

# Note ADS

## La complétude – pièces obligatoires

*Les dispositions contenues dans la présente note sont applicables au moment de sa parution.*

### Le dossier complet

La présente note précise la conduite à tenir concernant la complétude du dossier ainsi que les principes fondamentaux en la matière. L'instructeur, en fonction de la **localisation**, de la **nature** et de l'**importance** du projet vérifie en s'appuyant sur le code de l'urbanisme et la liste explicative que toutes les pièces que le dossier doit comprendre sont bien présentes.

#### Liste des pièces à fournir :

- permis de construire : articles [R.431-5 à R.431-10](#) du code de l'urbanisme et articles [R.431-11 à R.431-33-1](#) du code de l'urbanisme pour des pièces spécifiques complémentaires ;
- permis d'aménager : articles [R.441-1 à R.441-8-3](#) du code de l'urbanisme, et des pièces spécifiques complémentaires sont prévues pour les lotissements ([R.442-3 à R.442-8-1](#) et [R.442-9 à R.442-11](#)) et pour les campings/PRL ([R.443-2 à R.443-5](#));
- déclaration préalable / construction : articles [R.431-35 à R.431-37](#) du code de l'urbanisme;
- déclaration préalable / aménagement : articles [R.441-9 et R.441-10](#) du code de l'urbanisme et [R.441-1 à R.441-8-1](#) et au b de l'article [R.442-21](#) ;
- permis de démolir : articles [R.451-1 à R.451-6](#) du code de l'urbanisme.

Chaque dossier est accompagné d'un bordereau des pièces jointes. L'absence de ce bordereau ne justifie pas une demande de pièces complémentaires.

Le décret [n° 2014-253 du 27 février 2014](#) applicable le 1<sup>er</sup> avril 2014 précise que les pièces complémentaires sont fournies sous l'entière responsabilité des demandeurs ([article R 431-33-2](#) du code de l'urbanisme).

### Le dossier incomplet

#### Premier principe

En dehors des pièces limitativement énumérées par le code de l'urbanisme, il ne peut être réclamé **aucune autre pièce**, quelle que soit l'origine de la demande : service ou commission, contrôle d'une règle d'urbanisme,...

De même si des éléments se trouvent dans une pièce du dossier mais pas sur la pièce obligatoire, le dossier doit être considéré comme complet : ex : le plan de masse ne comporte pas les côtes de niveau, mais elles apparaissent sur les plans de coupe ou de façades.

#### Deuxième principe

Les pièces non obligatoires fournies par le demandeur seront laissées dans le dossier, le cas échéant, classées dans une chemise estampillée « pièces non obligatoires ».

Toutefois, dès lors que ces documents permettent d'établir que l'on se trouve dans un cas de fraude manifeste, une décision de refus sera établie sur la base de ces éléments.

Exemples: l'imprimé de demande indique qu'il s'agit de la construction de 4 logements.

Or, les plans d'aménagement **intérieur** (non obligatoires) font apparaître, très clairement, qu'il y aura 8 logements. L'application du règlement du PLU impose 2 fois plus de places que celles mentionnées au cadre 5.8 de l'imprimé. Un refus doit être établi.

L'imprimé mentionne une surface de plancher (SP) ou une emprise au sol (ES) de XX m2. Or, les plans d'aménagement **intérieur** (non obligatoires) permettent d'affirmer que la SP ou l'ES qui sera réalisée sera beaucoup plus importante. La SP ou l'ES déclarées ont pour but d'échapper à l'obligation du recours à un architecte ou de construire davantage de densité que le règlement ne le permet. Un refus doit être établi.

À noter : l'erreur d'imprimé ne justifie pas dans tous les cas une décision de refus (*voir note A 54*).

## La demande de pièces complémentaires

### Rappel des principes dans le premier mois

Les pièces manquantes doivent être réclamées et réceptionnées par le demandeur dans le 1er mois à compter du dépôt du dossier en mairie (article [R.423-38](#) du code de l'urbanisme), sinon le délai initial ou le délai majoré en fonction des consultations obligatoires ne peut plus être notifié. Le délai d'instruction commence à courir à compter de la réception de toutes ces pièces par la mairie (article [R.423-39 c](#) du code de l'urbanisme). Si dans ce délai d'un mois, une nouvelle demande de pièces apparaît nécessaire (avis de service, ABF,...), elle se substitue à la première et fait courir le délai de trois mois pour fournir ces pièces (article [R.423-40](#) du code de l'urbanisme). Le délai d'instruction commencera à courir à compter de la réception de toutes les pièces. Dans tous les cas, le pétitionnaire dispose de 3 mois à compter de la date de réception de la liste des pièces manquantes pour les fournir. Passé ce délai, sa demande fait l'objet d'une décision tacite de rejet en cas de demande de permis ou d'une décision tacite d'opposition en cas de déclaration (article [R.423-39](#) du code de l'urbanisme). Dans ce cas, il n'y a pas lieu d'adresser un courrier spécifique, la lettre d'incomplet initiale ayant déjà apporté cette précision.

### Au-delà du premier mois

1) Les pièces manquantes *sont indispensables* pour l'instruction :

- Une demande de production de pièce manquante notifiée après la fin du délai d'un mois prévu à l'article [R\\*423-38](#) n'a pas pour effet de modifier les délais d'instruction définis aux articles [R\\*423-23 à R\\*423-37-1](#) et notifiés dans les conditions prévues par les articles [R\\*423-42 à R\\*423-49](#). (article [R. 423-41](#) du code de l'urbanisme).  
Il convient d'attirer l'attention du demandeur sur la nécessité de transmettre les compléments le plus rapidement possible. À défaut, **il y a lieu de lui annoncer un refus**.
- le délai est trop court => une décision de **refus** sera établie sur ce motif. Mais cette situation est à éviter. Sinon, l'absence de réponse du pétitionnaire pourrait faire naître un permis tacite dans certains cas.

### **Quelques jurisprudences :**

Il résulte de la jurisprudence administrative que le permis délivré au vu d'un dossier irrégulier est illégal tant qu'il n'est pas établi que l'absence ou le caractère insuffisant de l'un des documents n'a pas eu d'influence sur l'**appréciation** à laquelle s'est livrée l'autorité compétente pour statuer ([CE, 30 avr. 1982, no 20570, Phely](#)).

Ainsi, entraîne l'**annulation du permis de construire**, le dossier qui :

- ne comporte pas le plan de la façade affectée par les travaux ( TA Paris, 28 nov. 1988, no 8705896/7, Dutemple) ;
- ne fait pas état du changement de destination du local concerné ( [CE, 25 janv. 1989, no 85402](#) ) ;
- ne comporte pas le document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet dans l'environnement ( TA Rouen, 6 juin 1996, no 96137, [TA Versailles, 3e ch., 27 janv. 1998, no 974367](#) ) ;
- ne précise pas que le terrain est situé dans un lotissement ( [CAA Nancy, 31 déc. 1997, no 94NC00762](#) ) ;

L'illégalité du permis peut également résulter d'un dossier comportant des **informations erronées** ou des **divergences** entre la demande et les plans annexés ( [CE, 25 janv. 1993, no 78242, CAA Nancy, 31 déc. 1997, no 94NC00762](#) ) ou certaines **ambiguïtés** ( [CE, 12 févr. 2003, no 228659](#) ) de nature à fausser l'appréciation portée sur la demande par l'administration.

Le dossier de demande d'autorisation doit permettre à l'administration d'apprécier la **consistance** du projet et de vérifier sa **conformité** aux règles qui lui sont opposables.

2) Les pièces manquantes *ne sont pas indispensables* pour l'instruction :

- il y a un autre motif de refus => le refus est complété par celui lié au défaut de pièces obligatoires.

- il n'y a pas d'autre motifs de refus=> un accord sera établi. En cas de recours, il sera possible pour le demandeur de compléter son dossier afin de lever cette illégalité formelle.

#### *Quelques jurisprudences :*

Le juge apprécie la régularité formelle du dossier de permis de construire, en le considérant dans son ensemble. Il a ainsi été jugé que si la régularité de la procédure d'instruction d'un permis de construire nécessitait la production par le pétitionnaire de la totalité des documents exigés par le code de l'urbanisme, **le caractère insuffisant de l'un de ces documents au regard de ces dispositions ne constituait pas nécessairement une irrégularité de nature à entacher la légalité de l'autorisation si l'autorité compétente était en mesure, grâce aux autres pièces produites, d'apprécier l'ensemble des critères** ( [CAA Nantes, 25 mars 2011, n° 09NT02820](#), [CAA Paris, 19 oct. 2000, no 97PA00743](#), - [CAA Bordeaux, 3 janv. 2012, no 11BX00191](#)).

– Plan de masse : L'absence d'un plan de masse « côté dans les 3 dimensions » n'entraîne pas irrégularité du permis si l'administration dispose des renseignements lui permettant de prendre une décision en toute connaissance de cause ([CAA Bordeaux, 9 décembre 2010, n° 10BX01237](#)).

– Plans des façades et toitures, de coupe faisant apparaître l'état initial et futur permettant au service instructeur d'apprécier la teneur réelle du projet ([CE n° 334798 du 05 juillet 2010](#)).

– Plans aux cotes erronées mais les autres pièces permettent d'apprécier les critères du projet ([CAA Bordeaux, 9 décembre 2010, n° 10BX00804](#)).

– L'absence d'indication des angles des prises de vues sur le plan de masse est sans influence sur la légalité du permis dès lors que l'examen du dossier dans son ensemble permet de déterminer les endroits à partir desquels ces documents photographiques ont été pris ([CAA Versailles, 18 novembre 2010, n° 09VE02463](#)).

– A contrario, l'autorisation doit être refusée en l'absence de précision sur les modalités de raccordements aux réseaux telles que définies par le POS, même si un bâtiment existait antérieurement sur la propriété ([CAA Nancy, 3 novembre 2011, n° 10NC01903](#)).

Ce principe s'applique également dans l'hypothèse où plusieurs demandes d'autorisation, quoique distinctes, sont indissociables :

– les lacunes de composition de l'un des dossiers peuvent être comblées en s'appuyant sur les éléments de l'autre :

– PC et PD déposés le même jour, pour une même opération associant démolition partielle et reconstruction du bâti. Le PD ne peut être annulé au regard de l'insuffisance des documents photographiques qui l'accompagnent si les documents figurant dans le dossier de PC permettent de pallier cette carence ([CE, 30 déc. 2011, no 342398, Cne de Saint-Raphaël et a.](#)).

– La seule circonstance qu'une étude d'impact n'ait pas figuré dans le dossier de permis de construire est sans incidence sur sa légalité, dès lors qu'elle figurait au dossier ICPE transmis au Préfet, également compétent pour délivrer le permis de construire ([CAA Lyon, 28 février 2012, n° 11LY00911](#)).

#### *Cas particulier de la demande de pièces manquantes émise par l'ABF :*

Si l'ABF émet un avis défavorable motivé par l'impossibilité pour lui de se prononcer sur le projet en raison d'une insuffisance de pièces :

– s'il s'agit d'un avis **conforme**, un refus sera opposé sur la base des motivations reprises dans l'avis de l'ABF;

– s'il s'agit d'un avis **simple** et si les pièces demandées par l'ABF ne sont pas obligatoires au titre du code de l'urbanisme (exemple : photographies couleurs,...) :

- pour les actes au nom de la commune : il convient de s'en remettre aux instructions du Maire.
- Pour les actes au nom de l'État, un projet de décision favorable sera proposé au Maire ou au Préfet.

#### **Cas particulier du dépôt du modificatif en cours d'instruction**

Il peut faire suite à l'envoi de la lettre d'incomplet dans laquelle aura été mentionnée la phrase: « *Le projet tel que présenté ne peut que faire l'objet d'une décision de refus (implantation ne respectant pas la demi-hauteur, à cheval sur la limite de la zone constructible, dépassement de la hauteur maximale,...), et ce motif de refus pourrait être levé si vous modifiez le projet en conséquence.*

*Cette formalité ne préjuge en rien de la décision finale qui sera prise sur ce dossier, décision prise au vu notamment des avis des services qui sont consultés dans le cadre de l'instruction ».*

La mise en œuvre d'une telle pratique par le service instructeur doit se limiter aux cas de modifications non substantielles (*cf note A 23 – Modificatifs*), et dès lors qu'elles n'entraînent pas l'obligation de nouvelles consultations de services, sauf si les délais d'instruction le permettent, et que la décision à partir des plans modifiés puisse intervenir avant la date limite du délai d'instruction. L'arrêté doit être complété d'un visa se rapportant aux documents modifiés fournis.

Il appartient à chaque pôle ADS d'organiser la marche à suivre qui ne peut être mise en œuvre par l'instructeur qu'après validation de l'encadrement.

### **Quelques jurisprudences :**

*Erreur de l'administration dans l'annonce des délais d'instruction* □ *Sous l'empire du régime antérieur à la réforme des autorisations de 2007, il était de jurisprudence constante que l'erreur commise par l'administration dans l'annonce des délais d'instruction n'était pas de nature à modifier celui dont elle disposait réellement en application du code de l'urbanisme. Ce principe s'appliquait lorsque l'administration notifiait au pétitionnaire une date erronée d'acquisition de permis tacite, en fixant l'expiration du délai utile un jour trop tôt par rapport à la lettre du code* (□ [CE, 7 juill. 2008, n° 310985](#) □ [CE, 25 juin 2004, n° 228437](#)).

*Ainsi, dans l'hypothèse où le service instructeur modifiait illégalement les délais d'instruction et opposait au pétitionnaire un délai supérieur à celui qui aurait dû normalement lui être notifié, le permis tacite était acquis à l'issue du délai d'instruction initialement annoncé* (□ [CAA Nancy, 1<sup>re</sup> ch., 26 mars 1998, n° 94NC01596](#) □ [CAA Versailles, 2<sup>e</sup> ch., 19 nov. 2009, n° 08VE01792](#)). Cette jurisprudence reposait sur l'idée qu'une simple erreur d'analyse de l'administration ne pouvait, par sa propre force déclarative, instaurer une situation de droit.

*Le Conseil d'État ne s'est pas encore prononcé sur la transposition de ces règles jurisprudentielles au régime actuel.*

*Récemment saisie de cette question, la cour administrative d'appel de Marseille a rompu avec la jurisprudence antérieure en jugeant que le caractère erroné du délai d'instruction [majoré] notifié par l'autorité compétente ne saurait avoir pour effet de rendre le pétitionnaire titulaire d'une décision de permis tacite à l'issue du délai légalement applicable* (□ [CAA Marseille, 5 avr. 2017, n° 15MA01348](#) □ [CAA Marseille, 5<sup>e</sup> ch., 18 avr. 2017, n° 15MA04789](#)).

*les juges marseillais se sont appuyés sur les principes dégagés par le Conseil d'État, en 2015, dans le contentieux des demandes irrégulières de pièces complémentaires. Les juges du Palais Royal ont en effet estimé qu'une telle demande, même injustifiée, ne pouvait déboucher sur la naissance d'un permis tacite au profit du demandeur. **Une telle solution repose sur l'idée que l'erreur commise par l'administration qui a réclamé une pièce non exigible ne peut se voir sanctionnée par la naissance accidentelle d'un permis tacite qui, sur le fond, pourrait être illégal*** (v. n° [278](#)).

*L'illégalité d'une demande tendant à la production d'une pièce qui ne peut être requise est de nature à entacher d'illégalité la décision tacite de refus prise, en application de l'article [R\\*. 423-39](#) du code de l'urbanisme, au regard de la non-transmission des pièces réclamées. Elle ne saurait, en revanche, avoir pour effet de rendre le pétitionnaire titulaire d'un permis implicite à l'issue du délai d'instruction* (□ [CE, 9 déc. 2015, n° 390273](#))