en limitant les effets sur certains délais.

Ce texte a récemment été modifié par l'ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de covid-19, laquelle apporte des modifications et précisions spécifiques en matière d'urbanisme et assouplit le dispositif initial en réduisant les délais résultant de l'ordonnance précédente du 25 mars 2020.

Trois autres ordonnances concernent par ailleurs plus spécifiquement la justice :

- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif,
- l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété,
- l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

Ces textes ont un impact direct en matière de droit de l'urbanisme et notamment en ce qui concerne les autorisations d'urbanisme.

Nous décrypterons ci-après l'incidence de la crise sanitaire sur certains des principaux délais applicables en matière d'urbanisme, étant précisé que les différents délais et dates qui seront évoqués sont susceptibles d'évoluer en cas de prolongation de l'état d'urgence et d'évolution des textes.

En matière d'urbanisme, sont ainsi principalement concernés :

- Les délais d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme (déclaration préalable, permis de construire, permis d'aménager...),
- Le délai de retrait des autorisations d'urbanisme,
- Les délais de recours,
- Le délai de péremption des autorisations d'urbanisme,
- Le délai de récolement des travaux.

a- Les délais d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme

Le titre II de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 s'applique aux autorités administratives telles que celles prévues par le code des relations entre le public et l'administration, comprenant les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs ainsi que les 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.

Selon l'article 7, les délais aux termes desquels les décisions, avis ou accord des autorités administratives, les délais pour vérifier le caractère complet d'un dossier des mêmes autorités ainsi que les délais prévus pour la consultation ou la participation du public sont suspendus jusqu'au 24 juin 2020. Les points de départ des délais intervenant dans ce délai sont reportés à la fin de cette même période.

Ce mécanisme de suspension permet d'écartier le risque pour l'administration de laisser naître des décisions tacites.

Avant la parution de l'ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020, ces dispositions générales visaient implicitement les délais d'instruction en matière d'urbanisme.

L'ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020 fixe désormais un régime spécifique dérogatoire pour les délais en matière d'urbanisme et notamment les délais d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

L'article 8 de cette ordonnance intègre un article 12ter à l'ordonnance du 25 mars 2020 selon lequel :

« 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. ».

Ce nouvel article 12ter constitue donc une dérogation à l'article 7 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020, pour 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.

L'objectif est 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.

En vertu de ces dispositions, plusieurs hypothèses spécifiques aux demandes d'autorisation d'urbanisme peuvent être envisagées.

a.1.- Les demandes d'autorisation d'urbanisme dont le délai d'instruction a expiré avant le 12 mars 2020.

Les demandes d'autorisation d'urbanisme qui ont fait l'objet d'une décision favorable tacite ou expresse antérieurement au 12 mars 2020 ne sont pas concernées par la crise sanitaire s'agissant du délai d'instruction.

a.2.- Les demandes d'autorisation d'urbanisme dont le délai d'instruction n'est pas expiré au 12 mars 2020

Pour les demandes d'autorisation d'urbanisme en cours au 12 mars 2020, le délai d'instruction est suspendu du 12 mars 2020 jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire fixée au 24 mai 2020 pour l'instant.

Le délai devrait donc recommencer à courir, dans l'hypothèse la plus défavorable, le 25 mai 2020.

S'agissant d'une simple suspension, la part du délai ayant déjà couru est acquise de sorte que le délai d'instruction reprendra son cours uniquement pour la durée qui restait à courir avant sa suspension.

EXEMPLE

Demande de permis de construire déposée de manière complète le 9 mars 2020 et dont le délai d'instruction est de 3 mois :

- Début du cours du délai d'instruction le 10 mars 2020 (délai non franc)
- Suspension du délai à compter du 12 mars (seulement deux jours écoulés : 10 mars et 11 mars)

- Reprise du délai d'instruction restant (2 mois et 28 jours) à l'expiration de l'état d'urgence sanitaire à savoir le 24 mai 2020. Dans l'hypothèse la plus défavorable le délai d'instruction recommence à courir le lendemain soit le 25 mai 2020.
- Expiration du délai d'instruction le 22 août 2020 à minuit

a.3.- Les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter du 12 mars 2020

Pour toutes les demandes d'autorisation déposées à compter du 12 mars 2020, le point de départ du délai d'instruction est reporté au jour de l'expiration de l'état d'urgence sanitaire, soit le 24 mai 2020. Le délai recommence donc à courir, dans l'hypothèse la plus défavorable, le 25 mai 2020.

EXEMPLE

Demande de permis de construire déposée de manière complète le 14 mars 2020 et dont le délai d'instruction est de 3 mois :

- Début du cours du délai d'instruction de 3 mois le 25 mai 2020 (délai non franc)
- Expiration du délai d'instruction le 24 août 2020 à minuit

Nota bene

La suspension des délais prévue au nouvel article 12ter de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 devrait s'appliquer, dans les mêmes conditions :

- au délai d'instruction des demandes de certificat d'urbanisme,
- au délai d'un mois dans lequel l'autorité administrative compétente peut demander au pétitionnaire de compléter sa demande, si le dossier est considéré comme incomplet,
- aux délais impartis aux autorités consultées pour formuler un accord ou un avis et aux délais prévus pour la consultation ou la participation du public.

Par ailleurs, l'article 9 de l'ordonnance du 25 mars 2020 qui introduit la possibilité de déroger aux règles générales de suspension des délais qu'elle fixe en matière d'instruction, n'est vraisemblablement pas applicable aux délais d'instruction en matière d'urbanisme, alors qu'il l'était dans la version antérieure de cette ordonnance avant l'ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020.

b- Le délai de retrait des autorisations d'urbanisme

S'agissant du délai de retrait des autorisations d'urbanisme, l'article 12ter nouveau de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 ne vise pas expressément la décision de retrait.

En revanche, ce texte vise les délais prévus au livre IV du code de l'urbanisme parmi lesquels le délai de retrait des autorisations d'urbanisme de trois mois prévu à l'article L.424-5.

Deux hypothèses sont donc envisageables :

- Application du nouvel article 12ter de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020,
- Application de l'article 7 de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020.

b.1.- Application de l'article 12ter nouveau

Comme indiqué précédemment l'article 12ter nouveau de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 prévoit notamment que 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 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.

Il précise que 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.

Dans une première hypothèse le délai de retrait a commencé à courir avant le 12 mars 2020 et devait en principe expirer entre le 12 mars 2020 et la fin de l'état d'urgence sanitaire soit le 24 mai 2020.

Dans ce cas le délai de retrait restant est suspendu et reprendra le 25 mai 2020.

Dans une seconde hypothèse le délai de retrait devait commencer à courir entre le 12 mars 2020 et la fin de l'état d'urgence sanitaire fixée au 24 mai 2020.

Le point de départ du délai de retrait de trois mois est simplement reporté au lendemain du jour de l'expiration de ce délai soit le 25 mai 2020.

b.2.- Application de l'article 7 de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020

Selon l'article 7, les délais aux termes desquels les décisions, avis ou accord des autorités administratives, les délais pour vérifier le caractère complet d'un dossier des mêmes autorités ainsi que les délais prévus pour la consultation ou la participation du public sont suspendus jusqu'au 24 juin 2020. Les points de départ des délais intervenant dans ce délai sont reportés à la fin de cette même période.

Dans une première hypothèse le délai de retrait a commencé à courir avant le 12 mars 2020 et devait en principe expirer entre le 12 mars 2020 et l'expiration du délai d'un mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire fixée au 24 mai 2020.

Dans ce cas le délai de retrait restant à courir est suspendu et reprendra le 25 juin 2020.

Dans une seconde hypothèse le délai de retrait devait commencer à courir entre le 12 mars 2020 et l'expiration du délai d'un mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire fixée au 24 mai 2020, le point de départ du délai de retrait de trois mois est simplement reporté au lendemain du jour de l'expiration de ce délai soit le 25 juin 2020.

Nota bene

En l'état de la rédaction de l'article 12ter nouveau de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020, un doute subsiste sur l'intégration du délai de retrait des autorisations d'urbanisme dans le champ d'application de cet article.

Une précision par voie d'ordonnance complémentaire serait de toute évidence souhaitable.

Par précaution, il apparaît préférable de privilégier l'hypothèse la plus défavorable et dans laquelle le délai de retrait expire le plus tard à savoir celle de l'application de l'article 7 de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020, bien qu'une telle interprétation soit en contradiction avec l'esprit de sécurité juridique dans lequel l'ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020 a été établie.

c- Les délais de recours contre les autorisations d'urbanisme

L'article 2 de l'ordonnance du 25 mars 2020 n°2020-306 prévoit notamment que 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 d'urgence sanitaire 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.

Le nouvel article 12 bis de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020, issu de l'ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020, fixe des règles se substituant à celles prévues par l'article 2 de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020, s'agissant du report des délais des recours applicables à l'ensemble des autorisations de construire.

En effet, dans le domaine de la construction, l'ensemble du processus (financements, actes notariés, chantiers) se trouve bloqué tant que les délais de recours contre l'autorisation de construire ne sont pas purgés.

De ce fait, le mécanisme de l'article 2 de l'ordonnance du 25 mars 2020, qui conduit à ce qu'une autorisation de construire délivrée près de deux mois avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire puisse être contestée dans un nouveau délai de trois mois à compter de la cessation de celui-ci risquait, en paralysant le secteur de la construction, de constituer un frein important à la relance de l'économie, alors même que, dès la fin de la période d'état d'urgence sanitaire, les recours pourront s'exercer dans les conditions normales.

L'article 8 de l'ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020 vient donc remplacer, pour les recours contre de telles autorisations, le mécanisme de l'article 2, par un système de suspension des délais, qui reprendront leur cours là où ils s'étaient arrêtés **dès la cessation de l'état d'urgence sanitaire**, tout en sanctuarisant **un minimum de sept jours** pour permettre aux justiciables de saisir la juridiction.

A ce titre il convient de rappeler que le délai de recours à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme est un délai de deux mois dont le point de départ est fixé au premier jour d'une période de 2 mois continus de l'affiche de l'autorisation d'urbanisme en cause.

Ainsi, il ressort du nouvel article 12bis de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 que :

« 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. ».

Le délai de recours de deux mois contre une autorisation d'urbanisme qui expirerait entre le 12 mars 2020 et la fin de l'état d'urgence, soit le 24 mai 2020, est suspendu.

Cette suspension automatique ne concerne que les hypothèses dans lesquelles le délai de recours des tiers expire entre le 12 mars 2020 et le 24 mai 2020.

Elle ne concerne évidemment pas les délais déjà expirés au 12 mars 2020, **ni les délais dont l'expiration interviendrait après le 24 mai 2020.**

EXEMPLE N°1

Permis de construire du 10 février 2020 régulièrement affiché le 15 février 2020 :

→ Délai de recours de deux mois à compter du 15 février 2020 (en principe expiration le 16 avril 2020)

- Suspension du délai de recours restant à compter du 12 mars 2020 (26 jours écoulés soit un délai restant de 1 mois et 4 jours)
- Reprise du délai de recours le 25 mai 2020 pour 1 mois et 4 jours
- Expiration du délai de recours le 30 juin 2020 inclus

EXEMPLE N°2

Permis de construire du 13 mars 2020 régulièrement affiché le 14 mars 2020 :

- Délai de recours de deux mois reporté à la fin de l'état d'urgence sanitaire soit le 24 mai 2020
- Reprise du délai le 25 mai pour deux mois pleins
- Expiration du délai de recours le 26 juillet 2020

EXEMPLE N°3

Permis de construire du 27 avril 2020 régulièrement affiché le 28 avril 2020 :

- Délai de recours de deux mois à compter du 28 avril 2020 jusqu'au 29 juin 2020
- Pas de suspension du délai de recours
- Expiration du délai de recours le 29 juin 2020

ATTENTION

Ces exemples reposent sur le principe d'un affichage régulier et continu de l'autorisation pendant deux mois, **pendant la période de confinement.**

Or, la régularité d'un affichage réalisé pendant la période de confinement peut poser question, et il est regrettable que l'ordonnance du 15 avril 2020 n°2020-427 ne l'ait pas abordée.

Par précaution, en l'état de la rédaction des textes, il semble en réalité indispensable que le bénéficiaire de l'autorisation soit en mesure de démontrer un affichage continu et régulier à compter du 24 mai 2020.

Nota bene

La suspension prévue à l'article 12bis nouveau de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 concerne également les déférés préfectoraux, qui sont expressément visés par l'article 12bis, et devrait également concerner les recours administratifs (facultatifs ou obligatoires).

En revanche, ne devraient pas être concernés par l'article 12bis les délais de recours de deux mois à l'encontre d'un document d'urbanisme ou d'un certificat d'urbanisme.

En effet, ces nouvelles dispositions ne visent que les recours contre les non-oppositions aux déclarations préalables et permis.

Il apparaît donc que les délais de recours à l'encontre des documents d'urbanisme et des certificats d'urbanisme restent soumis aux dispositions de l'article 2 de l'ordonnance qui fixe le principe d'une prorogation des délais de recours de deux mois à compter de l'expiration d'un délai d'un mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire, soit à compter du 24 juin 2020.

d- Le délai de péremption des autorisations d'urbanisme

S'agissant des délais de péremption des autorisations d'urbanisme, ceux-ci ne sont pas expressément visés par l'article 12ter nouveau de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020.

Deux hypothèses sont donc envisageables :

- Application du nouvel article 12ter de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020,
- Application de l'article 3 de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020.

d.1.- Sur l'application de l'article 12ter nouveau

A l'instar du délai de retrait évoqué précédemment, les délais de péremption des autorisations d'urbanisme sont fixés au livre IV du code de l'urbanisme (R.424-17 et suivants du code de l'urbanisme) lequel est expressément visé par l'article 12ter nouveau de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 relatif à la suspension des délais d'instruction en matière d'urbanisme.

A ce titre il pourrait être considéré que les délais de péremption des autorisations d'urbanisme qui n'ont pas expiré au 12 mars 2020 sont suspendus jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire fixée pour l'instant au 24 mai 2020 en application de l'article 12ter nouveau de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020.

d.2.- Sur l'application de l'article 3

Dans le cas contraire, il conviendra alors de faire application de l'article 3 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020.

Cet article prévoit que certaines mesures administratives ou juridictionnelles dont le terme vient à échéance au cours de la période d'urgence sanitaire (12 mars 2020 – 24 juin 2020) sont prorogées de plein droit jusqu'à l'expiration d'un délai de deux mois suivant la fin de cette période.

Cet article, qui pose le principe d'une prorogation de validité de plein droit de 2 mois, énumère les mesures concernées parmi lesquelles figurent notamment les autorisations et permis.

Ainsi, dans l'hypothèse d'une application de l'article 3 de l'ordonnance susvisée, les autorisations d'urbanisme dont le délai de validité expire entre le 12 mars 2020 et le 24 juin 2020 seront en principe

automatiquement prorogées pour un délai de 2 mois à compter du 25 juin 2020 qui expirera donc le 25 août 2020.

Nota bene

En l'état de la rédaction de l'article 12ter nouveau de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020, un doute subsiste sur l'intégration du délai de péremption des autorisations d'urbanisme dans le champ d'application de cet article.

Une précision par voie d'ordonnance complémentaire serait de toute évidence souhaitable.

Par précaution, il apparaît préférable de privilégier l'hypothèse la plus défavorable et dans laquelle le délai de péremption expire le plus tôt à savoir celle de l'application de l'article 12ter nouveau de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020, bien qu'une telle interprétation soit en contradiction avec l'esprit de sécurité juridique dans lequel l'ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020 a été établie.

e- Le délai de récolement des travaux

L'article 12ter nouveau de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 vise expressément les procédures de récolement prévues à l'article L. 462-2 du code de l'urbanisme.

L'article R.462-6 du code de l'urbanisme prévoit un délai de 3 ou 5 mois à compter de la réception de la déclaration d'achèvement pour contester la conformité des travaux à l'autorisation d'urbanisme.

Ce délai est donc suspendu jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire fixée au 24 mai 2020–et recommencera à courir le 25 mai 2020.

*

En conclusion :

L'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020, dans sa version issue de l'ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020, impacte de manière importante les délais applicables en matière de droit de l'urbanisme.

Plus précisément, les autorisations d'urbanisme sont affectées par les mesures ainsi prises tout au long de leur vie, de la phase d'instruction à celle du contrôle de conformité des travaux.

L'un des impacts les plus importants est sans conteste la suspension des délais de recours prévue à l'article 12bis de l'ordonnance susvisée.



Toutefois, l'absence de précision de la part du Gouvernement sur la régularité de l'affichage des autorisations d'urbanisme en période de confinement laisse néanmoins persister une insécurité juridique.

D'autres volets du droit de l'urbanisme sont concernés par les textes promulgués mais il est délicat d'en dresser une liste exhaustive à ce stade (préemption, garanties financières d'achèvement en lotissement, articulation entre l'instruction des autorisations d'urbanisme et les éventuelles évolutions des règles d'urbanisme entrée en vigueur pendant cette période...).

Le cabinet sera évidemment attentif aux textes qui seront éventuellement prochainement publiés et ne manquera pas d'établir une note complémentaire le cas échéant.

Le cabinet demeure en tout état de cause à votre disposition pour traiter les questions susceptibles de se poser en la matière au sein des entreprises, collectivités, associations et auprès des particuliers.