

<p style="text-align: center;"><b>Club PLUi du 14 novembre 2019</b> <b>SYNTHÈSE DE VOTRE PRÉSENTATION</b></p>
---

**Actualités nationales - S. DRETZ (DGALN/DHUP/QV3)**

Lors de la journée du club PLUi régional 2019 portant sur la thématique commerce et revitalisation urbaine, la DGALN a successivement abordé les points suivants :

- le tour de France des PLUi ;
- l'opération de revitalisation des territoires (ORT) ;
- les attendus d'un PLUi en matière de développement commercial ;
- le programme d'appui « petites villes de demain ».

-----

**Tour de France des PLUi**

Depuis mai 2018, aux traditionnels appels à projets financiers existant depuis 2010, s'est substituée la valorisation des bonnes pratiques de territoires considérées exemplaires en PLUi pour une thématique identifiée. Ainsi, par exemple, sur les 9 étapes réalisées par le Tour de France des PLUi, l'étape 4 met en lumière les expériences de Nantes métropole et de la Communauté d'agglomération du Grand Cahors pour leur traitement innovant de la thématique commerce.

En 2020, un nouveau Tour de France des PLUi devrait revenir avec 3 à 5 étapes avec comme focus l'agenda rural, le commerce, etc.

**L'opération de revitalisation des territoires (ORT)**

L'ORT a été instaurée par la loi du 23/11/2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN), et notamment son article 157.

Le volet commerce de l'ORT a été inspiré de l'AMI centre-bourg de 2014. Si ce dernier est fixé pour une période de 6 ans, la préconisation pour l'ORT est d'un minimum de 5 ans. Les ORT, contrairement à l'AMI centre-bourg, présente un caractère juridique.

Les actions « Coeur de ville » doivent désormais intégrer le programme ORT avec la possibilité d'un allègement du seuil d'implantation dans le centre-ville afin de favoriser le retour des commerces dans le centre-ville.

Le 30 octobre 2019, une circulaire a été adressée aux Préfets sur la mise en place d'une suspension de deux ans pour la possibilité d'une implantation d'un grand commerce en périphérie de l'ORT.

L'objectif de l'ORT est de permettre aux collectivités territoriales de porter un projet global de territoire tourné prioritairement vers la revitalisation du centre-ville de l'agglomération. L'atteinte de cet objectif suppose :

- dans le domaine de l'habitat : la lutte contre l'habitat dégradé ou indigne ainsi que la lutte contre la vacance, la production de logements attractifs pour les familles et adaptés aux personnes âgées ;
- dans le domaine de l'attractivité du centre-ville : le maintien de l'offre de commerces, de services et d'équipements ;
- dans le domaine de la ville durable : la valorisation du patrimoine et des paysages, la lutte contre l'étalement urbain, la performance énergétique des bâtiments et le développement des mobilités douces et moins émettrices de GES.

L'ORT donne lieu à une « convention passée entre l'État, ses établissements publics intéressés, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et tout ou partie de ses communes membres, ainsi que 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. »

Les actions prévues dans cette convention s'étendent sur une durée minimale de 5 ans. Elles sont analysées chaque année et évaluées quinquennalement. La convention précise également le calendrier et le plan de financement de ces actions, ainsi que leur répartition dans les secteurs d'intervention délimités. Elle prévoit également les conditions dans lesquelles ces actions peuvent être déléguées à des opérateurs.

Ainsi, pour éclore, l'ORT suppose la réalisation de 4 étapes :

- la définition d'un projet de revitalisation du territoire et les parties prenantes ;
- l'indication de la durée, des secteurs d'intervention, du calendrier, des financements et de la gouvernance au sein de la convention ;
- les délibérations de l'intercommunalité, de la ville principale voire des autres villes volontaires ;
- la signature de la convention par l'ensemble des parties prenantes et sa publication.

Les conventions de mise en œuvre des opérations de requalification des quartiers anciens dégradés peuvent être transformées en ORT dans le cadre d'un avenant à la convention initiale.

L'ORT a pour objet de favoriser le commerce en centre-ville en allégeant les contraintes réglementaires. Ainsi, les projets dont l'implantation est prévue dans un secteur d'intervention d'une ORT, comprenant un centre-ville identifié par la convention de cette ORT, ne sont pas soumis à autorisation d'exploitation commerciale. Toutefois, peuvent être soumis à autorisation d'exploitation commerciale, les projets dont la surface de vente dépasse un seuil qu'elle fixe et qui ne peut être inférieur à 5 000 mètres carrés ou, pour les magasins à prédominance alimentaire, à 2 500 mètres carrés.

Le Préfet de département a la faculté de suspendre par arrêté l'enregistrement et l'examen en commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale. Cette suspension est réalisée de manière exceptionnelle (engagement de la France) et pour des raisons impérieuses d'intérêt général en termes d'aménagement du territoire, au regard des objectifs et moyens investis dans des ORT. La décision du Préfet de département s'apprécie au cas par cas selon les caractéristiques des projets et de l'analyse, sur 3 ans minimum, des données existantes sur la zone de chalandise, en prenant notamment en compte le niveau et l'évolution des taux de logements vacants, la vacance commerciale et le chômage dans les centres-villes et les territoires concernés par l'ORT. Ces données doivent être datées et leurs sources mentionnées.

L'enregistrement et l'examen des demandes sont suspendus pour une durée de 3 ans maximum. Le Préfet de département peut, éventuellement, après avis de l'EPCI et des communes signataires de la convention d'ORT, proroger cette dernière d'une année.

Ainsi, sur avis ou à la demande de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et des communes signataires d'une convention d'ORT, le Préfet de département peut suspendre de nouveaux projets localisés sur le territoire d'une ou plusieurs communes signataires de la convention d'ORT mais situés hors des secteurs d'intervention de l'ORT.

Également, après avis ou à la demande d'EPCI et des communes concernés, le Préfet de département peut suspendre de nouveaux projets commerciaux en périphérie des secteurs d'intervention de l'ORT et situés

dans des communes non signataires de la convention mais membres de l'EPCI à fiscalité propre 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. La mesure de suspension de l'autorisation d'exploitation commerciale est prise par chaque Préfet de département, par arrêté conjoint, lorsque les projets concernés sont implantés sur le territoire d'EPCI à fiscalité propre limitrophe d'un autre département.

Le décret n°2019-795 du 26 juillet 2019 précise les modalités de mise en œuvre de ces dispositions de suspension de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale.

La décision du Préfet de département de suspendre cette autorisation d'exploitation commerciale peut résulter :

- de l'avis des collectivités territoriales si la demande d'autorisation d'exploitation commerciale a été déposée depuis moins de 15 jours en CDAC. Elles ont alors 15 jours pour formuler leur avis au Préfet de département, lequel pourra prendre au plus tard dans les 7 jours suivants un arrêté de suspension ;
- de sa saisine par les élus dans un délai de 21 jours maximum après l'enregistrement de demande d'autorisation d'exploitation commerciale auprès de la CDAC. Le Préfet de département dispose alors de 15 jours pour prendre l'arrêté de suspension.

### **Les attendus d'un PLUi en matière de développement commercial**

La revitalisation des centres-villes est un principe général de l'article fondateur du code de l'urbanisme.

Ainsi, son article L.101-2 précise que : « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre : (...)

b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la **revitalisation des centres urbains et ruraux**, la lutte contre l'étalement urbain ; (...)

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'**activités économiques**, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'**équipement commercial**, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, **commerces** et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ; (...). »

La thématique commerciale est présente au sein de chaque document constitutif du PLUi.

- En effet, le PLU(i) (...) « s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de **développement économique**, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de **commerce**, d'**équipements** et de services. (...) » (article L.151-4 du code de l'urbanisme) .
- « Le projet d'aménagement et de développement durables définit : (...)  
2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'**équipement commercial**, le **développement économique** et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune (...). » (article L.151-5 du code de l'urbanisme).
- « Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : (...)  
2° Favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la **réalisation de commerces**; (...). » (article L.151-7 du code de l'urbanisme).

- « Le règlement peut identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée la **diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité**, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif. » (article L.151-16 du code de l'urbanisme).

Un **périmètre de sauvegarde du commerce de proximité** peut être mis en place par le Conseil municipal (article L.214-1 du code de l'urbanisme).

L'article R.151-28 du code de l'urbanisme ajoute qu'il est possible de fixer un pourcentage de constructions destiné au commerce dans des opérations nouvelles, puis au travers du jeu des **destinations/sous-destinations**, d'en définir plus précisément leur nature.

La justice a été saisie de cette problématique du commerce au coeur de la ville.

→ La directive européenne service pose le **principe de la liberté d'établissement**. Dans la commune d'Appingedam, au Pays-Bas, un magasin de chaussures souhaitait s'installer en périphérie de la ville. La ville a refusé. Le porteur de projet a attaqué la collectivité en argumentant du principe précité. La Cour de Justice Européenne a reconnu le principe de la liberté d'établissement mais également **la raison impérieuse d'intérêt général** qui peut venir contrecarrer ce principe. Sur la base de cet argument, le magasin de chaussures n'a pas eu l'autorisation de s'installer en périphérie. (*Jurisprudence Visser commune d'Appingedam – janvier 2018*)

→ Cette jurisprudence avait été confortée en France. En effet, la CAA de Bordeaux avait jugé que le **droit de préemption urbain** pouvait être utilisé **pour des raisons d'intérêt général pour les locaux commerciaux dans un périmètre défini par le document d'urbanisme**.

La collectivité a le droit pour des raisons d'intérêt général de venir préempter des locaux commerciaux afin de conserver la maîtrise foncière lorsqu'elle a défini un périmètre sur lequel elle veut revitaliser son centre-ville et en fonction de l'orientation qu'elle souhaite donner en matière commerciale au sein de ce centre-ville. (*Arrêt CAA Bordeaux, 12 juillet 2016, commune de Cahors*)

### **Programme d'appui « Petites Villes de demain »**

Dans une instruction du 16 octobre 2019, la Ministre de la cohésion des territoires a confié aux Préfets de départements et de régions la mission d'identifier des villes de moins de 20 000 habitants, hors grands pôles urbains de préférence, qui exercent des fonctions de centralité (équipements et services) et présentent des signes de fragilité (démographique, économique, sociale).

Les villes bénéficiant déjà du programme « Action coeur de ville » ne sont pas éligibles à ce nouveau programme d'appui spécifique en faveur de la revitalisation des centres des petites villes, intitulé « Petites villes de demain ».

Pour aider les Préfets dans leur choix de sélection des villes cibles du programme, le CGET, l'INRA (et l'INSEE) ont classé les communes en fonction du nombre et de la nature des équipements dont elles sont dotées. 5 niveaux ont été établis. La cible du programme « Petites villes de demain » s'adresse aux villes de niveau 2<sup>1</sup> (1850 communes remplissent les critères) et aux villes de niveau 3<sup>2</sup> (247 communes remplissent les critères).

Le programme « Petites villes de demain » sera déployé après les élections municipales de mars 2020.

---

1 Le niveau 2 rassemble les communes qui comprennent simultanément des services et équipements du quotidien, (médecin, boulangerie, pharmacie, école élémentaire, salon de coiffure, etc.) ainsi qu'un collège, une banque, un supermarché, une station-service, un bureau de poste, un fleuriste, un dentiste, un magasin d'optique, etc.

2 Le niveau 3 comprend, outre les équipements précédents du niveau 2, les services et équipements liés à la santé et à la médecine de ville spécialisée (cardiologie, radiologie, dermatologie, laboratoire d'analyses médicales, etc.) ainsi que les équipements de niveau « supérieur », tels qu'un lycée, un cinéma, un magasin de chaussures, etc.