

Amarsada

ISSN : 3037-5592

Éditeur : Cour administrative de Marseille

2025/2

La notion de moyen au sens de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme : l'exemple du moyen tiré de l'absence d'étude d'impact

🔗 <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=791>

Référence électronique

« La notion de moyen au sens de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme : l'exemple du moyen tiré de l'absence d'étude d'impact », *Amarsada* [En ligne], 2025/2, mis en ligne le 24 juillet 2025, consulté le 21 décembre 2025. URL : <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=791>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0



DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e – N° 24MA01127 – 13 mai 2025

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Claire Balaresque)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 À l'appui de son recours dirigé contre un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale en tant qu'il vaut autorisation d'urbanisme, un requérant soutient que le dossier de demande ne comporte ni une évaluation environnementale, ni la décision de l'autorité compétente pour l'examen au cas par cas de dispenser le projet d'une telle évaluation, en méconnaissance des dispositions du a) de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme. En présentant, plus de deux mois après la communication du premier mémoire en défense accompagné de l'entier dossier de demande, et notamment de la décision dispensant le projet d'une évaluation environnementale, le moyen consistant à critiquer la régularité et la légalité de cette décision, au regard des dispositions de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement, ce requérant soumet à la cour un moyen nouveau, irrecevable en application des dispositions de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Claire Balaesque

Rapporteure publique

Droits d'auteur

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

- 1 Le 13 juin 2023, la société Sylovar, qui exploite à Rians un supermarché sous l'enseigne « Carrefour contact », a déposé une demande de permis de construire pour l'extension et la modification de ce commerce en supermarché « Carrefour market » pour une surface de plancher totale de 2 326 m², la démolition d'une surface de 518 m² et la réalisation d'un « drive ».
- 2 Ce projet prévoyant l'augmentation de la surface de vente du commerce de 921 m² à 1 603 m², cette société ainsi que la société TC Rodus ont présenté, en même temps que la demande d'autorisation d'urbanisme, une demande d'autorisation d'exploitation commerciale.
- 3 Par un arrêté du 31 octobre 2023, pris après l'avis favorable tacite émis le 9 octobre 2023 par la commission départementale d'aménagement commercial du Var, le maire de la commune de Rians a délivré à la société Sylovar un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale.
- 4 La société Ginnavar, qui exploite un supermarché sous l'enseigne « Intermarché » sur le territoire de la commune de Ginnaservis, et l'association « En toute franchise – département du Var », que l'on ne présente plus, vous demandent, par deux requêtes distinctes, l'annulation de cet arrêté.
- 5 À titre liminaire, vous êtes bien compétents pour connaître de telles requêtes, en application des articles L. 600-10 du code de l'urbanisme et R. 311-3 du code de justice administrative (CJA). Les cours administratives d'appel sont en effet compétentes pour statuer en premier et dernier ressort sur un recours pour excès de pouvoir

dirigé contre un permis de construire, si ce permis tient lieu d'autorisation commerciale, ce qui ne peut être le cas que s'il a été soumis pour avis à une commission départementale d'aménagement commercial (CDAC)¹.

- 6 S'agissant d'abord de la requête de la société Ginnavar, celle-ci a d'abord recherché uniquement l'annulation de cet arrêté en tant qu'il vaut autorisation d'urbanisme.
- 7 Toutefois, elle ne se prévaut que de sa seule qualité de professionnel exerçant dans la zone de chalandise du projet, en citant les dispositions de l'article L. 752-17 du code de commerce.
- 8 Or cette seule qualité ne saurait lui conférer un intérêt pour agir en tant qu'il vaut autorisation de construire, ainsi que l'énonce très clairement le premier alinéa de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, qui dispose que :

« Lorsqu'il est saisi par une personne mentionnée à l'article L. 752-17 du code de commerce d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis de construire mentionné à l'article L. 425-4 du présent code, le juge administratif ne peut être saisi de conclusions tendant à l'annulation de ce permis qu'en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale. Les moyens relatifs à la régularité de ce permis en tant qu'il vaut autorisation de construire sont irrecevables à l'appui de telles conclusions ».

- 9 Le Conseil d'État a précisé, notamment dans sa décision CE, 24 janvier 2022, Société Année Distribution et autres, n° 440164, aux T. que cet article prévoit deux catégories distinctes de requérants, d'une part, les personnes mentionnées au I de l'article L. 752-17 du code de commerce, au nombre desquelles figurent notamment les professionnels dont l'activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise définie pour le projet, est susceptible d'être affectée par celui-ci et, d'autre part, les personnes mentionnées à l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, au nombre desquelles figurent notamment celles pour lesquelles la construction est de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elles détiennent ou occupent régulièrement.

- 10 Ces deux catégories de requérants ne peuvent présenter des conclusions tendant à l'annulation de ce permis qu'en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale pour la première, et en tant qu'il vaut autorisation de construire pour la seconde.
- 11 La seule circonstance que la société requérante exploite un magasin dans la zone de chalandise du projet ne saurait donc lui conférer un quelconque intérêt à agir contre le permis en tant qu'il vaut autorisation de construire, ainsi que l'a expressément jugé le Conseil d'État dans une décision CE, 6 mai 2019, Société MTP, n° 416630, inédite.
- 12 Dans ces conditions, la requérante ne se prévalant pas même des caractéristiques particulières de l'agrandissement de la construction envisagée de nature à affecter par elles-mêmes les conditions d'exploitation de son établissement commercial², vous ne pourrez que rejeter comme irrecevables ses conclusions dirigées contre l'arrêté en tant qu'il vaut autorisation de construire.
- 13 Vous pourrez également rejeter comme irrecevables ses conclusions dirigées contre l'arrêté en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale, la requérante ne justifiant pas avoir exercé le recours administratif préalable obligatoire devant la Commission nationale d'aménagement commercial prévu par l'article L. 752-17 du code de commerce contre l'avis favorable tacite de la commission départementale d'aménagement commercial du 9 octobre 2023.
- 14 Comme le font valoir les défendeurs, un tel recours est pourtant un préalable obligatoire à toute contestation contentieuse du permis de construire en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale, par les personnes mentionnées au I de cet article, au nombre desquelles sont notamment les professionnels concurrents, dont l'activité, exercée dans la zone de chalandise du projet d'urbanisme commercial, est susceptible d'être affectée par celui-ci, ainsi que l'a rappelée la décision déjà citée CE, 6 mai 2019, Société MTP, n° 416630, inédite.
- 15 Par ces motifs, je conclus au rejet pour irrecevabilité de cette première requête et à la mise à la charge de la société Ginavar d'une somme de 1 000 euros chacune à verser aux sociétés Solyvar et TC

Rodus et à la commune de Rians au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

- 16 S'agissant de la requête de l'association En toute franchise, elle n'est dirigée que contre le permis de construire en tant qu'il vaut autorisation d'urbanisme.
- 17 Par sa décision CE, 1^{er} décembre 2023, Association En Toute Franchise – Département du Var, n° 466492, B, le Conseil d'État a jugé qu'une association, en l'occurrence notre requérante,
- « dont les statuts prévoient qu'elle a pour objet d'assurer la défense et la préservation du cadre de vie dans l'ensemble d'un département, notamment en veillant à la légalité des autorisations d'urbanisme portant sur des surfaces destinées au commerce, justifie, eu égard à son objet statutaire et à la nature et l'importance des constructions autorisées, d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation pour excès de pouvoir d'un permis de construire trois bâtiments, totalisant une surface de plancher de plus de 7 100 mètres carrés, qui sont destinés à accueillir des activités artisanales et commerciales ».
- 18 Certes, la nature et l'importance des constructions autorisées étant bien plus modestes dans notre affaire, vous pourriez douter de la « transposabilité » de cette solution en l'espèce, d'autant que les éléments relatifs à l'atteinte au cadre de vie susceptible d'être portée par le projet litigieux ne sont guère développés dans les écritures de la requérante.
- 19 Mais il me paraît plus prudent, plusieurs arrêts de votre cour ayant été annulés pour avoir dénié l'intérêt à agir de l'association En toute franchise – Département du Var³ d'aller au fond dans cette affaire.
- 20 Et cela vous donnera également l'occasion, si vous nous suivez, de vous prononcer sur un point de droit intéressant.
- 21 L'association requérante soulevait en effet, dans sa requête introductive d'instance, les moyens suivants :

- la méconnaissance des dispositions du a) l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme, le dossier de demande ne comportant pas l'étude d'impact ou la décision de dispense d'une telle étude prévue par ces dispositions, alors que le projet en cause porte sur un établissement

recevant du public, dotée de 75 places de stationnement et relève ainsi de la rubrique 41 de la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement ;

- la méconnaissance des dispositions du c) de ce même article du code de l'urbanisme, le dossier de demande ne comportant pas le dossier d'évaluation des incidences du projet sur les sites Natura 2000, en l'occurrence les zones de conservation spéciale et de protection spéciale « Montagne Sainte-Victoire », prévu à l'article R. 414-23 du code de l'environnement, alors que ce projet doit faire l'objet d'une telle évaluation en application de l'article L. 414-4 de ce code ;

- la méconnaissance des dispositions du règlement de la zone UE du plan local d'urbanisme de Rians.

- 22 Dans son mémoire complémentaire, produit le 27 mars 2025, quelques heures avant la clôture de l'instruction, l'association soutient désormais, après avoir pris connaissance de la décision du préfet du Var de dispense d'étude d'impact communiquée par la société bénéficiaire en annexe à son mémoire en défense, le 19 juillet 2024, que le préfet aurait dû « soumettre le projet d'extension du magasin Carrefour à Rians à évaluation environnementale », au regard des 3 séries de critères que cette autorité doit mobiliser pour se prononcer sur une demande d'examen au cas par cas, en application de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement.
- 23 Ainsi que vous l'avez indiqué aux parties, ce moyen, soulevé après l'expiration du délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense, est *a priori* irrecevable, en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme, s'il s'agit bien d'un moyen nouveau au sens de cet article.
- 24 Rappelons que cet article R. 600-5 du code de l'urbanisme issu du décret du 17 juillet 2018 prévoit un mécanisme « automatique » de cristallisation des moyens, propre au contentieux de l'urbanisme, conformément aux préconisations du rapport du groupe de travail piloté par la présidente Maugué, intitulé Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et efficace, de janvier 2018.

- 25 Ce mécanisme de cristallisation a pour effet d'empêcher les parties d'invoquer des moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. Un moyen nouveau présenté après l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense est donc, en principe, irrecevable⁴.
- 26 Toutefois, ainsi que le prévoit le dernier alinéa de l'article R. 600-5, il est toujours loisible au président de la formation de jugement de fixer une nouvelle date de cristallisation des moyens s'il estime que les circonstances de l'affaire le justifient, le Conseil d'Etat ayant par ailleurs précisé dans la décision précitée CE, 8 avril 2022, M. et Mme T., n° 442700, B. qu'

« il doit y procéder dans le cas particulier où le moyen est fondé sur une circonstance de fait ou un élément de droit dont la partie concernée n'était pas en mesure de faire état avant l'expiration du délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense et est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire ».

- 27 Si le moyen ainsi soulevé dans le mémoire complémentaire de la requérante est bien un moyen nouveau, il est à coup sûr frappé d'irrecevabilité, ce moyen ne se fondant pas sur une circonstance de fait ou un élément de droit dont elle n'était pas en mesure de faire état avant l'expiration du délai de deux mois imparti par les dispositions de l'article R. 600-5, la décision de dispense d'étude d'impact lui ayant été communiquée, je l'ai dit, en même temps que le premier mémoire en défense, émanant de la société pétitionnaire, auquel elle était annexée.
- 28 L'association requérante conteste vigoureusement le caractère nouveau de ce moyen, en soutenant qu'il s'agit toujours du même moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme, en ce que le dossier de demande aurait dû comprendre une évaluation environnementale. Elle affirme avoir simplement développé son argumentation au soutien du moyen déjà présent dans sa requête introductive d'instance, en faisant valoir qu'elle invoquait déjà les dispositions de l'article L. 122-1 du code de l'environnement relatif à l'évaluation environnementale et qu'elle n'a fait que détailler

sa critique relative à la nécessité d'une évaluation environnementale et à l'incomplétude du dossier de demande au regard de ces exigences législatives et réglementaires.

- 29 Toutefois, se plaindre de l'absence d'une pièce dans le dossier de demande et contester la légalité de la pièce produite dans le cadre de ce même dossier, il me semble que ce n'est pas exactement la même chose.
- 30 C'est d'ailleurs ce que le Conseil d'État a jugé dans une décision du 15 janvier 1999, Société Omya, n° 181652, inédite au recueil Lebon, en examinant d'abord, au titre de la composition du dossier de demande de permis de construire, le moyen tiré de ce que l'étude d'impact n'aurait pas figuré au dossier, avant d'examiner, ensuite, le moyen distinct tiré de l'insuffisance de cette étude d'impact.
- 31 De la même façon, par la décision du 13 juillet 2007, Syndicat intercommunal pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères de la région de Tournan-en-Brie, n° 294603, aux T., rendue dans le cadre d'un « référé-étude d'impact », la procédure de suspension prévue par l'article L. 122-2 du code de l'environnement qui dispose que si une requête dirigée contre une autorisation ou une décision d'approbation de projets soumis à étude d'impact est fondée sur l'absence d'étude d'impact, le juge des référés du Conseil d'État fait droit à la demande de suspension dès lors que cette absence est constatée, le Conseil d'État a jugé que la seule circonstance qu'une étude d'impact « réalisée et portée à la connaissance, en temps utile, de l'autorité chargée d'instruire la demande de permis de construire » n'ait pas figuré au dossier de permis de construire ne peut faire regarder la condition d'absence d'étude d'impact prévue à l'article L. 122-2 comme remplie : l'absence au dossier de l'étude d'impact, ce n'est pas la même chose que son inexistence.
- 32 Certes, comme le fait valoir la requérante, le Conseil d'État juge que les décisions relatives aux dispenses d'évaluation environnementale, au cas par cas, constituent des mesures préparatoires à l'élaboration de ces documents, qui ne peuvent par conséquent être contestées qu'à l'occasion du recours dirigé contre la décision finale, soit, en l'occurrence le permis de construire⁵.

33 Il n'en reste pas moins que mettre en cause la légalité d'une telle mesure préparatoire – exciper de son illégalité, selon les termes du rapporteur public Philippe Ranquet dans ses conclusions sur la décision du Conseil d'État du 17 avril 2023, Commune de Mérignac et autre, n^{os} 468789 et 468801 – et constater l'absence de pièce établissant que cette mesure a été effectivement prise, ce n'est pas la même chose.

34 Dans ses conclusions sur la décision du Conseil d'État du 9 septembre 2024, Association Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO), n^o 475241, inédite, relative à une autorisation unique pour l'exploitation d'un parc éolien, Nicolas Agnoux indique que

« le mécanisme de cristallisation des moyens nous semble devoir être conçu comme un entonnoir qui ne permet plus d'ouvrir, une fois dépassée la date de cristallisation, de nouvelles discussions contentieuses en dehors du périmètre résultant des moyens initialement soulevés, en privilégiant ici une appréciation casuistique plutôt qu'un raisonnement opposant de manière trop abstraite moyens, branches et arguments. ».

35 Il poursuit en indiquant n'avoir

« guère de doute que la cristallisation fait obstacle à ce que des insuffisances de l'étude d'impact autres que celles critiquées dans les écritures initiales puissent être invoquées à l'issue du délai ; seules restent recevables les arguments tendant à étayer les insuffisances initialement relevées. De même, la circonstance que la méconnaissance de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ait été invoquée ne permet pas de contester, après expiration du délai, le fait qu'une dérogation n'aurait pas été sollicitée pour d'autres espèces que celles ayant fait l'objet des écritures initiales. Il s'agit dans les deux cas d'éléments de discussion nouveaux. Sans quoi il suffirait aux requérants de mentionner de manière générique, avant cristallisation, l'ensemble des vices potentiels susceptible d'affecter une autorisation IPCE pour échapper au mécanisme défini à l'article R. 611-7-2 ».

36 Or en l'espèce, si vous admettez le raisonnement de la requérante, en considérant qu'il s'agit toujours d'un même et unique moyen, cela signifierait que si une étude d'impact et non une décision de dispense

d'étude d'impact avait été produite par le pétitionnaire, il lui aurait été loisible de développer d'abord une argumentation relative à l'insuffisance de cette étude sur tel point, puis ensuite, sur tel autre point, sans que le mécanisme de cristallisation ne puisse avoir d'effet.

- 37 Contrairement à ce que soutient la requérante, son moyen initial était bien tiré uniquement de la méconnaissance des dispositions du a) de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme en l'absence au dossier de l'étude d'impact ou de la décision de dispense d'une telle étude, elle ne mentionnait l'article L. 122-1 du code de l'environnement qu'au soutien de son moyen tiré de l'obligation de joindre l'étude d'impact ou la décision de dispense au dossier de demande de permis de construire, sans faire valoir que l'absence de ces éléments n'avaient pas permis à l'administration d'apprécier le respect par le projet des prescriptions du code de l'environnement.
- 38 Vous ne risquez donc pas à mon sens la censure effectuée par le Conseil d'État dans sa décision du 29 décembre 2023, Serra, n° 476137. Par cette décision, le Conseil juge en effet que le juge des référés, qui n'avait que partiellement visé les moyens soulevés contre un permis de construire tirés à la fois de ce que ce permis avait été délivré sur la base d'un dossier incomplet au regard non du seul e) du 2°) de l'article R. 431-8 du code de l'urbanisme mentionné dans les visas de l'ordonnance, mais aussi au regard du 1°) et des a) et c) du 2°) de cet article, alors que le requérant faisant en outre valoir que l'absence de ces éléments n'avait pas permis à l'administration d'apprécier le respect par le projet des prescriptions d'un article du règlement du plan local d'urbanisme, qu'il estimait méconnues, a insuffisamment motivé son ordonnance en rejetant comme non fondé une partie seulement de ses moyens, les autres n'étant pas visés.
- 39 En tout état de cause, si vous ne me suiviez pas pour considérer qu'il s'agit d'un moyen distinct et donc nouveau, vous pourrez écarter au fond le moyen : la décision de dispense d'étude d'impact était fondée au regard des critères fixés par l'article R. 122-3-1 dans sa rédaction alors applicable, le préfet ayant bien pris en compte les caractéristiques du projet (notamment l'emprise au sol supplémentaire qu'il engendre), sa localisation (à proximité du site Natura 2000 « Montagne Sainte-Victoire ») et les caractéristiques de l'impact potentiel.

- 40 Les développements de l'association requérante, notamment sur la proximité du site Natura 2000 et la présence de l'espèce protégée « lézard ocelé » insuffisamment prises en compte selon elle, ne vous retiendront pas, compte-tenu du fait que le terrain d'assiette du projet est séparé du site Natura 2000 par une voie publique et un rond-point et surtout du caractère déjà artificialisé de l'ensemble du terrain d'assiette du projet, enfin de ce que le préfet a pris en compte la présence du lézard, en l'estimant peu probable, l'association n'établissant pas le contraire par la seule cartographie peu précise qu'elle produit.
- 41 De la même façon, vous pourrez également écarter au fond le moyen tiré de la méconnaissance du c) de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme en l'absence du dossier d'évaluation prévu à l'article L. 414-4 du code de l'environnement.
- 42 Le Conseil d'État juge en effet qu' « en vertu de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, les projets doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 ; qu'il en résulte que le dossier d'évaluation des incidences d'un projet sur un site Natura 2000 ne doit être joint à la demande d'un permis de construire que lorsque ce projet est susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000 »⁶.
- 43 Enfin, le dernier moyen tiré de la méconnaissance de dispositions du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Rians pourra être écarté comme n'étant pas assorti des précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé.
- 44 Par ces motifs, je conclus au rejet de la requête et à la mise à la charge de l'association « En toute franchise – Département du Var » d'une somme de 1 000 euros chacune à verser aux sociétés Solyvar et TC Rodus et à la commune de Rians au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

NOTES

- 1 Voyez sur ce point la décision CE, 14 novembre 2018, Commune de Vire-Normandie et Société LIDL, n° 413246 413337, aux T.
- 2 Sur ce point, voyez CE, 22 février 2002, Société France Quick, n° 216088, aux T.
- 3 Voyez aussi la décision CE, 30 décembre 2022, n° 456413.
- 4 cf. CE, 8 avril 2022, M. et Mme T., n° 442700, B.
- 5 Voyez sur ce point CE, 6 avril 2016, M. T., n° 395916, aux T. et CE, 17 décembre 2018, Société Clairsienne et autre, n°s 400311, 413655.
- 6 cf CE, 9 décembre 2015, SAS Hôtel Métropole, n° 391019, aux conclusions de Xavier Domino.

INDEX

Mots-clés

urbanisme, contentieux, cristallisation des moyens, étude d'impact, moyen tiré de l'absence d'une étude d'impact, critique de la décision préfectorale dispensant un projet d'étude d'impact, C+

Rubriques

Urbanisme