Cerema
CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN

Dynamiser les centres-villes

Les opérations de revitalisation de territoire (ORT)

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.



Outils sur-mesure s'inspirant des objectifs du programme national « Action Cœur de Ville », l'opération de revitalisation de territoire est mise à disposition des collectivités locales pour encourager et faciliter les projets de revitalisation de leur centre-ville. La signature d'une convention d'ORT emporte de nombreuses conséquences parmi lesquelles l'exonération d'autorisation d'exploitation commerciale des projets situés dans le périmètre d'intervention défini par la convention ou au contraire la suspension préfectorale des projets exclus de ce périmètre.

Fiche outils - avril 2021

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

Objet du dispositif

Créés par la loi ELAN du 23 novembre 2018, les ORT ont pour objet la mise en œuvre d'un **projet global de territoire** destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux, ainsi que le tissu urbain de ce territoire pour améliorer son **attractivité** dans une perspective de mixité sociale, d'innovation et de développement durable.

Plusieurs axes d'interventions sont identifiés :
- maintenir l'offre de commerces, de services et d'équipements,
- lutter contre l'habitat dégradé ou indigne et la vacance,
- valoriser le patrimoine bâti et paysager, et réhabiliter les friches urbaines,
- produire des logements adaptés, notamment aux familles et aux personnes âgées.

Les ORT constituent un outil mis à la disposition de toute collectivité – quelle que soit sa taille – qui souhaite mettre en œuvre un projet global de transformation et de redynamisation de son centre-ville.

Contenu de la convention d'ORT

Les signataires

Ces opérations donnent lieu à une convention signée entre :

- l'État,
- ses établissements publics intéressés,
- un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) et tout ou partie de ses communes membres, c'est-à-dire sa ville principale et d'autres communes membres volontaires,
- toute personne publique ou tout acteur privé susceptible d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation des opérations prévues par la convention.

La délimitation d'un périmètre d'étude et d'intervention

Tout d'abord, le périmètre de réflexion pour la mise en place de la stratégie territoriale et la définition du projet urbain, économique et social de revitalisation, est celui de l'EPCI. Il ne peut y avoir **qu'une convention d'ORT par EPCI**.

Ensuite, au sein de ce périmètre, le projet urbain, économique et social de revitalisation de territoire et les actions permettant de le mettre en œuvre s'appliquent dans des secteurs d'intervention, parmi lesquels figure nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire de l'EPCI signataire. Ce périmètre peut également inclure un ou plusieurs centres-villes d'autres communes membres de cet établissement.

Les actions de revitalisation du territoire

La convention doit prévoir plusieurs actions avec une durée et un calendrier déterminés. Elle fixe également le plan de financement des actions prévues et leur répartition dans les secteurs d'intervention délimités. Elle prévoit enfin les conditions dans lesquelles ces actions peuvent être déléguées à des opérateurs.

Les actions obligatoires en faveur de l'amélioration de l'habitat

La convention d'ORT doit comprendre des actions d'amélioration de l'habitat permettant la réhabilitation du parc immobilier bâti, l'amélioration de l'offre de logements, en particulier locatifs et le maintien ou le développement des services de voisinage.

Elle peut à ce titre tenir lieu de convention d'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) si elle comprend toutes les mesures prévues par la loi pour ces conventions (article L303-1 du code de la construction et de l'habitation), soit le périmètre, le montant des aides, les mesures d'accompagnement social, les interventions urbaines.

Les actions facultatives

Les autres actions en faveur de l'habitat

La convention d'ORT peut prévoir également des interventions immobilières et foncières (restauration immobilière, portage et recyclage foncier) contribuant à la revalorisation des îlots d'habitat vacant ou dégradé ; un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants afin de les maintenir au sein du même quartier requalifié ; des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne ; un volet copropriétés fragiles ou en difficulté. La convention vaut « OPAH renouvellement urbain » si l'un de ces volets est intégré à la convention.

Les actions en faveur de la transition énergétique

La convention d'ORT peut prévoir des actions permettant l'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier et de la végétalisation urbaine et des bâtiments.

Les actions en faveur de la mixité sociale

La convention d'ORT peut définir un projet social comportant notamment des actions en faveur de la mixité sociale et d'adaptation de l'offre de logement, de services publics et de services de santé aux personnes en perte d'autonomie.

Les actions en faveur des activités commerciales et artisanales

Pour maintenir les activités commerciales et artisanales en centre-ville, la convention d'ORT peut prévoir des actions ou opérations d'aménagement contribuant à l'amélioration des espaces et équipements publics de proximité pour réduire les problèmes d'accessibilité, de desserte et de mobilité.

Elle peut également prévoir des dispositifs d'intervention immobilière et foncière visant la reconversion ou la réhabilitation des sites industriels et commerciaux vacants ainsi que des sites administratifs et militaires déclassés ou des actions favorisant la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales ou artisanales.

Elle peut enfin prévoir des actions destinées à moderniser ou à créer des activités ou des animations économiques, commerciales, artisanales, touristiques ou culturelles, sous la responsabilité d'un opérateur.

Un engagement d'adaptation des documents d'urbanisme

Afin de permettre la mise en œuvre des plans, projets ou actions prévus par la convention, celle-ci peut prévoir un engagement de la ou des autorités compétentes en matière de plan local d'urbanisme de faire évoluer leurs documents d'urbanisme, le cas échéant dans le cadre d'une procédure intégrée (cf. *infra*).

L'encadrement des baux commerciaux et des travaux sur des locaux commerciaux de centre-ville

Deux types de mesures peuvent être prévues pour permettre la création de logements au-dessus des commerces situés dans le centre-ville de la ville principale de l'EPCI signataire :

- Les baux relatifs à un local commercial conclus après la signature de la convention d'ORT ne peuvent porter que sur ce local et ses annexes, dans les immeubles qui abritent à la fois un ou plusieurs locaux commerciaux et des locaux destinés à l'habitation ;

- Sont interdits, après la signature de la convention, les travaux conduisant, dans un même immeuble, à la condamnation de l'accès indépendant aux locaux ayant une destination distincte de l'activité commerciale ou artisanale.

L'instauration du droit de préemption

L'ORT peut donner lieu à l'instauration du droit de préemption urbain renforcé et à l'instauration du 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.

Ce second droit de préemption peut être délégué à l'opérateur chargé de la modernisation ou de la création d'activités économiques, commerciales, artisanales, touristiques ou culturelles, ou des actions favorisant leur transformation ou reconversion.

Les modalités d'adoption et d'évaluation

Une concertation publique peut être engagée à l'initiative de l'EPCI concerné préalablement à la signature de la convention d'ORT, signature qui doit être autorisée par les assemblées délibérantes des collectivités parties à la convention.

Les conventions d'ORT doivent faire l'objet d'une publication administrative dès leur adoption.

La durée minimale recommandée d'une convention est de 5 ans.

Un bilan annuel et une évaluation tous les cinq ans des actions entreprises dans le cadre de l'ORT et de leurs incidences financières sont présentés aux conseils municipaux des communes et à l'organe délibérant de l'EPCI signataires de la convention.

Les effets de la convention d'ORT

Les impacts en matière d'aménagement commercial

Exonération d'autorisation d'exploitation commerciale

Pour favoriser le retour des commerces en centre-ville, les projets dont l'implantation est prévue dans le périmètre d'un secteur d'intervention comprenant un centre-ville identifié par la convention sont exonérés d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC).

En secteur d'intervention comprenant un centre-ville, la convention peut soumettre à AEC les projets dépassant certains seuils qu'elle fixe (minimum 5 000 m² de surface de vente ou 2 500 m² de surface de vente pour un commerce à prédominance alimentaire).

Enfin, les opérations immobilières « mixtes » combinant un projet d'implantation commerciale et des logements situées dans un centre-ville compris dans l'un des secteurs d'intervention d'une ORT sont exonérées d'AEC dès lors que la surface de vente du commerce est inférieure au quart de la surface de plancher à destination d'habitation. Ce sera par exemple le cas d'un projet de 5 000 m² de surface de vente situés dans un ensemble immobilier comportant des logements représentant au moins 20 000 m² de surface de plancher.

Suspension des projets commerciaux en dehors des secteurs d'intervention

Le préfet peut suspendre l'instruction en commission départementale d'aménagement commercial des demandes d'AEC :

- Déposées en dehors des secteurs d'intervention de la convention d'ORT,
- Pour des projets situés dans des communes non signataires mais membres de l'EPCI signataire ou d'un EPCI limitrophe, de nature à compromettre gravement les objectifs de l'opération.

Cette procédure de suspension ne peut toutefois être mise en œuvre qu'après avis ou à la demande des collectivités concernées.

Plus spécifiquement :

- pour un projet s'implantant dans une commune signataire d'une ORT, l'avis du président de l'EPCI **et** de chacun des maires des communes de l'EPCI signataires s'impose ;

- pour un projet s'implantant dans une commune non signataire d'une ORT, l'avis du président de l'EPCI **et** des maires des communes signataires de la convention d'ORT s'impose, **ainsi que** celui du maire de la commune d'implantation et, si l'EPCI d'implantation est limitrophe de l'EPCI signataire de la convention, celui du président de l'EPCI d'implantation

La décision du préfet est prise au cas par cas en fonction des données existantes sur la zone de chalandise (taux de logements et commerces vacants, taux de chômage dans les centres-villes et les territoires concernés) et pour une durée maximale de 3 ans prorogeable 1 an après avis de l'EPCI et des communes signataires. Cette durée doit être cohérente avec les motifs de la suspension.

À cet égard, la décision de suspension doit exposer les objectifs poursuivis par la convention d'ORT que le projet est susceptible de compromettre, les caractéristiques du projet constituant un risque ainsi que les données relatives à la vacance (logements, commerces), au taux de chômage ou tout autre élément contribuant à ce risque.

Le Conseil d'État a jugé que ces dispositions « *ne portent pas, au regard de l'objectif d'intérêt général qui s'attache à un meilleur aménagement du territoire et, en particulier, à la lutte contre le déclin des centres-villes, une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* » (CE 16 mars 2020 Conseil national des centres commerciaux, req. n° 434918).

Les autres impacts

Le permis d'aménager multi-site

À titre expérimental, pendant 5 ans à compter de la promulgation de la loi ELAN le 24 novembre 2018, la mise en œuvre de la convention d'ORT peut donner lieu à la délivrance d'un permis d'aménager – consistant le plus souvent à diviser un terrain et à l'aménager – mais portant sur des unités foncières non contiguës lorsque l'opération d'aménagement garantit l'unité architecturale et paysagère des sites concernés et s'inscrit dans le respect des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du plan local d'urbanisme.

La totalité des voies et espaces communs inclus dans le permis d'aménager peut faire l'objet d'une convention de transfert au profit de la commune ou de l'EPCI compétent.

Il s'agit d'une alternative aux ZAC permettant les actions de revitalisation dans des secteurs comportant plusieurs dents creuses non contiguës. Dans ce cadre, une convention de transfert permet d'éviter non seulement les problèmes de gestion et d'entretien des voies, espaces et équipements communs liés à une opération d'aménagement multi-sites, mais aussi les situations de blocage susceptibles d'en résulter.

Le maintien des services publics

Dans les communes signataires d'une convention d'ORT, le maire de la commune et le président de l'EPCI dont est membre la commune doivent être informés de la fermeture ou du déplacement d'un service public situé dans le périmètre de l'opération, se voient communiquer toutes les informations justifiant cette fermeture ou ce déplacement ainsi que les mesures envisagées pour permettre localement le maintien de ce service sous une autre forme au moins six mois avant la date prévue pour sa réalisation.

L'expérimentation du permis d'innover

À titre expérimental, pendant 7 ans à compter de la date de promulgation de la loi ELAN le 24 novembre 2018, les maîtres d'ouvrage des constructions ou des aménagements situés dans le périmètre du ou des secteurs 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.

En l'absence de précision de la loi, les dérogations sollicitées peuvent porter sur tout type de réglementation (construction, urbanisme etc.)

La mise en compatibilité des documents de planification

La mise en compatibilité du SDRIF, du PADD de Corse, d'un schéma d'aménagement régional, d'un SCOT, d'un PLU ou d'un document en tenant lieu, rendue nécessaire par la réalisation d'une ORT, peut être réalisée dans le cadre de la procédure intégrée définie à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme.

Intérêts et points de vigilance

Intérêts

- Les ORT permettent, pour tout territoire, quelle que soit sa taille, une contractualisation entre différents acteurs, sur des domaines transversaux ;
- Les ORT offrent une palette d'outils variés et sont ainsi sans aucun doute un outil fort pour remédier à la dégradation de nombreux centres-villes victimes d'une désertification tant par les commerces que par les habitants. En avril 2021, 252 conventions ont été signées par 411 communes selon le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales ;
- Les ORT sont des outils incontournables et déployés dans le cadre des programmes de revitalisation « Action cœur de ville » (222 communes) et « Petites villes de demain » (1600 communes)
- Les projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale peuvent en être dispensés lorsque leur implantation est prévue dans un secteur d'intervention comprenant un centre-ville identifié par la convention.
- Le préfet peut suspendre l'instruction des demandes d'AEC déposées en dehors des secteurs d'intervention de la convention d'ORT, ou sur le territoire de communes non signataires mais membres de l'EPCI signataire ou d'un EPCI limitrophe si le projet est de nature à compromettre gravement les objectifs de l'opération.

Points de vigilance

- Les outils mobilisables sont listés de façon relativement vague (« actions » ou « opération ») ce qui peut être un gage de souplesse mais également un facteur d'insécurité juridique dans la mesure où l'on ignore ce qu'il est réellement possible de faire ;
- Se pose la question de savoir ce que signifie concrètement, au sens de la loi, une situation de conflit d'intérêts qui empêcherait d'être signataire d'une convention d'ORT dès lors par exemple que, s'agissant des acteurs privés qui peuvent être partie au contrat, il s'agit précisément de ceux qui sont implantés dans le périmètre concerné et qui sont donc nécessairement intéressés par l'opération.
- On note une incohérence des textes s'agissant des seuils fixés pour les projets exonérés d'AEC. En effet, si la loi prévoit une exonération générale de tous les projets prévus en secteur d'intervention d'une ORT comprenant un centre-ville elle prévoit paradoxalement, pour les opérations immobilières « mixtes » une exonération d'AEC à la seule condition que la surface de vente du commerce soit inférieure au quart de la surface de plancher à destination d'habitation. Cela risque de ne pas inciter à développer des opérations mixtes.
- En matière de suspension de projets commerciaux, il appartient aux préfets d'être très vigilants dans la mise en œuvre du dispositif qui doit rester exceptionnelle et reposer sur un examen au cas par cas afin de ne pas remettre en cause le principe de libre établissement, ni être disproportionné au regard de l'objectif poursuivi. Il doit ainsi s'inscrire dans le strict respect du droit communautaire, et notamment de la directive « Services » du 12 décembre 2006 (n°2006/123/CE).

À cette fin, le Ministère a strictement encadré cette pratique dans une circulaire du 31 octobre 2019 en imposant notamment aux préfets de ne mettre en œuvre ce dispositif que pour des situations et difficultés présentant une certaine évidence, de ne pas opposer par principe le centre-ville à la périphérie, un projet hors centre-ville ne compromettant pas par lui-même les objectifs légaux et les objectifs poursuivis dans le cadre de l'ORT mais également, en cas de doute, de ne pas suspendre.

(À voir par exemple deux arrêtés préfectoraux de suspension du préfet de l'Allier de janvier 2020).

Textes de référence

- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) : Articles 5 ; 157 ; 159 ;

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

- Code de la construction et de l'habitation : L. 303-2 ; L. 303-1 (convention d'opération programmée d'amélioration de l'habitat).

- Code de commerce : L. 752-1-1 ; L. 752-1-2 ; L. 752-2 IV ; R. 752-29-1 à R. 752-29-9 ;

- Code de l'urbanisme : L. 211-4 et L. 214-1 (droit de préemption urbain et droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains) ; L. 300-6-1 (procédure intégrée de mise en compatibilité) ;

- Code général des collectivités territoriales : L. 2255-1 ;

- Circulaire du 4 février 2019 relative à l'accompagnement par l'Etat des projets d'aménagement des territoires (NOR : LOGL1905862J)

- Circulaire du 31 octobre 2019 sur la faculté de suspension, par arrêté préfectoral, de la procédure devant les commissions départementales d'aménagement commercial (NOR : ECOI1929035C) ;

- Réponse du Ministre de la cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales à la question N° 8635 de M. Marc Delatte - Question publiée au JO le : 29/05/2018 page : 4387 - Réponse publiée au JO le : 18/12/2018 page : 11739.

Pour aller plus loin

Site outils de l'aménagement :
http://outil2amenagement.cerema.fr

rubrique commerces et activités :
http://outil2amenagement.cerema.fr/redynamiser-les-activites-en-centres-villes-et-r1009.html

rubrique aménagement opérationnel :
http://outil2amenagement.cerema.fr/l-operation-de-revitalisation-territoriale-ort-r782.html

Site du ministère de la Cohésion des territoires :
https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/operation-de-revitalisation-de-territoire-ort
L'ORT - février 2019

Site de la Banque des territoires :
https://www.banquedesterritoires.fr/recherche/ressources?search_category=Etudes%20et%20livres%20blancs
Guide « Comment construire une opération de revitalisation territoriale » - octobre 2020

Site de l'ANCT
Programme national ACV
https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/action-coeur-de-ville-42
Programme national PVD
https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/petites-villes-de-demain-45

Rédacteurs

Elsa Sacksick et Emmanuelle Jouvin, Adden avocats pour le Cerema

Contacts

Cerema Territoires et Ville :
http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html
Sarah Olei, Raphaèle Ratto

Photo de couverture
©Durey

Maquettage
www.laurentmathieu.fr

Date de publication
Juin 2021

© 2021 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - www.cerema.fr
Cerema Territoires et ville - 2 rue Antoine Charial - 69426 LYON cedex 03 - Tél. +33 (0)4 72 74 58 00
Siège social : Cité des mobilités - 25 av. François Mitterrand - CS 92803 - 69674 BRON Cedex - Tél. +33 (0)4 72 14 30 30