



ÉCONOMIE & COMMERCE

AUTORISATION D'EXPLOITATION COMMERCIALE et artificialisation des sols

La loi Climat et résilience du 22 août 2021 a posé un principe d'interdiction d'implanter ou d'étendre une surface commerciale qui entraînerait une artificialisation des sols, assorti de la possibilité d'y déroger. Le décret du 13 octobre 2022 a notamment pour objet de préciser les modalités d'application des dérogations prévues et de définir les projets commerciaux ayant pour effet d'engendrer une artificialisation des sols.

CE QUE DIT LA LOI CLIMAT ET RÉSILIENCE

Selon la notice de présentation du projet de décret soumis à consultation publique, la loi Climat et résilience poursuit un double objectif en matière d'urbanisme commercial :

- Mettre un coup d'arrêt à l'aménagement de zones commerciales périurbaines consommatrices d'espace et interdire l'implantation de nouvelles surfaces commerciales génératrices d'artificialisation des sols en périphérie ;
- Contribuer à rendre les centres-villes plus attractifs en revitalisant leurs commerces et l'activité économique.

Pour l'atteindre, la loi a établi un principe d'interdiction de création ou d'extension de projets commerciaux engendrant une artificialisation des sols (art. L. 752-6 V C. com.).

Ce principe n'est cependant pas absolu, le législateur ayant prévu la possibilité d'accorder une dérogation au porteur de projet.

Son obtention repose sur la triple démonstration du pétitionnaire que son projet, 1. s'insère en continuité avec les espaces urbanisés dans un secteur au type d'urbanisation adéquat, 2. répond aux besoins du territoire et 3. répond à l'un des critères suivants :

- Le projet est inséré dans un secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ;
- Le projet est inséré dans une opération d'aménagement au sein d'un espace déjà urbanisé, afin de favoriser la mixité fonctionnelle du secteur ;
- Le projet est compensé par la transformation d'un sol artificialisé en un sol non artificialisé ;
- Le projet est inséré au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine identifiés dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) entrés en vigueur l'un et l'autre avant la publication de la loi Climat et résilience (soit avant le 23 août 2021).

QUELS PROJETS COMMERCIAUX PEUVENT BÉNÉFICIER D'UNE DÉROGATION ?

La possibilité de déroger à l'interdiction de créer des projets de construction ou d'agrandissement des commerces artificialisant des sols concerne :

- La création d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente inférieure à 10 000 m² ;
- L'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial dès lors que sa surface de vente totale reste inférieure à 10 000 m² ;
- L'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil des 10 000 m² ou devant le dépasser par la réalisation du projet, dans la limite d'une seule extension par magasin ou ensemble commercial et sous réserve que l'extension de la surface de vente soit inférieure à 1 000 m².

Le décret du 13 octobre apporte des précisions sur :

- Les projets commerciaux considérés comme engendrant une artificialisation des sols ;
- Les critères à remplir pour accorder une dérogation ;
- Les éléments de procédure relatifs à la demande d'autorisation d'exploitation commerciale.

LES PROJETS COMMERCIAUX GÉNÉRANT UNE ARTIFICIALISATION

Il convient de rappeler que le décret du 13 octobre ne s'applique qu'aux projets commerciaux ayant pour effet d'engendrer une artificialisation des sols. Ne sont donc pas concernés par ces dispositions les projets établis sur des surfaces déjà artificialisées.

S'agissant de la notion d'artificialisation, le décret considère comme engendrant une artificialisation des sols un projet d'équipement commercial dont la réalisation génère, sur la ou les parcelles cadastrales correspondantes, **une augmentation des superficies des terrains artificialisés au sens du 9^{ème} alinéa de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, par rapport à l'état de ces mêmes parcelles à la date du 23 août 2021.**

Cette définition de l'artificialisation des sols appliquée aux projets d'équipements commerciaux appelle deux observations.

D'une part, la notion d'artificialisation des sols ne se définit pas au regard du décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 qui établit la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme. Pour mémoire, ce décret a abouti à catégoriser le sol en deux types de surfaces : les surfaces artificialisées et les surfaces non artificialisées.

Dans le cadre du décret du 13 octobre, la notion d'artificialisation des sols doit s'entendre comme « *l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage* » (art. L. 101-2-1 alinéa 9 C. urb.).

C'est au regard de cette seule définition que devront être appréciés les effets sur le sol d'un projet d'équipement commercial. Si l'artificialisation est avérée, son implantation sera conditionnée à l'obtention d'une dérogation.

D'autre part, **l'artificialisation des sols au sens du décret du 13 octobre 2022 se mesurera en comparant l'augmentation des superficies des terrains artificialisés par rapport à l'état de ces mêmes parcelles à la date du 23 août 2021, date d'entrée en vigueur de la loi Climat et résilience.** Si l'altération durable des sols doit s'apprécier en trois dimensions, le calcul de l'artificialisation des sols s'effectuera en deux dimensions, de manière surfacique, comme l'indique la notice de présentation du projet de décret soumis à consultation publique : « *le bilan s'apprécie uniquement de façon surfacique.* »

Cette même notice précise également que « *l'état des parcelles à la date de promulgation de la loi sera déclaratif, les preuves quant à la situation du terrain pouvant être apportées, en cas de contestation par les services instructeurs ou par des tiers, par tout moyen.* »

LES CRITÈRES DÉROGATOIRES À L'INTERDICTION

L'article R. 752-6 du code de commerce fixe le contenu du dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale, laquelle comprend obligatoirement une analyse d'impact. Le contenu de cette analyse a été complété par **le décret du 13 octobre 2022 qui impose au pétitionnaire de joindre une présentation des effets du projet en matière d'artificialisation des sols et, pour tout projet engendrant une artificialisation des sols :**

« a) La justification de l'insertion du projet dans l'urbanisation environnante, notamment par l'amélioration de la mixité fonctionnelle du secteur, et de sa conformité avec les règles d'urbanisme en vigueur, ainsi que la justification de l'absence d'alternative à la consommation d'espace naturel, agricole ou forestier. Une carte du projet ou un plan est fourni à l'appui de cette justification ;

b) Une description de la contribution du projet aux besoins du territoire, en s'appuyant notamment sur l'évolution démographique de ce dernier, le taux de vacance commerciale et l'offre de mètres carrés commerciaux déjà existants dans la zone de chalandise du projet ;

c) De manière alternative :

- Soit la justification de l'insertion du projet dans un secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire définie au I de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Une carte du projet ou un plan est fourni à l'appui de cette justification ;*
- Soit la justification de l'insertion du projet dans une opération d'aménagement telle que définie à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme au sein d'un espace déjà urbanisé. Une carte du projet ou un plan est fourni à l'appui à cette justification ;*
- Soit la justification que les mesures présentées permettent de compenser les atteintes prévues ou prévisibles, directes ou indirectes, occasionnées par la réalisation du projet, en transformant un sol artificialisé en sol non artificialisé, au sens de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, afin de restaurer de manière équivalente ou d'améliorer les fonctions écologiques et agronomiques altérées par le projet (...);*
- Soit la justification de l'insertion du projet au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine, identifiés dans le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale, ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal, entrés en vigueur avant le 23 août 2021.*

Une carte du projet ou un plan est fourni à l'appui de cette justification. (art. R. 752-6 II. 4° C. com.) »

S'agissant de l'équivalence en cas de compensation des atteintes induites par le projet, le décret indique qu'elle doit être appréciée à la fois en termes quantitatifs et qualitatifs ; il énonce également que les gains obtenus par la compensation doivent être au moins égaux aux pertes occasionnées par le projet ; enfin, les mesures de compensation devront être mises en œuvre, en plus de ce qui peut être compensé à proximité immédiate du projet, en priorité au sein des zones de renaturation préférentielles lorsqu'elles ont été identifiées par une orientation d'aménagement et de programmation du PLU¹ ou dans le DOO du SCOT².

¹ Les OAP peuvent notamment « 4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, renaturer, restructurer ou aménager » (art. L. 151-7 C. urb.).

² Le DOO définit « 3° Les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau. Il peut identifier à cette fin des zones préférentielles pour la renaturation, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés » (art. L. 141-10 C. urb.).

LES ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE RELATIFS À LA DEMANDE D'AUTORISATION D'EXPLOITATION COMMERCIALE ENGENDRANT UNE ARTIFICIALISATION DES SOLS

L'article L. 752-6 V du code de commerce énonce que **la dérogation au principe d'interdiction d'implanter des équipements commerciaux engendrant une artificialisation des sols est accordée, pour tout projet de surface de vente supérieure à 3 000 m² et inférieure à 10 000 m², après avis conforme du préfet.** Tirant les conséquences de cette formalité substantielle, le décret précise que le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale est transmis au préfet par le secrétariat de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) pour avis conforme. **Si l'avis conforme ne parvient pas à chacun des membres de la commission cinq jours au moins avant sa réunion, l'avis sera réputé défavorable.**

En deçà de 3 000 m² de surface de vente, la dérogation sera accordée par la CDAC après avoir vérifié que le projet répond aux conditions fixées au V de l'article L. 752-6 et au 4° de l'article R. 752-6 II du code de commerce reproduit précédemment.

Par ailleurs, et parce que l'article L. 752-4 du code de commerce issu de la loi climat et résilience permet, dans toutes les communes, quel que soit le nombre d'habitants, de saisir elles-mêmes la CDAC dès lors que le projet d'équipement commercial développe une surface de vente comprise entre 300 et 1 000 m² **et engendre une artificialisation des sols**, les dispositions de l'article R. 752-21 du même code ont été mises en concordance. La saisine de la CDAC est effectuée par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'urbanisme. En dehors de ce cas, la possibilité de saisir la CDAC est réservée aux communes de moins de 20 000 habitants.

ENTRÉE EN VIGUEUR DU DÉCRET

Signé le 13 octobre, publié au Journal Officiel le 14 octobre, **le décret est entré en vigueur dès le 15 octobre** : ses dispositions sont applicables aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale déposées depuis cette date.

