



COVID-19 : L'IMPACT SUR LES PROCEDURES D'URBANISME EN COURS

Incidences des ordonnances du 25 mars 2020

L'épidémie de coronavirus (covid-19) ralentit, voir stoppe l'activité de nombreux services communaux, et a donc un impact direct sur les procédures d'urbanisme en cours (élaboration des plans et programmes, instruction des demandes d'autorisation, péremption des autorisations) lorsqu'elles ne bénéficient pas de plateformes dématérialisées.

L'article 11 I. 2° de la loi du 22 mars 2020 prévoit que le gouvernement sera habilité à prendre par voie d'ordonnance des mesures provisoires :

- a) **Adaptant les délais et procédures 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, déchéance d'un droit, fin d'un agrément ou d'une autorisation ou cessation d'une mesure**, à l'exception des mesures privatives de liberté et des sanctions. Ces mesures sont rendues **applicables à compter du 12 mars 2020** et ne peuvent excéder de plus de trois mois la fin des mesures de police administrative prises par le Gouvernement pour ralentir la propagation de l'épidémie de covid-19 ;

L'article 4 de la loi du 22 mars 2020 prévoit que **l'état d'urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi (soit jusqu'à 24 mai 2020).**



Deux ordonnances publiées au Journal Officiel le 26 mars 2020 auront un impact immédiat sur les procédures d'urbanisme en cours :

- L'ordonnance relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.
- L'ordonnance portant adaptation des règles applicables devant les juridictions administratives.

Chaque disposition de ces ordonnances applicable aux procédures d'urbanisme en cours fait l'objet d'une analyse spécifique dans la présente note.

SOMMAIRE

I. Le sort des demandes d'autorisations en cours d'instruction.....	3
II. Les effets sur la péremption des autorisations d'urbanisme en cours de validité.....	5
III. Le sort des documents d'urbanisme en cours d'élaboration.....	7
IV. L'impact sur les délais de recours contentieux.....	12

I. Le sort des demandes d'autorisations en cours d'instruction

L'épidémie et les mesures de confinement prises pour y faire face sont susceptibles de mettre à l'arrêt un grand nombre de services des collectivités.

A ce jour, aucun texte ne permet de suspendre l'instruction d'une demande *d'autorisation en cas d'épidémie, ou en cas de force majeure (à considérer que l'épidémie de COVID-19 puisse être assimilée à un cas de force majeure – Pour plus d'informations, voire notre guide juridique sur l'effet du covid-19 sur les relations contractuelles)*.

Une autorisation tacite peut-elle naître de la suspension des délais d'instruction?

- Ce prévoit le Code de l'urbanisme :

Sous réserve de certaines exceptions listées aux articles R. 424-2 et suivants du Code de l'urbanisme, **un permis est tacitement accordé si aucune décision n'est notifiée au demandeur à l'issue du délai d'instruction (Art. L. 424-2 du Code de l'urbanisme)**.

✓ Article 7 de l'ordonnance relative à la prorogation des délais échus :

- **Les délais à l'issue desquels une décision, un accord ou un avis d'une collectivité territoriale ou de l'Etat, peut intervenir ou est acquis implicitement** et qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020, sont, à cette date, **suspendus** jusqu'à l'expiration d'un **délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire (soit jusqu'au 24 juin 2020)**.
- Le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir pendant la période de l'état d'urgence sanitaire est reporté jusqu'à l'achèvement de celle-ci (**soit jusqu'au 24 juin 2020**).
- Les mêmes règles s'appliquent aux délais impartis aux mêmes 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'aux délais prévus pour la consultation ou la participation du public.



Notre analyse :

✓ **Vous avez déposé une demande d'autorisation d'urbanisme AVANT le 12 mars 2020 :**

Les délais d'instruction de la demande sont suspendus jusqu'au 24 juin 2020.

Les délais pour que la commune effectue une demande de pièces complémentaires en cours d'instruction sont suspendus jusqu'au 24 juin 2020.

La « *suspension* » des délais implique que les délais ayant déjà commencé à courir reprendront là où ils se sont arrêtés à la date du 12 mars 2020.

Exemple :

Demande de permis de construire déposée le 12 février 2020 (délais d'instruction de 3 mois) : le délai d'instruction recommence à courir à compter du 24 juin 2020, jusqu'au 23 août 2020.

✓ **Vous avez déposé une demande d'autorisation APRES le 12 mars 2020 :**

Le point de départ du délai d'instruction de la demande est « reporté » jusqu'au 24 juin 2020.

Les délais pour que la commune effectue une demande de pièces complémentaires en cours d'instruction sont suspendus jusqu'au 24 juin 2020.

Le « *report* » du point de départ des délais implique que le délai d'instruction ne commence à courir qu'à compter du 24 juin 2020.

Exemple :

Demande de permis de construire déposée le 15 mars 2020 (délais d'instruction de 3 mois) : le délai d'instruction commence à courir à compter du 24 juin 2020, jusqu'au 25 septembre 2020.

Cette ordonnance pourrait également concerner, au-delà des autorisations d'occupation des sols :

- Les délais de purge du droit de préemption urbain ;
- Le recueil des avis préalables nécessaires à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme (ex : avis de l'autorité environnementale ; avis de la CDAC, avis de l'ABF, avis des services de l'Etat) ;

II. Les effets sur la péremption des autorisations d'urbanisme en cours de validité

Dans le cas où le démarrage du chantier serait impossible, les autorisations d'urbanisme délivrées et proches de la péremption, pourraient être lourdement impactées par le virus.

Seule une demande explicite de prorogation de l'autorisation de la part de son bénéficiaire permet de rallonger le délai de validité de l'autorisation déjà obtenue¹.

Peut-on obtenir la suspension du délai de validité d'une autorisation du fait du COVID-19 ?

- **Ce que prévoit le Code de l'urbanisme :**

Le permis de construire, d'aménager ou de démolir est **périmé si les travaux ne sont pas entrepris dans le délai de 3 ans** à compter de la notification de la décision ou de la date à laquelle la décision tacite est intervenue, ou si les travaux sont interrompus pendant plus d'un an (*Art. R. 424-17 du Code de l'urbanisme*).

✓ Article 8 de l'ordonnance relative à la prorogation des délais échus :

- 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'au 24 juin 2020**, 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 d'urgence sanitaire est **reporté jusqu'à l'achèvement de celle-ci**.

¹ Pour rappel, le permis de construire, d'aménager, de démolir ou la décision de non-opposition à déclaration préalable peut être prorogé jusqu'à deux fois, pour une durée d'un an, sur demande de son bénéficiaire, si les règles d'urbanisme auxquelles est soumis le projet n'ont pas évolué de façon défavorable à son égard).



Notre analyse :

✓ **Vous êtes titulaire d'une autorisation d'urbanisme en cours de validité au 12 mars 2020 :**

Les délais de péremption des autorisations en cours de validité au 12 mars 2020 sont suspendus jusqu'au 24 juin 2020.

La « *suspension* » des délais implique que les délais ayant déjà commencé à courir reprendront là où ils se sont arrêtés à la date du 12 mars 2020.

Exemple :

Permis de construire expirant le 12 avril 2020 : le délai de validité recommence à courir à compter du 24 juin 2020, jusqu'au 25 juillet 2020.

✓ **Une autorisation d'urbanisme vous est délivrée entre le 12 mars et le 23 mai 2020 :**

Le point de départ du délai de validité de la demande est « *reporté* » jusqu'au 24 juin 2020.

Le « *report* » du point de départ des délais implique que le délai d'instruction ne commence à courir qu'à compter du 24 juin 2020.

Exemple :

Demande de permis de construire délivré le 15 avril 2020 : le délai de validité de l'autorisation commence à courir à compter du 24 juin 2020, jusqu'au 25 août 2020, sauf cause d'interruption, de suspension ou de prorogation de droit commun prévue au Code de l'urbanisme.

Dans tous les cas, nous recommandons d'adresser des demandes de prorogation des autorisations en cours de validité en mairie, dans le cas où c'est encore possible (autorisation qui n'a pas été prorogé deux fois à ce jour).

III. Le sort des documents d'urbanisme en cours d'élaboration

Les mesures de confinement empêchent une consultation du public efficace dans le cadre des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme.

La plupart des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme devraient être stoppées dans les prochains jours.

Quelle procédure pour stopper l'élaboration en cours d'un document d'urbanisme ?

- *S'agissant des enquêtes publiques :*

➤ Article 12 de l'ordonnance relative à la prorogation des délais échus :

- 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 des projets présentant un intérêt national et un caractère urgent**, l'autorité compétente pour organiser l'enquête publique peut en adapter les modalités :
 - En prévoyant que l'enquête publique en cours se poursuit en recourant uniquement à des moyens électroniques dématérialisés. La durée de l'enquête publique 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 ;
 - En organisant une enquête publique d'emblée conduite uniquement par des moyens dématérialisés ;
- Lorsque la durée de l'enquête excède le 24 juin 2020, l'autorité compétente dispose de la faculté de revenir, une fois achevée cette période et pour la durée de l'enquête, 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.
- **Cet 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 à l'article 1.**



Notre analyse :

L'ordonnance pose deux conditions pour pouvoir adapter les conditions de réalisation d'une enquête publique :

- Les projets doivent présenter un « *intérêt national* » et un caractère urgent ;
- L'interruption de l'enquête publique ou l'impossibilité de la poursuivre doit avoir des conséquences « *difficilement réparables* » sur lesdits projets.

Deux situations doivent donc être distinguées :

- ✓ **L'interruption de l'enquête publique est susceptible d'avoir des conséquences difficilement réparables sur un projet présentant un intérêt national et un caractère urgent.**

- ***Enquêtes publiques en cours :***

L'autorité compétente peut adapter les modalités de l'enquête publique en prévoyant que l'enquête publique se poursuit uniquement via des moyens électroniques dématérialisés, avec des délais adaptés.

- ***Enquêtes publiques devant démarrer durant la période d'urgence sanitaire :***

L'autorité compétente peut adapter les modalités de l'enquête publique en prévoyant que l'enquête publique sera uniquement réalisée via des moyens électroniques dématérialisés.

Si la durée de l'enquête doit excéder le 24 juin 2020, l'autorité compétente peut décider de revenir aux modalités d'organisation de droit commun.

- ✓ **Le projet soumis à enquête publique ne concerne pas un projet « *d'intérêt national* » :**

L'ordonnance du 25 mars 2020 est étonnamment muette sur cette situation, qui concerne pourtant de très nombreuses enquêtes publiques sur le territoire national.

Pour ces enquêtes publiques, voici nos recommandations.

➤ **Enquêtes publiques non encore ouvertes :**

Il s'agit de la situation la plus aisée : un report des dates d'ouverture et de clôture de l'enquête devra être prévu.

Dans ce cas, l'information du public devra être complète, en calquant l'information des nouvelles mesures sur celles prises dans le cadre du lancement initial de la procédure :

- Prise d'un nouvel arrêté d'ouverture de l'enquête, indiquant des nouvelles dates d'enquête ;
- Nouvelle publication en ligne, affichage en mairie, ou dans un journal d'annonces légales 15 jours avant l'ouverture de la nouvelle enquête ;

➤ **Enquêtes publiques en cours :**

Plusieurs procédures peuvent être mises en œuvre pour adapter les modalités de l'enquête.

✚ **L'INTERRUPTION de l'enquête publique :**

Ce que prévoit le Code de l'environnement :

En cas d'empêchement du commissaire enquêteur (ex : confinement), le Président du Tribunal administratif ou le conseiller délégué par lui ordonne l'interruption de l'enquête, désigne un commissaire enquêteur remplaçant et fixe la date de reprise de l'enquête. Le public est informé de cette décision (Art. L. 123-4).

Notre recommandation :

Les mesures d'interdiction des rassemblements et de confinement sont des mesures empêchant le commissaire enquêteur d'exercer son office. L'interruption de l'enquête publique apparaît donc comme un mécanisme adapté à la situation, mais elle présente l'inconvénient de devoir être validée par le Président du Tribunal administratif, ce qui peut en ralentir les effets.

✚ **LA SUSPENSION de l'enquête publique :**

Ce que prévoit le Code de l'environnement :

L'autorité administrative en charge de l'enquête peut suspendre l'enquête, si elle estime nécessaire d'apporter à celle-ci des modifications substantielles, après avoir entendu le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, pour une durée maximale de 6 mois (Art. L. 123-14).

Notre recommandation :

Aussi compréhensible soit-elle sur le plan sanitaire, ce type de mesure ne semble pourtant pas adapté sur le plan juridique : la suspension n'est autorisée par le Code de l'environnement que dans le cas où il est nécessaire d'apporter au projet des « *modifications substantielles* ».

Il n'est pas évident que le report de l'enquête puisse être considéré comme une « *modification substantielle* », au sens de l'article L. 123-14 du Code de l'environnement. La suspension ne nous paraît pas être un mécanisme adapté à l'épidémie de COVID-19, et nous paraît au contraire être source de contentieux.

 **LA PROLONGATION de la durée de l'enquête :**

Ce que prévoit le Code de l'environnement :

Par décision motivée, le commissaire enquêteur peut prolonger l'enquête pour une durée maximale de 15 jours. Cette décision est portée à la connaissance du public, au plus tard à la date prévue initialement pour la fin de l'enquête (Art. L. 123-9).

Notre recommandation :

La pertinence de cette mesure dépend du stade de l'enquête à ce jour et de la durée totale du confinement prévu par le Gouvernement.

Si la mesure de confinement devait se prolonger au-delà de 15 jours et si l'enquête publique est à ce jour proche d'arriver à son terme, cette mesure perdrait de sa cohérence.

 **L'ANNULATION de l'enquête publique pour une reprise ultérieure :**

Ce que prévoit le Code de l'environnement :

Aucun texte ne régit la situation de l'annulation volontaire de l'enquête publique par l'autorité responsable du projet, seule l'annulation par un Tribunal est envisagée.

Il est donc difficile d'apprécier les effets d'une annulation volontaire sur la reprise ultérieure de l'enquête : à quel stade peut-elle ou doit-elle repartir : doit-elle faire l'objet d'une nouvelle procédure, ou peut-elle repartir au stade de la consultation du public ?

Au regard de la situation, et en l'absence de vice constaté par un juge entachant l'enquête, nous pourrions considérer que l'enquête publique peut repartir au moment de la consultation du public, dès lors que l'épidémie de coronavirus impose de reporter les délais d'enquête

Notre recommandation :

Les effets d'une annulation de l'enquête publique nous paraissent trop incertains pour que cette mesure doive être privilégiée en l'espèce.

EN CONCLUSION

Au regard des incertitudes liées notamment à la durée de l'épidémie et des mesures de confinement, le mécanisme d'interruption de l'enquête publique nous paraît être le plus adapté.

Quelle que soit la procédure choisie, il sera nécessaire de retirer, d'abroger ou de modifier les actes organisant les modalités de la consultation.

Dans tous les cas, ces procédures modificatives de l'enquête devront respecter un parallélisme des formes et des compétences, impliquant qu'une modification de la procédure en cours ne soit adoptée que par l'autorité ayant pris la décision initiale, et dans les mêmes formes.

- **La procédure de mise à disposition du public :**

Ce que prévoit le Code de l'urbanisme :

Dans le cas d'une modification simplifiée du PLU, il peut être prévu une simple mise à disposition des avis émis par les personnes publiques associées pendant un mois, par voie électronique (*Art. L. 153-47*).



Nos recommandations :

Cette procédure de consultation du public pourrait être la seule procédure à ne pas être impactée par l'épidémie de coronavirus et par les mesures de confinement prises par le Gouvernement, dès lors que cette procédure ne nécessite pas le déplacement des populations.

IV. L'impact sur les délais de recours contentieux

Les délais de recours contre une autorisation d'urbanisme sont-ils suspendus du fait de l'épidémie de covid-19 ?

➤ Article 2 de l'ordonnance portant adaptation des règles applicables devant les juridictions administratives :

- Durant la période comprise entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, il est dérogé aux dispositions législatives et réglementaires applicables aux juridictions administratives.

➤ Article 15 de l'ordonnance portant adaptation des règles applicables devant les juridictions administratives :

- Les dispositions de l'article 2 sont applicables aux procédures devant les juridictions administratives.

Le rapport au Président de la République joint à l'ordonnance précise que :

Le titre II de l'ordonnance comporte des dispositions particulières relatives aux délais de procédure et de jugement.

Il prévoit à l'article 15 que les interruptions de délais prévus au titre I de l'ordonnance relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période trouvent à s'appliquer devant les juridictions de l'ordre administratif, sauf dérogations en matière de droit des étrangers, de droit électoral et d'aide juridictionnelle.

Il faut donc mettre en lien cette **ordonnance avec celle relative aux délais échus**, qui prévoit à son article 2 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 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. ».



Notre analyse

La lecture de ces ordonnances peut porter à discussion : s'agit-il d'une interruption des délais de recours ou d'une simple suspension ?

- **S'il s'agit d'une interruption**, les délais de recours arrivant à échéance entre le 12 mars et la fin de la période d'urgence sanitaire + 1 mois, seraient interrompus, et les recours devront être effectués dans délai maximal de 2 mois à compter de la fin de cette période.
- **S'il s'agit d'une suspension**, les délais de recours arrivant à échéance entre le 12 mars et la fin de la période d'urgence sanitaire + 1 mois seraient simplement suspendus, et les recours recommenceraient à courir à la fin de cette période, pour une période maximale de 2 mois.

Nous préconisons, à minima, de considérer que les délais sont simplement suspendus.

Exemple :

Si vous souhaitez contester un permis de construire affiché sur le terrain le 12 février 2020 (échéance du délai le 13 avril 2020), celui-ci sera suspendu jusqu'à la fin de l'urgence sanitaire + 1 mois (soit le 24 juin, sauf prorogation), et recommencera à courir jusqu'au 25 juillet 2020.

La position la plus risquée aboutirait à considérer que le délai est interrompu.

Exemple :

Si vous souhaitez contester un permis de construire affiché sur le terrain le 12 février 2020 (échéance du délai le 13 avril 2020), celui-ci sera interrompu jusqu'à la fin de l'urgence sanitaire + 1 mois (soit le 24 juin, sauf prorogation), et commencera à courir jusqu'au 25 août 2020.

Cette dernière hypothèse présenterait, selon nous, des risques que la requête soit déclarée irrecevable.