

Coronavirus et planification urbanistique

Grégory KALFLÈCHE, *professeur des universités en droit public, directeur de l'Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse 1 Capitole.*

Le coronavirus a fait prendre conscience de la fragilité de nos modes de vie, et spécialement de nos villes, face à une pandémie. Il ne fait pas de doute que les conséquences en seront tirées pas les urbanistes dans les années à venir, et il y a fort à parier qu'ils le feront non seulement à l'aune de celle du Covid-19, mais aussi de celles récentes du SRAS ou d'Ebola. On voit déjà apparaître des réflexions sur la densification qui doit être réfléchi pour permettre aussi d'avoir accès à des espaces verts en cas de confinement, sur le nombre de mètres carrés nécessaires aux bureaux avec la systématisation d'une part de télétravail, sur un urbanisme favorisant les distanciations sociales autour des mobilités douces (piétonnisation, trottinettes, vélos) et ce que l'on appelle l'urbanisme tactique. Ce ne sera pas la première fois que l'urbanisme et son droit s'adapteront aux épidémies, depuis le plan hippodamien au Ve siècle av. J.-C., jusqu'à l'objectif de « la sécurité et la salubrité publiques » de l'article L. 101-2 4° du code de l'urbanisme en passant par l'hygiénisme du 19^e siècle, c'est même un classique.

Entre temps, le Coronavirus aura eu des impacts bien plus ponctuels et procéduraux, mais qui ne manqueront pas de s'inviter comme des points de complexité dans les contentieux à venir, les retards promettant de multiplier les recours. La question de la suspension de l'activité du BTP durant les semaines de coronavirus a fait l'objet d'hésitations gouvernementales bien légitimes au regard des incertitudes scientifiques et des enjeux économiques en cause. L'objet était d'éviter que ne devienne caduc tout un ensemble d'actes à cause de travaux qui ne pourraient commencer ou finir à temps, et à cause et d'une activité réduite des administrations nationales et locales. Pour autant, de telles facilités ne devaient pas être trop importantes sous peine de voir l'activité économique arrêtée trop longtemps. La recherche d'un équilibre a donc obligé à des textes très évolutifs. Peut-être l'ont-ils trop été malgré tout.

Ainsi se sont succédées cinq ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 mettant en place l'état d'urgence sanitaire : 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* a posé un cadre général et peut être considérée comme le texte « pivot », modifié par les ordonnances suivantes. Celles-ci ont notamment découplé certains délais en matière d'urbanisme des délais applicables en général pour les actes administratifs, et cela de manière incrémentielle en quatre ordonnances n° 2020-427 du 15 avril 2020 *portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de covid-19* (art. 8), n° 2020-460 du 22 avril 2020 *portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19* (art. 23), n° 2020-539 du 7 mai 2020 *fixant des délais particuliers applicables en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction pendant la période d'urgence sanitaire* et n° 2020-560 du 13 mai 2020 *fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire*. Le découplage entre l'ensemble des délais et la fin de l'urgence sanitaire a ensuite été acté par la loi 2020-546 du 11 mai prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

Malgré tout, on peut distinguer deux types de régimes juridiques. Dans le premier, sauf pour ce qui concerne les dates de fin, on renvoie au régime valable pour les actes en général, avec une « période juridiquement protégée » (selon les termes de la circulaire) suspendant les délais commencés avant et prorogeant à la date de fin les délais commencés pendant cette période. Dans le second cas, les délais et dates seront spécifiques à telle ou telle situation.

Ces textes visent tous les aspects du droit de l'urbanisme, mais concernant les plans, on peut distinguer les délais relatifs aux avis et autorisations des personnes associées (I), ceux relatifs aux procédures environnementales et de participation du public (II) et ceux relatifs à l'entrée en vigueur des nouveaux plans (III)

I) Les délais relatifs aux avis et autorisations des personnes associées

On le sait, la procédure visant à établir, réviser ou modifier un plan d'urbanisme (SCoT, PLU(i), carte communale) est souvent longue et est marquée par un certain nombre d'étapes. Les textes relatifs au Covid ont donc un effet de suspension ou de report des actes à plusieurs de ces étapes.

C'est d'abord le cas des avis et autorisations qui sont nécessaires sur le projet de Plan arrêté, qu'il s'agisse du PLU ou du SCoT. Rapidement dans la procédure, un certain nombre de personnes publiques sont dites « associées » au plan (l'État, mais aussi les autres collectivités locales ou établissements publics, par exemple les instances consulaires, ou des comités comme la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestier ou la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites en cas d'UTN) et doivent, à ce titre et dans un délai de trois mois, donner un avis sur le projet de plan arrêté. En l'absence de réponse, cet avis est le plus souvent considéré comme favorable (L. 153-16 et R. 153-4 C. urb. pour le PLU et L. 143-20 et R. 143-4 pour les SCoT).

Pour ce qui les concerne, les art. 6 et 7 de l'ordonnance 2020-306 modifiés prévoient qu'aucune décision implicite n'est acquise durant la période en 12 mars au 24 juin à 00h00. On notera que cette date du 24 juin, cristallisée aujourd'hui par l'ordonnance 2020-560 du 13 mai à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 25 mars, correspond en réalité à la date fixée initialement de pour la fin de l'État d'urgence (le 25 mai), auquel on ajoute un mois comme cela était prévu. Il faut ensuite distinguer deux hypothèses : soit la demande d'avis aux personnes associées qui lance le délai date d'avant le 12 mars et le délai est alors suspendu, pour ne reprendre que le 24 juin pour la durée qui lui reste à courir. Soit le dossier a été transmis durant la même période, auquel cas ils sont reportés pour ne commencer qu'au 24 juin.

II) Les délais relatifs aux procédures environnementales et de participation du public

L'entrée en vigueur des plans nécessite un certain nombre de procédures environnementales ou de participation du public qui sont encadrées dans le temps et qu'il a bien fallu adapter à ces temps de confinements des administrations et des citoyens. L'article 7 al. 4 de l'ordonnance 2020-306 du 25 mars (dans sa version issue de l'ord. 2020-560 du 13 mai) prévoit que les délais pour la consultation ou la participation du public sont suspendus jusqu'au 30 mai inclus, sous réserve de l'article 12.

Ce dernier s'applique par exception aux participations du public remplissant trois critères cumulatifs : d'abord il doit s'agir d'une enquête publique (qui n'est qu'une forme de participation du public) ; ensuite, celle-ci doit être en cours entre le 12 mars et le 30 mai 2020 ; enfin cela ne concerne que les enquêtes pour un projet d'intérêt national à caractère urgent, dont l'interruption ou la non-réalisation « est susceptible d'entraîner des conséquences difficilement réparables dans la réalisation du projet ». Dans ces cas, le texte fait primer la rapidité par un usage de consultations numériques, telle que cela s'est développé ces dernières années. D'aucuns estiment que cela se fait donc au détriment de la qualité de l'enquête publique.

L'article 12 prévoit en effet deux adaptations possibles pour qu'elle se réalise : la première est la dématérialisation de l'enquête, avec éventuellement un allongement de celle-ci. Afin de garantir le principe de participation en matière environnementale (art 7 Charte de l'environnement), les observations antérieurement réalisées sont maintenues et l'enquête reste sous l'autorité du commissaire enquêteur nommé. La seconde concerne seulement les enquêtes qui n'ont pas commencé matériellement et prévoit qu'elles puissent être « conduite uniquement

par des moyens électroniques dématérialisés ». Notons qu'on trouve déjà des applications de la première hypothèse et qu'il semble que les préfetures aient entendu de manière assez large les conditions de projet national urgent.

L'article 9 de l'ordonnance 2020-306 prévoit par ailleurs la possibilité de prendre des décrets dérogeant aux articles 7 et 8 (mais semble-t-il pas à l'article 12, ou alors parce que l'article 7 renvoie à l'article 12), ce qu'a fait le Gouvernement par un décret n° 2020-453 du 21 avril 2020. Celui-ci prévoit à son article 2 que certaines enquêtes reprennent 7 jours après sa publication, soit le 28 avril. En matière d'urbanisme, cela concerne le cas n° 9 relatif à un permis de construire particulier pour un bâtiment de transformation de pommes de terre sur le port de Dunkerque, le cas n° 13 créant une exception pour la DUP du Grand Paris Express, et le cas n° 15° relatif au permis de construire du centre hospitalier universitaire de Caen. Rien de spécifique à la planification pour l'heure, donc.

Ajoutons aussi que l'article 12 quinquies de l'ordonnance 2020-306 modifiée par celle 2020-560 du 13 mai prévoit que les participations par voie électronique qui préexistaient dans le cadre des opérations d'aménagement ou d'ouvrages nécessaires aux Jeux olympiques de 2024 reprennent au 24 mai et non le 30 mai.

III) Les délais relatifs à l'entrée en vigueur des nouveaux plans

La troisième adaptation du droit applicable concerne l'entrée en vigueur des nouveaux plans qui auraient dû avoir acquis un caractère exécutoire pendant la période. Sur ce point encore, on rencontre une application des articles 6 et 7 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars modifiés. Il faut en la matière distinguer selon les procédures habituelles pour chaque plan.

Pour ce qui concerne les PLU, intercommunaux ou non, on sait que le Code de l'urbanisme fait une différence selon qu'ils sont dans le périmètre d'un SCoT approuvé, auquel cas ils obtiennent leur caractère exécutoire par la transmission au préfet et par la publication (C. urb., art. L. 153-23), ou que ce n'est pas le cas (ou qu'il comporte un PLH) auquel cas ils obtiennent leur caractère exécutoire par la publication et après un délai d'un mois suivant la transmission au préfet, et plus même si des modifications sont demandées (C. urb., art. L. 153-24 et s.). Le droit issu de l'ordonnance conduit donc à deux situations : une suspension du délai si la transmission a été faite avant le 12 mars, le délai reprenant pour se finir au 24 juin, et une prorogation du délai à partir du 24 juin si la transmission a été faite après le 12 mars.

Pour les SCoT, on sait qu'ils deviennent normalement exécutoires deux mois après leur transmission au préfet, sachant que ces deux mois permettent au préfet de demander des modifications qui allongent la date où le schéma devient exécutoire (puisqu'il faut le modifier en fonction des demandes du préfet : C. urb., art. L. 143-24 et -25). L'application de l'ordonnance permet là encore de suspendre le délai entre le 12 mars et le 24 juin pour les transmissions qui auraient eu lieu avant le 12 mars ; et de proroger le délai de deux mois à partir du 24 juin pour les transmissions qui auraient eu lieu entre le 12 mars et le 24 juin. Si le préfet entend faciliter les modifications du SCoT, il a donc intérêt à envoyer sa lettre d'observations pendant la période de suspension afin de laisser aux établissements publics donc les personnels télétravaillent le temps de les mener à bien.

Les cartes communales obtiennent pour leur part un caractère exécutoire comme les SCoT à l'issue d'un délai de deux mois après la transmission au préfet, l'octroi étant implicite en cas d'absence de réponse (C. urb., art. L. 163-7). On retrouve donc pour ces cartes le même phénomène de suspension lorsque la transmission a eu lieu avant le 12 mars, avec report après le 24 juin de la fin du délai ; et une prorogation du délai de deux mois à partir du 24 juin pour les transmissions durant la période du 12 mars au 24 juin.

Pour ce qui concerne les recours contre les documents d'urbanisme, y compris le contrôle de légalité du préfet, ils sont soumis au régime général des recours de l'article 2 de l'ordonnance 2020-306 du 25 mars, tel que modifié par l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril

2020. Il existe toutefois une différence selon le requérant : pour les tiers effectuant un recours contre les PLU et les SCoT, le point de départ du délai de recours est le premier jour de l'affichage en mairie ou au siège de l'EPCI (C. urb., art. R. 153-21 pour les PLU et art. R 143-15 pour les SCoT), pour le préfet, ce point de départ est la transmission de l'acte. Pour le PLU, contrairement aux règles sur le caractère exécutoire de l'acte, il n'y a pas de différence selon qu'il est, ou non, dans le périmètre d'un SCoT (voir CE, 3 novembre 1989, AIIIP Lac de Sainte-Croix, n° 87497, Lebon T.). Il ressort de l'ordonnance que si le délai de deux mois se finissait pendant la période du 12 mars au 24 juin à 0 h 00, alors le délai de recours est prorogé et débute le 24 juin. En revanche, le délai de recours doit commencer pendant cette période, mais qu'il reste du temps pour exercer le recours à la fin de celle-ci, alors il n'y a aucun report (pas même un minimum de sept jours comme dans l'article 12 bis pour les autorisations). Ainsi, un recours ou un déféré contre un SCoT, un PLU ou une carte communale qui aurait commencé après le 24 avril ne serait pas reporté. Un acte transmis le 24 avril ne laisse donc au contrôle de légalité qu'une journée pour déposer le déféré au tribunal administratif... mais le télétravail est bien effectif dans les préfectures et le contrôle sera réel. On notera que la télétransmission des actes au contrôle de légalité a obligé à une souplesse dans les règles de sécurité, puisqu'il était impossible de donner de certificat en main propre aux agents des collectivités. Un arrêté du 4 mai 2020 portant dérogation temporaire au cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité pour faire face à l'épidémie de covid-19 a donc accepté des transmissions moins sécurisées jusqu'au 1er juillet 2020.