Artificialisation des sols : notion de surface artificialisée pour l’examen des permis de construire valant autorisation d’exploitation commerciale

Lire les commentaires de :

Kossi Schamir Assogba

Artificialisation des sols : notion de surface artificialisée pour l’examen des permis de construire valant autorisation d’exploitation commerciale

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 4ème chambre – N° 24LY02709 – Société CSF France – 20 février 2026 – C+

INDEX

Mots-clés

Artificialisation des sols, L. 752-6 du code de commerce, R. 752 du code de commerce, L. 101-2-1 du code de l’urbanisme

Rubriques

Urbanisme et environnement

TEXTES

Résumé Note universitaire

Résumé

1 Il résulte des dispositions des articles L. 752-6 et R. 752 du code de commerce que ne peut être autorisé, sauf s’il remplit les conditions prévues par le V de l’article L. 752-6 du code de commerce pour bénéficier d’une dérogation, un projet d’équipement commercial dont la réalisation engendre une artificialisation des sols au sens du 9e alinéa de l’article L. 101-2-1 du code de l’urbanisme.

2 Les dispositions du 12ème alinéa de l’article L. 101-2-1 du code de l’urbanisme, qui ont vocation à permettre d’évaluer l’atteinte par les documents de planification et d’urbanisme des objectifs en termes de réduction de l’artificialisation, ne sont pas applicables aux autorisations individuelles en matière d’urbanisme commercial. Ainsi, la circonstance qu’un terrain ne constituerait pas une surface non artificialisée au sens du b) du 12ème alinéa de l’article L. 101-2-1 du code de l’urbanisme ne fait pas obstacle à ce qu’il soit considéré comme artificialisé au sens du 9ème alinéa du même article si sont altérés tout ou partie de ses fonctions écologiques ou son potentiel agronomique.

14-02-01-05-03, Commerce, industrie, intervention économique de la puissance publique, Réglementation des activités économiques, Activités soumises à réglementation, Aménagement commercial, Règles de fond

Note universitaire

Artificialisation des sols : notion de surface artificialisée pour l’examen des permis de construire valant autorisation d’exploitation commerciale

Kossi Schamir Assogba

Docteur en droit public, Enseignant contractuel à l’université de Limoges

Autres ressources du même auteur

IdRef

DOI : 10.35562/alyoda.10409

1 La lutte contre l'artificialisation des sols constitue aujourd'hui l'un des axes majeurs de la politique française d'aménagement du territoire. Si l'objectif de « *zéro artificialisation nette* » (ZAN), consacré par la loi du 22 août 2021 « *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* », concerne principalement les documents de planification urbaine, ses effets dépassent désormais le seul champ de l'urbanisme réglementaire au sens strict. Le droit de l'aménagement commercial est ainsi directement concerné puisque l'article L. 752-6 du code de commerce interdit, sauf exceptions, les projets commerciaux ayant pour effet d'engendrer une artificialisation des sols. L'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Lyon, le 20 février 2026, illustre la manière dont le juge administratif concilie l'objectif de sobriété foncière avec les nécessités du développement commercial.

2 En l'espèce, la société Lujasy, exploitant un supermarché à l'enseigne « Intermarché » à Bonneville (Haute-Savoie), a sollicité un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale afin d'étendre la surface de vente de son magasin, passant de 980 m² à 1 500 m². Le projet avait reçu un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial de Haute-Savoie le 25 janvier 2024, puis un avis favorable de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) saisie par la société CSF France, exploitante d'un supermarché concurrent à l'enseigne « Carrefour » dans la même commune. Par un arrêté du 22 juillet 2024, le maire de Bonneville a délivré le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale. La société CSF France a demandé l'annulation de cet arrêté en contestant notamment l'appréciation portée par la CNAC sur l'artificialisation des sols. Elle soutenait que l'extension du supermarché entraînerait la transformation d'un jardin existant de 331 m² en places de stationnement imperméables et méconnaît ainsi l'interdiction posée par l'article L. 752- 6 du code de commerce [1]. Elle contestait également les effets du projet sur l'animation commerciale du centre-ville, les déplacements, l'insertion paysagère et le développement durable.

3 La cour administrative d'appel de Lyon rejette la requête. Elle reconnaît que la transformation du jardin constitue bien une artificialisation des sols au sens du code de l'urbanisme, dès lors qu'elle entraîne une altération durable des fonctions écologiques du sol. Toutefois, elle estime que le projet remplit les conditions permettant de bénéficier de la dérogation prévue par l'article L. 752-6 du code de commerce. Selon la cour, le projet s'insère dans la continuité de l'urbanisation existante, répond aux besoins du territoire et est implanté dans une centralité urbaine identifiée par le schéma de cohérence territoriale.

4 La position de la cour dans cette affaire est nuancée. Si les objectifs de sobriété foncière imposent une appréciation particulièrement exigeante de l'artificialisation des sols (I), ils demeurent conciliables avec la poursuite de projets commerciaux lorsque les exceptions prévues par le législateur sont satisfaites (II).

I. Une appréciation exigeante de l'artificialisation des sols découlant des objectifs de sobriété foncière

5 L'apport principal de l'arrêt réside dans la précision donnée par la cour sur la notion d'artificialisation applicable aux autorisations d'exploitation commerciale. Le V de l'article L. 752-6 du code de commerce prévoit qu'une autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée pour un projet dont la réalisation « *engendrerait une artificialisation des sols* », sauf lorsque les conditions permettant une dérogation sont réunies. Cette notion renvoie à l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme [2], qui définit l'artificialisation comme « *l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol* ».

6 La société requérante soutenait, toutefois, que le jardin concerné ne constituait pas une surface non artificialisée au sens du même article, dans la mesure où les espaces végétalisés ne sont pris en compte comme surfaces non artificialisées que dans le cadre des objectifs de réduction de l'artificialisation assignés aux documents de planification.

7 La cour écarte cette analyse. Elle opère une distinction essentielle entre d’une part, la définition des surfaces artificialisées et non artificialisées utilisée pour mesurer l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation dans les documents d'urbanisme - contenu dans le 12^{e} alinéa de l’article L. 101-2-1 du code de l’urbanisme - et d’autre part, la notion générale d'artificialisation applicable aux autorisations individuelles d'exploitation commerciale définie au 9^{e} alinéa du même article. Selon le juge, les dispositions du 12^{e} alinéa de l’article L. 101-2-1 du code de l’urbanisme, ne sont pas applicables aux autorisations individuelles en matière d’urbanisme commercial. Ainsi, la circonstance qu’un terrain ne constituerait pas une surface non artificialisée au sens du b) du 12^{e} alinéa de l’article L. 101-2-1 du code de l’urbanisme « *ne fait pas obstacle à ce qu’il soit considéré comme artificialisé au sens du 9ème alinéa du même article si sont altérés tout ou partie de ses fonctions écologiques ou son potentiel agronomique* » [3].

8 Il résulte déjà de la décision du Conseil d’Etat du 23 octobre 2025, dont l’enjeu principal était la date d’entrée en vigueur du V de l’article L. 752-6 du code de commerce dans sa version issue de la loi n$^{\circ}$ 2021-1104 du 22 août 2021 [4], que l’interdiction de délivrance d'une autorisation d'exploitation pour tout projet engendrant une artificialisation des sols est bien le principe [5]. La juridiction suprême a aussi rappelé dans la même décision que ce principe est soumis à des « *dérogations strictement encadrées* » [6]. C’est dans cette logique que s’inscrit la cour administrative d’appel de Lyon. En retenant cette conception stricte de l’artificialisation des sols, elle donne une portée autonome à l'appréciation environnementale réalisée dans le cadre de l'aménagement commercial. La cour empêche les porteurs de projets de contourner l'interdiction d'artificialisation par une approche purement catégorielle des sols.

9 Par ailleurs, l'application faite par la cour de cette définition témoigne d'une approche particulièrement concrète. En l'espèce, le projet prévoyait de transformer un jardin de 331 m^{2} en places de parking imperméables. Pour le juge administratif, cette opération entraîne

nécessairement une altération durable des fonctions écologiques du sol ainsi qu'une diminution de son potentiel agronomique.

10 La décision révèle, ainsi, que l'artificialisation ne dépend pas uniquement de l'existence d'une construction ou d'une imperméabilisation totale. Elle peut résulter d'une modification de l'usage du sol affectant ses capacités naturelles. Cette approche rejoint la logique même du ZAN : protéger les fonctions écologiques des sols plutôt que seulement préserver des espaces juridiquement identifiés comme naturels.

11 Le juge administratif impose donc aux commissions d'aménagement commercial un examen approfondi de l'état initial des terrains concernés et des conséquences concrètes du projet. Cette exigence s'inscrit néanmoins dans la logique d'équilibre voulue par le législateur, qui autorise certains projets lorsque les conditions de dérogation prévues par l'article L. 752-6 du code de commerce sont satisfaites.

II. Un contrôle exigeant concilié avec les exceptions prévues par le législateur

12 La reconnaissance d'une artificialisation ne conduit toutefois pas automatiquement à l'illégalité du projet. L'intérêt majeur de l'arrêt est précisément de rappeler que l'interdiction posée par l'article L. 752-6 du code de commerce n'est pas absolue. Le législateur a prévu des hypothèses permettant d'autoriser certains projets lorsqu'ils répondent à des objectifs territoriaux précis.

13 La cour vérifie donc successivement les conditions de la dérogation. Elle relève que le projet s'insère dans la continuité de l'urbanisation existante, est implanté dans un secteur adapté, classé en zone UH1C du plan local d'urbanisme, permettant les activités commerciales de proximité; répond aux besoins du territoire compte tenu notamment de la création de nouveaux logements et se situe dans une centralité urbaine, identifiée par le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale de Faucigny-Glières. Le juge conclut, dès lors, que « *le projet remplit les conditions posées par le V de l'article L. 752-6 du code de commerce pour bénéficier d'une dérogation* ». Cette vérification de l’intégration urbaine du projet est conforme à la position du Conseil d’Etat qui avait refusé dans un arrêt rendu le 16 juillet 2014, le bénéfice de cette exception à un projet qui « *portera atteinte à l'animation de la vie urbaine* ». Selon la haute juridiction, un projet excentré par rapport aux centres-bourgs des communes voisines, formera un pôle commercial sans lien avec le tissu urbain et contribuera au mitage d'un terrain agricole dans la mesure où il est situé sur des terrains agricoles vierges de toute construction et dans un secteur faiblement urbanisé [7]. Il en a été de même avec un projet qui contribuerait à l'étalement urbain et ne participerait pas à l'animation de la vie urbaine de la commune [8].

14 En l’espèce, la cour administrative d’appel adopte ainsi une méthode de contrôle exigeante mais équilibrée : elle ne remet pas en cause l'artificialisation constatée, mais vérifie que celle-ci entre dans le cadre exceptionnel voulu par le législateur. L'arrêt montre donc que le principe d'interdiction n'a pas vocation à empêcher toute évolution des équipements commerciaux, mais à orienter cette évolution vers des secteurs présentant une justification territoriale.

15 Au-delà de la seule question de l'artificialisation, l'arrêt illustre une conciliation plus générale entre objectifs environnementaux et impératifs économiques. Rappelons que sur la prise en compte des impératifs environnementaux, avant même que le législateur ne s’empare du sujet en 2014 à travers une réforme intégrée dans l’article L. 752-6 du code de commerce, le ministre de l’écologie avait déjà précisé des critères de développement durable à considérer. En réponse à une question du sénateur Thierry Repentin, il avait souligné, dès 2010, qu’il convient de s'assurer que, par sa localisation

> le projet ne contrevient pas de façon irréversible aux politiques menées en faveur de la biodiversité, des paysages et des sites, ainsi que pour la prévention des risques. Les qualités propres du projet en termes de production d'énergie ou de performance énergétique sont également à prendre en compte [9].

16 En l’espèce, la cour rappelle que le projet intègre plusieurs mesures en faveur du développement durable, notamment des équipements de production d'énergie renouvelable (toiture et ombrières photovoltaïques), une meilleure performance énergétique et des stationnements en pavés drainants favorisant la perméabilité des sols. Si la cour reconnaît une réduction des « *espaces végétalisés* », elle rappelle que le projet prévoit un traitement paysager avec « *la plantation d’arbres et arbustes* » et une modernisation du bâtiment améliorant son « *intégration au sein d'une zone mêlant des immeubles d'habitation, des maisons individuelles et des commerces* ». Le juge administratif en déduit que le projet respecte le critère du développement durable, prévu par l'article L. 752-6 du code de commerce.

17 Prenant également en compte les autres critères du même article, l’arrêt estime que le projet contribue à répondre aux besoins alimentaires d'une population en croissance et n'affecte pas significativement l'animation commerciale du centre-ville.

18 La solution rappelle ainsi que la sobriété foncière ne constitue pas un principe conduisant mécaniquement au refus des projets commerciaux. Elle doit être conciliée avec les autres objectifs assignés aux commissions d'aménagement commercial.

19 L'arrêt adopte donc une position d'équilibre. Le juge administratif ne transforme pas l'objectif de zéro artificialisation nette en interdiction générale d'évolution des équipements commerciaux. Il impose seulement que les atteintes aux sols soient justifiées par une insertion territoriale répondant aux conditions prévues par la loi.

20 Cette approche apparaît particulièrement cohérente avec la logique du droit contemporain de l'aménagement : la transition écologique ne conduit pas à exclure tout développement, mais à encadrer davantage les choix d'implantation et les modalités de réalisation des projets.

NOTES

[1] Article L. 752-6 du code de commerce. Retour au texte

[2] Article L 101-2-1 du code de l'urbanisme. Retour au texte

[3] CAA Lyon, 20/02/2026, n° 24LY02709, § 8. Retour au texte

[4] Le Conseil d’Etat avait précisé que l’application de ces textes était « *manifestement impossible avant l’entrée en vigueur de leur décret d’application du 13 octobre 2022* », lesquelles ne pouvaient concerner que les demandes déposées à compter du 15 octobre 2022, CE, 23 décembre 2025, n° 494747, § 5. Retour au texte

[5] CE, 23 décembre 2025, n° 494747, § 5. Retour au texte

[6] CE, 23 décembre 2025, n° 494747, § 5. Retour au texte

[7] CE,16 juill. 2014, nº 358943. Retour au texte

[8] CE 23 juill. 2014, nº 372908. Retour au texte

[9] Rép. min. nº 10275,*JO,* Sénat 4 mars 2010, p. 526. Retour au texte