

## **Covid-19 et autorisations d'urbanisme : de nouvelles mesures qui raccourcissent légèrement les délais au prix d'une complexité accrue**

La production normative exceptionnelle déclenchée par l'état d'urgence sanitaire a considérablement bouleversé le régime des autorisations d'urbanisme depuis plus d'un mois. Cependant, celui-ci n'avait pas été l'objet jusqu'alors d'un traitement particulier dans le cadre de l'ordonnance 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.

Or, la matière est d'une technicité telle qu'elle se satisfait mal de dispositions d'application générale. Il n'a fallu que quelques jours pour se rendre à l'évidence que le régime dérogatoire fondé sur l'application combinée des articles 2, 7 et 8 de ladite ordonnance ne permettait pas de répondre à certaines questions pressantes issues de la pratique.

Mieux, dans le même temps, les professionnels de la construction et de l'aménagement ont vivement réagi aux mesures prises. Selon le communiqué de presse diffusé à la fin du mois de mars par plusieurs organisations professionnelles et syndicales, en l'état actuel des textes, *« la quasi-totalité des autorisations, dont les demandes sont en cours ou à venir, ne seront purgées de tout recours qu'au début 2021 »*, ce qui entraînera des conséquences catastrophiques *« pour toute la filière de la construction et de l'aménagement »*.

C'est afin de répondre à ces différentes inquiétudes qu'a été publiée au Journal officiel du 16 avril 2020 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. Cette ordonnance trouve à s'appliquer le lendemain de sa publication au Journal officiel, soit à compter du 17 avril 2020.

Si son champ d'application déborde très largement le régime des autorisations d'urbanisme, l'ordonnance 2020-427 ne s'en saisit pas moins spécifiquement dans son article 8.

Ainsi que l'indique le rapport au Président de la République, *« 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 »*. Au final, les modifications apportées au dispositif existant visent essentiellement à abrégé les délais d'instruction d'un mois (1). Les délais de recours font également l'objet de mesures spécifiques afin d'éviter que *« l'ensemble du processus (financements, actes notariés, chantiers) »* puisse se trouver bloqué trop longtemps. Un dispositif alternant entre suspension et report du délai de recours des tiers a été préféré aux mesures initiales (2).

### **1. Délais d'instruction : 1 mois de gagné... et quelques incertitudes !**

En vertu de l'article 7 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020, l'aménagement des délais d'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme était jusqu'à présent fixé comme suit :

> demandes déposées avant le 12 mars 2020 dont le délai d'instruction était expiré avant le 12 mars 2020 : pour ces demandes, une décision est intervenue qui est soit expresse soit tacite (la crise sanitaire n'a donc aucun impact sur l'instruction de ces demandes) ;

> demandes déposées avant le 12 mars 2020 dont le délai d'instruction n'était pas expiré avant le 12 mars 2020 : le délai d'instruction est suspendu du 12 mars 2020 jusqu'au 24 juin 2020 ;

> demandes déposées à compter du 12 mars 2020 : le point de départ du délai d'instruction est reporté au 24 juin 2020.

L'article 8 de l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 ajoute un nouvel article 12 ter à l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 rédigé comme suit :

*« Art. 12 ter. - 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 ».*

Ainsi, désormais :

> pour les demandes déposées avant le 12 mars 2020 dont le délai d'instruction n'était pas expiré avant le 12 mars 2020 : le délai d'instruction est suspendu du 12 mars 2020 jusqu'au 24 mai 2020 ;

> pour les demandes déposées à compter du 12 mars 2020 : le point de départ du délai d'instruction est reporté au 24 mai 2020.

En résumé, la prorogation des délais mise en œuvre dans l'ordonnance du 25 mars est abrégée d'un mois dans celle du 15 avril. Il y a lieu de rappeler ici que, dans le cadre d'un mécanisme de suspension, le délai d'instruction est suspendu et reprend son cours uniquement pour la durée qui restait à courir avant sa suspension (la suspension du délai en arrête temporairement le cours sans effacer le délai ayant déjà couru). Le mécanisme du report, qui s'applique aux demandes déposées depuis le 12 mars, retarde quant à lui le déclenchement du délai non engagé.

On observera que la suspension et le report du délai d'instruction ne s'appliquent *stricto sensu* qu'au délai d'instruction et non pas à l'instruction de la demande elle-même. En

d'autres termes, ces différés ont pour intérêt d'empêcher que puisse naître durant la période de suspension ou de report une décision tacite de la part de l'autorité compétente. Le mécanisme n'empêche pas – pas plus qu'il ne doit la dissuader – l'administration d'instruire ces demandes si, évidemment, elle est en mesure d'assurer cette mission de façon régulière alors même que ces agents sont éloignés de leurs postes.

Deux exemples permettent de mesurer concrètement les changements apportés :

#### CAS 1

S'agissant d'une demande de permis d'aménager dont le délai d'instruction est de 3 mois, lorsque celui-ci a débuté depuis un mois et demi avant le 12 mars 2020, il expirera le 24 mai 2020 + un mois et demi = 7 juin 2020 (contre le 7 juillet 2020 dans le dispositif précédent).

#### CAS 2

S'agissant d'une demande de permis d'aménager déposée le 20 mars 2020 dont le délai d'instruction est de 3 mois, ce dernier expirera le 24 mai 2020 + 3 mois = 24 août 2020 (contre le 24 septembre 2020 dans le dispositif précédent).

Quatre séries d'observations méritent d'être formulées à ce sujet.

En premier lieu, ces mesures spécifiques d'aménagement des délais concernent non seulement les autorisations d'urbanisme mais aussi les certificats d'urbanisme et les procédures de récolement prévues à l'occasion de l'achèvement des travaux de construction ou d'aménagement.

Les autres procédures d'urbanisme demeurent régies par l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020. C'est le cas notamment des délais de validité des autorisations d'urbanisme ou encore de l'ensemble des délais afférents aux procédures d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme.

En deuxième lieu, ces nouvelles mesures spécifiques aux autorisations d'urbanisme s'appliquent à la fois aux délais d'instruction et aux délais impartis aux administrations « *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* » (art. 12 ter alinéa dernier de l'ordonnance du 2020-306). Le nouveau dispositif gouvernemental a l'avantage d'englober ce faisant toute la chaîne de l'instruction. On regrettera qu'il n'ait toutefois pas visé explicitement le délai imparté à l'administration pour notifier au pétitionnaire des pièces manquantes (*infra*).

En troisième lieu, en ce qui concerne les procédures de consultation et de participation du public, l'article 5 de l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 modifie l'article 7 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 et prévoit désormais que les délais prévus pour la consultation ou la participation du public sont suspendus jusqu'au 30 mai 2020.

En quatrième lieu, ainsi que l'indique le rapport au Président de la République, « *la durée de l'état d'urgence sanitaire est prévue pour s'achever le 24 mai 2020... La date d'achèvement de ce régime dérogatoire n'est toutefois ainsi fixée qu'à titre provisoire. En effet, elle méritera d'être réexaminée dans le cadre des mesures législatives de préparation et d'accompagnement de la fin du confinement* ». Ainsi, il n'est pas exclu que la période du régime dérogatoire soit modifiée et que, par là même, l'aménagement temporaire des délais d'instruction puisse de nouveau s'en trouver modifié.

Ceci étant observé, l'articulation des deux ordonnances ne manque pas de soulever quelques difficultés de cohérence.

La seconde (ordonnance 2020-427) évoque uniquement les « *délais d'instruction* » sans viser expressément les délais impartis aux administrations pour vérifier le caractère complet d'un dossier ou pour solliciter des pièces complémentaires dans le cadre de l'instruction d'une demande, lesquels délais ont expressément été aménagés par le dernier alinéa de l'article 7 alinéa 3 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020, que l'ordonnance du 15 avril 2020 n'a pas modifié.

Or l'on sait que le délai d'instruction et le délai imparté à l'administration pour notifier au pétitionnaire des pièces manquantes connaissent des régimes juridiques bien distincts. Les délais d'instruction sont fixés par l'article R. 423-23 du code de l'urbanisme. Le délai imparté à l'administration pour notifier au pétitionnaire des pièces manquantes est défini par l'article R. 423-38 du même code. De surcroît, juridiquement, « le délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet » (article R. 423-19 du code de l'urbanisme).

Sauf à considérer que la terminologie employée par l'ordonnance du 15 avril 2020 puisse englober implicitement toutes les formalités d'instruction, les nouvelles mesures fixées par cette ordonnance ne s'appliqueraient donc pas à ces délais spécifiques qui s'imposent aux administrations pour solliciter des pétitionnaires qu'ils complètent leur dossier de demande d'autorisation. Subsisteraient donc les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 selon lesquelles ces délais sont suspendus du 12 mars 2020 jusqu'au 24 juin 2020. Concrètement, les services chargés de l'instruction des demandes pourraient donc continuer à solliciter d'un pétitionnaire qu'il complète sa demande de permis jusqu'au 24 juin 2020. Une telle situation méritera probablement d'être clarifiée.

Dans une telle hypothèse, la situation s'avère en effet ubuesque. Prenons l'exemple d'une demande de permis de construire maison individuelle (MI) déposée le 1er mars 2020 et dont le délai d'instruction est de 2 mois. Du fait du nouvel article 12 ter de l'ordonnance 2020-306 issu de l'article 8 de l'ordonnance 2020-427, ce délai se trouverait suspendu à partir du 12 mars et jusqu'au 24 mai 2020. A compter de cette date, il reprendrait donc pour une période d'un mois et 18 jours et s'achèverait en conséquence le 2 juillet 2020. Si dans le même temps, il convient de considérer que le régime de demande des pièces complémentaires n'est pas modifié par l'ordonnance 2020-427, une demande de pièces complémentaires pourrait être adressée jusqu'au 2 juillet.... La situation est encore plus inextricable pour les déclarations préalables dont le délai d'instruction est d'un mois seulement.

## **2. Recours : une diminution des délais à la faveur d'un nouveau mécanisme de prise en compte de la période d'état d'urgence sanitaire**

Les délais de recours sont aménagés de façon générale, pour tenir compte de la période d'état d'urgence sanitaire, par 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 pendant cette même période. Jusqu'à présent, en vertu de cet article, tout recours contre une autorisation d'urbanisme devant être formé entre le 12 mars et le 24 juin 2020 pouvait être introduit valablement jusqu'au 24 août 2020. Tel était le cas, d'une part, pour les délais de recours ayant déjà débuté avant le 12 mars et, d'autre part, de ceux débutant dans la période du fait d'un affichage de l'autorisation sur le terrain après le 12 mars. Par-là, la mesure s'avérait particulièrement sévère pour le bénéficiaire d'une autorisation car elle ne tenait aucun compte de l'état d'avancement des délais de recours des tiers engagés mais non échus à la date du 12 mars.

L'article 8 de l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 revient précisément sur ce point en ajoutant un nouvel article 12 bis à l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 rédigé comme suit :

*« 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 ».*

Le nouveau mécanisme impose désormais de distinguer, comme en matière d'instruction des autorisations d'urbanisme, la suspension des délais en cours et le report de délais n'ayant pas commencé à courir.

La première hypothèse est celle de la suspension du délai de recours.

Si, du fait d'un affichage déjà opéré sur le terrain à cette date, le délai de recours des tiers est ouvert à la date du 12 mars 2020, il est désormais suspendu du 12 mars au 24 mai et non plus « prorogé » intégralement comme dans le mécanisme initial.

S'agissant par exemple d'un recours devant être formé dans le délai de 2 mois à compter de l'affichage d'une autorisation d'urbanisme réalisé sur le terrain le 15 février 2020, le recours peut en temps normal être formé jusqu'au 16 avril 2020. En vertu du dispositif initial issu de l'ordonnance du 25 mars 2020, le délai de recours se trouvait intégralement reporté et démarrait au 24 juin pour s'achever au 25 août 2020. En vertu du nouveau dispositif résultant de l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020, le délai

de recours ayant commencé à courir le 15 février 2020 est suspendu à compter du 12 mars 2020. Il recommencera à courir le 24 mai 2020 pour la durée restant à courir avant sa suspension. Ainsi, du 15 février au 12 mars 2020, le délai de recours aura commencé à courir pendant 25 jours. Ce délai repartira à compter du 24 mai 2020 jusqu'au 29 juin 2020.

De plus, si le délai de recours restant à courir à la date du 12 mars est inférieur à 7 jours, il recommencera à courir à compter du 24 mai pour 7 jours, soit jusqu'au 30 mai 2020. A la faveur de cette règle, aucun délai de recours ouvert à la date du 12 mars 2020 ne peut donc expirer avant le 30 mai 2020.

La seconde hypothèse est celle du report du délai de recours.

Dans ce cas, le délai de recours n'a pas commencé à la date du 12 mars. L'affichage de l'autorisation sur le terrain intervient ultérieurement mais avant la fin de l'état d'urgence (24 mai 2020). Antérieurement, le report s'opérait un mois après la date de fin de l'état d'urgence (24 juin), de sorte que la purge du recours des tiers supposait d'attendre la date du 25 août. L'article 12 bis de l'ordonnance 2020-306 prévoit désormais que le délai reprendra dès la fin de l'état d'urgence, donc à la date du 24 mai. Il permet ainsi de purger les autorisations un mois plus tôt, c'est-à-dire à la date du 25 juillet 2020.

De la sorte, s'agissant d'un recours devant être formé dans le délai de 2 mois à compter de l'affichage d'une autorisation d'urbanisme réalisé sur le terrain le 14 avril 2020, le délai de recours débutera à compter du 24 mai 2020 et s'achèvera le 25 juillet 2020.

Là encore, plusieurs précisions méritent d'être apportées.

En premier lieu, cette modification concerne tant le délai de recours des tiers que le délai de recours du préfet, dénommé déféré préfectoral. Elle ne fait pas obstacle à ce que puisse être formé, dans les nouveaux délais définis, un recours gracieux préalable à un recours contentieux.

En second lieu, cette mesure de suspension des délais ne concerne que les recours concernant les décisions de non-opposition à une déclaration préalable et les permis de construire, d'aménager ou de démolir.

Au final, le nouveau dispositif institué par l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 conduit à réduire quelque peu les délais d'instruction et de recours relatifs aux autorisations d'urbanisme au prix d'une complexité sensiblement accrue.

A ce dernier égard, en effet, les nouveaux délais d'instruction visent expressément certaines formalités tout en laissant planer un doute sur leur application à d'autres cas non visés explicitement par l'ordonnance. Tel est par exemple le cas des délais impartis à l'administration pour solliciter du pétitionnaire qu'il complète son dossier de demande d'autorisation (art. R. 423-38 du code de l'urbanisme), ou bien encore du délai dont celui-ci bénéficie pour s'exécuter à la suite de la notification de ladite sollicitation. De plus, les actes concernés par les nouveaux délais d'instruction ne sont pas exactement ceux concernés par les nouvelles mesures relatives aux délais de recours ; les certificats

d'urbanisme, en particulier, ne sont pas concernés par la règle de suspension ou de report du délai de recours. Plus généralement, l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 conduit à créer deux régimes distincts : celui propre aux autorisations d'urbanisme, largement prévu par cette ordonnance mais pas uniquement et celui propre aux autres procédures d'urbanisme, notamment aux documents d'urbanisme, toujours fixé par le dispositif initial et général fixé par l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020.

Il faut d'ailleurs souligner à ce sujet que le régime des procédures de préemption est également modifié spécifiquement par cette ordonnance du 15 avril 2020. Un nouvel article 12 quater est ajouté à l'ordonnance du 25 mars 2020, qui prévoit désormais que les délais afférents à ces procédures sont suspendus ou reportés à la date du 24 mai 2020 (et non jusqu'au 24 juin). Selon le rapport au Président de la République, cette modification vise à éviter que soit empêchée la vente d'un bien foncier ou immobilier du fait de l'état d'urgence sanitaire.

Quoiqu'il en soit, en tout état de cause, il est à craindre que cette complexité générée par ces ordonnances successives rejaillisse dans le cadre de contentieux futurs et qu'elle amoindrisse sensiblement la sécurité juridique des actes édictés par les autorités administratives concernées.

Jean-François ROUHAUD  
Avocat associé  
Titulaire de la mention de spécialité  
en droit public et en droit immobilier  
Société d'avocats Lexcap



Vincent LE GRAND  
Maître de conférences en droit public  
Université de Caen-Normandie  
Consultant en droit de l'urbanisme et de l'aménagement

*Synthèse des mesures gouvernementales au 17.04.2020*  
**Délais maximum dans le cadre de l'instruction  
des demandes d'autorisation d'urbanisme**

	<b>Dispositif ancien</b> <i>avant l'ordonnance du 15 avril 2020</i>	<b>Dispositif applicable</b> <i>en vertu de l'ordonnance du 15 avril 2020</i>
<b>Cas 1</b> Le délai d'instruction est expiré <u>avant</u> le 12 mars 2020	Une décision est intervenue qui est soit expresse soit tacite - L'état d'urgence sanitaire n'a pas d'incidence	Une décision est intervenue qui est soit expresse soit tacite - L'état d'urgence sanitaire n'a pas d'incidence
<b>Cas 2</b> Le délai d'instruction n'est pas expiré le 12 mars 2020	Le délai d'instruction* est suspendu. A compter du 24 juin 2020, il reprendra son cours uniquement pour la durée qui restait à courir avant sa suspension	Le délai d'instruction et le délai imparti à un organisme pour formuler un avis ou un accord est suspendu. A compter du 24 mai 2020, il reprendra son cours uniquement pour la durée qui restait à courir avant sa suspension  Le délai prévu pour la consultation ou la participation du public est suspendu. A compter du 30 mai 2020, il reprendra son cours uniquement pour la durée qui restait à courir avant sa suspension
<b>Cas 3</b> Le délai d'instruction débute le 12 mars 2020 ou postérieurement au 12 mars 2020	Le délai d'instruction* commence à courir à compter du 24 juin 2020	Le délai d'instruction et le délai imparti à un organisme pour formuler un avis ou un accord commencent à courir à compter du 24 mai 2020  Le délai prévu pour la consultation ou la participation du public est suspendu. A compter du 30 mai 2020, il reprendra son cours uniquement pour la durée qui restait à courir avant sa suspension

*\* les mêmes règles valent pour les consultations, pour les délais impartis aux administrations 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.*



*Synthèse des mesures gouvernementales au 17.04.2020*  
**Cas du délai de recours de 2 mois à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme**

	<b>Dispositif ancien</b> <i>avant l'ordonnance du 15 avril 2020</i>	<b>Dispositif applicable</b> <i>en vertu de l'ordonnance du 15 avril 2020</i>
<b>Cas 1</b> Le délai de recours* est expiré <u>avant</u> le 12 mars 2020	Le délai de recours n'est pas prorogé. Le recours pouvait être formé jusqu'au 11 mars 2020	Le délai de recours n'est pas prorogé. Le recours pouvait être formé jusqu'au 11 mars 2020
<b>Cas 2</b> Le délai de recours* vient à expiration entre le 12 mars 2020 <u>inclus</u> et le 24 mai 2020	Le délai de recours est prorogé. Le recours peut être formé <u>jusqu'au 24 août 2020</u>	Le délai de recours est suspendu à compter du 12 mars 2020 et recommencera à courir à compter du 24 mai 2020 pour la durée qui restait à courir avant sa suspension, sans pouvoir expirer avant le 30 mai
<b>Cas 3</b> Le délai de recours* vient à expiration après le 24 mai 2020	Le délai de recours n'est pas prorogé. Le recours peut être formé pendant le délai de deux mois à compter de la publicité de l'acte édicté	Le point de départ du délai de recours est reporté à la date du 24 mai 2020

\* *la date d'expiration du délai de recours dépend de l'accomplissement régulier des formalités de publicité afférentes à l'acte contesté (pour une autorisation d'urbanisme l'affichage sur le terrain)*