

# Opération de Revitalisation des Territoires et mesures relatives à l'aménagement commercial

Séminaire ELAN

6 septembre 2019



Frédéric TAHIER - Chargé de mission planification  
Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre  
de vie (DHUP/QV3)



MINISTÈRE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES  
ET DES RELATIONS  
AVEC LES  
COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES

# Objectif de l'ORT

L' article 157 de la loi ELAN instaure les ORT pour permettre aux collectivités locales de porter un projet global de territoire tournée prioritairement vers la revitalisation du centre-ville de l'agglomération :

- Intervention sur l'habitat (volet obligatoire), notamment : lutte contre l'habitat dégradé ou indigne et contre la vacance
- Production de logements attractifs (retour des familles en ville) et adaptés pour les personnes âgées
- **Maintien de l'offre de commerces, de services et d'équipements**
- Valorisation du patrimoine et des paysages
- Développement des mobilités au sein d'une ville inclusive

# L'ORT : un cadre partenarial intégrateur

Deux principes :

- **L'approche intercommunale** des stratégies urbaines, commerciales et de l'habitat : le centre-ville au cœur du projet et le développement harmonieux de sa périphérie
- Un **projet d'intervention coordonné** ; plusieurs dimensions, formalisé dans une convention : légitimité « politique » et visibilité pour mobiliser les financeurs.

Signataires : l'EPCI, la ville principale de l'EPCI, l'État et ses établissements publics, toute personne publique ou privée intéressée, d'autres communes volontaires (à la signature de l'ORT ou ultérieurement).

Une direction de projet : transversalité, gouvernance simplifiée, fluidité de l'action publique.

# Contenu de la convention d'ORT

- Objet et calendrier prévisionnel : 5 ans recommandée.
- Éléments de diagnostic au choix des collectivités, et premières orientations de la stratégie de revitalisation.
- Délimitation, dans un premier temps, d'au moins un secteur d'intervention : centre-ville de la ville principale de l'EPCI.
- Description des actions prévues dans ces secteurs d'intervention, dont une concernant l'amélioration de l'habitat.
- Conditions pour déléguer ces actions à des opérateurs.
- Engagement des partenaires, gouvernance, animation, pilotage, coordination, évaluation des actions, association du public.

**La convention sera enrichie dans le temps par voie d'avenant**

# Elaboration de l'ORT : les étapes clés

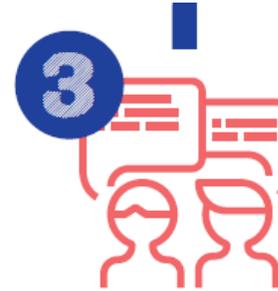
## 4 ÉTAPES POUR CONSTRUIRE UNE ORT



Définir un projet de revitalisation du territoire et les parties prenantes



Préciser le contenu de la convention (durée, secteurs d'intervention, calendrier, financements et gouvernance)



Faire délibérer l'intercommunalité, la ville principale voire les autres communes volontaires



Signer la convention d'ORT avec l'ensemble des partenaires puis la publier

Action cœur de ville et ORT

# Homologation de la convention-cadre Action cœur de ville en convention d'ORT

Signature de la convention cadre : début de la phase d'initialisation

## Phase d'initialisation du programme ACV : de 1 à 18 mois



En cours de phase d'initialisation : homologuer **dès que possible** en convention ORT :

- 1) le comité local se réunit
- 2) le pdt de l'EPCI et le maire de la ville principale écrivent au préfet et demandent l'homologation
- 3) le préfet constate que c'est possible et publie l'arrêté



Ou bien en fin de phase d'initialisation : avenant à la convention valant convention d'ORT : délibération des instances et signatures



# Homologation de la convention-cadre Action cœur de ville en convention d'ORT

## *Procédure normale*

- L'homologation de la convention-cadre Action Cœur de Ville en convention d'ORT s'effectue dans le **cas général** par voie d'avenant à **l'issue de la phase d'initialisation** du programme, dès lors que figurera dans la convention l'ensemble des éléments d'une ORT prévus dans la loi.

# Homologation de la convention-cadre Action cœur de ville en convention d'ORT

## ***Procédure accélérée : homologation pouvant s'effectuer en phase d'initialisation. Pour cela :***

Un courrier au préfet du département, à l'initiative du comité local de projet, co-signé par le pdt de l'EPCI, le maire de la ville principale et tout maire concerné par les actions matures + convention ACV + relevé de décision du comité de projet qui :

- Confirme la stratégie de territoire définie dans la convention ACV.
- Confirme /précise le périmètre des secteurs d'interventions.
- Liste les actions matures favorisant l'attractivité du centre-ville.

Le préfet, après consultation du comité régional financier, constate la présence de l'ensemble des éléments d'une ORT (L.303-2 du CCH) et confirme par arrêté que la convention cadre ACV vaut convention d'ORT.

# Lien entre projet de territoire et ville principale du projet au sein de l'EPCI

## **Cas spécifique de communes Action cœur de ville**

Lorsque plusieurs communes d'un EPCI souhaitent s'engager dans une ORT et qu'une ou plusieurs d'entre elles font partie du programme ACV, la loi ELAN impose qu'elles signent une seule convention d'ORT.

**=> Si la ou les villes du programme ACV souhaitent continuer d'individualiser leur convention cadre-ACV, il est possible qu'elles signent ensemble une convention d'ORT chapeau :**

- 1) Décrivant les éléments communs du territoire de l'EPCI donnant de la cohérence au projet global + stratégie de territoire
- 2) Reprenant le contenu nécessaire à l'ORT de chacune des conventions cadre ACV avec les éléments propres à chacune des villes en matière de secteur(s) d'intervention et d'actions matures

# Définition du périmètre de l'ORT et des secteurs d'intervention

# Lien entre projet de territoire et ville principale du projet au sein de l'EPCI (suite)

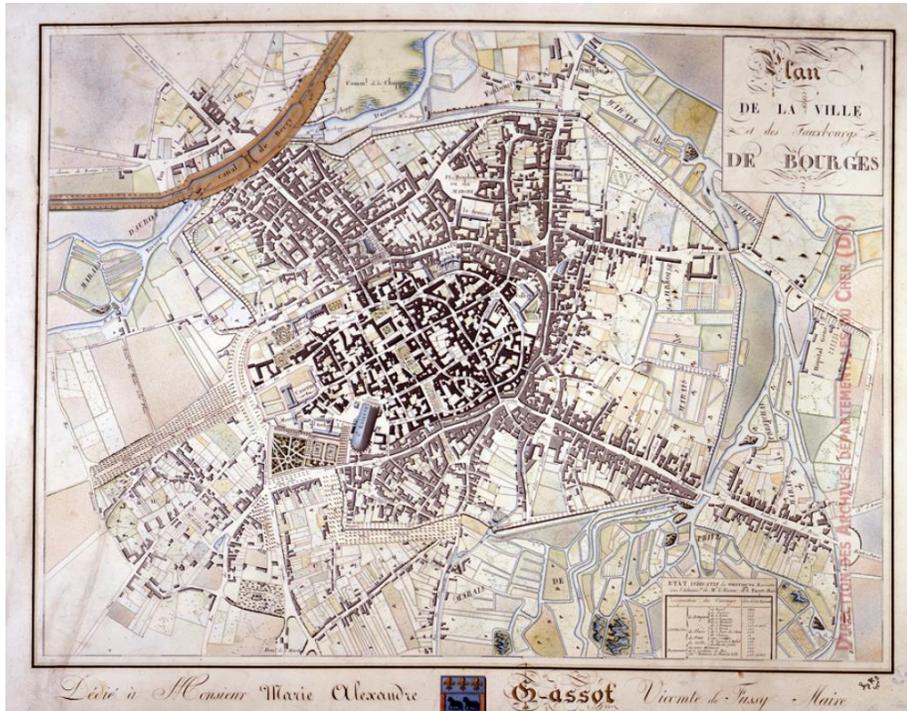
Article 157 de la loi ELAN : la convention doit délimiter « *le périmètre des secteurs d'intervention, parmi lesquels figure nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre signataire. Ce périmètre peut également inclure un ou plusieurs centres-villes d'autres communes membres de cet établissement.* »

=> **Une seule ORT par EPCI associant obligatoirement la ville principale** qui doit développer des actions sur son centre-ville. Il est possible d'inclure un ou plusieurs centres-villes d'autres communes membres de cet EPCI.

Lorsque plusieurs communes d'un EPCI souhaitent s'engager dans une ORT, les services déconcentrés de l'État les accompagnent pour formaliser un projet commun qui s'exprimera dans une unique convention d'ORT. Leur rôle est de faciliter le dialogue entre ces collectivités.

# La définition des secteurs d'intervention

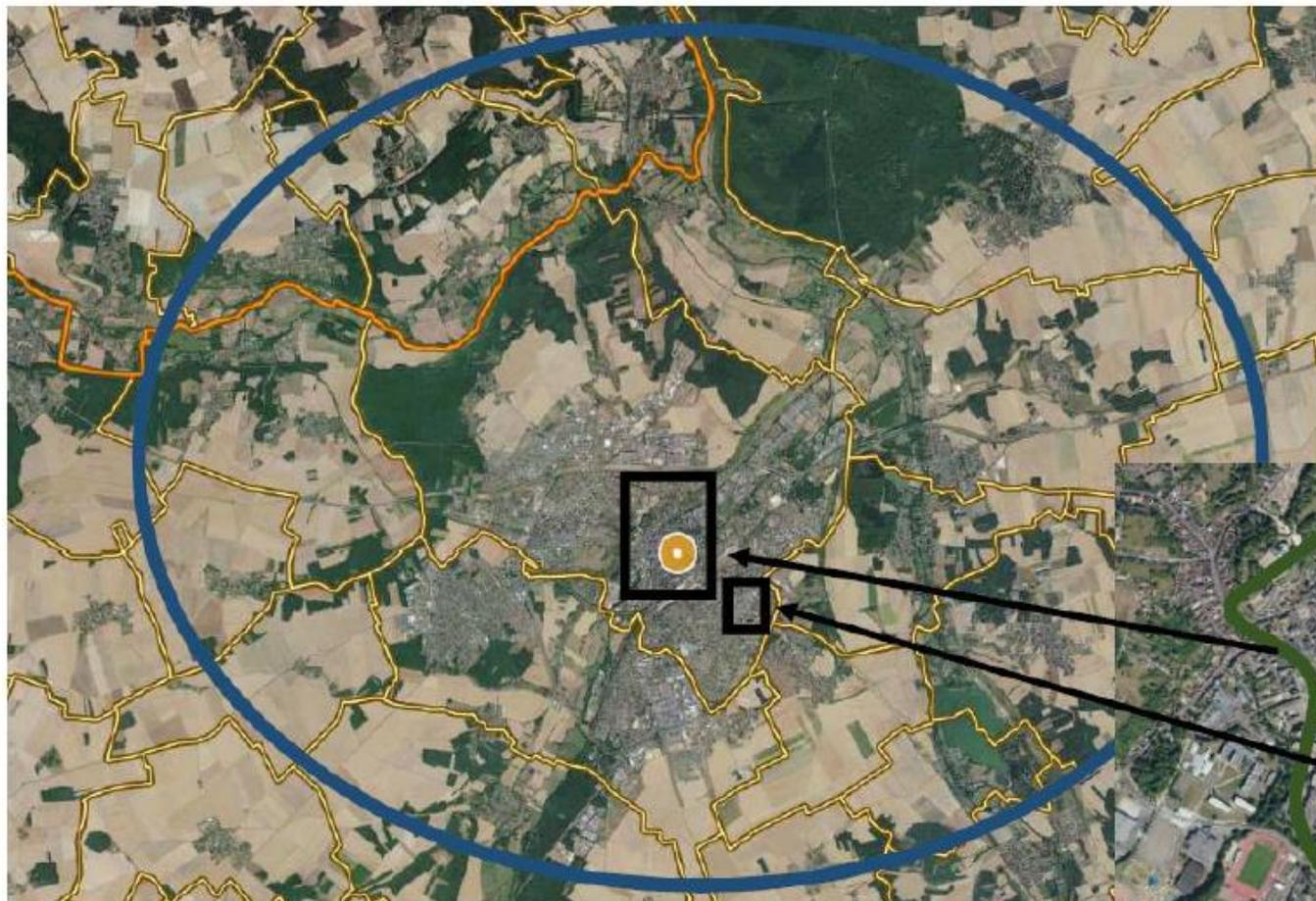
Un ou plusieurs secteurs d'intervention dont l'un concerne nécessairement le centre-ville de la ville principale



## *Eclairage*

Identification du périmètre du centre-ville à l'échelle locale par un « **faisceau d'indices** » faisant sens : l'**histoire** des lieux, ses **fonctions symboliques**, la forme et l'âge du **bâti**, sa densité, ses **fonctions de centralité** et son **rayonnement** au sein du bassin de vie, etc. Selon les villes, ce centre est un espace homogène ou constitué en plusieurs parties du fait du relief (ville haute et ville basse) de frontières naturelles ou d'infrastructures (autoroute, voie ferrée).

D'autres secteurs d'intervention possibles (détachés ou contigus du centre-ville) identifiés dans la stratégie de revitalisation du centre de la ville principale : renforcement de polarités liées au centre-ville (pôles gares, polarités administratives..) ; centre-villes des villes secondaires



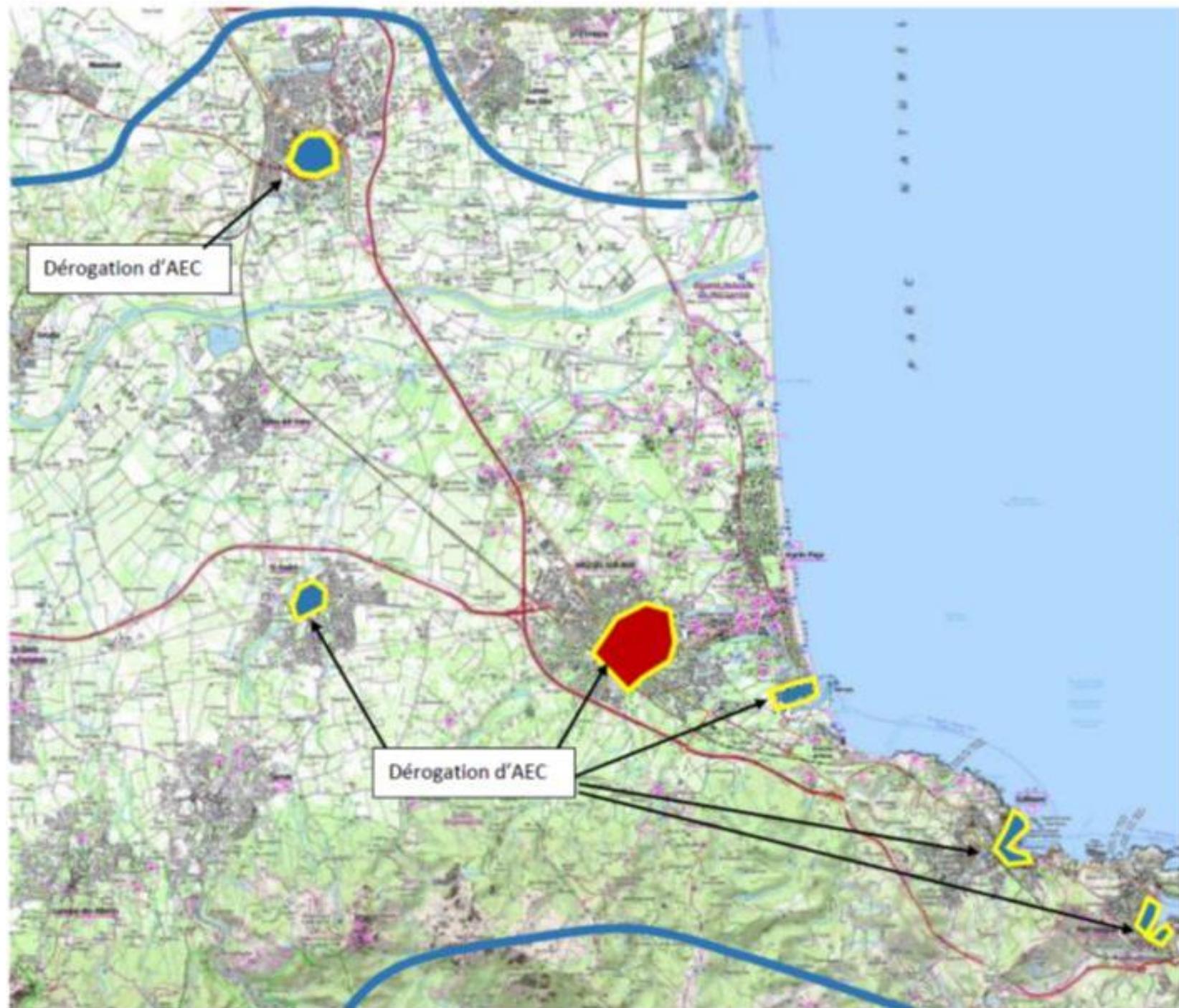
**SECTEURS  
D'INTERVENTION DE  
L'ORT : LE CENTRE-VILLE  
DE LA VILLE PRINCIPALE  
ET D'EVENTUELS AUTRES  
SECTEURS D'ACTIONS**

**PERIMETRE DE LA STRATEGIE TERRITORIALE : TOUT OU  
PARTIE DE L'EPCI SIGNATAIRE DE LA CONVENTION D'ORT**

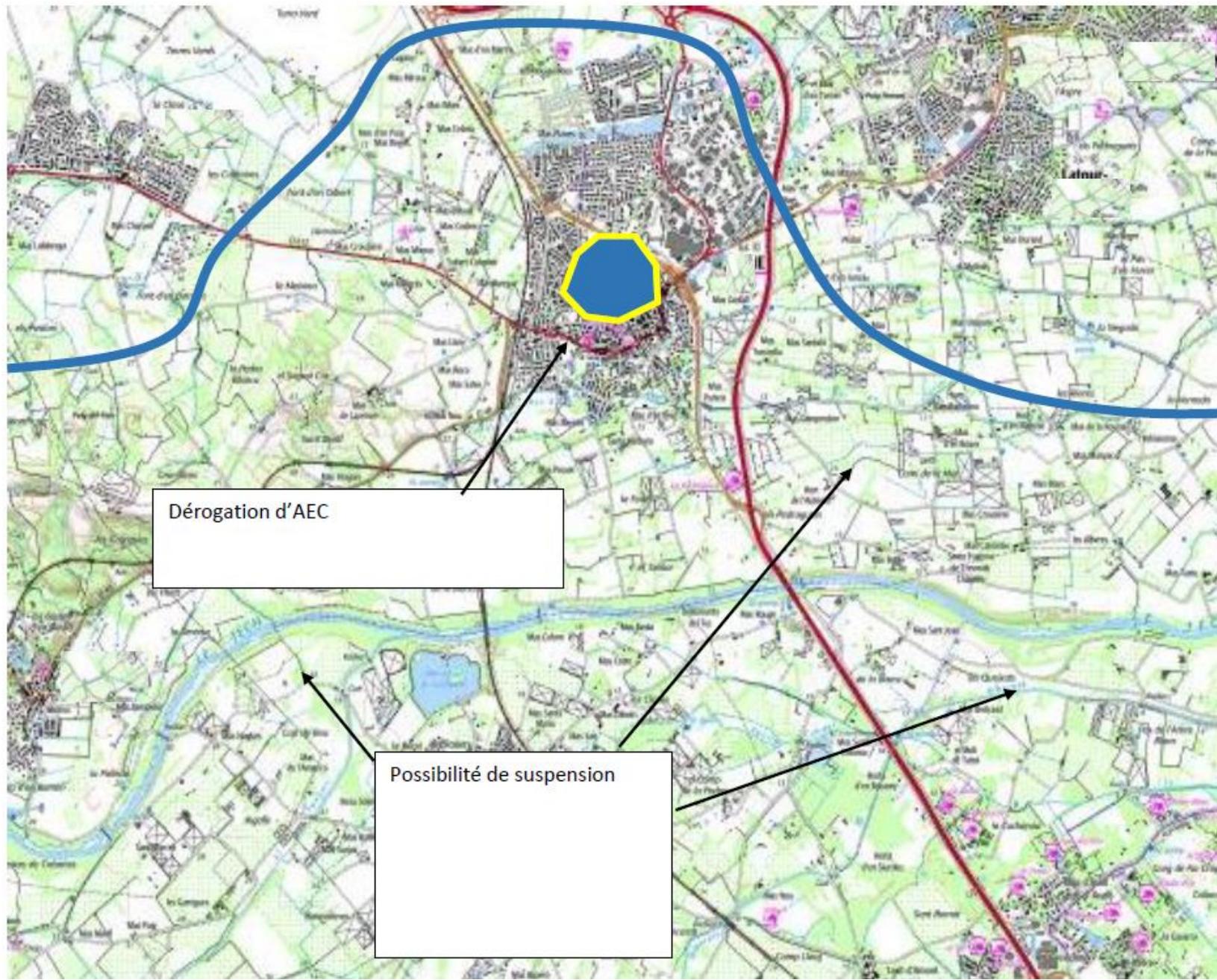
**Effets juridiques dans les secteurs d'intervention :**  
exonération d'AEC dedans et moratoire possible sur les  
implantations à l'extérieur ; prêts CDC au titre de l'ORT ;  
OPAH RU et certains dispositifs ANAH, etc.



**LOCALISATION DES  
ACTIONS PREVUES  
DANS UN SECTEUR  
D'INTERVENTION**



-  Limite de l'EPCI
-  Secteur d'intervention de l'ORT
-  Centre-ville de la ville principale de l'ORT
-  Centre-ville identifié par la convention ORT



Dérogação d'AEC

Possibilité de suspension



Limite de l'EPCI



Secteur d'intervention de l'ORT



Centre-ville identifié par la convention ORT

Effets de l'ORT – hors commerce

# Récapitulatif principales mesures hors commerce

Pour une durée de 5 ans à compter du 28/11/2018, un dispositif expérimental permet aux actions mentionnées dans l'ORT de faire l'objet d'un **permis d'aménager multi-site** (sur plusieurs unités foncières non contiguës).

**Permis d'innover**, pour une durée de 7 ans à compter du 28/11/2018, possibilité de déroger aux règles dès lors que les objectifs poursuivis sont respectés

L'ORT instaure **l'obligation d'information préalable** du maire et du président de l'EPCI six mois avant la **fermeture ou le déplacement d'un service public**.

# ORT et permis d'aménager multi-site

## *Effets de l'ORT de portée immédiate*

- Pour une **durée de 5 ans** à compter du 28/11/2018, un dispositif expérimental permet aux actions mentionnées dans l'ORT de faire l'objet d'un **permis d'aménager multi-site**, c'est-à-dire portant sur plusieurs unités foncières non contiguës.

### *Eclairage*

Cette possibilité est offerte aux projets de lotissement portant par exemple sur la division d'un terrain en vue de bâtir en centre-ville. Conditions cumulatives à respecter :

- Etre intégré dans les actions prévues dans la convention ORT
- S'inscrire dans le respect des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU pour assurer une cohérence d'ensemble
- Garantir l'unité architecturale et paysagère des sites concernés

*Nota : si le projet prévoit la création de voies et d'espaces communs, un transfert de ces espaces au profit de la commune ou de l'EPCI est conseillé pour éviter tout blocage en cas de désaccord avec les colotis en cas d'évolution apportée dans le temps.*

# ORT et droit d'expérimenter

## *Effets de l'ORT de portée immédiate*

- Article 5 loi Elan : pour **une durée de 7 ans** à compter du 28/11/2018, les maîtres d'ouvrage des constructions ou des aménagements situés dans un secteur d'intervention de l'ORT, peuvent demander à **déroger aux règles opposables** à leur projet à condition de **démontrer que sont atteints des résultats satisfaisant aux objectifs poursuivis** par les règles auxquelles il est dérogé.

### *Eclairage*

Cette possibilité ne concernait avant la loi ELAN que les OIN. Les dérogations peuvent concerner le code de l'urbanisme, le CCH, le code de la santé, etc.

# ORT et services publics

## *Effets de l'ORT de portée immédiate*

- L'ORT instaure l'obligation d'**information préalable** du maire et du président de l'EPCI six mois **avant la fermeture ou le déplacement d'un service public.**

### ***Avantage***

Cette obligation de fournir toutes les informations justifiant cette fermeture ou ce déplacement, au moins six mois avant la date prévue pour sa réalisation, et d'indiquer les mesures envisagées pour permettre localement le maintien de ce service sous une autre forme, vise à permettre aux élus de se saisir de cette question le plus en amont possible.

# Effets de l'ORT - commerce

# ORT et droit de préemption

*Effets de l'ORT de portée immédiate*

La collectivité locale peut instaurer le droit de préemption urbain (DPU) renforcé et le droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial. En ORT, elle peut désormais déléguer ce droit de préemption sur les fonds artisanaux et fonds de commerces à l'un des opérateurs de l'ORT.

## **Avantages**

- le DPU dit « renforcé », élargit le champ des biens préemptables, en particulier aux lots de copropriétés, et aux immeubles construits depuis moins de 4 ans, afin d'agir efficacement sur la revitalisation de leur centre-ville.
- le droit de préemption spécifique sur le commerce et l'artisanat : préserver, dans les centres-villes, une offre commerciale de proximité suffisamment diversifiée.

Apport de cette mesure : possibilité pour la collectivité de déléguer le droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux... à l'opérateur chargé de la modernisation ou la création d'activités économiques, commerciales, artisanales, touristiques ou culturelles, ou des actions favorisant leur transformation ou reconversion

# ORT et commerce en centre-ville

- L'ORT favorise le retour des commerces en cœur de ville, en **exemptant d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC)** les commerces s'implantant dans un secteur d'intervention incluant un centre-ville identifié par la convention ORT.

## *Avantage*

Redynamiser les centres-villes en y facilitant l'implantation de locomotives commerciales.

La convention d'ORT peut fixer un seuil pour déclencher l'instruction AEC : à minima 5000 m<sup>2</sup> de surface de vente (2500 m<sup>2</sup> de surface à prédominance alimentaire)

# ORT et commerce en centre-ville

- Les **opérations immobilières « mixtes » logements-commerces** situées dans un centre-ville identifié par la convention d'ORT sont encouragées en étant exemptées d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) dès lors qu'elles répondent à certaines conditions de répartition entre ces fonctions (1/4 maxi de surfaces dédiées aux commerces).

## ***Avantage***

Combiner une redynamisation simultanée des deux aspects prioritaires de l'ORT, à savoir le logement et le commerce, au sein de centres-villes en difficulté identifiés par la convention afin de les revitaliser.

# Suspension de projets commerciaux en périphérie

Décret n° 2019-795 du 26 juillet 2019 relatif à la faculté de suspension de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale

- Possibilité pour le préfet de suspendre l'enregistrement et l'examen en CDAC de nouveaux projets commerciaux en périphérie des secteurs d'intervention de l'ORT et situés dans des communes de l'EPCI signataire de la convention d'ORT ou dans un EPCI limitrophe, afin d'éviter qu'un projet commercial ne nuise aux actions de l'ORT.

## ***Eclairage***

La décision du préfet se fera au cas par cas à partir de sa connaissance du territoire et de données factuelles sur la vitalité des centres-villes voisins

Suspension de 3 ans max, prorogée si besoin d'un an

# Pilotage national de l'ORT au sein de l'Etat

La direction du programme Action Cœur de Ville (Rollon MOUCHEL-BLAISOT) au sein du MCTRCT : animation et promotion du dispositif d'ORT auprès des collectivités, coordination des services de l'Etat et des partenaires financiers au sein du comité technique national (CTN).

Appui de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et de la Direction générale des entreprises (DGE) auprès des services locaux de l'Etat.

Réseau des correspondants locaux Etat / DHUP : formations (CVRH), séminaires régionaux, foire aux questions (FAQ).

Adresse : [action.coeur-de-ville@cohesion-territoires.gouv.fr](mailto:action.coeur-de-ville@cohesion-territoires.gouv.fr)

Déplacement possible à l'invitation des territoires pour se nourrir d'expériences de constitutions d'ORT, identifier des bonnes pratiques ou des problématiques transposables au niveau national

Mesures commerces non spécifiques aux ORT

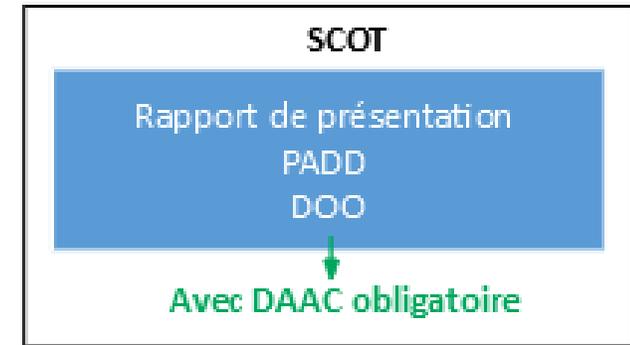
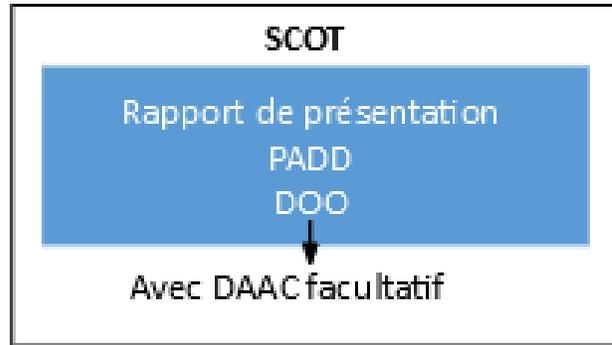
# **SCOT : Document d'Aménagement Artisanal et Commercial obligatoire et au contenu rénové**

Article 169 :

**DAAC obligatoire dans le DOO du ScoT** ou dans le PLU si absence de SCOT – Art. L141-17 et L151-6 du code de l'urbanisme

**DAAC** au contenu « à la carte » pouvant porter sur des orientations plus ciblées

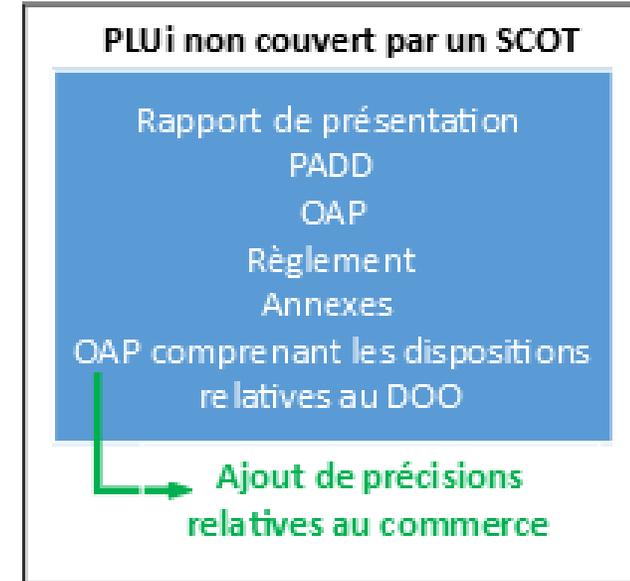
# Le DAAC obligatoire pour mieux penser l'implantation commerciale dans la stratégie de territoire



**LOI  
ELAN**

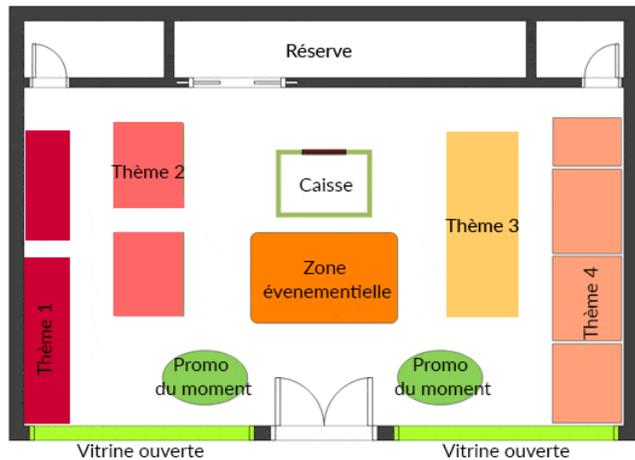


**Dispositions transitoires**  
La loi s'applique aux prochaines élaborations ou révisions de SCOT et PLUi à l'exclusion des procédures en cours au moment de sa publication (24 novembre 2018).

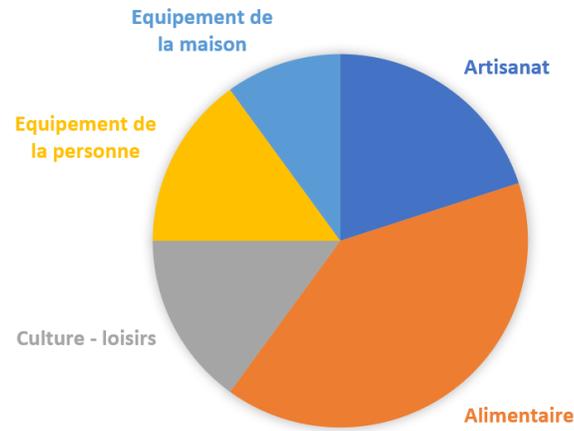


# Un DAAC à la carte

**Le DAAC est obligatoire mais son contenu modulable** s'adapte à la spécificité des territoires  
Il peut notamment contenir des précisions sur :



La surface de vente



Le type d'activité



Les conditions d'implantation

La loi ELAN permet ainsi une **approche globale** des fonctions commerciales, artisanales et de logistique **pour mieux intégrer la fonction commerciale dans l'aménagement du territoire** à travers une **planification** urbaine plus agile.

Autorisation d'exploitation commerciale

# Critères AEC

**Modification des critères d'AEC** et étude d'impact (coûts indirects, contribution à la revitalisation commerciale)

**Analyse d'impact** réalisée par un organisme indépendant habilité par le préfet ;

«**démonstration anti-friche**» preuve par le pétitionnaire que le projet ne peut s'implanter ni sur une friche de centre-ville, ni sur une friche de périphérie

Article 166 loi ELAN + [décret n° 2019-331](#) du 17 avril 2019 codifié aux art L752-6 et R752-6 du code de commerce

# Certificat de conformité à l'AEC

## **Contrôle a posteriori : certificat de conformité à l'AEC**

communiqué au préfet un mois avant l'ouverture au public, réalisé par un organisme habilité aux frais du pétitionnaire. Sanctions prévues en cas de non-conformité

Article 168 loi ELAN + décret n° 2019-563 du 7 juin 2019 codifié aux articles L752-19, R752-16, R752-34 et suivants du code de commerce

# AEC : Modification substantielle et clause de revoyure

**Une nouvelle demande est nécessaire** lorsque le projet, en cours d'instruction ou lors de sa réalisation, des **modifications substantielles** au regard des critères énoncés à l'article L. 752-6. **L'autorisation de modifier** substantiellement le projet **se substitue à la précédente AEC** accordée pour le projet

Si la nouvelle demande ne constitue pas une modification substantielle code, elle peut être déposée directement auprès de la CNAC

Art 170 et 171 loi ELAN + art 6 du décret codifié aux articles L752-15, L752-21 du code de commerce + R423-13-2 du code de l'urbanisme

# **AEC : Seuil de 2 500 m<sup>2</sup> pour une réouverture après 3 ans**

**Augmentation du seuil d'AEC pour une réouverture au public d'un magasin après 3 ans inexploités**

Aumentation du seuil de 1000 m<sup>2</sup> à **2500m<sup>2</sup>**

**Objectif** : Inciter à l'implantation sur des friches commerciales

Art 172 loi ELAN codifié à l'article L752-1 du code de commerce

CDAC/CNAC

# Composition/examen - CDAC

**Auditions de personnes référentes en termes de commerce** dans la commune ou l'EPCI, l'agence du commerce et les associations de commerçants de la commune d'implantation et des communes limitrophes.

**Ajout de personnalités qualifiées du "tissu économique"** non votantes : CCI, CMA, Chambre d'agriculture et présentation en séance de la situation économique et agricole de la zone.

Possibilité de réaliser **une étude sur le tissu économique** et à la situation agricole par les CCI, CMA et chambre d'agriculture, à la demande du préfet.

Article 163 loi ELAN + décret no 2019-331 du 17 avril 2019 codifié aux articles L752-6 et R751-1 et suivants du code de commerce

# Audition d'un membre de la CDAC en CNAC

Possibilité d'audition d'un membre CDAC en CNAC en cas de recours contre l'avis de la CDAC

- A la demande de la CDAC
- Désignation du représentant par la CDAC

Article 167 loi ELAN codifié aux articles L752-19 du code de commerce

Démantèlement friches commerciales

# Démantèlement friches commerciales

Présentation au préfet des dispositions prévues pour le démantèlement une fois la commercialité perdue

Mise en demeure du préfet de les lui présenter dans un délai déterminé

Si carence ou insuffisance des dispositions proposées  
Sanctions du préfet en cas de non respect des dispositions

**Si rien n'a été fait à l'expiration du délai**, possibilité pour le préfet de consigner une somme équivalente au montant des travaux à restituer au propriétaire au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites. **Si mise en demeure sans effet**, le préfet peut faire procéder d'office au démantèlement au frais du propriétaire.

Article 164 loi ELAN et décret n°2019-563 du 7 juin 2019 ( art. 5) codifié aux articles L752-1 et R752-46 du code de commerce

Que change la loi ELAN pour les services déconcentrés, élus et porteurs de projets ?

# Impact loi ELAN pour les services déconcentrés

## Ce que la loi ELAN va changer :

Pour les préfets et  
secrétariats de  
CDAC

- « Pré-instruction » des dossiers de demande d'AEC en périphérie d'une ORT pour voir si un projet nécessite d'être suspendu
- Éventuels arrêtés de suspension
- Arrêtés de désignation / composition des CDAC
- Auditions de personnes référentes en termes de commerce en CDAC
- Demande éventuelle d'études spécifiques réalisées par les CCI, CMA et chambres d'agriculture si besoin
- Durcissement des modalités de démantèlement et de contrôle a posteriori du respect des AEC délivrées
- Habilitation des organismes qui pourront réaliser les analyses d'impact et les certificats de conformité

# Impact de la loi ELAN pour les élus

## Ce que la loi ELAN va changer :

### Pour les élus

- Délimiter les secteurs d'intervention de l'ORT, dont certains contiendront des centres-villes
- Indiquer dans la convention ORT :
  - *Ces secteurs d'intervention*
  - *Les centres-villes, inclus dans des secteurs d'intervention de l'ORT, qui nécessitent une dérogation d'AEC*
  - *Si besoin, un seuil d'AEC pour ces secteurs incluant un centre-ville identifié par la convention*
- Etre particulièrement vigilants sur les documents d'urbanisme, en particulier les SCOT qui devront obligatoirement inclure un DAAC précis, sans pour autant être trop prescriptif
- Plus de saisine possible de la CDAC pour les projets compris entre 300 et 1000 m<sup>2</sup> dans les communes de moins de 20 000 habitants pour des projets de création dans les secteurs d'intervention ORT comprenant un centre-ville identifié par la convention

# Impact de la loi ELAN pour les porteurs de projets

## Ce que la loi ELAN va changer :

Pour les porteurs  
de projets

- Privilégier les implantations en centre-ville, les projets mixtes, la re-commercialisation d'anciens sites
- Adapter le dossier de demande d'AEC aux nouveaux critères et le compléter (étude d'impact, démonstration « anti-friche », etc...)
- Être particulièrement vigilant aux problématiques d'aménagement du territoire et de protection des centres urbains pour les projets en périphérie d'ORT
- S'assurer du démantèlement des friches commerciales dont ils sont propriétaires
- Fournir un certificat de conformité à l'AEC avant l'ouverture au public
- Repasser directement devant la CNAC en cas de « non de revoyure »