



**HAL**  
open science

**Le consommateur dans la ville durable. La contribution  
du droit de l'urbanisme à la protection du  
consommateur, pp. 283-309**

Jean-François Joye

► **To cite this version:**

Jean-François Joye. Le consommateur dans la ville durable. La contribution du droit de l'urbanisme à la protection du consommateur, pp. 283-309. in H. Claret, J-F. Joye, Cl. Lima Marquès, G. Paisant (dir.), Les rapports entre le droit de la protection des consommateurs et les autres branches du droit. Quelles articulations? Quelles convergences? Regards franco-brésiliens, Chambéry, Presses de l'Université Savoie Mont Blanc, LGDJ, 342 p., 2020, ISBN 978-2-37741-009-5. hal-02615838

**HAL Id: hal-02615838**

**<https://hal.univ-smb.fr/hal-02615838>**

Submitted on 30 Aug 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LE CONSOMMATEUR DANS LA VILLE DURABLE**  
**LA CONTRIBUTION DU DROIT DE L'URBANISME**  
**À LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR**

**JEAN-FRANÇOIS JOYE**

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC À L'UNIVERSITÉ SAVOIE MONT BLANC  
CENTRE DE RECHERCHE EN DROIT ANTOINE FAVRE

Si le terme de « commerce » est présent dans les procédures d'urbanisme ou d'aménagement, tel n'est pas le cas de celui de « consommateur ». L'objectif de protection des consommateurs n'est pas spontanément celui qui vient à l'esprit quand on évoque les objectifs que poursuit le droit de l'urbanisme. Ce n'est pas illogique car le droit de l'urbanisme est une police administrative spéciale qui régit les fonctions ou les activités urbaines au moyen du contrôle de l'utilisation des sols ou en établissant des procédures d'aménagement au service des politiques publiques urbaines. S'il affecte ou confère des droits, c'est en général vis-à-vis des propriétaires ou des aménageurs (personnes morales ou physiques). Pourtant, bien que méconnu, peu explicite et longtemps considéré comme secondaire à la différence du droit que l'on trouve en d'autres pays de l'Union européenne<sup>1</sup>, l'objectif de protection du consommateur n'est pas absent du droit de l'urbanisme français<sup>2</sup>.

Toutefois, notre étude va davantage mettre en lumière les influences vertueuses du droit de l'urbanisme sur l'objectif de protection des consommateurs que les relations entre le droit de l'urbanisme et le droit de la consommation. En effet, si ces droits ont quelques points communs – ce sont par exemple des matières techniques dont l'effectivité fait débat –, le constat est simple à faire : dans le code de l'urbanisme français, le code de la consommation n'est nulle part. Aucun article du code de l'urbanisme ne procède à un renvoi au code de la consommation et réciproquement (tandis que quelques liens sont établis entre le code de l'urbanisme

---

1 Pays-Bas, Allemagne, Belgique, Royaume-Uni v. : B. FARENIAUX, R. KBAIER, P. NARRING, *Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable*, Conseil général de l'environnement et du développement durable, rapport n° 010468-01, 2017, 262 p.

2 Cette étude n'analyse pas toutes les procédures du code de l'urbanisme qui intéressent le consommateur. Elle le fait uniquement si le lien avec l'objectif de sa protection est significatif. Par exemple, le droit de préemption des collectivités publiques n'est pas abordé même si des dispositions confèrent quelques droits au consommateur déçu qu'est l'acquéreur évincé (notamment l'obligation de lui proposer l'achat du bien en cas d'annulation de la décision de préemption par le juge administratif : c. urb., art. L. 213-11 et L. 213-11-1).

et le code de commerce). Ces législations sont en apparence indifférentes l'une de l'autre. Pour autant, parce que le consommateur entretient des liens étroits avec son cadre de vie, les relations entre l'urbanisme et le consommateur sont nombreuses. « Bien consommer » est une composante du « bien vivre » tant pour soi qu'à l'échelle d'un territoire donné. Si le lien entre le droit de l'urbanisme et le droit de la consommation est inexistant textuellement, les deux disciplines sont complémentaires. Leurs rapports sont cependant déséquilibrés au sens où c'est le droit de l'urbanisme qui attire à lui (ou subit, c'est selon) les enjeux de protection du consommateur, et non l'inverse, les enjeux d'urbanisme restant pour l'heure étrangers au droit de la consommation. Cette étude donnera du coup à voir non pas un dialogue des « sources » juridiques, mais un dialogue des « enjeux » d'amélioration du cadre de vie. Pour l'illustrer, nous allons aborder deux de ces enjeux. Le premier est une préoccupation traditionnelle du droit de l'urbanisme : il s'agit de la protection des acquéreurs de terrains en lotissement (I). Le second est en émergence dans le sillage des mutations qu'impose le développement durable : il s'agit de la protection du consommateur-utilisateur de l'espace urbain (II).

## **I. La protection des acquéreurs de lots à bâtir : une préoccupation traditionnelle du droit de l'urbanisme**

On ignore généralement que l'édiction des premiers textes de droit de l'urbanisme au début du XX<sup>e</sup> siècle entretient un lien étroit avec la protection de certaines catégories de consommateurs. Le « consommateur » (terme non employé à l'époque) est ici l'acquéreur d'un bien (un lot foncier) en vue de bâtir. Il est lié au vendeur par un contrat. La définition du consommateur que l'on retient dans cette première partie est donc classique. C'est celle de l'article liminaire du code français de la consommation à savoir une « *personne physique<sup>3</sup> qui agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole* ». Par ailleurs, à la marge, il est possible d'attribuer à des personnes morales, dès lors qu'elles répondent à la définition du « non-professionnel », certains des droits reconnus aux consommateurs<sup>4</sup>. Ce peut être le cas lorsqu'elles souhaitent construire et agir dans les conditions que fixe l'article liminaire. L'intervention du législateur a essentiellement consisté à corriger les dysfonctionnements du lotissement, les réalisations du début du XX<sup>e</sup> siècle en la

3 Y compris l'élu local : il est assimilable à un consommateur lorsqu'il désire acheter à des fins personnelles un lot dans le lotissement d'une commune dans laquelle il est membre du conseil municipal. Il doit veiller à ne pas commettre de prise illégale d'intérêt et toute cession d'immeuble par une commune de plus de 2000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal (V. CGCT, art. L. 2241-1 ; *Rép. min.* n° 13460 à QE, *JO Sénat*, 2 mars 1996, p. 738).

4 Associations, collectivités publiques, comités d'entreprise, syndicats de copropriété, sociétés. Sur la notion controversée de non-professionnel, v. J. JULIEN, *Droit de la consommation*, LGDJ, Précis Domat, 2<sup>e</sup> ed., n° 22 et s. ; G. PAISANT, Le non-professionnel en quête d'identité (de la Cour de cassation au nouveau code de la consommation), *LPA*, 14 avril 2016, p. 9.

matière n'ayant pas été exemplaires (A). Des mesures énergiques de protection des acquéreurs ont été prises. Elles figurent encore dans le code de l'urbanisme (B).

### A. L'origine de l'intervention du législateur en matière de lotissement

Le lotissement est une technique très ancienne de division foncière en vue de bâtir. Au lendemain de la Première Guerre mondiale il a connu un essor en périphérie des grandes villes où le foncier était disponible et peu cher<sup>5</sup>. Ce succès va certes générer en partie la France « pavillonnaire », mosaïque de propriétaires de maisons individuelles, mais il va aussi engendrer une consommation foncière excessive. Toutefois, à l'époque, ce n'est pas l'étalement urbain qui posait problème à la société, la notion de développement durable étant encore inconnue même s'il s'agissait déjà de réaliser des villes ou des quartiers où il fait bon vivre. C'était la médiocrité intrinsèque des lotissements qui était en cause pour deux raisons principales : leur piètre fonctionnalité (sécurité, salubrité, agencement) et l'absence de garantie d'achèvement des équipements des lots à bâtir. Les responsables seront rapidement désignés : les lotisseurs ! Les parlementaires comme les acteurs du logement des années 1920 ont eu des mots très durs pour dénoncer leurs agissements réputés désinvoltes, voire frauduleux, quitte à grossir le trait et minimiser la responsabilité d'acquéreurs pressés d'accéder à la propriété et peu vigilants quant au contenu des contrats qu'ils signaient<sup>6</sup>.

Inspiré notamment par les idées humanistes et hygiénistes véhiculées par le Musée social<sup>7</sup>, le législateur a voulu moraliser le domaine de la construction et de l'aménagement en imposant une procédure de lotissement qui puisse garantir un certain ordre urbain. Il a limité le droit de propriété et la liberté contractuelle dans l'intérêt général, posant en même temps les fondements du droit de l'urbanisme. Il a notamment imposé – en résumé – que les projets privés se soumettent et s'enchaînent dans des procédures approuvées par les collectivités publiques afin de poursuivre plusieurs objectifs. À l'objectif consistant à garantir la cohérence du cadre de vie des habitants et un bon fonctionnement de la ville (faire en sorte que le futur quartier soit bien relié aux autres quartiers, en toute sécurité, et que les réseaux

5 Période où les besoins de logement sont apparus en France à cause des destructions de la guerre puis de l'exode rural.

6 G. MINVIELLE, *La pitoyable réglementation des lotissements en France*, Librairie du Recueil Sirey, 1935. – G. Sébille, architecte : « Pénétrons à l'intérieur d'un lotissement. Si vous interrogez les habitants d'une de ces agglomérations, vous découvrirez la détresse de ces malheureux. Ils n'ont à leur disposition ni eau, ni électricité, ni égouts ; on ne peut accéder à leurs maisons que par des voies en terre battue presque impraticables en hiver. Les enfants ne vont pas à l'école parce que celle-ci est trop loin, le lotissement pouvant être créé n'importe où » (cité dans le rapport du député Pierre DORMOY n° 7250 du 7 mars 1923, examen du projet de loi tendant à compléter la loi du 14 mars 1919 in J.-P. LEBRETON, J.-P. DEMOUVEAUX, *La naissance du droit de l'urbanisme*, Éd. des JO et Gridaugh, Paris, 2007, p. 178, documents parlementaires, p. 516).

7 Le « Musée social » a été créé au lendemain de l'Exposition universelle de Paris de 1889. Il fut notamment impulsé et animé par Jules Siegfried et Émile Cheysson afin de diffuser les idées d'une réforme sociale à partir du constat des méfaits de l'industrialisation. V. J. HORNE, *Le musée social aux origines de l'État providence*, Belin, 2004, 383 p.

internes – eau, électricité, voirie – soient réalisés convenablement) s'ajoutait un objectif de protection des projets familiaux de construction de maisons. Dans un secteur exigeant la maîtrise de connaissances techniques, le lotisseur est souvent en position de force sur le marché foncier. À l'origine, il pouvait imposer la signature de contrats déséquilibrés, voire léonins, dont les clauses laissaient parfois à l'acquéreur d'un lot le soin de se charger de financer et d'achever une partie des équipements du lotissement sans quoi il devenait propriétaire d'un lot mal aménagé au point d'être impropre à la construction – si l'on peut dire –. La poursuite de l'objectif de protection du consommateur fut ainsi intégrée au droit de l'urbanisme au sein d'une procédure « tout-en-un » qui entremêle le droit administratif (délivrance des autorisations de lotir, dont les litiges ressortissent au juge administratif) au droit civil (contrats de vente de lots, dont les litiges ressortissent au juge judiciaire). Le lotisseur fut donc doublement surveillé par l'administration non seulement dans l'intérêt public, mais aussi dans l'intérêt des lotis que l'on avait d'ailleurs tendance à infantiliser et à confondre avec l'intérêt public<sup>8</sup>.

Du point de vue des textes, c'est la loi dite « Cornudet » du 14 mars 1919 qui permit au lotissement d'accéder à la reconnaissance législative, son article 1<sup>er</sup> imposant laconiquement que les groupes d'habitations et les lotissements développés par des associations, sociétés ou particuliers étaient tenus de disposer d'un plan d'aménagement. Celui-ci, approuvé par l'administration, devait prévoir un minimum d'organisation du quartier en termes de réseaux et d'équipements<sup>9</sup>. Cette loi n'eut aucun effet. Les plans étaient inexistantes. Il faut dire que la réglementation ne définissait ni ce qu'est un lotissement ni les sanctions encourues en cas de manquements à la loi. À l'unisson des vœux exprimés par le Congrès des architectes, par les associations de maires, les conseils généraux, les associations d'acquéreurs de terrains<sup>10</sup> ou encore par l'influente Section « hygiène urbaine » du Musée social<sup>11</sup>, une loi du 19 juillet 1924 complétant celle du 14 mars 1919 eut le mérite de poser la procédure de lotissement sur un socle plus robuste. Elle imposa de soumettre à l'administration un « dossier » de lotissement (au plan d'aménagement s'ajoutèrent un programme des voies et réseaux divers et un cahier de charges des ventes ou locations stipulant des servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques<sup>12</sup>). Cette loi articula aussi davantage le plan d'aménagement du

8 Critiques exprimées par S. Daum dans sa thèse, *Les lotissements* (Paris, 1926) citée par J.-P. LEBRETON, J.-P. DEMOUVEAUX, *La naissance du droit de l'urbanisme, op. cit.*, p. 67. V. aussi, P. BENOIST D'ETIVEAUD, *Le régime juridique du lotissement*, Sirey, coll. Les Cahiers administratifs 26, 1939.

9 Son article 8 permettait de soumettre dans le lotissement toute construction au permis de construire que la loi sur 15 février 1902 relative à l'hygiène avait créé.

10 Confédération des banlieues-jardins ou Syndicat national des acquéreurs de terrains et d'habitations payables à tempérament.

11 Vœux relatés dans le rapport du député P. DORMOY, *op. cit.*, p. 516-519.

12 Dès lors, deux contrats furent possibles en lotissement : le contrat de vente d'un lot et le cahier des charges. Le premier est conclu entre deux parties (lotisseur et le loti). Le second, qui peut être annexé au premier, concerne l'ensemble des lotis. Il organise le « vivre ensemble » dans le lotissement pour le présent et l'avenir (taille des haies, bruit, subdivision de lots, etc.). De

lotissement à celui de la ville (exigence de concordance). Surtout, la protection des acquéreurs progressa nettement. Ils furent mieux informés et il était interdit de procéder à toute vente, location ou publicité avant l'approbation du plan du lotissement. La commercialisation des lots fut subordonnée à la réalisation des équipements et des sanctions civiles et pénales furent définies ainsi que l'attribution de pouvoirs d'intervention à la commune<sup>13</sup>. Ce socle fit ensuite l'objet de nombreuses retouches par des textes reflétant la bienveillance manifeste de l'État à l'égard des populations laborieuses, incarnées par les lotis, ces « *petits*<sup>14</sup> ». La loi « Sarraut » du 15 mars 1928 facilitant l'aménagement des lotissements défectueux mit l'accent sur l'octroi de financements aux associations syndicales de co-lotis et perfectionna la procédure administrative d'achèvement des lotissements<sup>15</sup>. La loi du 13 juillet 1930 eu le souci ensuite, en modifiant le code civil, de limiter les effets négatifs de contrats qui se pratiquaient couramment à l'époque pour permettre aux populations modestes d'accéder à la propriété au terme de versements progressifs faits au lotisseur<sup>16</sup>. Un certain nombre d'immoralités avaient été constatées. La loi vola une fois de plus au secours des lotis<sup>17</sup>.

Un décret-loi du 8 août 1935 sur les « lotissements jardins » fit ensuite cesser une stratégie de contournement utilisée par les lotisseurs : des lotissements autorisés au départ uniquement pour le jardinage accueillait par la suite des habitations sans avoir été prévus pour cela... Plus marquante, la loi d'urbanisme du 15 juin 1943 intervint à son tour pour combler les failles persistantes dans la législation puisqu'un « *passé de malhonnêtetés et de misères* » n'avait pas disparu<sup>18</sup>. Dans le contexte d'une franche affirmation d'un urbanisme d'État<sup>19</sup>, elle dédia un titre entier aux lotissements dans le but d'actualiser la réglementation, mais

---

nombreuses réformes ont affecté sa nature juridique. Il a en principe valeur contractuelle, mais il a pu avoir valeur réglementaire lorsque l'administration devait l'approuver en vertu des textes (ce qui n'est plus le cas aujourd'hui).

13 V. articles 11 à 16 de la loi de 1924.

14 Cet esprit des textes est typique de l'après « Grande guerre » V. *La naissance du droit de l'urbanisme, op. cit.*, p. 215.

15 L'article 4 de cette loi fut complété par la loi du 18 avril 1931 relative au lotissement qui corrigea certaines situations inévitables d'octroi de subventions publiques aux associations syndicales.

16 Contrat de vente à tempérament, location-vente, bail avec promesse de vente.

17 À l'appui d'un jugement du Tribunal de la Seine qui leur était favorable, certains lotisseurs voulurent demander la nullité du contrat de vente d'un lot en utilisant les dispositions du code civil relatives à la rescision pour cause de lésion de plus de sept douzièmes (entre la signature du contrat et le dernier versement, la valeur du terrain s'était accrue fortement du fait de la longueur des travaux). La loi de 1930 imposa d'apprécier la valeur du terrain au moment de la conclusion du contrat et non à la date du dernier acompte (v. al. 2 et 3 de l'article 1589 du code civil). V. J.-P. LEBRETON, J.-P. DEMOUVEAUX, *La naissance du droit de l'urbanisme, op. cit.*, p. 309.

18 H. PUGET, Le nouveau droit de l'urbanisme. Ses principes généraux, *Urbanisme*, n° 89-90, p. 72-73.

19 J.-F. JOYE, Organiser le développement urbain : Vichy ou la politique nationale d'urbanisme, *L'œuvre législative de Vichy d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, dir. B. Berthier, S. Platon, Ch. Froger, C. Benelbaz, Dalloz, 2017, p. 199-227.

aussi de « tordre le bras » tant aux lotisseurs contournant la loi qu'aux juges dont les interprétations de certains textes étaient estimées trop favorables aux propriétaires privés. Elle fit notamment entrer les lotisseurs non professionnels dans le champ d'application de la réglementation<sup>20</sup> et imposa que la demande d'autorisation précède tout commencement de travaux afin que l'administration ne soit plus placée devant le fait accompli. Enfin, en cas d'inobservation de la réglementation applicable aux lotissements, la nullité des ventes et des locations que la loi de 1924 avait introduite fut confortée en permettant au préfet – donc à l'État – de prendre l'initiative d'une requête en ce sens<sup>21</sup>. La saga du lotissement – et le jeu du « chat et de la souris » entre le lotisseur et le législateur – ne s'acheva certes pas en 1943, mais les nombreux textes suivants ne firent que reprendre la dentelle d'un mécanisme sophistiqué, de sa définition jusqu'au régime juridique des autorisations administratives en passant par celui du cahier des charges<sup>22</sup>.

Ainsi, dans le cas de projets d'aménagement comme les lotissements, le droit public supplante le droit privé de manière à garantir le respect d'intérêts généraux supérieurs. Certaines dispositions d'ordre public pourraient du reste figurer dans une législation de droit privé destinée à encadrer les contrats les plus dangereux ou les plus spécifiques si elles n'avaient pas été entremêlées à des enjeux urbains plus vastes. Le cas du lotissement est cependant minoritaire dans le code de l'urbanisme. En général, les ventes ou les locations foncières ou immobilières sont encadrées par des réglementations de droit privé (code civil, code de la construction, code rural, etc.)<sup>23</sup>.

## **B. Modalités de protection des acquéreurs de lots en droit positif**

Le caractère bicéphale de la procédure de lotissement se retrouve dans les dispositions législatives et réglementaires du code de l'urbanisme<sup>24</sup>. Voici celles qui protègent le consommateur, soit directement en des termes que l'on trouverait classiques en droit de la consommation ou en droit civil (garantir la liberté contractuelle, éclairer le consentement, pouvoir se rétracter), soit indirectement par l'entremise des obligations auxquelles est soumis le lotisseur (principalement destinées à garantir la cohérence urbanistique globale du projet).

20 Toute personne physique ou morale fut visée (la jurisprudence excluait auparavant les lotisseurs non professionnels).

21 P.-A. THIEBAUT, La loi du 15 juin 1943, *Urbanisme*, n° 89-90, p. 105-107.

22 Sur la litanie des textes de l'ord. n° 58-1447 du 31 déc. 1958 relative à diverses opérations d'urbanisme jusqu'aux textes plus récents v. : F. PRIET, H. JACQUOT, *Droit de l'urbanisme*, 7e éd., Dalloz, 2015, n° 655 et s.

23 V. dans cet ouvrage, la contribution de Ch. BROCHE.

24 Elles sont pour l'essentiel regroupées aux articles L. 442-1 à L. 442-14, R. 442-1 à R. 442-21 du code de l'urbanisme.

*L'exigence d'obtention d'autorisations administratives par le lotisseur :*

- une autorisation de lotir doit être obtenue avant tout début d'exécution de travaux<sup>25</sup> ;
- une autorisation est nécessaire pour commercialiser les lots par anticipation, c'est-à-dire avant la fin de la réalisation des travaux d'équipement ou d'aménagement du lotissement<sup>26</sup>. Cette dernière, que l'administration peut refuser<sup>27</sup>, est délivrée soit par le permis d'aménager, soit par une décision ultérieure. Dans tous les cas, le lotisseur doit satisfaire à des obligations techniques et financières destinées à garantir à l'administration comme aux futurs lotis que les travaux prescrits restant à réaliser seront bien menés à leur terme, y compris dans l'éventualité d'un retard ou même d'une défaillance du lotisseur<sup>28</sup>.

*L'engagement contractuel subordonné à la délivrance de l'autorisation de l'administration :*

- il est interdit de consentir une promesse de vente ou de location d'un terrain situé dans un lotissement ou d'accepter de percevoir un acompte avant la délivrance du permis d'aménager<sup>29</sup>.

*Des mesures de publicité et d'information encadrées et substantielles<sup>30</sup> :*

- la publicité peut certes intervenir avant la délivrance des autorisations de lotir, mais toute publicité relative à la vente ou à la location de terrains situés dans un lotissement doit mentionner de manière explicite si le permis a été ou non délivré ou si la déclaration préalable a ou non fait l'objet d'une opposition<sup>31</sup> ;
- toute publicité postérieure à l'intervention d'une autorisation de lotir doit faire connaître la date de la décision et mentionner que le dossier peut être consulté à la mairie. Elle ne doit comporter aucune indication qui ne serait pas conforme aux prescriptions dont la décision a été assortie ou qui serait

25 Permis d'aménager ou dépôt d'une déclaration préalable.

26 C. urb., art. L. 442-8, 1<sup>er</sup> al. (le lotisseur peut consentir une promesse unilatérale de vente indiquant la consistance du lot réservé, sa délimitation, son prix et son délai de livraison).

27 L'administration apprécie si elle doit ou non accorder l'autorisation sollicitée compte tenu en particulier de la façon dont a été exécuté, depuis la délivrance de l'autorisation de lotir, le programme de travaux prescrits : CE, 22 avril 1992, *SCI Les Résidences de Ninon*, n° 61288, *Rec.* p. 1384, *JCP N.*, 1993, II, 283, concl. POCHARD.

28 Notamment engagement du demandeur de terminer les travaux dans les délais que fixe l'arrêté ; exigence de disposer d'une garantie d'achèvement des travaux : c. urb., art. R. 442-13, R. 442-14 à R. 442-17.

29 C. urb., art. L. 442-4. Cela ne s'applique pas aux lotissements soumis à la formalité de la déclaration préalable.

30 R. LEOST, La publicité des opérations immobilières de lotissement, *AJPI*, 1997, p. 204.

31 C. urb., art. L. 442-5.



susceptible d'induire l'acquéreur en erreur sur les charges et conditions auxquelles le lotisseur entend subordonner la vente ou la location des lots<sup>32</sup>;

- le permis d'aménager et, s'il y a lieu, le cahier des charges fixant les conditions de vente ou de location des lots sont remis à l'acquéreur lors de la signature de la promesse ou de l'acte de vente ainsi qu'au preneur lors de la signature des engagements de location. Ils doivent leur avoir été communiqués préalablement<sup>33</sup>. Ces obligations précontractuelles portent sur l'ensemble du projet de lotissement (et pas uniquement sur le lot à acquérir).

*Le droit de rétractation :*

- la promesse ne devient définitive qu'au terme d'un délai de dix jours<sup>34</sup> pendant lequel l'acquéreur a la faculté de se rétracter<sup>35</sup>. À noter que ce droit est exercé dans les conditions de l'article L. 271-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), le dépositaire des fonds versés devant les restituer dans un délai de vingt-et-un jours à compter du lendemain de la date de cette rétractation.

*L'indemnité que le lotisseur peut demander en contrepartie de l'immobilisation d'un lot :*

- prévue par une promesse unilatérale de vente, elle ne peut excéder 5 % du prix de vente. Les fonds déposés sont consignés en compte bloqué. Ils sont indisponibles, incessibles et insaisissables jusqu'à la conclusion du contrat de vente. Ils sont restitués au déposant dans un délai de trois mois<sup>36</sup>.

*Obligation de bornage des lots<sup>37</sup> :*

- la mention du descriptif du terrain résultant d'un bornage doit être inscrite dans la promesse ou le contrat de vente;
- le bénéficiaire en cas de promesse de vente, le promettant en cas de promesse d'achat ou l'acquéreur du terrain peut intenter une action en nullité sur le

32 C. urb., art. L. 442-6.

33 C. urb., art. L. 442-7.

34 C. urb., art. L. 442-8, al.1 et 2. Ce n'est toutefois que depuis la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi «ELAN») que le délai de rétractation du code de l'urbanisme a été aligné (au profit du consommateur) sur celui qu'impose l'article L. 271-1 du CCH (il était auparavant de sept jours).

35 Pour mémoire, en imposant un droit de rétractation propre au lotissement, l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 avait contredit la doctrine administrative (cette dernière interprétait auparavant l'article L. 271-1 du CCH comme excluant les contrats de réservation de terrains vendus par des lotisseurs, le lotissement étant réalisé en vue de l'implantation de bâtiments, mais ne visant pas « cette implantation elle-même » : *Rép. min.* à QE n° 285, *JOAN*, 21 juin 1993, p. 1732.

36 C. urb., art. L. 442-8, al.3, R. 442-12.

37 Le bornage est une opération qui permet de fixer la limite entre deux terrains contigus.

fondement de l'absence de cette mention, avant l'expiration du délai d'un mois à compter de l'acte authentique constatant la réalisation de la vente<sup>38</sup>.

*Sanctions :*

- le non-respect de la réglementation du lotissement est sanctionné tant au plan administratif (non obtention de l'autorisation de lotir) qu'au plan civil (nullité des ventes);
- les ventes ou locations de terrains intervenues en méconnaissance de la réglementation des lotissements peuvent être annulées à la requête de l'acquéreur, du maire ou du préfet de département aux frais et dommages du lotisseur. Toutefois, les ventes et locations des parcelles pour lesquelles le permis de construire a été accordé ne peuvent plus être annulées;
- l'action en justice née de la violation de la réglementation applicable aux lotissements se prescrit par dix ans à compter de la publication des actes portant transfert de propriété à la publicité foncière<sup>39</sup>.

On ajoutera que l'administration dissuade les particuliers de s'engager dans des procédures de division foncière en vue de bâtir des maisons individuelles (de type permis de construire valant division) conduisant à contourner le régime protecteur du lotissement<sup>40</sup>.

Ainsi, dans le cas du lotissement, le droit de l'urbanisme joue un véritable rôle de droit de la consommation<sup>41</sup>. Mais, pour autant, bien qu'efficaces, ces mesures anciennes ne suffisent pas à relever les défis contemporains du développement durable.

## II. La protection du consommateur-utilisateur de l'espace urbain : une prise en considération nouvelle du droit de l'urbanisme

Il s'agit d'illustrer à présent les mutations du rôle comme du statut du consommateur que l'on voit poindre dans la ville durable. Dans le cadre de leurs compétences d'aménagement de l'espace, les collectivités publiques se préoccupent du commerce depuis longtemps. Celui-ci est vecteur d'emplois, pourvoyeur de denrées comme de lien social. En revanche, les collectivités publiques se sont peu préoccupées du consommateur, qu'on distingue au mieux en filigrane derrière les politiques urbaines, sa protection étant longtemps restée un impensé de la réglementation d'urbanisme. Certes, mieux répartir les commerces sur un

38 C. urb., art. L. 115-4 et L. 115-5.

39 C. urb., art. L. 480-15 et L. 480-16.

40 V. *Rép. min.* à QE n° 01040, *JO Sénat*, 19 avril 2018, p. 1921, *Constr.-urb.*, n° 7-8 2018, 98, comm., L. SANTONI.

41 Outre les protections « sur mesure » du code de l'urbanisme, la question se pose de savoir si les acquéreurs de lots pourraient aussi bénéficier de la protection du code de la consommation contre les clauses abusives qui figureraient dans leur contrat d'achat. La réponse nous semble positive (v. par analogie, Cass., 3e civ., 6 mai 2015, n° 13-24947, *Bull.* 2015 n° 5, III, n° 41, pour un contrat d'acquisition d'une maison individuelle).

territoire et favoriser toutes les formes de commerce contribuent à améliorer l'offre de biens et services. De même, la concurrence peut permettre de fixer des niveaux de prix acceptables, ce qui place le consommateur dans une position favorable pour faire ses achats. Mais il ne s'agit pas d'une réelle protection de ses droits ou de sa santé. Ce n'est pas une protection directe et assumée comme telle par la législation d'urbanisme. Toutefois, comme dans bien d'autres domaines, les mentalités évoluent au fur et à mesure que la protection de l'environnement devient un but sociétal impérieux. On prend conscience que le consommateur est l'un des paramètres à prendre en compte afin de rendre les villes plus agréables à vivre ou plus « intelligentes » et que sa protection est aussi liée aux enjeux d'urbanisme. Même si en pratique ce n'est pas encore très significatif, les politiques d'urbanisme prennent davantage en considération son rôle et la nécessité de sa protection.

C'est en fait la figure de l'habitant, du citoyen ou de l'utilisateur d'un territoire/espace qui est concernée, le consommateur étant forcément l'un d'eux en arrière-plan, comme tout acteur reconnu de la ville. C'est son rapport au foncier ou au cadre de vie qui importe. Utilisateur d'équipements ou d'aménagements urbains, il n'est pas systématiquement placé en situation d'acheter des biens ou des services. Il s'inscrit dans un rapport ambivalent avec les fonctions et services qu'offre la ville, passant tour à tour, selon les lieux fréquentés, du statut de client de commerces à celui d'usager de services publics<sup>42</sup> ou du domaine public (à pied, à vélo, à trottinette, en voiture...).

Considérer ces mutations, c'est donner du consommateur une large définition. C'est concevable car le législateur français de 2014, en reprenant presque mot pour mot le texte d'une directive de l'Union européenne<sup>43</sup>, a rendu possible une interprétation extensive de la définition du consommateur. Selon l'article liminaire du code de la consommation, c'est une personne qui « agit », ce verbe accordant de l'importance à ce « qu'elle fait » sans nécessairement l'assigner à un rôle de cocontractant d'un professionnel<sup>44</sup>. Au demeurant, la définition du consommateur que donne l'article liminaire est entendue « Pour l'application du présent code ». Cela laisse ainsi place à d'autres interprétations de la définition, notamment au sens du droit de l'urbanisme. Cela permet le recours à des mécanismes de protection inconnus du droit de la consommation et dénués de lien avec le droit des contrats (actes administratifs unilatéraux, planifications urbaines).

Nos réflexions n'ont cependant d'intérêt que si l'on relie le rôle du consommateur avec l'objectif de rendre plus effectif le développement durable. Cela implique la conciliation des enjeux d'urbanisme et de protection du consommateur. Mais cela ne va pas toujours de soi, car le consommateur n'agit pas forcément, tant s'en faut, avec égard pour l'environnement. Voyons à quelles conditions la

42 Services publics administratifs mais aussi industriels et commerciaux. V. *not.* A.L. DEBONO, *L'ouverture du droit des services publics au droit de la consommation - entre enrichissement et désordre*, PUAM, 2015, 314 p. et, dans cet ouvrage, la contribution de M. COURRÈGES.

43 Directive 2011/83/UE du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs.

44 G. PAISANT, *Défense et illustration du droit de la consommation*, *op. cit.*, n° 132.

convergence peut s'opérer (A) et comment la protection du consommateur est en germe dans certaines procédures d'urbanisme ou d'environnement (B).

### **A. Un pas vers l'autre: quelle convergence possible entre le développement urbain durable et la protection du consommateur?**

Il s'agit tout autant de faire évoluer les comportements du consommateur afin, notamment, qu'il fasse davantage preuve de responsabilité (1) que de faciliter le rapprochement entre l'urbanisme et le consommateur en s'appuyant sur la reconnaissance du droit à vivre dans un environnement sain (2).

#### **1. Faire évoluer le comportement du consommateur**

Parce que ses actes ont des conséquences sur son environnement direct comme sur la société tout entière, le consommateur est invité à faire évoluer ses comportements pour qu'ils soient compatibles avec un développement urbain durable et notamment avec la protection des ressources naturelles (autre « partie » vulnérable à protéger...). Cela tient au fait qu'il est souvent – consciemment ou non – un destructeur de foncier, de végétation, potentiellement un pollueur de terre ou d'eau par ses déchets ou rejets<sup>45</sup>. Il peut aussi considérer la ville ou les paysages comme des biens de consommation symboliques<sup>46</sup>.

Les conséquences environnementales négatives des actes du consommateur ne sont certes pas nouvelles mais elles sont apparues problématiques dès lors que le droit de l'urbanisme a accentué la poursuite de l'objectif de lutte contre étalement urbain – véritable problème de société<sup>47</sup> – ou de transition vers un modèle de consommation énergétique plus sobre<sup>48</sup>. En conséquence, le statut social du consommateur évolue<sup>49</sup>. S'agissant des questions d'urbanisme, son statut n'est plus aussi positif à présent même si le besoin de construire des logements est également d'intérêt général. Dans la société de consommation d'une économie capitaliste dont il alimente la folle mécanique (le droit de la consommation tentant à certains égards de le protéger de ses propres turpitudes<sup>50</sup>), on attend

45 En latin « consummare » renvoie à l'idée de prendre complètement, d'absorber, d'épuiser.

46 Notamment en montagne où se multiplient les résidences secondaires. V. M. PERLIK, *Gentrification alpine: lorsque les villages de montagne deviennent un arrondissement métropolitain*, *RGA*, 99-1 (2011).

47 L'étalement urbain est préoccupant, notamment pour les atteintes qu'il porte à la biodiversité. Les espaces artificialisés occupaient 51 603 km<sup>2</sup> en 2015, soit 9,4 % du territoire métropolitain (v. statistiques du ministère de l'écologie, mai 2018: <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/indicateurs-indices/f/2087/0/artificialisation-sols-1.html>).

48 V. Loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » (SRU) de 2000 puis loi « Engagement National pour l'Environnement » (ENE) de 2010 ou encore loi « Accès au Logement et un Urbanisme Renové » (ALUR) de 2014.

49 En France comme au Brésil: v., dans cet ouvrage, la contribution de M. LONGO DO NASCIMENTO et P. A. LAYDNER.

50 Le droit de la consommation comme tout construit juridique est un construit humain, fruit d'un rapport de force qui ne conduit pas à contester radicalement les principes de la

– enfin – du consommateur des actes raisonnables, éthiques et plus engagés (accepter désormais de ne pas pouvoir construire partout, de ne pas poursuivre systématiquement un but de spéculation immobilière ou foncière, de se plier effectivement aux règles d'urbanisme et d'environnement, etc.). Il ne saurait être placé en position uniquement de victime d'un système. Afin de poursuivre l'objectif de protection de l'environnement, il est appelé à devenir un acteur de la Cité, un moteur du changement. Son comportement vertueux peut avoir une influence sur le système de consommation décrié afin d'en corriger les dérives les plus dangereuses pour la cohésion sociale et la préservation des ressources naturelles. Certes, à ce jour, l'espoir placé en ce volontariste est d'abord entretenu par le discours politique. Mais en parallèle le droit positif commence à comporter de plus en plus de dispositions destinées à engager le consommateur sur cette voie pour contrecarrer sa passivité. Si la protection du consommateur s'opère toujours en droit de l'urbanisme au moyen de dispositions juridiques dont l'objectif est la sécurisation des achats de lots à bâtir, en parallèle, la protection de la nature s'envisage en imposant des dispositifs de plus en plus punitifs. N'étant pas un roi sur son île, en sa qualité de constructeur en puissance, le consommateur voit l'usage de ses biens de plus en plus encadré, sinon restreint, par des sujétions d'intérêt général en forme de servitudes d'urbanisme destinées, par exemple, à réduire les surfaces à construire ou à densifier les surfaces construites. Même en lotissement, où l'acquéreur de lot est protégé comme on l'a vu, il n'existe pas de droit acquis à voir les règles d'urbanisme maintenues longtemps dans le temps<sup>51</sup>. D'autant que les « règles » ou « clauses » d'urbanisme contenues dans les cahiers des charges des lotissements sont désormais la cible de l'administration. Le but est de les supprimer lorsqu'elles sont contraires aux objectifs d'urbanisme contemporains comme celui de densification<sup>52</sup>.

Il est à noter que le besoin de convergence que nous évoquons ici est souvent déjà intégré par les associations de protection des consommateurs ou d'usagers,

---

société de consommation. V. notamment sur ce point dans cet ouvrage la contribution de M. FATHISALOUT-BOLLON.

- 51 Comme tout propriétaire, l'acquéreur de lot ne dispose d'aucun droit au maintien de la réglementation d'urbanisme, celle-ci étant fixée par l'administration compétente dans l'intérêt général. Sauf remise en cause d'un droit acquis (c. urb., art. L. 105-1) ou si le propriétaire supporte une charge exorbitante hors de proportion avec l'intérêt général poursuivi (CE, 3 juill. 1998, *Bitouzet*, n° 158592), l'acquéreur d'un lot de lotissement ne sera pas indemnisé s'il ne réalise pas son projet de construction et que changent les règles d'urbanisme. Cependant, afin de garantir un peu la constructibilité des lots acquis, le code de l'urbanisme prévoit la stabilisation des dispositions d'urbanisme durant cinq ans suivant soit la date de la non-opposition d'une déclaration préalable, soit depuis la date de délivrance du permis d'aménager, et ce pendant cinq ans à compter de l'achèvement des travaux (v. c. urb., art. L. 442-14).
- 52 À certaines conditions, le code de l'urbanisme prévoit la caducité des règles d'urbanisme contenues dans le cahier des charges ou les clauses de nature réglementaire du cahier des charges s'il n'a pas été approuvé (c. urb., art. L. 442-9; mais la Cour de cassation conteste la caducité de ces clauses par l'effet de la loi: Cass., 3<sup>e</sup> civ., 14 sept. 2017, n° 16-21.329, *Constr.-*

certaines le mentionnant même dans leur dénomination<sup>53</sup>. Le législateur a du reste fait une place aux associations agréées de consommateurs au sein de nombreux organismes d'urbanisme ou d'environnement, entérinant par-là l'utilité de leur contribution à la définition ou à la surveillance des politiques publiques<sup>54</sup>.

En réalité, il n'y a pas d'autre choix que de rechercher la conciliation entre la protection des consommateurs et la protection de l'environnement<sup>55</sup>. En ce sens, au fil des décennies, de nombreuses lois de développement durable ont étendu les objectifs assignés à la réglementation d'urbanisme, des enjeux traditionnels de sécurité ou de salubrité publiques à ceux de la santé et de la qualité du cadre de vie. Le gonflement régulier de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, qui donne la liste de ces objectifs (litanie), en témoigne au fil de réformes: lutte contre le changement climatique, réduction des émissions de gaz à effet de serre, économie des ressources fossiles, maîtrise de l'énergie et production énergétique, développement des communications électroniques, diminution des déplacements motorisés, développement de l'offre de transport collectif, préservation de l'eau, de l'air, répartition équilibrée des commerces, etc. Même si l'objectif de protection du consommateur ne figure pas (encore) à ce jour dans cette liste, il est visé de manière indirecte, tapi derrière la plupart de ces objectifs. Ce faisant, si le code de l'urbanisme a gagné en importance sociétale, il a perdu en autonomie puisque la poursuite de ces objectifs nécessite sa mise en lien ou son articulation avec des législations auparavant réputées indépendantes (code de l'environnement, code de commerce, code du patrimoine, etc.). Sans compter le fait que la conciliation entre certains objectifs reste périlleuse (est-il plausible de protéger la nature tout en développant le logement ou l'activité économique?).

## 2. S'appuyer sur le droit de vivre dans un environnement sain (un point commun)

La jonction entre urbanisme et protection des consommateurs est autant entrevue qu'aiguillonnée par les effets produits par la reconnaissance du « droit

---

*urb.*, n° 11, 2017, comm. 147, P. CORNILLE. V. égal. *Rép. Min.* à QE n° 94831, *JOAN*, 21 mars 2017, p. 2450. - P. CORNILLE, *Constr.-urb.*, n° 1-2019, Étude p. 38-41).

53 Par ex. association « Consommation logement et cadre de vie » (CLCV). On peut lire sur son site Internet (consulté le 31 juillet 2018: <http://www.clcv.org>) qu'elle « intervient, aux niveaux national et local, sur tout ce qui concerne la défense des consommateurs (*agrément en 1975*), la représentation des locataires, l'éducation populaire (*agrément en 1983*), la défense de l'environnement et la représentation des usagers du système de santé dans les instances hospitalières ou de santé publique (*2006*) ». Elle « privilégie une approche globale citoyenne intégrant toutes les dimensions de la société ».

54 Par ex. organismes régionaux de surveillance de la qualité de l'air (c. env., art. L. 221-3), commission nationale du débat public (c. env., art. L. 121-3), comité de gestion de l'eau (c. env., art. D. 213-17, art. D. 213-8), etc.

55 G. PAISANT, *Défense et illustration du Droit de la consommation*, LexisNexis, 2015, n° 52; E. POILLOT, Vers un droit de la déconsommation, comment concilier en droit protection du consommateur et protection de l'environnement? D. MAINGUY, M. DEPINCÉ, (dir.), *40 ans de droit de la consommation, 1972-2012. Bilan et perspectives*, Montpellier, 2013, p. 195.

à vivre dans un environnement sain» par la Cour européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales (CEDH)<sup>56</sup>. À cet effet, les États ont une obligation positive de protéger l'environnement en tout domaine: informer le public des dangers, évaluer les risques, prendre des mesures de prévention, rechercher les responsabilités, etc.<sup>57</sup>. En droit français, la Charte de l'environnement de 2005, qui a valeur constitutionnelle<sup>58</sup>, reprend peu ou prou ce droit à son article 1<sup>er</sup><sup>59</sup>. Par sa focalisation sur l'individu ce droit sert aussi la cause de la protection des consommateurs, d'autant que cette dernière est toujours dépourvue de valeur constitutionnelle en droit français<sup>60</sup>. En matière de cadre de vie, on pourra cependant objecter que pour l'heure, tandis que les principes de la Charte de l'environnement sont juridiquement opposables aux actes et opérations d'urbanisme, cette opposabilité est peu effective en pratique<sup>61</sup> sauf en quelques domaines<sup>62</sup>. Néanmoins, quel que soit le domaine, il appartient aux autorités administratives de veiller au respect du principe énoncé à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement lorsqu'elles sont appelées à préciser les modalités d'application d'une loi définissant le cadre de la protection de la population contre les risques que l'environnement peut faire courir à la santé<sup>63</sup>.

## B. La prise en compte directe de la protection du consommateur dans les procédures d'urbanisme et d'environnement

Pragmatiques, les politiques publiques d'urbanisme poursuivent en général d'abord l'objectif de dynamisation de l'économie territoriale. Développer les

56 Droit non explicitement inscrit dans la Convention EDH mais dégagé en s'appuyant sur des droits garantis par les articles de la Convention: art. 2 (*droit à la vie*), art. 8 (*droit au respect de la vie privée et familiale*), art. 1 du protocole n° 1 (*droit au respect de ses biens*). V. CEDH, 9 déc. 1994, *Lopez Ostra c/Espagne*, 1994, § 51, *GACEDH*, n° 3. V. F.-G. TRÉBULLE, Du droit à vivre dans un environnement sain, *Env.* 2005, comm. 29.

57 Par exemple en matière de risques naturels: CEDH, 28 févr. 2012, *Kolyadenko et autres contre Russie*, n° 17423/05. - CEDH, 20 mars 2008, *Budaieva et a. c/Russie*, *JCP*, 2008, I, 167, n° 2 obs. Sudre.

58 Cons. const. 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, *Loi relative aux OGM*, *AJDA*, 2008. 1614, note DORD; *D.*, 2009. 2448, obs. TRÉBULLE; CE, ass., 3 oct. 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931, Lebon 322; V. M. PRIEUR, Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, *Nouv. Cab. Cons. Const.*, 2014, n° 43, p. 7.

59 « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». D'autres articles de la Charte intéressent la protection des consommateurs: art. 7 (droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement) et art. 5 (principe de précaution).

60 V. dans cet ouvrage la contribution de S. ANDRÉ-PINA.

61 Comme en matière d'implantation de pylônes relais de téléphonie, sujet à la croisée de l'urbanisme et de la santé publique: CE, 19 juill. 2010, *Association du quartier Les hauts de Choiseul*, n° 328687, Lebon 333; *AJDA* 2010, 1453, et 2114, note DUBRULLE; *D.* 2010. 2468, obs. F. G. TRÉBULLE; CE, 8 oct. 2012, *Cne de Lunel*, n° 342423; Y. JÉGOUZO, La Charte de l'environnement, dix ans après, *AJDA*, n° 9/2015, p. 487.

62 Par ex. le principe de participation du public aux procédures d'aménagement ou d'urbanisme a gagné en effectivité: L. FONBAUSTIER, La participation du public, *AJDA*, n° 9/2015, p. 517.

63 CE, 26 fév. 2014, *Association Ban Asbestos France*, n° 351514, *RDI*, 2014, 331, obs. VAN LANG.

commerces, c'est offrir au consommateur des solutions... dans le but qu'il achète plus, ou mieux. Il ne faut donc pas se leurrer sur l'objectif. Mais même s'il reste dominant, cet objectif doit être nuancé. En lien avec les enjeux de santé publique, une dose de protection du consommateur a été intégrée aux politiques et procédures d'urbanisme. Cela permet de porter un regard neuf sur les fonctions de la ville et de mettre un peu à distance les politiques essentiellement destinées à soutenir la croissance économique. Ainsi, la protection du consommateur est devenue un objectif à prendre en considération dans la procédure d'autorisation d'ouverture des grandes surfaces commerciales (1). Répartir de manière équilibrée les commerces sur les territoires permet aussi d'améliorer l'offre dont dispose le consommateur (2). Il est de surcroît possible de protéger les terres agricoles susceptibles de permettre la production de denrées alimentaires saines (3) ou encore, malgré les réticences politiques, de limiter le caractère agressif de la publicité (4).

### **1. La protection du consommateur: objectif à prendre en considération dans la procédure d'autorisation d'ouverture des grandes surfaces commerciales**

Le contrôle de l'implantation des grandes surfaces commerciales (hyper et supermarchés) est apparu en France à la fin des années soixante dans une optique d'aménagement du territoire. C'est cependant la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat (« loi Royer »), qui a rendu visible et structuré la procédure dite « d'urbanisme commercial ». Bien que pavée des meilleures intentions, cette législation insérée dans le code de commerce a eu des effets très contrastés sur l'environnement. Si elle n'est pas entièrement en cause, on constate une dévitalisation de nombreux centres-villes, sauf exception pour certains secteurs d'activités ou certaines agglomérations<sup>64</sup>, et un assèchement des relations humaines qui s'y nouaient (symbolique des « volets clos »)<sup>65</sup>. L'une des raisons de cet échec tient au fait que longtemps les décisions des autorités délivrant les autorisations d'ouverture des grandes surfaces prenaient fort peu en compte l'impact des projets sur la qualité du cadre de vie à l'échelle d'un territoire. Cette dissociation a eu notamment pour conséquence la réalisation de nombreuses zones commerciales en périphérie des villes, souvent mal desservies en transport en commun, cerclées de parkings immenses et garnies de magasins à l'architecture minimaliste sinon médiocre.

C'est à la faveur de deux réformes réalisées en 2008 puis en 2014 sous la pression de la Commission européenne (pour éviter à la France une procédure d'infraction pour entrave à la liberté d'établissement)<sup>66</sup>, que le législateur a enfin infléchi l'esprit de la loi. Celle-ci va dès lors subir l'attraction du droit de

64 En dépit de la volonté affichée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1973 de veiller notamment « à ce que l'essor du commerce et de l'artisanat ne provoque l'écrasement de la petite entreprise ».

65 V. O. RAZEMON, *Comment la France a tué ses villes*, éd. Rue de l'Echiquier, 2016, 208 p.

66 Loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008 puis loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat et aux très petites entreprises: J.-F. JOYE, L'urbanisme



l'urbanisme et être entrelacée tant à ses principes qu'à certaines de ses procédures. Les conditions de dépôt comme d'appréciation des demandes d'autorisation ont été revues et il s'agit moins de s'attarder sur l'impact des projets sur les conditions d'exercice de la concurrence que sur l'impact des projets sur le développement durable. Si cette évolution est positive, on note cependant que l'article 1<sup>er</sup> de la loi « Royer », symbolique car il en fixe le cap, ne mentionne toujours pas l'objectif de protection des consommateurs. Il évoque au mieux le fait que le commerce et l'artisanat ont pour fonction de « *satisfaire les besoins des consommateurs* » ou encore qu'ils doivent contribuer à « *animer la vie urbaine ou rurale et améliorer sa qualité* » ce qui, sans exclure la protection du consommateur, ne focalise pas la loi sur cet objectif. Celui-ci n'apparaît pas non plus explicitement dans l'article L. 750-1 du code de commerce qui énumère pourtant différentes « exigences » auxquelles est soumise l'implantation des commerces dans la ville durable<sup>67</sup>. Néanmoins, à défaut d'être clairement énoncé au titre des objectifs généraux de la loi, l'objectif de protection des consommateurs est pris en considération au stade de la délivrance des autorisations.

#### **a. La prise en considération par les textes de l'objectif de protection du consommateur**

On doit d'abord rappeler que, sauf exception, lorsqu'un projet est soumis à autorisation d'exploitation commerciale au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce, le permis de construire tient lieu d'autorisation dès lors que la demande de permis a fait l'objet d'un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) ou de la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)<sup>68</sup>. Or, ces commissions statuent en prenant en considération quatre objectifs « techniques » fixés à l'article L. 752-6 du code de commerce<sup>69</sup> eux-mêmes détaillés en critères : l'aménagement du territoire<sup>70</sup>, le

---

commercial après la loi du 18 juin 2014 : un peu moins de commerce, un peu plus d'urbanisme, *AJDA*, n° 35, 2014, p. 1994 et s.

67 Exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de qualité de l'urbanisme, contribution à la modernisation des équipements commerciaux, au confort d'achat du consommateur, etc. (loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat).

68 Si elle est saisie d'un recours contre l'avis de la CDAC.

69 C. urb., art. L. 425-4 et c. commerce, art. L. 752-1 et s. O. BADOT, D. MORENO, *Commerce et urbanisme commercial: les grands enjeux de demain*, ed. EMS, 2016, 312 p. ; A. DUTOIT, S. ENCINAS, G. LE FOULER, *Aménagement commercial et cinématographique*, LexisNexis, 2018, 240 p.

70 L. 752-6, 1° : a) La localisation du projet et son intégration urbaine ; b) La consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement ; c) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral ; d) L'effet du projet sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone ; e) La contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité

développement durable<sup>71</sup>, la protection du consommateur et la contribution du projet en matière sociale (ce dernier étant facultatif à la différence des autres).

L'objectif légal de « protection des consommateurs » fut ainsi promu et placé en théorie au même rang que les autres objectifs. Depuis la réforme de 2014, il a même été étoffé. Selon le 3° de l'article L. 752-6, il est composé de quatre critères :

- a) L'accessibilité, en termes, notamment, de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie ;
- b) La contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la préservation des centres urbains ;
- c) La variété de l'offre proposée par le projet, notamment par le développement de concepts novateurs et la valorisation de filières de production locales ;
- d) Les risques naturels, miniers et autres auxquels peut être exposé le site d'implantation du projet, ainsi que les mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs.

Cette avancée est cependant très relative.

### **b. Une simple logique d'affichage?**

Premièrement, les objectifs énoncés au 3° de l'article L. 752-6 du code de commerce sont peu ambitieux. Leur énonciation ne se démarque pas franchement des critères énoncés pour l'aménagement du territoire ou le développement durable. Et le décret d'application de la loi n'a pas été d'un grand secours en apportant peu de précision<sup>72</sup>. Du reste, ce n'est que depuis le décret n° 2015-165 du 12 février 2015 que l'article R. 752-6 du code du commerce précise les éléments relatifs à l'objectif de protection des consommateurs que le porteur de projet doit fournir dans le dossier de demande d'autorisation. C'est toutefois un petit événement, car

---

propre dont la commune d'implantation est membre ; f) Les coûts indirects supportés par la collectivité en matière notamment d'infrastructures et de transports.

71 C. com., art. L. 752-6, 2° : a) La qualité environnementale du projet, notamment du point de vue de la performance énergétique et des émissions de gaz à effet de serre [...], du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés écoresponsables, de la gestion des eaux pluviales, de l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement ; b) L'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales ; c) Les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche. [...].

72 Selon l'article R. 752-6, 6° : « Le dossier comprend une présentation des effets du projet en matière de protection des consommateurs, incluant les éléments suivants :

- a) Distance du projet par rapport aux principales zones d'habitation de la zone de chalandise ;
- b) Le cas échéant, contribution du projet à l'amélioration du confort d'achat, notamment par un gain de temps et de praticité et une adaptation à l'évolution des modes de consommation ;
- c) Le cas échéant, description des mesures propres à valoriser les filières de production locales ;
- d) Evaluation des risques naturels, technologiques ou miniers et, le cas échéant, description des mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs ; ».

le précédent décret (2008)<sup>73</sup> avait négligemment omis de le faire, à la différence des éléments afférents aux autres objectifs légaux à poursuivre. La considération portée à la protection du consommateur au moment de la réforme de 2008 était donc factice.

Deuxièmement, les commissions doivent simplement «prendre en considération» les objectifs légaux. Cette notion étant éminemment souple, les commissions disposent d'un large pouvoir d'appréciation des projets<sup>74</sup>.

Troisièmement, en pratique, ces évolutions n'ont pour l'heure bouleversé ni la manière d'apprécier les projets par les CDAC (malgré la présence en leur sein de représentants de la protection des consommateurs)<sup>75</sup> ou la CNAC, ni la manière de juger les litiges. Sur ce dernier point, le principe posé par le juge administratif dans l'arrêt *Syndicat commercial et artisanal de l'agglomération Sénonaise, Société Sens distribution* de 2010<sup>76</sup> n'a pas été remis en cause. Dans cet arrêt, le Conseil d'État a disposé que «l'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être refusée que si, eu égard à ses effets, le projet contesté compromet la réalisation des objectifs énoncés par la loi». Ce qui signifie que la légalité des autorisations est quasiment présumée, tout opposant à un projet devant apporter la preuve contraire devant le juge administratif compétent<sup>77</sup>.

Cela explique sans doute qu'il n'y ait pas encore eu à ce jour – sauf omission de notre part – d'annulation de décisions d'autorisation d'aménagement commercial en ce qu'elles compromettraient frontalement et explicitement l'objectif légal de protection du consommateur. Les arguments des requérants en la matière sont souvent écartés rapidement, le contrôle du respect de l'objectif de protection des consommateurs apparaissant comme un maillon faible de la procédure contentieuse<sup>78</sup>. Quasi inoffensif, l'objectif est cependant de plus en plus mis en avant – et donc discuté – devant le juge administratif. Néanmoins, il ne suffit pas de le brandir, encore faut-il révéler son potentiel en étayant les requêtes. Il convient aussi d'inviter le juge à renouveler sa vision de la ville durable, parfois datée, ce qui conduit à faire preuve de mansuétude à l'égard des porteurs de projets. Par exemple, il a été jugé de manière contestable qu'il n'est pas porté atteinte à l'objectif de protection du consommateur alors même qu'aucune piste

73 Décret n° 2008-1212 du 24 novembre 2008.

74 Cette notion ne fait l'objet d'aucune définition. V. par analogie, la notion de prise en compte et ses souplesses, H. JACQUOT, *Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique*: Le Moniteur, 2<sup>e</sup> éd., 2013, p. 807.

75 C. com., art. L. 751-2.

76 CE, 4 oct. 2010, n° 333413, *RDI*, 2011, obs. Gillig, *Constr.-urb.*, 2010, n° 140, note RENAUX, *AJDA*, 2011, 659 note BOUYSSOU.

77 Les cours administratives d'appel en premier et dernier ressort (c. urb., art. L. 600-10). Le juge administratif exerce plus ou moins un contrôle du bilan en passant en revue les critères de l'article L. 752-6 du code de commerce.

78 Par ex. CE, 30 déc. 2013, *Société Frimont Bricolage*, n° 361219; CE, 17 juillet 2013, *SAS Distribution Casino France*, n° 363016, CE, 17 juillet 2013, n° 362757, *SAS Distribution Casino France*, M.-A. RENAUX, *Autorisations d'exploitation commerciale: panorama de jurisprudence, Constr.-urb.*, n° 1, 2014, Étude 1.

cyclable et de cheminement pour piétons n'a été prévue pour desservir une future grande surface située à 500 mètres du centre-ville<sup>79</sup>. Par ailleurs, une insuffisance de la variété de l'offre ne suffit pas à elle seule à justifier un rejet de la demande d'autorisation<sup>80</sup>. Autre écueil, il conviendrait que les commissions (CDAC et CNAC) motivent rigoureusement leur décision lorsqu'elles refusent une demande. Faute de quoi, le juge estime en général que la méconnaissance des dispositions de l'article L. 752-6 du code de commerce n'est pas établie<sup>81</sup>. En définitive, à la lecture des arrêts rendus, on observe que les critères en lien avec l'aménagement du territoire restent implicitement prééminents par rapport à ceux du développement durable ou de la protection du consommateur. Ces derniers sont plus difficiles à contrôler en termes d'effectivité (d'autant que l'argument de la création d'emplois avancé par l'enseigne ou l'argument de l'apport à l'animation économique locale d'un nouveau magasin pèsent en général psychologiquement et politiquement plus au moment de la prise de décision sur l'autorisation demandée que les inconvénients du projet en matière environnementale)<sup>82</sup>.

Cela étant, la protection du consommateur peut parfois résulter des autres objectifs de la loi « Royer ». Cela tient au fait que la distinction entre les différents objectifs légaux à poursuivre n'est pas aisée à faire, une porosité existant entre eux, certains pouvant paraître interchangeables<sup>83</sup>. Faute de mieux en l'état de la jurisprudence et des textes, cette porosité se révèle être la meilleure alliée de l'objectif de protection du consommateur. Il a d'ailleurs été considéré par la Haute juridiction qu'un projet qui améliore l'offre commerciale engendre une plus grande concurrence pour le bien du consommateur<sup>84</sup>. La méconnaissance de l'effet d'un projet sur l'animation de la vie urbaine (un des critères à considérer au titre de l'objectif d'aménagement du territoire) a pu être également constatée pour annuler une autorisation<sup>85</sup>. De surcroît, la réduction substantielle de la surface dédiée aux espaces verts ouverts aux visiteurs et l'abandon de la réalisation de jardins pédagogiques par rapport au projet initial sont des modifications d'un projet de centre commercial qui ont été considérées comme affectant l'intégration urbaine et l'insertion architecturale et paysagère, critères de l'objectif du développement

79 CAA de Douai, 28 sept. 2017, *Société Leptir*, n° 16DA01374. – Égal. v. CAA de Douai, 28 sept. 2017, *Société Carrefour Hypermarchés*, n° 15DA01562.

80 CAA de Douai, 28 sept. 2017, *Société Leptir*, *op. cit.*

81 CAA de Douai 23 mars 2017, *Société en nom collectif Jazz 1*, n° 15DA01552 -15DA01553. Égal. sur l'appréciation erronée des circonstances de l'espèce par la CNAC en lien avec le confort des consommateurs : v. CAA Lyon, 10 juill. 2018, *Sté la Colline*, n° 17LY00435.

82 Par ex. CAA de Douai, 28 sept. 2017, *Société Leptir*, n° 16DA01374, CAA de Lyon, 10 juillet 2018, *SAS Distribution Casino France*, n° 17LY00231.

83 Le juge administratif fait d'ailleurs le rapprochement entre les critères estimant, par exemple, que le sous-critère de l'accessibilité du projet et de sa localisation pourrait « *compte tenu de sa formulation* » relever de l'aménagement du territoire comme de la protection des consommateurs : CAA de Douai 23 mars 2017, *Société en nom collectif Jazz 1*, n° 15DA01552 -15DA01553.

84 CE, 26 juin 2013, *SAS Distribution Casino France*, n° 362452.

85 CAA de Nantes, 11 avril 2017, *SAS CSF et la SAS Carrefour Property France*, n° 15NT01757.

durable, justifiant l'annulation d'une autorisation<sup>86</sup>. Enfin, une demande d'autorisation a pu être légalement refusée car un projet ne favorisait pas l'utilisation des modes alternatifs de déplacement et ne présentait pas d'effets positifs suffisants au regard des objectifs fixés par le législateur en matière d'environnement, de qualité paysagère et de développement durable<sup>87</sup>. La protection du consommateur-utilisateur de l'espace urbain n'est donc pas toujours sacrifiée. Cet effet ricochet le prouve, même si on est encore loin du compte.

Pour finir, on peut regretter que la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi « ELAN ») n'ait pas apporté beaucoup d'avancées directes en faveur de la protection du « consommateur-utilisateur » de l'espace urbain tandis qu'elle a pourtant pris la mesure du besoin crucial de revitaliser les centres-villes<sup>88</sup>, faisant écho à des réflexions déjà menées à l'échelle européenne<sup>89</sup>. Elle innove cependant afin de donner davantage de crédit aux informations transmises aux CDAC par les demandeurs d'une autorisation d'exploitation commerciale et de permettre aux membres des commissions d'évaluer plus « finement » les projets. L'article L. 752-6 du code de commerce dispose désormais que la commission se prononce au vu d'une analyse d'impact du projet, produite par le demandeur et réalisée par un organisme indépendant habilité par le préfet de département. Cette analyse ne porte certes pas explicitement sur les effets du projet sur la protection du consommateur mais elle est destinée, entre autres objectifs, à mieux évaluer les effets du projet sur l'animation et le développement économique du centre-ville de la commune d'implantation et des communes limitrophes. Plus encore, le demandeur doit démontrer, dans l'analyse d'impact, qu'aucune friche existante en centre-ville ne permet l'accueil du projet envisagé. À supposer qu'elle soit bien conforme à la liberté d'établissement au sens du droit de l'Union européenne, cette mesure ne peut qu'inviter tant les CDAC que le juge à être plus exigeants envers le demandeur d'une autorisation d'ouverture d'une grande surface afin qu'il démontre précisément et effectivement l'adéquation de son projet aux objectifs légaux. Réelles, bien que lentes ou encore peu effectives, ces évolutions méritent d'être reconnues à l'aube d'une nouvelle ère pour l'aménagement urbain laquelle,

86 CAA de Douai, 12 juillet 2018, *SAS Cora*, n° 17DA01691.

87 Étant de surcroît proche d'un site exposé à des risques industriels, favorisant l'étalement urbain, le tout sans contribuer à l'animation urbaine : CE, 23 déc. 2010, *SARL Élysées Vernet*, n° 337268.

88 Cette loi a repris à son compte une partie des dispositions consensuelles (fruit d'un groupe de réflexion transpartisan) qui figuraient dans une proposition de loi sénatoriale portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs (n° 460 - 2017-2018). Elle instaure des « opérations de revitalisation de territoire » (ORT) mises en œuvre par un dispositif conventionnel destiné notamment à lutter contre la vacance des logements et des locaux commerciaux (L. 303-2 du CCH). Par dérogation à l'article L. 752-1 du code de commerce, les projets dont l'implantation est prévue dans une ORT ne sont pas soumis à autorisation d'exploitation commerciale (c. comm., art. L. 752-1-1).

89 Commission européenne, *Plan d'action européen pour le commerce de détail* (COM) 13, 31 janv. 2013.

sans toujours poursuivre directement sa protection, peut servir les intérêts du consommateur.

## **2. Parvenir à une répartition équilibrée de l'offre commerciale territoriale**

Parvenir à une répartition équilibrée de l'offre commerciale sur un territoire est une mission ancienne des autorités publiques. Elle a d'abord relevé de l'État au moyen de la politique d'urbanisme commercial des années 1970-1980 et des dispositifs financiers de soutien spécifique au commerce de proximité<sup>90</sup>. Puis, petit à petit, c'est devenu une compétence des collectivités décentralisées en vue notamment de dynamiser les centres-villes. On peut citer à cet égard le rôle que peuvent tenir la planification urbaine, les procédures d'aménagement ou encore le droit de préemption.

### **a. Planification urbaine et protection des consommateurs**

Des différents outils juridiques et stratégiques mobilisables, c'est incontestablement en la planification urbaine que le législateur a placé ses plus grands espoirs d'orientation de la localisation des commerces sur un territoire<sup>91</sup>. Les documents d'urbanisme peuvent dans ce but fixer des servitudes administratives qui vont limiter le droit de propriété et la liberté d'établissement, notamment en vue de permettre le retour des commerces en centre-ville. La Cour de Justice de l'Union européenne a du reste accueilli favorablement cette possibilité en dépit du fait que la directive « Services » 2006/123 s'applique aux activités du commerce de détail, pourvu que les autorités compétentes respectent un certain nombre de conditions bien connues en droit de l'Union européenne<sup>92</sup>.

Les documents de planification urbaine peuvent contribuer à l'amélioration du cadre de vie du consommateur en poursuivant des objectifs généraux : aménagement, transports et déplacements, mise en valeur des paysages, etc. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) sont en ce sens pourvus de nombreuses attributions<sup>93</sup>. Le code de l'urbanisme permet aussi à ces documents de poursuivre des objectifs en lien direct avec le commerce. Le règlement du PLU peut notamment identifier ou délimiter des

90 Tel le FISAC : fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (créé en 1989, il existe toujours).

91 Le lien entre la planification d'urbanisme et celle du commerce a été introduit par la loi SRU du 13 décembre 2000.

92 La directive « Service » ne s'oppose pas à ce que l'accès aux activités de service (commerce de détail) soit limité en ayant notamment recours à un plan d'urbanisme ou d'aménagement en vue de maintenir le dynamisme du centre-ville dès lors que les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité sont remplies (CJUE, 30 janvier 2018, C31/16, *Visser Vastgoed Beleggingen BV / Raad Van de Gemeente Appingedam*).

93 Attributions définies dans le code de l'urbanisme et précisées par les pièces internes de ces documents : c. urb., art. L. 151-1 et s. (PLU) ; art. L. 141-1 et s. (SCOT).

quartiers dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale – notamment les commerces de détail – ou encadrer le changement de destination des commerces de proximité<sup>94</sup>. En outre, une attention particulière est désormais accordée à l'amélioration de la qualité des « entrées de ville ». Il s'agit d'espaces peu fonctionnels situés en limite d'agglomération où s'étalent de vastes parkings autour des bâtiments commerciaux. Certes, une profusion de biens est proposée à la vente, mais c'est souvent sans véritable prise en compte du confort d'achat du consommateur. La requalification de ces espaces est donc devenue un objectif important<sup>95</sup>. Le PLU comme le SCOT peuvent décider d'imposer des mesures destinées à sécuriser les accès aux commerces et à mieux intégrer au paysage l'architecture des bâtiments<sup>96</sup>.

Pour pouvoir poursuivre les différents objectifs précités, certaines « pièces » des documents d'urbanisme ont été adaptées. Ainsi, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCOT doit définir les localisations préférentielles des commerces « *en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture*<sup>97</sup> ». Le SCOT doit également comprendre un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable. La loi « ELAN » du 23 novembre 2018, qui a rendu obligatoire ce document interne au SCOT, a notamment mis l'accent sur le soin à apporter au maintien du commerce de proximité dans les centralités urbaines et à la limitation des flux de marchandises. Elle a renforcé aussi la possibilité de conditionner l'implantation des commerces en fonction de l'existence d'une desserte par les transports collectifs et de son accessibilité aux piétons et aux cyclistes<sup>98</sup>. En l'absence de SCOT, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) d'un PLU intercommunal (PLUI) prennent le relais et comprennent les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal que le code de l'urbanisme réserve au SCOT.

94 C. urb., art. L. 151-16, R. 151-27, R. 151-28.

95 Depuis 1995 seulement, mais renforcé à plusieurs reprises (v. loi « Barnier » n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement qui a créé une servitude de reculement censée éloigner l'implantation des commerces des voies à grande circulation : c. urb., art. L. 111-6 et L. 111-7).

96 C. urb., art. L. 101-2, 2°; DOO du SCOT : c. urb., art. L. 141-5, 2°; OAP du PLU : art. L. 151-7 et R. 151-6.

97 C. urb., art. L. 141-16.

98 C. urb., art. L. 141-17.

Cependant, l'application des règles issues des documents d'urbanisme aux projets de construction de commerces n'est pas très stricte. D'une part, le Conseil d'État a rappelé que le SCOT, notamment en matière de commerce, doit, sauf exception prévue par la loi, se borner à fixer des orientations et des objectifs<sup>99</sup>. D'autre part, en l'état du droit, les autorisations d'urbanisme commercial doivent être seulement compatibles<sup>100</sup> avec le SCOT, et non conformes<sup>101</sup>. Les cas d'annulation d'une autorisation d'équipement commercial pour motif d'incompatibilité avec le schéma sont certes très peu nombreux, mais intéressants à observer, car ils ont parfois trait au confort d'achat du consommateur. Par exemple, un projet de construction d'une grande surface a été jugé incompatible avec l'objectif du SCOT de promouvoir le commerce de proximité et de centre-ville<sup>102</sup>.

### **b. Le droit de préemption en périmètre de sauvegarde du commerce de proximité**

Ce droit de préemption a été créé par la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises<sup>103</sup> à partir du constat que les commerces traditionnels ont tendance à disparaître de certains quartiers (boulangerie, boucherie, etc.) au profit, faute de repreneurs, de commerces prétendument moins « nobles » ou socialement moins attractifs (restauration rapide, téléphonie, etc.). Or, les élus voudraient pouvoir parfois les repousser. Du point de vue procédural, et en bref, le conseil municipal (ou son délégataire) peut, par délibération motivée, délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité à l'intérieur duquel sont soumises au droit de préemption les aliénations à titre onéreux de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux et également de terrains portant ou destinés à porter des commerces. Le titulaire du droit de préemption doit rétrocéder le fonds, le bail ou le terrain préempté à une entreprise dans le délai de deux ans à compter de la prise d'effet de l'aliénation à titre onéreux. Le but est de préserver et promouvoir la diversité de l'activité commerciale et artisanale dans le périmètre concerné<sup>104</sup>. Ce droit de préemption est néanmoins peu utilisé par les communes. Il faut dire que sa mise en œuvre est source de difficultés du fait de l'immixtion périlleuse des collectivités publiques

99 CE, 11 juill. 2013, *Société Sodigor*, n° 353880, CE, 12 déc. 2012, *Société Davalex*, n° 353496, *AJDA*, 2013, 416, note BOUYSSOU. Égal. CAA de Lyon, 10 juillet 2018, *SAS Distribution Casino France*, n° 17LY00231.

100 Sur la notion de compatibilité (divergences possibles avec la règle supérieure, sans la remettre en cause fondamentalement) : CE, 18 déc. 2017, *Le regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise*, n° 395216 : *Constr-urb.*, n° 2-2018, comm. SANTONI, n° 16.

101 V. c. urb. art. L. 142-1 et c. commerce, art. L. 752-6, al. 1.

102 CE, 9 mai 2011, *SCI Le Parc Alfred Daney*, n° 332642. V. égal., CE, 28 sept. 2005, *Société Sumidis, Société Coco fruits*, n° 274706, *Rec.* p. 399, *RDI*, 2005, 464, obs. SOLER-COUTEAUX.

103 Ce droit a été ensuite étendu par différentes lois en 2008 et 2014 notamment : v. F. PRIET, H. JACQUOT, *Droit de l'urbanisme, op. cit.*, n° 570.

104 C. urb., art. L. 214-1 et s., R. 214-1 et s.



dans le jeu des affaires commerciales (risque d'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, risque d'engagement hasardeux des dépenses publiques)<sup>105</sup>.

### 3. Contribuer au développement d'une offre alimentaire de qualité

Proposer au consommateur des produits alimentaires sains est une préoccupation sociale croissante. Si la règle d'urbanisme peut y contribuer en protégeant les terres agricoles ou naturelles, elle n'a toutefois pas pour objet de réglementer une activité économique et d'imposer le mode de gestion ou de culture des produits<sup>106</sup>. Il revient néanmoins aux rédacteurs des PLU (*in fine* aux élus locaux) de classer en zones agricoles (dites « zones A ») les secteurs des communes à protéger dans l'intérêt général en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres<sup>107</sup>. La délibération ayant approuvé ou révisé un plan à cet effet peut être contestée devant le juge administratif. Celui-ci exerce un contrôle restreint. Il peut estimer que la collectivité compétente a commis une erreur manifeste d'appréciation dans la détermination du zonage ou qu'elle a fondé sa décision sur des faits matériellement inexacts<sup>108</sup>. La valeur agricole des terres ou de la richesse du sol, la présence d'un savoir-faire agricole local, d'une appellation d'origine protégée ou, de manière générale, d'une agriculture raisonnée ou répondant à un cahier des charges censé garantir une certaine qualité de culture sur des terres locales, sont des critères que les rédacteurs du PLU ou le juge peuvent prendre en compte pour apprécier le classement.

Le code de l'urbanisme permet par ailleurs de protéger les appellations d'origine. Certes, celles-ci servent d'abord la promotion par l'image des productions locales. Mais si elles ne garantissent pas que les produits soient « bio » ou que leur consommation soit toujours bonne pour la santé, elles sont en principe le gage d'une certaine qualité de production. Par exemple, s'ils prévoient une réduction des espaces agricoles, le PLU et le SCOT ne peuvent être approuvés qu'après avis de la chambre d'agriculture et de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée<sup>109</sup>. De plus, le ministre chargé de l'agriculture peut être amené à donner son avis sur les projets de construction pouvant porter atteinte à l'aire ou aux conditions de production, à la qualité ou à l'image du produit d'appellation d'origine contrôlée<sup>110</sup>. La protection des terres

105 D. MORENO, Le droit de préemption commercial, cinq ans après, *BJDU*, 5/2012, p. 339; C. DEL CONT et J.-F. STRUILLOU, De l'immeuble aux meubles. L'application du droit de préemption aux biens commerciaux, *DAUH*, 2006, n° 10, p. 79.

106 Par ex., analogie avec la réglementation de l'exploitation d'une carrière: CE, 29 avril 1998, *Soc. Cosson*, n° 168895.

107 C. urb., art. R. 151-22. Les autorités compétentes déterminent aussi les conditions dans lesquelles certaines constructions seront possibles par exception sur ces zones agricoles.

108 CE, sect., 23 mars 1979, *Cne de Bouchemaine*, *Rec.* p. 127. - CE, 22 mai 1996, *Cité de sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier*, *Dr. adm.*, 404, note. D. P.

109 C. rural, art. L. 112-3, c. urb., art. R. 153-6, art. R. 143-5.

110 C. urb., art. R. 423-65.

agricoles est par ailleurs renforcée en l'absence de document d'urbanisme local. Ainsi, lorsqu'un projet de construction ou d'aménagement altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une zone agricole protégée<sup>111</sup> située dans un territoire non couvert par un PLU, la décision prise sur la demande d'autorisation de construire ne peut intervenir qu'après avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation agricole<sup>112</sup>.

Malgré ces rapprochements, la législation de l'urbanisme reste encore assez hermétique aux législations relatives aux appellations d'origine, aux mentions valorisantes ou aux signes de qualité des productions, lesquelles relèvent pour l'essentiel du code de la consommation ou du code rural et de la pêche maritime. D'une part, les avis évoqués précédemment sont des avis simples. D'autre part, le juge administratif est encore attaché à l'indépendance des législations. Dans une affaire, les requérants souhaitant obtenir l'annulation du permis de construire un parc éolien – dont l'impact paysager posait question – avaient fait valoir que la protection de l'environnement du secteur géographique en cause était indispensable au maintien d'une appellation d'origine contrôlée, mettant en avant la définition que donne le code de la consommation de l'appellation d'origine<sup>113</sup>. Ce moyen a été jugé inopérant eu égard à l'indépendance des législations relatives respectivement à la promotion des appellations d'origine contrôlée et aux autorisations d'urbanisme, le juge ajoutant cependant « *qu'en en tout état de cause, l'appellation d'origine contrôlée d'une production viticole repose sur la qualité d'un terroir et celle du vin qui y est produit et élevé et non sur le seul aspect visuel offert par le paysage*<sup>114</sup> ».

#### 4. Limiter l'agressivité de l'affichage publicitaire

Tout individu, consommateur en puissance, est la cible de la publicité<sup>115</sup>. Celle-ci a largement envahi nos existences malgré son encadrement ancien par une législation nationale dont les finalités sont de protéger le cadre de vie tout en garantissant la liberté d'expression<sup>116</sup>. Les préoccupations de protection du paysage

111 Créée en application de l'article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime.

112 C. urb., art. R. 425-20. Également, le règlement national d'urbanisme (RNU) prévoit en dehors des parties urbanisées des communes la possibilité pour le préfet (État) de refuser un projet s'il est de nature à compromettre les activités agricoles ou forestières, notamment en raison de la valeur agronomique des sols ou de l'existence de terrains faisant l'objet d'une délimitation au titre d'une appellation d'origine contrôlée ou d'une indication géographique protégée (c. urb., art. R. 111-14).

113 Définition de l'article L. 431-1 du code de la consommation.

114 CAA de Marseille, 7 mai 2010, *Hervé A et M<sup>me</sup> Bernadette A, SCI Domaine de Saint Jamme et a.*, n° 08MA02052.

115 79 % des Français interrogés la trouveraient « envahissante », CB News, étude de l'agence Australie et Ipsos, 14 nov. 2007 citée par Y. JEGOUZO, P. PLANCHET, *La réforme de la publicité extérieure*, GRIDAUH, juin 2012, p. 16.

116 La législation sur les publicités, enseignes et pré-enseignes relève du code de l'environnement et non du code de l'urbanisme. V. c. env., articles L. 581-1 et L. 581-2. Elle remonte à la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse puis à la loi du 27 janvier 1902 qui distingua l'affichage à finalité commerciale de l'affichage d'opinion.

étant grandissantes, comme ceux de la tranquillité publique, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement a accru les compétences des collectivités décentralisées pour élaborer le règlement local de publicité (RLP)<sup>117</sup>. Ce document de planification de l'affichage publicitaire sur le territoire communal ou intercommunal permet de soumettre toutes les enseignes à autorisation, le maire (et non plus le préfet) héritant alors des principales compétences en la matière<sup>118</sup>. Le RLP présente aussi l'avantage d'adapter la réglementation nationale aux spécificités locales et d'édicter des règles plus restrictives. Il peut aussi limiter la pollution lumineuse<sup>119</sup>.

## Conclusion

Les collectivités publiques disposent désormais d'outils juridiques conséquents permettant de mieux protéger le consommateur. Celui-ci ne saurait demeurer un passager clandestin des politiques d'urbanisme. L'action des collectivités est d'autant plus souhaitable qu'émergent des enjeux « d'alter-consommation » lesquels invitent à repenser le fonctionnement des villes dans une optique plus humaine<sup>120</sup>. Pouvoir consommer des produits sains, accéder à une offre de biens et services qui n'exige pas de multiples déplacements, tenir compte du développement du commerce à distance (e-commerce), privilégier les modes « doux » de transport, susciter l'économie circulaire, vivre dans des lieux moins bruyants, plus végétalisés, consommer ou produire une énergie renouvelable, etc., sont des exemples de défis à relever. Il est possible aussi de s'inspirer de la réglementation de certains pays voisins, en attendant une mise à niveau du droit européen<sup>121</sup>. De manière moins hypothétique, il serait utile que les usagers ou habitants des territoires s'impliquent davantage dans la séquence d'élaboration des projets d'aménagement (via la procédure de concertation préalable ou l'enquête publique). À ce titre, la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 a étendu le droit d'initiative du public à proposer au préfet l'organisation d'une

117 Y. JEGOUZO, La nouvelle répartition des rôles entre l'État et les collectivités territoriales dans l'élaboration des règles de publicité, *AJDA*, 2012. 1778; J.-Ph. STREBLER, Le droit des enseignes après le décret du 30 janvier 2012. Une réglementation excessivement restrictive?, *AJDA*, 2013 p. 2527.

118 Les installations font l'objet d'une déclaration ou d'une autorisation préalable; en mairie ou en préfecture: c. env., art. L. 581-14 à L. 581-14-3, R. 581-72 et s.

119 V. c. env., art. R. 581-75.

120 V. ADEME, *Quelles villes pour demain?*, fév. 2018, Coll. Clés pour agir, 31 p.; I. FEIX, S. MARQUET, E. THIBIER, *Aménager avec la nature en ville*, Coll. Expertises, ADEME, 2017, 104 p. ADEME, OREE, INDDIGO, *Économie Circulaire: un atout pour relever le défi de l'aménagement durable des territoires*, Coll. Expertises, Livre blanc, 2017, 100 p.

121 V. recommandation n° 2 du rapport du CGEDD, précité, p. 63: « [...] prendre l'initiative d'une concertation avec les États membres et les services de la Commission européenne visant à définir les conditions d'un meilleur équilibre dans la prise en compte des principes de libre concurrence, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de protection du consommateur ».

concertation préalable que le maître d'ouvrage public devra réaliser<sup>122</sup>. Il ne serait également pas superflu d'enrichir le contenu des études d'impact, pièce cardinale de l'évaluation environnementale des projets d'aménagement ou d'équipement, de données qualitatives ayant trait à la protection du consommateur<sup>123</sup>. Ces mesures contribueraient à rendre le standard du développement durable plus effectif<sup>124</sup>. Sans même modifier une virgule du code de la consommation, l'influence de ce dernier serait ainsi attestée, à condition de se satisfaire de l'interprétation extensive retenue ici de la définition du consommateur; et assumer le fait que le droit de l'urbanisme et le droit de la consommation cultivent un certain penchant pour l'universalisme.

Par ailleurs, ainsi qu'on l'a décrit, lorsque l'on s'interroge sur la place et le rôle du consommateur dans l'espace urbain, nous assistons à la mutation de la figure ou du statut du consommateur. Celui-ci ne saurait rester dans la position de la partie faible qui subit ou de la victime d'un système économique. Si le droit doit le protéger, le consommateur doit aussi se protéger (à travers la préservation de sa qualité de vie en faisant évoluer ses comportements consuméristes excessifs) et doit en outre contribuer à protéger d'autres intérêts impérieux qui conditionnent son existence (comme l'environnement). Citoyen responsable, il est souhaitable qu'il joue un rôle actif. Acteur politique au potentiel d'influence individuel et collectif de la transformation sociale, le consommateur est ainsi une partie forte qui s'ignore.

---

122 Droit au profit (notamment) des citoyens ou des associations de protection de l'environnement agréées: c. env., art. L. 121-17 et s.; L. SANTONI, *Encore des corrections en matière d'évaluation environnementale* et de « participation du public », *Constr.-urb.*, n° 4-2018, comm. 49.

123 C. env., art. R. 122-4 et R. 122-5.

124 C. CANS, *Le développement durable en droit interne: apparence du droit et droit des apparences*, *AJDA*, 2003, n° 5, p. 210-218.