



Les actes relatifs à l'instruction des autorisations d'urbanisme

Cette fiche a pour objectif de rappeler les règles applicables en matière d'instruction des autorisations d'urbanisme et de prendre en compte les évolutions jurisprudentielles relatives au périmètre des actes d'instruction dont la compétence peut être déléguée¹ aux agents chargés de l'instruction.

L'ensemble des fiches techniques constitue un outil d'accompagnement et d'aide à la décision. Les schémas et les jurisprudences mentionnés ont pour objectif d'illustrer les dispositions législatives et réglementaires et d'éclairer l'instruction des autorisations, qui nécessitera, en toute hypothèse, un examen au cas par cas au regard des caractéristiques et réglementations locales applicables.

Table des matières

1. Les autorités chargées de l'instruction.....	2
2. Les actes d'instruction susceptibles d'être délégués.....	2
3. Le régime juridique des actes d'instruction.....	3
3.1 L'impossibilité d'un recours direct contre les actes d'instruction.....	3
3.2 L'incidence des irrégularités commises durant l'instruction.....	3

En vertu du premier alinéa de l'article [L. 423-1](#) du code de l'urbanisme, les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont présentées et instruites dans les conditions et délais fixés par décret en Conseil d'Etat.

L'instruction est une procédure qui permet de vérifier la conformité d'un projet avec la réglementation en vigueur sur le territoire et à fournir un projet de décision à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme.

Le maire, en tant que guichet unique, effectue les premiers actes de l'instruction puisqu'elle enregistre la demande, la transmet à l'autorité compétente et l'affiche en mairie.

L'instruction par le service instructeur est composée de trois grandes étapes.

¹ Pour un panorama du régime des délégations en matière d'urbanisme, voir la fiche n°... relative aux délégations de pouvoir et de signature en matière d'autorisation d'urbanisme.

Premièrement, la pré-instruction consiste notamment à obtenir les pièces nécessaires à l'étude du dossier auprès du pétitionnaire, à recueillir l'avis des services compétents et à informer le pétitionnaire sur les délais d'examen de son dossier.

Deuxièmement, l'instruction – au sens strict – permet de vérifier la conformité du projet avec les règles en vigueur, notamment le règlement du document d'urbanisme local.

Troisièmement, la post-instruction comprend la rédaction d'un projet de décision motivé, qui est ensuite transmis à l'autorité chargée de délivrer l'autorisation d'urbanisme.

1. Les autorités chargées de l'instruction

Le détenteur de la compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme peut confier la compétence d'instruction des dossiers à une autre autorité ou un autre service dans les conditions fixées par les articles [R.* 410-5](#), [R.* 423-14](#) et [R.* 423-15](#) du code de l'urbanisme. L'article [L. 423-1](#) habilite l'autorité compétente à déléguer sa signature à cet effet.

Ainsi, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) peut, dès lors qu'il est compétent pour délivrer les décisions d'autorisation d'urbanisme, en confier l'instruction aux services des personnes publiques énumérées aux articles [R.* 410-5](#) et [R.* 423-15](#) du code de l'urbanisme, notamment aux services de l'Etat² ou à un EPCI.

L'article [R.* 423-14](#) du code de l'urbanisme prévoit que, lorsque la décision est prise au nom de la commune ou de l'EPCI, l'instruction est faite au nom et sous l'autorité du maire ou du président de l'EPCI. Par conséquent, le maire ou le président de l'établissement adresse aux agents toutes les instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie.

2. Les actes d'instruction susceptibles d'être délégués

Ni l'article [L. 423-1 du code de l'urbanisme](#), ni les dispositions réglementaires qui encadrent sa mise en œuvre ne prévoient de limite ou de restriction quant au périmètre des actes d'instruction dont la signature peut être déléguée par le maire ou le président de l'EPCI aux agents chargés de l'instruction.

La jurisprudence récente a conforté l'idée que la délégation de signature peut porter sur tous les actes d'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme à l'instar d'une demande de pièces complémentaires ou d'un acte modifiant le délai d'instruction.

En effet, lorsqu'une délibération du conseil municipal a confié l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme à un EPCI dont il est membre et qu'une convention a été conclue entre l'EPCI et les communes membres pour la mise en place d'un service urbanisme mutualisé ayant pour mission principale l'instruction de ces demandes déposées auprès des mairies des communes membres, le maire doit être regardé comme ayant chargé l'EPCI des actes d'instruction des demandes déposées en maire. (Pour une illustration : voir [CAA Nancy, 3 déc. 2024, n° 21NC00446](#)).

3. Le régime juridique des actes d'instruction

Les actes préalables à l'instruction contribuent à préparer le dossier de demande d'autorisation

² Lorsque la commune ou l'EPCI remplit les conditions fixées à l'article [L. 422-8](#) du code de l'urbanisme.

afin d'assurer, ensuite, une étude complète et éclairée du service instructeur.

En principe, à l'expiration du délai d'instruction tel qu'il résulte de l'application des dispositions du [chapitre III du titre II du livre IV du code de l'urbanisme](#) relatives à l'instruction des déclarations préalables, des demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir, naît, à défaut d'une intervention expresse de l'autorité compétente, une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite.

Les actes d'instruction bénéficient d'un régime juridique particulier qui a été récemment précisé par le juge administratif.

3.1 L'impossibilité d'un recours direct contre les actes d'instruction

Il n'est pas possible de saisir le juge d'un recours dirigé contre un acte d'instruction. Il s'agit d'un acte préparatoire à la décision qui seule est susceptible de faire grief.

En effet, il a été jugé qu'une lettre majorant le délai d'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme ne constitue pas une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ([CE, 24 oct. 2023, Cme d'Aix en Provence, n° 462511, au recueil](#)).

A noter : La prolongation du délai d'instruction est sans incidence sur la légalité d'une décision refusant une autorisation d'urbanisme. En effet, s'il appartient à l'autorité compétente, le cas échéant, d'établir qu'elle a procédé à la consultation ou mis en œuvre la procédure ayant motivé la prolongation du délai d'instruction, le bien-fondé de cette prolongation est sans incidence sur la légalité d'une décision refusant une autorisation d'urbanisme.

De même, une modification du délai d'instruction notifiée après l'expiration du délai d'un mois prévu à [l'article R.* 423-18](#) ou qui, bien que notifiée dans ce délai, ne serait pas motivée par l'une des hypothèses de majoration prévues aux articles [R. 423-24](#) à [R. 423-33](#), n'a pas pour effet de modifier le délai d'instruction de droit commun à l'issue duquel naît un permis tacite ou une décision de non-opposition à déclaration préalable.

Les actes intervenant au stade de l'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme, tels que l'appréciation du bien-fondé d'une demande de pièces complémentaires, ne constituent pas des décisions faisant grief et ne peuvent, à ce titre, faire l'objet d'un recours direct. En revanche, leur illégalité peut être utilement invoquée par voie d'exception, à l'appui d'un recours dirigé contre la décision finale statuant sur la demande d'autorisation d'urbanisme, qu'il s'agisse de son octroi ou de son refus. C'est ce qu'a jugé la cour administrative d'appel de Lyon dans son arrêt du 9 juillet 2024 (n° 23LY00005), dans une affaire relative à la légalité d'une délégation de signature accordée par un maire, en matière d'instruction des autorisations d'urbanisme, à des agents d'un EPCI mis à sa disposition

3.2 L'incidence des irrégularités commises durant l'instruction

La jurisprudence récente a identifié les irrégularités de nature à affecter l'instruction d'une autorisation d'urbanisme et donc la légalité de la décision prise à son issue.

3.2.1 Illustration s'agissant d'une demande de pièces complémentaires :

Rappel de l'état du droit : en application des articles [R.* 423-38](#) et [R.* 423-39](#) du code de l'urbanisme, lorsque le dossier ne comprend pas les pièces exigées par la réglementation, l'autorité compétente, dans le délai d'un mois à compter de la réception ou du dépôt du dossier à la mairie, adresse au pétitionnaire une lettre indiquant, de façon exhaustive, les pièces manquantes et l'informe qu'à défaut de produire ces pièces dans le délai de trois mois, son dossier fera l'objet d'un refus tacite. Le délai d'instruction commencera à courir à compter de la réception des pièces manquantes, dans ce même délai, par la mairie.

Il résulte des articles [R.* 423-40](#) et [R.* 423-41](#) du code de l'urbanisme que, lorsque le demandeur ne produit pas la pièce demandée, l'autorité compétente peut lui réclamer à nouveau cette pièce, même passé le délai d'un mois depuis le dépôt de la demande. Lorsque l'administration estime, au vu des nouvelles pièces reçues dans le délai de trois mois, que le dossier reste incomplet, elle peut inviter à nouveau le pétitionnaire à le compléter, cette nouvelle demande étant toutefois sans incidence sur le cours du délai d'instruction et la naissance d'une décision tacite de rejet si le pétitionnaire n'a pas régularisé son dossier au terme de ce délai ([CE, 30 avril 2024, M.B, n° 461958, aux tables](#)).

Si la pièce manquante est finalement produite, le délai d'instruction démarre et, sauf exceptions énumérées à l'article [R.* 424-2 du code de l'urbanisme](#), une décision implicite d'acceptation naît à l'expiration de ce délai en application de l'[article R.* 424-1 du code de l'urbanisme](#).

3.2.2 Les précisions apportées par le juge sur les conséquences d'une demande illégale de pièces complémentaires :

La jurisprudence a déterminé les conséquences d'une demande illégale de pièces complémentaires sur le délai d'instruction et la naissance d'une autorisation tacite ([CE, Sect., 9 déc. 2022, Cme de Saint-Herblain, n° 454521, au recueil](#)). Si une demande de pièces complémentaire est illégale, le délai d'instruction n'est ni interrompu, ni modifié. Elle ne fait donc pas obstacle à ce qu'une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite naisse à l'expiration du délai d'instruction.

En revanche, si la demande de pièces complémentaires est fondée, le délai d'instruction est interrompu ([CE, 4 fév. 2025, Cme de Contes, n° 494180, aux tables](#)). Le Conseil d'Etat n'exige pas que la pièce demandée soit requise par le projet mais qu'elle ne soit pas étrangère à la liste fixée par le code de l'urbanisme. Ainsi, en l'espèce, la lettre du préfet relative au défrichement des parcelles, dès lors qu'elle est mentionnée à l'article [R.* 431-19 du code de l'urbanisme](#), fait partie des pièces qui pouvaient être exigées par l'administration. Ainsi, la demande relative à cette lettre interrompait le délai d'instruction et, par suite, faisait obstacle à la naissance d'un permis tacite à l'expiration du délai d'instruction.