

COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020



Depuis le confinement imposé, les praticiens, collectivités et promoteurs se posaient plusieurs questions importantes : quelles incidences sur les délais d'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme, sur les délais de recours à l'encontre des autorisations délivrées, les délais de validité d'anciens permis, les procédures d'enquête et de concertation ?

Une première ordonnance du 25 mars 2020 a répondu à la plupart de ces questions, en instituant un dispositif conduisant à un allongement important des délais de recours à l'encontre des décisions d'urbanisme et qui, à ce titre, a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des professionnels de l'immobilier.

Le Gouvernement a corrigé ce dispositif par une seconde ordonnance du 15 avril 2020, essentiellement sur les délais de recours et d'instruction

COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19 a habilité le gouvernement à prendre par ordonnances des mesures provisoires afin de répondre à la situation de confinement de la population en vigueur sur le territoire national.

Ces mesures concernent de nombreux domaines et doivent notamment permettre d'adapter les procédures administratives et juridictionnelles sur les délais légaux.

Dans la continuité de cette loi d'urgence et de cette habilitation législative, une série d'ordonnances a ainsi été adoptée par le gouvernement.

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, publiée au Journal Officiel du 26 mars 2020, modifiée 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, publiée au Journal Officiel du 16 avril 2020, comporte plusieurs mesures impactant directement le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement.

1. La définition de la période d'urgence sanitaire prise en compte : un mois après la cessation de l'état d'urgence

La période d'urgence sanitaire est définie par le premier alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et l'adaptation des procédures pendant cette même période comme suit :

« I. - Les dispositions du présent titre sont applicables aux délais et mesures qui ont expiré ou qui expirent entre le 12 mars 2020 et l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi du 22 mars 2020 susvisée ».

Pour rappel, aux termes de l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, publiée au Journal officiel le 24 mars 2020 **et d'entrée en vigueur immédiate** :

« Par dérogation aux dispositions de l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, l'état d'urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

L'état d'urgence sanitaire entre en vigueur sur l'ensemble du territoire national. Toutefois, un décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé peut en limiter l'application à certaines des circonscriptions territoriales qu'il précise.

La prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà de la durée prévue au premier alinéa du présent article ne peut être autorisée que par la loi.

Il peut être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé au même premier alinéa. »

Ainsi, la période d'urgence sanitaire couvre la période entre le 12 mars et l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire.

COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

En l'état, l'état d'urgence sanitaire est fixé prévisionnellement jusqu'au 24 mai 2020 (deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2020 publiée au JO du 24 mars).

Dans ces conditions, la période d'urgence sanitaire couvre la période comprise entre le 12 mars et le 24 juin 2020, sauf modification éventuelle liée à l'évolution des circonstances.



2. L'instruction des demandes de décisions administratives en période d'urgence sanitaire

2.1 Le mécanisme de suspension du délai d'instruction : le cas général

L'article 7 de l'ordonnance modifiée énonce :

« 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 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 publique ».

Ces dispositions prévoient une suspension des délais d'instruction des demandes pour l'adoption d'une décision administrative, pendant la période d'urgence sanitaire, étant rappelé que la suspension d'un délai en arrête temporairement le cours sans effacer le délai déjà couru.

Plusieurs situations doivent, en application de ces dispositions, être distinguées, selon la date de la réception de la demande par l'autorité compétente, et plus précisément de son dépôt avant ou après le début de l'état d'urgence sanitaire, soit le 12 mars 2020.

- **Pour les demandes déposées avant le 12 mars**, le délai d'instruction est suspendu à compter de cette date jusqu'à la fin d'une période d'un mois suivant la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, soit prévisionnellement jusqu'au 24 juin 2020.

La durée écoulée entre la date de dépôt de la demande et le 12 mars est conservée, de sorte qu'à la fin de la période d'un mois suivant la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, le délai d'instruction recommencera à courir pour la durée restante, autrement dit après déduction de la durée écoulée avant le 12 mars 2020.

COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

- **Pour les demandes déposées à compter du 12 mars**, le point de départ du délai d'instruction commencera à courir à la fin d'une période d'un mois suivant la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, soit prévisionnellement à compter du 24 juin 2020.

Les décisions visées par ce dispositif de suspension, sont notamment :

- Les demandes d'autorisations environnementales ;
- Les demandes formulées en application du CCH (ERP) ;
- Les recours gracieux ;
- Les demandes indemnitaires préalables.

Les décisions de retrait de décisions accordées avant le 12 mars 2020 sont également concernées.

2.2 Le délai spécifique de suspension de l'instruction des demandes de permis, de déclaration préalable et de certificat d'urbanisme après l'ordonnance du 15 avril 2020

L'instruction des dossiers de demandes de permis, des dossiers de déclaration préalable et des demandes de certificat d'urbanisme est soumise à des règles spécifiques (article 8 de l'ordonnance du 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de covid-19 qui insère un article 12 ter au sein de l'ordonnance 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).

L'article 12 ter de l'ordonnance 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 (inséré par l'ordonnance du 15 avril 2020) prévoit 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 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. »

COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

Il ressort de ces dispositions que pour les demandes de permis, les dossiers de déclaration préalable de travaux et les demandes de certificat d'urbanisme, un mécanisme de suspension des délais d'instruction est également prévu, faisant échec à la naissance d'une décision tacite, pendant la période de suspension.

Le délai de suspension est néanmoins différent.

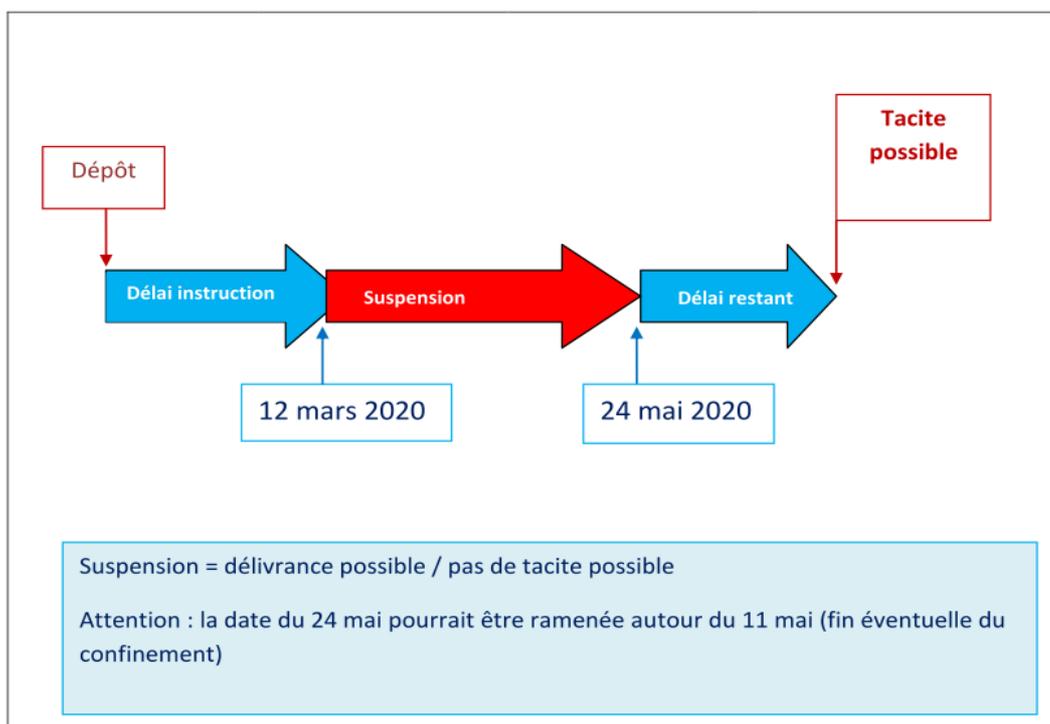
Ce délai se limite à la période d'état d'urgence sanitaire (12 mars 2020 jusqu'au 24 mai 2020, sauf prorogation de l'état d'urgence sanitaire) et non à la période d'un mois suivant la fin de la période d'urgence sanitaire (voir *supra*) :

- **Pour les demandes déposées avant le 12 mars**, le délai d'instruction est suspendu à compter de cette date jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire, soit prévisionnellement jusqu'au 24 mai 2020.

La durée écoulée entre la date de dépôt de la demande et le 12 mars est conservée, de sorte qu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire, le délai d'instruction recommencera à courir pour la durée restante, autrement dit après déduction de la durée écoulée avant le 12 mars 2020.

A titre d'exemple : pour une demande de permis pour un projet relevant d'un délai d'instruction de 3 mois, déposée le 11 février : le délai d'instruction de cette demande est suspendu à compter du 12 mars 2020 et recommencera à courir prévisionnellement à compter du 24 mai 2020, pour une période de deux mois seulement ; une durée d'un mois s'étant déjà écoulée entre le dépôt de la demande et la cause de suspension.

PC, PA, PD, DP, CU en cours d'instruction au 12 mars 2020



COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

- **Pour les demandes déposées à compter du 12 mars**, le point de départ du délai d'instruction commencera à courir à la fin de l'état d'urgence sanitaire, soit prévisionnellement à compter du 24 mai 2020.

Pour autant, ce mécanisme de suspension des délais ne prive pas l'administration d'agir durant ce délai, notamment pour prendre une décision dans la mesure où elle serait en mesure de le faire régulièrement (c'est-à-dire si les autorités devant être consultées sont en mesure de se prononcer avant sa prise de décision).

Enfin, ce mécanisme de suspension des délais d'obtention des autorisations administratives s'applique sans préjudice des éventuels engagements contractuels relatifs à l'obtention de telles autorisations pouvant être prévus, par exemple, dans une promesse de vente, une concession d'aménagement ou un CCCT.

Concernant les dossiers d'instruction des permis, déclarations préalables et certificats d'urbanisme, l'article 12 ter ne mentionne pas **la vérification de la complétude du dossier et de la possibilité de solliciter des pièces complémentaires.**

Néanmoins, les dispositions de cet article qui visent de manière générale « *les délais d'instruction* » apparaissent s'appliquer au délai de demandes de pièces complémentaires :

- **Pour les demandes de permis déposées depuis le 12 mars** : le point de départ du délai d'instruction et du délai d'un mois pour adresser une demande de pièces complémentaires commencera à courir à compter du 24 mai 2020, prévisionnellement ;
- **Pour les demandes de permis déposées entre le 12 février et le 12 mars**, le délai pour adresser une demande de pièces complémentaires est suspendu et recommencera à courir, pour la durée non encore écoulée avant le 12 mars, prévisionnellement à compter du 24 mai 2020.

2.3 Le délai spécifique de suspension de la contestation de la conformité des travaux

En matière de contrôle des travaux et de délai de contestation de la conformité des travaux, c'est le même délai de suspension que celui prévu en matière d'instruction des dossiers de demandes de permis, de déclaration préalable et de certificat d'urbanisme qui trouve à s'appliquer (article 12 ter de l'ordonnance 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, modifiée par l'ordonnance du 15 avril 2020).

- **Pour les DAACT déposées avant le 12 mars**, le délai de contestation de la conformité des travaux est suspendu à compter de cette date jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire, soit jusqu'au 24 mai 2020, prévisionnellement (sauf modification).

La durée écoulée entre la date de dépôt de la demande et le 12 mars est conservée, de sorte qu'à la fin de la période d'un mois suivant la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, le délai d'instruction recommencera à courir pour la durée restante, autrement dit après déduction de la durée écoulée avant le 12 mars 2020.

A titre d'exemple : pour un projet soumis à un délai de contestation de la conformité des travaux de 3 mois, avec une DAACT déposée le 11 février : le délai de contrôle de la conformité des travaux est suspendu à compter du 12 mars 2020 et recommencera à courir prévisionnellement à compter du 24 mai 2020, pour une période de deux mois seulement ; une durée d'un mois s'étant déjà écoulée entre le dépôt de la demande et la cause de suspension.

COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

- **Pour les DAACT déposées à compter du 12 mars**, le délai de contestation de la conformité des travaux commencera à courir à la fin de l'état d'urgence sanitaire, soit prévisionnellement à compter du 24 mai 2020.

2.4 Le délai spécifique de suspension de l'instruction des délais de préemption

Dans l'ordonnance du 25 mars 2020, la procédure de préemption n'était pas expressément visée. Pour autant, la suspension des délais prévus à l'article 7 de l'ordonnance s'appliquait aux décisions de préemption.

Avec l'ordonnance du 15 avril 2020, la procédure de préemption est expressément visée (art. 12 quater) et est soumise à des règles spécifiques.

En effet, elle prévoit que :

« Les délais relatifs aux procédures de préemption, prévues au titre Ier du livre II du code de l'urbanisme et au chapitre III du titre IV du livre Ier du code rural et de la pêche maritime, 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. 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 pour la durée restant à courir le 12 mars 2020.

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 le même esprit qu'en matière d'instruction des dossiers de demandes de permis, cet article prévoit une adaptation des délais relatifs à l'exercice du droit de préemption impartis pour répondre à une DIA.

Dans la mesure où la suspension de ces délais a pour conséquence, tant que le bénéficiaire du droit de préemption ne s'est pas expressément prononcé, d'empêcher la vente du bien, il est apparu opportun de limiter cette suspension à la seule période de l'état d'urgence sanitaire.

En ce sens :

- **Pour une DIA déposée avant le 12 mars 2020**, le délai de préemption est suspendu. Il reprendra là où il en était, à partir de la levée de l'état d'urgence sanitaire, prévisionnellement le 24 mai (ou avant cette date, éventuellement).
- **Pour une DIA déposée après le 12 mars 2020**, le délai de 2 mois ne commencera à courir qu'après la fin de l'état d'urgence, c'est-à-dire pas avant le 24 mai 2020 (sauf modification).

COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

3. Les consultations en période d'urgence sanitaire

3.1 Le mécanisme de suspension du délai de consultation

Les dispositions précitées de l'article 7 de l'ordonnance du 25 mars 2020 trouvent également à s'appliquer pour les consultations prévues dans le cadre des procédures d'urbanisme et d'environnement, à l'exception des consultations dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis ou d'une déclaration préalable de travaux, soumis comme les délais d'instruction de ces demandes à un délai de suspension spécifique.

Le même dispositif de suspension des délais est donc prévu pour ces consultations, comme à titre d'exemple :

- la consultation des PPA sur un projet de PLU ;
- les avis qui doivent être recueillis préalablement à la délivrance d'une autorisation environnementale (CODERST, CDNPS, CNPN etc.).

Ainsi, concernant ces consultations :

- si les saisines pour avis ont été effectuées **avant le 12 mars** et que le délai imparti à l'autorité consultée pour répondre n'est pas expiré, ce délai est suspendu et recommencera à courir prévisionnellement le 24 juin 2020 ;
- Pour les saisines pour avis opérées **depuis le 12 mars**, le délai de réponse commencera à courir prévisionnellement à compter du 24 juin 2020.

Ces mesures sont manifestement de nature à retarder l'adoption des décisions administratives soumises à des consultations obligatoires dans le cadre de leur procédure d'adoption.

En revanche, là encore, ces autorités consultées pour avis nous semblent pouvoir régulièrement émettre leur avis dès lors qu'elles seraient en mesure d'y procéder régulièrement dans les délais « de droit commun ».

3.2 Le délai spécifique de suspension des consultations dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis ou d'une déclaration préalable de travaux

Le délai de suspension des consultations opérées dans le cadre de l'instruction des dossiers de demandes de permis et des dossiers de déclaration préalable est, comme les délais d'instruction de ces dossiers, régi par l'article 12 ter de l'ordonnance 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 (inséré par l'article 8 de l'ordonnance du 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de covid-19).

Ce délai se limite donc à la période d'état d'urgence sanitaire (12 mars 2020 jusqu'au 24 mai 2020, sauf modification de l'état d'urgence sanitaire).

Ainsi, concernant ces consultations :

- si les saisines pour avis ont été effectuées **avant le 12 mars** et que le délai imparti à l'autorité consultée pour répondre n'est pas expiré, ce délai est suspendu et recommencera à courir prévisionnellement le 24 mai 2020 ;
- Pour les saisines pour avis opérées **depuis le 12 mars**, le délai de réponse commencera à courir prévisionnellement à compter du 24 mai 2020.

COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

4. La durée de validité des décisions administratives en période d'urgence sanitaire

L'article 3 de l'ordonnance du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et l'adaptation des procédures pendant cette même période prévoit que :

« 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.*

Toutefois, le juge ou l'autorité compétente peut modifier ces mesures, ou y mettre fin, lorsqu'elles ont été prononcées avant le 12 mars 2020. »

Ces dispositions ont des incidences sur la durée de validité des autorisations environnementales et d'urbanisme, et plus précisément :

- **Pour celles dont le terme survient entre le 12 mars et le 24 juin** : leur validité est prorogée jusqu'à l'expiration d'un délai de 2 mois courant à compter prévisionnellement du 24 juin 2020.
- **Pour celles délivrées avant le 12 mars**, dont le terme normal surviendra postérieurement au 24 juin 2020, il n'est en revanche pas prévu de mesures spécifiques.

5. Le contrôle des travaux et des décisions administratives en période d'urgence sanitaire

5.1 Le Régime général

L'article 8 de 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 prévoit que :

« 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 ».

En matière d'urbanisme, les dispositions précitées de l'article 8 apparaissent applicables pour les mesures administratives qui peuvent être prises par les autorités compétentes en matière de conformité des travaux aux autorisations délivrées aux permis, après DAACT, mais également en cas de mesures administratives en matière d'infractions en droit de l'urbanisme (article L.481-1 du code de l'urbanisme issu de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique).

COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

Ainsi, dans ces hypothèses, les délais impartis dans le cadre de mise en demeure qui ne seraient pas expirés avant le 12 mars, pour réaliser les travaux permettant d'assurer la mise en conformité ou procéder à la régularisation des travaux sont 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 le 24 juin 2020, sauf report de l'état d'urgence sanitaire par une loi.

Les délais impartis dans le cadre de mises en demeure qui seraient reçues entre le 12 mars et le 24 juin, commenceront, quant à eux, à courir à compter du 24 juin.

L'ordonnance du 15 avril 2020 est venue ajouter un alinéa aux dispositions précitées de l'article 8 de l'ordonnance du 25 mars 2020, aux termes duquel :

« 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. »

Il ressort de ces dispositions que les autorités compétentes peuvent toujours, pendant la période d'urgence sanitaire, adresser aux constructeurs ou propriétaires des mises en demeure pour assurer la conformité des travaux ou procéder à leur régularisation.

Les délais impartis pour ce faire devront être rallongés pour prendre en compte l'état d'urgence sanitaire.

Il conviendra, en outre, à notre sens, dans une telle hypothèse, d'indiquer expressément dans la mise en demeure que le report des délais, tel que prévu par l'article 8 de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 n'est pas applicable au délai impartit dans la mise en demeure concernée.

COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

5.2 Les exceptions prévues en droit de l'environnement

En droit de l'environnement, les règles de suspension des délais connaissent quelques exceptions.

L'article 9 de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 renvoie à un décret la détermination des « **catégories d'actes, de procédures et d'obligations pour lesquels, pour des motifs de protection des intérêts fondamentaux de la Nation, de sécurité, de protection de la santé, de la salubrité publique, de préservation de l'environnement et de protection de l'enfance et de la jeunesse, le cours des délais reprend** ».

Sur le fondement de cette disposition, le décret du 1^{er} avril 2020 fixe les catégories d'actes pour lesquels le cours des délais reprend à **compter du 3 avril 2020**.

D'après l'article 1^{er} du décret, les catégories d'actes concernés sont, **en premier lieu, les mesures, contrôles, analyses et surveillances** qui ont pour objet la sécurité, la protection de la santé et de la salubrité publique et la préservation de l'environnement.

La reprise du délai concerne :

- **les mises en demeure et sanctions administratives** en cas de manquements aux prescriptions fixées par le code de l'environnement, le code de l'énergie, le code minier,
- les actes pris dans le domaine des **installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)** parmi lesquels les **mises en demeure** faites à l'exploitant d'une ICPE, les **sanctions administratives** prises à l'encontre d'un exploitant, les délais prévus par **les arrêtés ministériels et les arrêtés préfectoraux encadrant le fonctionnement de l'installation**.

Sont également concernés les actes pris dans le domaine :

- De la police de l'eau (par exemple : en application d'un arrêté d'autorisation/déclaration IOTA)
- Des déchets
- De la protection de la nature (par exemple : mesure imposée par un AP de dérogation EP)
- Des activités soumises au code minier
- De la sécurité des ouvrages hydrauliques (barrages, systèmes d'endiguement)
- De la sûreté nucléaire etc.

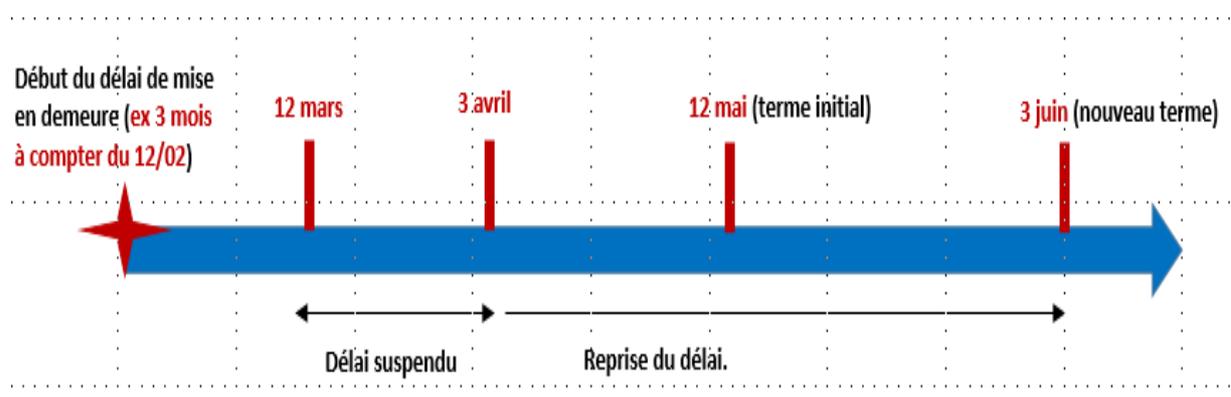
COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

En second lieu, reprennent également leur cours à compter du 3 avril 2020, **les délais de réalisation des travaux, des prélèvements, des vidanges de plans d'eau, des actions d'entretien de cours d'eau, des dragages et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation** fixés dans les arrêtés :

- **D'autorisations environnementales** visées au 1° de l'article L. 181-1 du code de l'environnement (anciennes autorisations au titre de la Loi sur l'eau),
- **Des déclarations au titre de la Loi sur l'eau ;**
- **Des dérogations à l'interdiction de destruction d'espèces protégées et de leurs habitats** prises en application de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ;

Ainsi, pour chacun de ces actes, il faut s'interroger sur les délais qui restent à courir en tenant compte des 22 jours pendant lesquels ces délais auront été suspendus.

Cf. A titre d'illustration : délai pour réaliser une mesure ou une analyse imposée dans un arrêté de mise en demeure arrivant à échéance pendant la période d'urgence sanitaire :



En conclusion sur ce point, pour ces catégories d'actes, il convient d'être particulièrement vigilant sur la reprise des délais car celle-ci rend possible l'engagement de la responsabilité de l'exploitant, à l'égard de l'administration et des tiers.

L'administration peut également engager sa responsabilité en cas de carence dans l'exercice de son pouvoir de contrôle.

Notons cependant que la reprise des délais au 3 avril 2020 n'interdit pas de discuter avec l'administration de la situation particulière rencontrée au sein d'une installation classée et qui pourrait justifier de reporter l'exécution de telle ou telle mesure.

COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

6. Les procédures de participation du public en période d'urgence sanitaire

L'article 7 de 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, tel que modifié par l'article 5 de l'ordonnance du 15 avril 2020 prévoit que :

« 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. »

L'article 7 de l'ordonnance prévoit, ainsi, que les délais prévus pour la consultation ou la participation du public sont suspendus, jusqu'au 30 mai 2020.

L'article 12 de l'ordonnance prévoit un dispositif « exceptionnel » réservé aux projets présentant cumulativement un intérêt national et un caractère urgent, de manière à ne pas retarder ces projets, et ce, en permettant la poursuite de l'organisation de l'enquête publique portant sur ces projets.

Ainsi, pour les enquêtes publiques concernant ces projets déjà en cours à la date du 12 mars 2020 l'autorité organisatrice de l'enquête pourra, par arrêté, prévoir que l'enquête se poursuit en recourant uniquement à des moyens électroniques dématérialisés et adapter la durée totale de l'enquête.

Pour les enquêtes publiques concernant des projet d'intérêt national et urgent devant être organisée pendant la période d'urgence sanitaire, l'autorité organisatrice de l'enquête pourra décider d'organiser une enquête publique uniquement par des moyens électroniques dématérialisés.

Pour les enquêtes publiques qui ne portent pas sur de tels projets, ce sont les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance qui trouveront à s'appliquer, autrement dit la procédure d'enquête publique est en principe suspendue pendant la période d'urgence sanitaire.

Bien que l'ordonnance ne se prononce pas expressément sur cet aspect, cette suspension prévue à l'article 7 nous semble également concerner les procédures de participation par voie électronique.

Enfin, l'article 13 de l'ordonnance du 25 mars 2020 prévoit que *« les projets de texte réglementaire ayant directement pour objet de prévenir les conséquences de la propagation du covid-19 ou de répondre à des situations résultant de l'état d'urgence sanitaire sont dispensés de toute consultation préalable obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire, à l'exception de celles du Conseil d'Etat et des autorités saisies pour avis conforme »*.

COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

7. Les délais de recours contentieux et la période d'urgence sanitaire

7.1 La prorogation des délais de recours contentieux : cas général, à l'exception des permis et déclarations depuis l'ordonnance du 15 avril 2020

L'article 2 de 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 énonce :

« 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 avenue 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. » »

Ainsi, les délais de recours contentieux à l'encontre des décisions administratives, comme les délibérations approuvant des PLU ou des procédures d'évolution de ces PLU, les délibérations de création de ZAC, les autorisations environnementales, etc. sont prorogés.

La prorogation est de deux mois, à compter de l'expiration d'une période d'un mois suivant la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire.

Cette prorogation trouve à s'appliquer pour les décisions administratives dont le délai de recours contentieux viendrait à expirer entre le 12 mars et le 24 juin 2020.

La prorogation ne trouve, en revanche, pas à s'appliquer pour les recours contentieux qui viendraient à expiration après le 24 juin 2020 (soit les autorisations (sauf les autorisations d'urbanisme), objets de mesures de publicité, à compter du 24 Avril 2020).

A titre d'exemple :

- ❖ pour une délibération d'approbation d'un PLU : si la plus tardive des mesures de publicités de cette délibération date du 14 janvier 2020, un recours contentieux à l'encontre de cette décision sera recevable jusqu'au 25 août 2020 ;
- ❖ pour une autorisation environnementale affichée avant le 12 mars, le délai de recours contentieux des tiers qui est légalement de 4 mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité (R. 181-50 C. env) recommencera à courir à compter du 24 juin 2020 pour une durée de 2 mois (et non 4 mois).

COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

7.2 Les délais de recours contentieux à l'encontre des permis et déclarations préalables

Concernant les délais de recours à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir, l'ordonnance du 15 avril 2020 est venue modifier l'ordonnance du 25 mars 2020, en insérant un nouvel article 12 bis au sein de cette dernière ordonnance.

Elle prévoit que :

« Art. 12 bis. - 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 ».

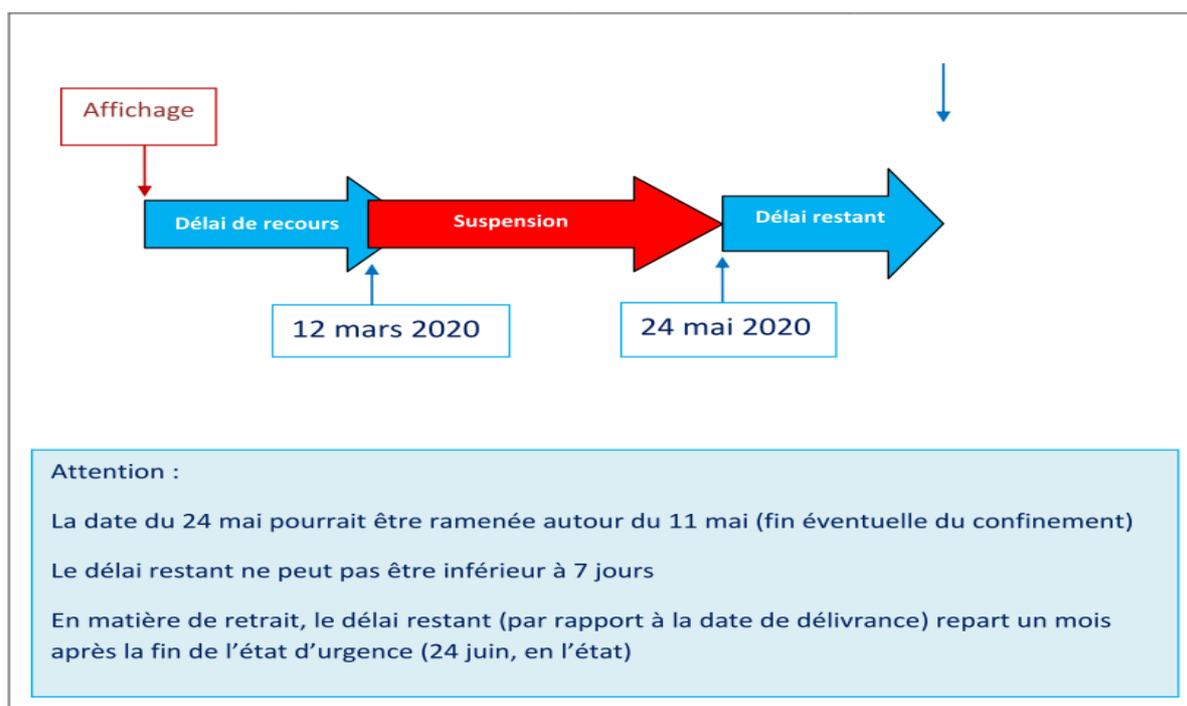
Ainsi, deux hypothèses doivent être distinguées concernant la computation des délais de recours contentieux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir :

- ☐ Les délais de recours contentieux, non encore expirés à la date du 12 mars 2020 (soit pour les permis et déclarations préalables, affichés sur le terrain depuis le 12 janvier 2020) :

Le délai de recours contentieux est suspendu et recommencera à courir à compter du 24 mai, pour la durée, non encore écoulee avant le 12 mars.

Dans l'hypothèse où la durée restante serait inférieure à 7 jours, l'article 12 ter précité prévoit néanmoins, que le délai de recours contentieux recommencera à courir pour une durée de sept jours.

Délais de recours : PC, PA, PD, DP affichés avant le 12 mars 2020



COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

- ❑ Pour les permis et déclarations préalables, objets d'un affichage sur le terrain, entre le 12 mars et le 24 mai, le délai de recours contentieux, à l'encontre de ces décisions commencera à courir à compter du 24 mai.

A titre d'exemple :

- pour un permis de construire affiché sur le terrain le 14 janvier 2020, un recours contentieux à l'encontre de cette décision sera recevable jusqu'au 30 mai 2020 ;
- pour un permis de construire affiché sur le terrain, le 16 avril 2020, un recours contentieux à l'encontre de cette décision sera recevable jusqu'au 25 juillet 2020 ;

Cette prorogation des délais de recours contentieux n'empêche pas l'exercice de recours contentieux à l'encontre des décisions administratives précitées et ne dispense pas, dans cette hypothèse, de respecter l'obligation de notification prévue par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme quand le recours entre dans le champ de ces dispositions.

8. Le contentieux administratif de l'urbanisme

L'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020, modifiée par l'ordonnance n°2020-405 du 8 avril 2020, porte adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif et, à ce titre, à des incidences sur les contentieux de l'urbanisme et de l'environnement.

Son titre Ier concerne l'organisation et le fonctionnement des juridictions durant la période comprise entre le 12 mars 2020 et le 24 juin 2020. Il contient des dispositions visant essentiellement à la continuité de l'activité des juridictions administratives durant la crise sanitaire.

On pourra ainsi relever, notamment, la possibilité de compléter les formations de jugement par un magistrat d'une autre juridiction, la possibilité de tenir des audiences par un moyen de communication audiovisuelle ou téléphonique ou hors la présence du public, ou encore la possibilité de statuer sans audience sur tous les référés après information des parties et fixation d'une date de clôture d'instruction (art. 3, 6,7 et 9 de l'ordonnance).

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

Concernant les délais de recours applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, l'article 15 de l'ordonnance opère un renvoi à l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-306 dont la portée a déjà été présentée plus haut.

Il faut retenir que les recours contre les autorisations et documents d'urbanisme, notamment, y compris les recours en référé suspension peuvent régulièrement continuer à être déposés devant les juridictions administratives.

En outre, les délais d'instruction imposés aux parties par un texte pour produire un mémoire ou une pièce expirant entre le 12 mars et un délai d'un mois à compter de la cessation de l'état d'urgence sanitaire recommencent à courir à la fin de cette période pour leur durée initiale, dans la limite de 2 mois.

COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

Appliquée au contentieux de l'urbanisme, cette disposition concerne notamment la procédure de confirmation d'une requête au fond après le rejet d'un référé suspension pour de moyen sérieux (art. R. 612-5-2 du code de justice administrative), ainsi que le délai prévu à l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme pour produire de nouveaux moyens après la communication du premier mémoire en défense (art. 16 de l'ordonnance).

En d'autres termes, l'application du **mécanisme de cristallisation automatique** des moyens est provisoirement écartée en cas de communication du premier mémoire en défense entre le 12 mars 2020 et la date d'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire.

S'agissant des **clôtures d'instruction**, celles intervenant entre le 12 mars 2020 et un délai d'un mois après la cessation de l'état d'urgence sont reportées de plein droit d'un mois suivant la fin de cette période (soit 2 mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire).

Sur ce point, néanmoins, l'ordonnance du 8 avril 2020 est venue préciser que lorsque l'urgence ou l'état de l'affaire le justifie, le juge peut fixer une date de clôture d'instruction antérieure à la date résultant du report prévu à l'alinéa précédent. Son ordonnance mentionne alors que celui-ci ne s'applique pas à la date ainsi fixée.

Enfin, lorsque le juge se voit impartir un délai pour statuer et que ledit délai a couru en tout ou parti entre le 12 mars et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, le point de départ de ce délai est reporté, en l'état, au 1er juillet 2020. Cette disposition concerne notamment le délai de 10 mois imparti au juge pour statuer sur les recours contre les permis de construire un bâtiment comportant plus de 12 logements ou contre les permis d'aménager un lotissement (art. R. 600-6 du code de l'urbanisme).

* *
*

Ces textes, s'ils ont l'immense mérite d'avoir été rapidement pris et d'être clairs, ne règlent pas toutes les questions que les praticiens se posent. Quelles sont les incidences des dispositions de cette ordonnance sur les procédures de concertation en cours ? Les procédures de participation par voie électronique peuvent-elles être engagées et/ou poursuivies durant cette période d'urgence sanitaire ? Les computations (au jours près...) de délais suspendus pendant l'instruction, les délais de validité de permis anciens partiellement mis en œuvre, questions sur lesquelles il faudra bien prendre parti, donneront sûrement lieu à de vifs débats ...

COVID-19 : LES MESURES PRISES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT AU VU DE LA DERNIÈRE ORDONNANCE DU 15 AVRIL 2020

Rédacteurs



Jean-Marc PETIT
Bureau de Lyon

Tel : + 33 (0)4 72 41 15 75
Email : jean-marc.petit@adamas-lawfirm.com



Guillaume CHAINEAU
Bureau de Paris

Tel : +33 (0)1 53 45 92 28
Email : guillaume.chaineau@adamas-lawfirm.com



Xavier HEYMANS
Bureau de Bordeaux

Tel : + 33 (0) 5 57 83 08 31
Email : xavier.heyman@adamas-lawfirm.com



Séverine BUFFET
Avocat collaborateur



Quentin UNTERMAIER
Avocat collaborateur



Anne-Claire LOUIS
Avocat collaborateur