

S'agissant de **l'interdiction des soins de conservation et de l'obligation de mise en bière immédiate**, le décret initial envisageait celles-ci jusqu'à la date du 30 avril 2020. Le nouveau texte fait référence à l'expression « Eu égard à la situation sanitaire », ce qui suppose qu'elles valent désormais jusqu'à expiration de la période d'urgence sanitaire.

Ensuite, alors que l'opération de mise en bière immédiate interdisait jusqu'au 30 avril la **présentation du corps à visage découvert** à la famille, le ministère de l'Intérieur se range désormais à l'avis du HCSP du 24 mars 2020. La famille peut dorénavant se voir présenter, à sa demande, le visage de son proche par une ouverture de cinq à dix centimètres de la housse mortuaire, avant la mise en bière, la fermeture du cercueil devant intervenir dans les 24h suivant le décès<sup>29</sup>.

Enfin, si le principe d'une **réouverture des cimetières au public** à compter du 11 mai 2020 est prévu, les usagers seront contraints au respect des règles applicables à ce jour en matière de rassemblement et de distanciation physique.

(29) DGCL, Fiche d'actualité à l'attention des services de préfecture relative aux impacts de l'épidémie de covid-19 dans le domaine funéraire ; Mise à jour du 29 avr. 2020.

## LA VALSE DES DÉLAIS APPLICABLES AUX AUTORISATIONS D'URBANISME AUX TEMPS DU COVID-19

### Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 dans sa version modifiée du 13 mai 2020

par **François Benech**

Avocat au barreau de Paris, chargé d'enseignement à l'université Paris-Saclay

Face au risque de méconnaissance des délais impératifs applicables en matière d'urbanisme pendant la crise sanitaire, la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 (Ord. prise dans sa version modifiée par l'ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020) prise sur son fondement ont, entre autres sujets, permis l'adoption d'une période dite « juridiquement protégée » allongeant ces délais impératifs. La durée de cette période a toutefois fait l'objet de modifications successives pour des raisons économiques, confirmant la singularité du droit de l'urbanisme.

Dès l'annonce des premières mesures de lutte contre la propagation du virus covid-19, les services instructeurs des collectivités ont redouté des incidences sur les délais applicables aux autorisations d'urbanisme et aux préemptions. Une majorité d'entre eux n'ont pas encore adopté la dématérialisation qui deviendra obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>1</sup>, et qui facilitera le télétravail. Les services d'urbanisme n'ont par ailleurs pas été identifiés comme « fonction vitale des collectivités » devant faire l'objet d'un plan de continuité d'activité<sup>2</sup>. L'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme dépendait de surcroît de la disponibilité de services extérieurs eux-mêmes ralentis par la crise sanitaire. 30 % des services instructeurs ont ainsi fonctionné de manière dégradée depuis le début de la crise sanitaire<sup>3</sup>.

Dans ces conditions, les collectivités ont redouté que naissent des permis de construire tacites ou que des projets urgents soient retardés, faute de pouvoir tenir les délais impératifs du code de l'urbanisme. En la matière, le principe est en effet la naissance d'une décision tacite en cas de silence gardé par l'administration<sup>4</sup> (sauf exceptions notamment pour les travaux soumis à enquête publique ou à l'accord de l'architecte des bâtiments de France<sup>5</sup>). Au début de

la crise sanitaire, certains porteurs de projets ne s'y sont d'ailleurs pas trompés. Une recrudescence des demandes d'autorisations a été relevée à la veille du confinement, les pétitionnaires pariant sur une autorisation tacite de la part de la collectivité.

Bien sûr, le retrait d'une autorisation d'urbanisme accordée tacitement est toujours possible. Mais il est soumis à une procédure stricte, contradictoire et enfermée dans un délai de trois mois<sup>6</sup>,

(1) C. urb., art. L. 423-2.

(2) Recommandations de la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales émises le 21 mars 2020.

(3) Évaluation faite par l'ADCF et l'AMF le 23 avril 2020 auprès 1 700 personnes.

(4) C. urb., art. L. 424-2.

(5) V., not, M.-C. Mehl-Schouder, Le « silence vaut acceptation » en droit de l'urbanisme et « ses » législations indépendantes, AJCT 2015. 120.

(6) C. urb., art. L. 424-5.

ce qui n'en fait pas une solution aisée à manier. La véritable solution au risque de méconnaissance des délais impératifs est venue avec la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 et 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. Ces textes ont allongé les délais impératifs pendant une période dite « juridiquement protégée ».

## ■ Variation autour de la « période juridiquement protégée » en matière d'urbanisme

**Première version de l'ordonnance n° 2020-306 jugée excessive** – Il ne faut pas détailler la première version de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 qui a suspendu ou reporté les délais applicables aux autorisations d'urbanisme pour une durée correspondant à toute la période de l'état d'urgence sanitaire (EUS) majorée d'un mois. Cet allongement des délais a été jugé excessif par les professionnels du secteur de la construction<sup>7</sup> qui ont redouté que le glissement des délais de procédure ajoute une difficulté à l'arrêt des chantiers. Les organismes professionnels ont alors demandé le retrait de ce texte et un retour à l'application du droit commun en exigeant la continuité des services d'urbanisme.

**Compromis trouvé dans les nouvelles versions de l'ordonnance n° 2020-306** – Après quelques jours de consultation, recherchant l'équilibre entre la sécurité juridique souhaitée par les collectivités publiques et la continuité réclamée par les acteurs du BTP, le gouvernement a adopté un texte de compromis réduisant la durée de la période protégée applicable aux demandes d'autorisations d'urbanisme et aux déclarations d'intention d'aliéner<sup>8</sup>.

La date de redémarrage des délais a ainsi été rapprochée d'un mois, passant du 24 juin 2020 à 0h00 au 24 mai 2020 à 0h00.

**Stabilisation de l'échéance du 24 mai 2020, en dépit de la prorogation de l'EUS** – Au début du mois de mai 2020, les craintes des professionnels du secteur ont ressurgi. Le compromis trouvé avec l'échéance du 24 mai 2020<sup>9</sup> pouvait être anéanti par la prorogation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. Dans la rédaction initiale de l'ordonnance n° 2020-306, l'échéance applicable aux autorisations d'urbanisme dépendait en effet de la date de fin de l'état d'urgence sanitaire. Un report de cette date glissante entraînait mécaniquement un allongement de la période protégée applicable en urbanisme. Il

fallut une quatrième ordonnance pour stabiliser la date du 24 mai 2020. Le rapport de cette ordonnance ne s'en cache pas, son objectif est d'éviter une « paralysie du secteur de la construction et un frein important à la relance de l'économie ».

### Vigilance

Il faut veiller à ne pas confondre :

- la période d'état d'urgence sanitaire définie par l'article 4 de la loi n° 2020-290 dont la fin initialement fixée au 23 mai 2020 inclus a été modifiée par la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire au 10 juin 2020 inclus ;
- la période de confinement définie par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 dont la fin a été fixée au 11 mai 2020 ;
- la période juridiquement protégée définie par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2020-306 qui débute le 12 mars 2020 et doit s'interrompre le 23 juillet à 23h59 ;
- et enfin la période protégée propre à certaines procédures d'urbanisme décrite ici qui prend fin le 23 mai 2020 à 23h59.

## ■ Allongement des délais applicables lors de la procédure d'instruction

**Délais d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme** – Les délais d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme sont traités par l'article 12 *ter* de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 dans sa version modifiée.

Selon cet article, les délais d'instruction des demandes de permis de construire, d'aménager, de démolir, de certificats d'urbanisme et les déclarations préalables qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus<sup>10</sup> jusqu'au 23 mai 2020 en fin de journée. Ils reprennent leur cours le 24 mai 2020 à 0h00. 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 le 23 mai 2020 est reporté à l'achèvement de cette période. Ces délais commencent à courir à compter du 24 mai 2020 à 0h00.

**Exemple** : délai d'instruction d'une demande de permis de construire qui aurait expiré en temps normal le 17 mars 2020

Date à laquelle aurait dû naître un permis de construire tacite selon droit commun	Date à laquelle naîtra un permis de construire tacite selon l'art. 12 <i>ter</i> de l'ord. n° 2020-306
= après l'expiration du délai d'instruction de trois mois prévue le 17 mars à 23h59 => 18 mars 2020 à 0h00	= Suspension du délai au 12 mars 2020 = Restait à courir : cinq jours = 23 mai inclus + cinq jours => 29 mai 2020 à 0h00

**Exemple** : délai d'instruction d'une demande de permis de construire qui aurait débuté en temps normal le 17 mai 2020 (délai de trois mois)

Date à laquelle aurait dû naître un permis de construire tacite selon droit commun	Date à laquelle naîtra un permis de construire tacite selon l'art. 12 <i>ter</i> de l'ord. n° 2020-306
= après l'expiration du délai d'instruction prévue le 17 mai à 23h59 + trois mois => 18 août 2020 à 0h00	= Report du point de départ du délai d'instruction de 3 mois au 24 mai 2020 à 0h00 = Délai à courir de 3 mois => 24 août 2020 à 0h00

Bien qu'une hésitation fût permise dans un premier temps, l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 n'empêche pas l'administration de décider. La suspension (ou le report) des délais d'instruction a un caractère protecteur, elle n'est pas impérative. L'administration peut

(7) Les Échos, 3 avr. 2020.

(8) V. art. 12 *ter* et 12 *quater* de l'ord. n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à l'adaptation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire dans sa version issue des ord. n° 2020-427 du 15 avr. 2020 et n° 2020-460 du 22 avr. 2020. Sur l'ord. n° 2020-427, v. not. AJDA 2020. 813.

(9) Ord. n° 2020-539 du 7 mai 2020 fixant les délais particuliers en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction pendant la période d'urgence sanitaire.

(10) Le texte s'applique aussi aux procédures de récolement prévues à l'art. L. 462-2 du code de l'urbanisme.

prendre ses décisions ou formaliser son accord durant le délai de suspension, l'État l'y encourageant dans sa présentation des textes en date du 23 avril 2020.

#### En pratique

Si la décision a été précédée d'une procédure au cours de laquelle il a été fait application des dispositions de l'ordonnance n° 2020-306, il est judicieux de mentionner cette ordonnance dans les visas et d'y consacrer un bref considérant pour l'expliquer.

#### Vigilance

Dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020, les articles 12 *ter* et 12 *quater* de l'ordonnance disposent que le gouvernement peut, par dérogation, prévoir une reprise des délais de droit commun en matière d'urbanisme et de préemption pour des motifs de protection des intérêts fondamentaux de la Nation, de sécurité, de protection de la santé, de la salubrité publique, de sauvegarde de l'emploi et de l'activité, de sécurisation des relations de travail et de la négociation collective, de préservation de l'environnement et de protection de l'enfance et de la jeunesse.

**Délai d'un mois pour notifier les pièces manquantes** – Lorsqu'un dossier de demande d'autorisation d'urbanisme est incomplet, l'administration dispose d'un délai d'un mois pour indiquer au pétitionnaire, de façon exhaustive, les pièces manquantes<sup>11</sup>. À défaut de demande de complément dans ce délai d'un mois, le dossier est réputé complet et, ainsi, le délai dans lequel une autorisation tacite peut être accordée court normalement.

Ce délai d'un mois dont bénéficie l'administration pour notifier les pièces manquantes suit le régime de suspension ou de report prévu par l'article 12 *ter* de l'ordonnance n° 2020-306. Une hésitation était là aussi possible entre l'application de cet article 12 *ter* ou celle de l'article 7 de la même ordonnance. Mais les services centraux de l'État ont assez vite livré cette interprétation dans leur présentation du texte du 23 avril 2020 et celle-ci a été confirmée dans la rédaction de l'article 12 *ter* issue de l'ordonnance n° 2020-539 du 7 mai 2020.

#### En pratique

L'envoi de la lettre sollicitant les pièces manquantes est fait par lettre recommandée avec accusé de réception. L'envoi par « échange électronique » est possible si le pétitionnaire l'a accepté préalablement, dans le cadre prévu par l'article R. 423-48 du code de l'urbanisme.

**Délai de trois mois pour compléter le dossier** – À compter de la réception de la lettre lui notifiant les pièces manquantes, le pétitionnaire dispose, selon le droit commun, d'un délai de trois mois pour compléter son dossier. À défaut de production des pièces dans ce délai, sa demande fait l'objet d'un refus tacite<sup>12</sup>.

Pendant la période protégée de droit commun (EUS + un mois), il ne peut y avoir de décision tacite de rejet pour ce motif, le pétitionnaire bénéficiant de la prorogation de délai prévue à l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-306. En application de cette disposition protectrice, le délai accordé au pétitionnaire pour compléter son dossier court à compter du 24 juin à 0h00, dans la limite de deux mois.

**Délais pour émettre un avis lors de l'instruction** – Les règles de suspension ou de report des délais précitées s'appliquent de la même façon 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 d'autorisation d'urbanisme ou d'une déclaration préalable. Pour cette raison, les services instructeurs doivent veiller à ne pas considérer hâtivement détenir un avis tacite de la part des organismes consultés.

**Délai de validité des autorisations d'urbanisme** – Les délais de validité de droit commun des autorisations d'urbanisme et des déclarations préalables sont définis aux articles R. 424-17 et R. 424-18 du code de l'urbanisme.

Lorsque ces délais expirent pendant la période protégée de droit commun, ils sont prorogés de plein droit jusqu'à l'expiration d'un délai de deux mois suivant la fin de cette période (art. 3 de l'ord. n° 2020-306).

## ■ Délais de recours et de retrait

L'allongement excessif des délais de recours contre les autorisations d'urbanisme, en application de la première version de l'ordonnance n° 2020-306, était une des critiques émises par les professionnels de la construction à la fin du mois de mars 2020.

Dans sa rédaction modifiée, l'ordonnance prévoit une dérogation (art. 12 *bis*) à son principe général (art. 2), propre aux recours et aux déférés préfectoraux dirigés contre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir. Selon l'article 12 *bis* de l'ordonnance n° 2020-306, les délais de recours relatifs à ces actes, lorsqu'ils n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus. Ils recommencent à courir à compter du 24 mai 2020 à 0h00 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 entre le 12 mars 2020 et le 23 mai 2020 inclus est reporté au 24 mai 2020 à 0h00.

La portée de cet article 12 *bis* appelle une précision. Il ne s'applique pas aux recours formés contre des refus d'autorisation d'urbanisme. La contestation d'un refus d'autorisation d'urbanisme opposé pendant la période protégée reste régie par les dispositions générales de l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-306. Dans ce cas, le délai de recours contre le refus né pendant la période protégée de droit commun court à compter du 24 juin 2020 à 0h00 dans la limite de deux mois.

Enfin, alors que dans un premier temps le délai de retrait d'une autorisation d'urbanisme n'avait pas été traité, et qu'il suivait donc l'allongement des délais de droit commun, un correctif a été apporté à l'article 12 *ter* de l'ordonnance n° 2020-306 par l'ordonnance n° 2020-539 du 7 mai. Selon cette nouvelle version du texte, les délais de retrait d'une autorisation d'urbanisme sont, à compter du 12 mars 2020, suspendus ou reportés jusqu'au 24 mai 2020 à 0h00. Ils suivent en cela la limitation de l'allongement des délais en matière d'urbanisme dans l'objectif toujours de sécuriser les porteurs de projets.

(11) C. urb., art. R. 423-38.

(12) *Ibid.*, art. R. 423-39.