



Fiches  
méthodologiques

---

# Les effets juridiques de l'Opération de Revitalisation de Territoire (ORT)



Pays et Quartiers de  
Nouvelle-Aquitaine



**Cerema**  
CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN

Pays et Quartiers de Nouvelle-Aquitaine (PQN-A) est le centre de ressources régional sur le développement territorial.

Créé en 2002, il est un Groupement d'Intérêt Public (GIP) co-piloté et cofinancé par l'État et la Région Nouvelle-Aquitaine.

Le centre de ressources a pour missions de :

- Aider les collectivités à la compréhension et à l'appropriation des politiques publiques en faveur des territoires urbains, périurbains et ruraux ;
- Structurer et animer les réseaux de pairs et de professionnels ;
- Repérer, qualifier et diffuser les expériences, pratiques et initiatives inspirantes pour faciliter l'émergence et la conduite de projets sur les territoires ;
- Accompagner l'ingénierie des territoires dans la mise en œuvre de projets locaux et dans l'évolution de leurs compétences et pratiques ;
- Consolider les interactions entre la recherche scientifique et les pratiques territoriales.

PQN-A accompagne depuis 2019 les territoires sur la thématique de la revitalisation, de la construction de leurs plans d'action à leur opérationnalisation, en portant une attention particulière à l'appropriation par les territoires de la méthodologie de projet.

Le Cerema est l'établissement public de l'État à caractère administratif de référence pour développer et capitaliser l'expertise publique en matière d'aménagement, de cohésion territoriale et de transition écologique et énergétique. Il propose une expertise reconnue dans les domaines de l'ingénierie des territoires, la performance environnementale des bâtiments, l'environnement et les risques, la mobilité, les infrastructures, la mer et le littoral, avec une capacité à intégrer ces différentes compétences dans la construction de projets territoriaux.

Centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques pluridisciplinaires, il apporte son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, tant au niveau national que local.

Il intervient en appui direct auprès des services de l'État et des collectivités pour lesquels il développe, expérimente et diffuse des solutions innovantes.

Le Cerema joue également un rôle important dans l'accompagnement des collectivités sur la revitalisation des centres bourgs depuis plusieurs années, notamment au travers de différents programmes et dispositifs nationaux et sur l'accompagnement, en tant que partenaire de l'ANCT du programme Action cœur de ville et du programme Petites villes de demain.

# Introduction

Depuis plusieurs années, Pays et Quartiers de Nouvelle-Aquitaine (PQN-A) et le Cerema travaillent conjointement à l'accompagnement des collectivités dans leurs démarches de revitalisation des centres-bourgs et centres-villes. Convaincus que ces stratégies nécessitent une approche globale et planifiée, nous avons publié en 2024 un premier guide intitulé « La stratégie de revitalisation, de la conception à l'action », visant à aider les territoires à structurer et opérationnaliser leur projet.

Ce nouvel ouvrage s'inscrit dans la continuité de cette démarche, en mettant l'accent sur les effets juridiques de l'Opération de Revitalisation de Territoire (ORT).

L'ORT constitue un outil puissant pour dynamiser les centralités en mobilisant des leviers réglementaires et financiers adaptés. Pourtant, son cadre juridique peut sembler complexe, et les collectivités peinent parfois à en saisir pleinement les opportunités.

À travers ce guide méthodologique, PQN-A et le Cerema souhaitent offrir un décryptage accessible et opérationnel des effets juridiques de l'ORT, afin d'accompagner les acteurs locaux dans leur mise en œuvre. En s'appuyant sur des retours d'expérience concrets et des ressources pratiques, il vise à donner aux collectivités les clés pour exploiter pleinement cet outil, afin de déployer pleinement le potentiel des stratégies de revitalisation.

**Jonathan Delpech,**  
directeur  
Pays et Quartiers de  
Nouvelle-Aquitaine (PQN-A)

**Benoit Gandon,**  
directeur de la direction  
territoriale  
Sud-Ouest du Cerema

# Sommaire

## HABITAT

- P.4** Le Denormandie dans l'ancien
- P.6** ORT valant OPAH-RU
- P.8** Dispositif d'intervention immobilière et foncière (DIIF) et vente d'immeuble à rénover (VIR) en ORT

## COMMERCE

- P.12** L'exonération de demande d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC)
- P.14** Droit de Prémption Urbain Commercial
- P.15** Limitation du développement des grands commerces en périphérie

## AMÉNAGEMENT

- P.16** Dérogation aux règles du PLU
- P.18** Procédure intégrée pour la mise en compatibilité des DU en ORT (PIORT)
- P.20** Le permis d'aménager multi-sites (PA multi-sites ou PAMS)
- P.24** Accélération des projets par voie d'ordonnance
- P.25** Je souhaite mettre en valeur les formes urbaines : l'espace public et le patrimoine

# Le Denormandie dans l'ancien

## Dispositif fiscal d'aide à l'investissement locatif pour la rénovation des logements.

**Descriptif :** dispositif fiscal d'aide à l'investissement locatif en faveur de la rénovation des logements.

**Définition :** il s'agit d'un dispositif fiscal d'aide à l'investissement locatif en faveur de la rénovation des logements pour les communes ACV (Action Cœur de Ville), en ORT ou certaines en PNRQAD (Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés). Ce dispositif n'est pas pérenne (prolongé jusqu'en fin 2026) et il s'étend sur l'ensemble de la commune bénéficiant d'une ORT. Il s'agit d'une réduction d'impôt, en fonction de la durée de location, pour des loyers plafonnés.

**Acteurs concernés :** propriétaires dans les communes ACV en ORT ou certaines en PNRQAD.

**Périmètre d'éligibilité :** ensemble de la commune.

## Conditions

- Le logement doit être une résidence principale : le logement doit être loué nu (non meublé) à usage d'habitation principale.
- Respecter la date d'effet de la location : le logement doit être loué au plus tard 1 an après l'achèvement de l'immeuble (ou de son acquisition si elle est postérieure).
- Réaliser des travaux pour un montant équivalent à au moins 25 % du prix total de l'opération : le dispositif encourage la réhabilitation de logements anciens pour permettre leur mise en location. La mesure est donc adaptée aux investisseurs qui ne craignent pas les travaux !
- Louer le logement pour une durée minimum de 6 ans à un locataire n'étant pas du même foyer fiscal que le propriétaire.
- Les ressources du locataire ne doivent pas dépasser les plafonds fixés par la loi Denormandie, en fonction de la zone où est situé le logement (A bis, A, B1, B2 ou C).  
Ne pas dépasser les plafonds de loyers : ils dépendent de la zone où le logement est situé.
- Concrètement, les travaux doivent représenter au moins 25 % du montant total de l'opération, et peuvent concerner tous types de travaux, même ceux de « modernisation, assainissement ou aménagement de surfaces habitables (dont les combles et sous-sols) ou encore concernant la création de surface habitable nouvelle » (depuis 2023) sont éligibles.
- Une condition d'insalubrité est également en vigueur pour les biens anciens en Denormandie.
- En outre, la performance énergétique des logements rénovés doit au minimum être améliorée de 30 %, et permettre d'atteindre une consommation énergétique inférieure à 331 kWh par m<sup>2</sup> et par an au maximum.
- Les travaux ne peuvent être effectués par le propriétaire lui-même, mais par des entreprises labellisées RGE (Reconnu Garant de l'Environnement).

## Avantages pour les propriétaires :

### Réduction fiscale :

- 12% pour une mise en location de 6 ans ;
- 18 % pour une mise en location de 9 ans ;
- 21 % pour une mise en location de 12 ans.

La réduction d'impôt est calculée dans la limite des plafonds suivants :

- deux logements au plus par contribuable et par an, un montant total d'opération plafonné à 300.000 € par personne et par an,
- la réduction d'impôt est calculée sur le prix de revient retenu dans la limite d'un plafond de 5.500€/m<sup>2</sup> de surface habitable.

## Atouts pour le territoire

Le dispositif a vocation à redynamiser les centres anciens par la lutte contre la vacance et la remise sur le marché de logements à loyer modéré, puisque conventionnés. Il permet d'attirer des investisseurs dans des communes peu attractives.

## Difficultés

À l'issue de quatre années de mise en place, il semblerait que le dispositif Denormandie peine à trouver sa place.

Une simulation réalisée par le ministère de l'Économie estime que, depuis sa création, seulement 245 ménages auraient bénéficié de ce mécanisme. Alors que les pouvoirs publics avaient provisionné un budget à 15 millions d'€ en 2021 pour financer ce dispositif, il n'aura coûté qu'un million, preuve qu'il n'a pas été massivement mobilisé par les particuliers.

Plusieurs raisons pourraient expliquer ce bilan en demi-teinte :

- l'impression d'un risque locatif trop important de la part des investisseurs, alors que le seuil de rentabilité nette pour les propriétaires s'élève à 3,7 % en moyenne (4,9 % dans certaines villes), contre une moyenne de 2,2 % s'ils louaient de manière classique leur bien ;
- le nombre relativement faible de villes dans lesquelles le dispositif est mobilisable (820 fin 2022) et la faible attractivité d'une partie d'entre elles

### Abattement d'impôt sur les plus-values de cessions de biens (y compris activités) :

Il existe également un abattement sur les plus-values résultant de la cession de biens immobiliers bâtis ou de droits relatifs à ces mêmes biens selon certaines conditions, en vue de les démolir pour reconstruire des bâtiments collectifs d'habitation d'une certaine densité dans un délai de 4 ans. Ce dispositif, voté en loi de finance 2020 pour 2021, est circonscrit en secteur d'intervention de l'ORT.



# ORT valant OPAH-RU

## Simplification des procédures avec un seul document contractuel.

**Définition :** Une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain (OPAH-RU) est un programme de réhabilitation du parc privé sur un périmètre précis. Ce dispositif propose des aides financières et un accompagnement en faveur de la réalisation de travaux d'amélioration de l'habitat.

**Acteurs concernés :** porteurs de projet, situés dans le périmètre de l'OPAH-RU, qu'ils soient propriétaires occupants ou propriétaires bailleurs.

**Périmètre d'éligibilité :** Secteur d'intervention de l'ORT.

## Type de projet pris en charge

L'accompagnement fourni par les collectivités bénéficiaires de l'OPAH-RU est en partie pris en charge par l'Anah, et doit permettre :

- d'informer sur l'ensemble des aides mobilisables en fonction du projet et des critères d'éligibilité (animation) ;
- de définir précisément un programme de travaux cohérent techniquement et éligible aux aides de l'OPAH-RU ;
- d'établir un plan de financement prévisionnel des subventions possibles ;
- de constituer le dossier de demande de financement auprès des financeurs publics.

Une ORT a pour obligation de traiter le volet habitat, notamment en engageant des actions qui permettent de l'améliorer. Dans la perspective de la mise en place d'une opération de revitalisation du territoire, deux cas de figure prévalent sur un territoire : soit une OPAH-RU est déjà en cours sur la commune concernée par l'ORT, soit il n'y en a pas.

### **Absence d'OPAH-RU : l'ORT vaudra convention d'OPAH-RU**

C'est le cas si :

- elle partage toutes ses caractéristiques (périmètre, montant des aides, mesures d'accompagnement social, interventions urbaines : validés par une étude pré-opérationnelle),
- les élus affichent une ambition particulière et une intention politique,
- elle intègre les volets d'une OPAH-RU, à savoir :
  - un volet immobilier et foncier : restauration immobilière, portage et recyclage foncier, dispositifs coercitifs
  - un volet habitat dégradé et lutte contre l'habitat indigne : remise sur le marché de logements vacants, travaux lourds de réhabilitation, mesures de police spéciale LHI, accompagnement social
  - un volet copropriétés fragiles ou en difficulté.

Lorsque la collectivité sera prête à se lancer dans la démarche, elle ajoutera à la convention ORT une fiche action reprenant le contenu « classique » d'une OPAH -RU défini par l'Anah.

### **Préexistence d'une OPAH-RU : l'ORT peut prolonger la convention d'OPAH-RU**

Son prolongement de plusieurs années est possible grâce à son inscription dans une ORT afin de mieux intégrer la dimension d'habitat au projet de revitalisation urbaine. La décision revient alors au délégué local de l'Anah dans le département (bien souvent, il s'agit du Préfet).

## **Atouts pour le territoire**

Les objectifs de la mise en place d'une OPAH-RU sont multiples :

- Améliorer les conditions de vie des occupants (habitat indigne, précarité énergétique, adaptation au vieillissement ou au handicap).
- Permettre la remise sur le marché locatif des logements vétustes.
- Restaurer l'attractivité du centre-ville.

Lorsque l'ORT vaut convention d'OPAH-RU, la gouvernance est singulièrement simplifiée puisqu'une seule convention est signée avec l'ensemble des parties prenantes : un seul document contractuel fait référence, un seul COPIL est nécessaire.

A l'allègement des procédures s'ajoute la cohérence d'ensemble, puisque l'action publique s'en trouve mieux coordonnée.

Le prolongement de l'OPAH-RU via la mise en œuvre d'une ORT permet également de faciliter la procédure : l'étude pré-opérationnelle nécessaire à son prolongement est en général effectuée dans le cadre des diagnostics requis préalablement à la mise en place de l'ORT.

## **Difficultés**

L'OPAH- RU requiert la constitution de dossiers détaillés et la coordination de multiples acteurs (État, Région, collectivités locales), ce qui allonge les délais et peut décourager les porteurs de projet. Ceux-ci nécessitent un accompagnement rapproché par la collectivité ou une autre structure qui porte l'OPAH-RU. Par ailleurs, les contraintes financières imposées – plafonds de subvention, conditions de financement – limitent la viabilité économique des



projets pour les porteurs privés. Enfin, les propriétaires privés se montrent parfois réticents face à des engagements contraignants, comme les baux à long terme ou les normes de rénovation exigeantes, ce qui augmente l'incertitude quant à la rentabilité des investissements locatifs.

# Dispositif d'intervention immobilière et foncière (DIIF) ET VENTE D'IMMEUBLE À RÉNOVER (VIR) EN ORT

**Aide de l'Anah visant à rénover des immeubles entiers pour réguler le marché du locatif privé.**

**Définition :** La VIR et le DIIF sont des dispositifs de l'Anah qui ont pour objectif final une vente de logements réhabilités, destinés à être acquis en accession sociale à la propriété ou à une location conventionnée afin de redonner de l'attractivité et du dynamisme aux centres-villes.

**Acteurs concernés :** tout porteur de projet conformément à l'article R321-12 du CCH (bailleurs sociaux, SEM, SPL/A, promoteurs,...).

**Périmètre d'éligibilité :** VIR : secteur d'intervention en ORT et OPAH RU.  
DIIF : secteur d'intervention en ORT uniquement.

## Type de projet pris en charge

Les travaux d'amélioration de toutes les surfaces de l'immeuble (sauf celles affectées à des activités professionnelles) peuvent faire l'objet de subventions Anah.

Les dépenses d'acquisition de l'immeuble, les frais administratifs, les frais de vente, les taxes diverses ne rentrent pas dans l'assiette de dépenses subventionnables.

Les prestations d'ingénierie classique de l'Anah peuvent être mobilisées pour évaluer l'opportunité d'une mise en œuvre des dispositifs.

Taux maximal de 25 % pour un plafond de travaux subventionnable de 1000 € HT/m<sup>2</sup> plafonné à 900 000 HT par immeuble (soit une subvention de 225 000 € par immeuble).

Les dépenses correspondant à la maîtrise d'œuvre ou autres prestations afférentes (diagnostics techniques,...) sont prises en compte dans l'assiette de dépenses subventionnables, hors plafond de travaux, dans la limite de 10 % du montant des travaux subventionnés.

Le montant de la subvention ne peut avoir pour effet de porter le montant des aides publiques à plus de 80 % sauf exception.

## Caractéristiques des opérations :

- Immeubles entiers affectés majoritairement à l'habitation, vacants ou dégradés (situation d'habitat indigne, péril, insalubrité ou de dégradation avec grille supérieure ou égale à 0,35), avec gain énergétique (saut de 2 étiquettes énergétique au moins) et atteint après travaux de l'étiquette énergétique « D ».
- Immeubles identifiés au préalable dans la convention ORT ou OPAH RU.

## Conditions

### La VIR :

- acquisition par bénéficiaire éligible ;
- travaux de réhabilitation cofinancés par l'Anah, subvention de l'Anah acquise au vendeur ;
- vente avant les travaux à des propriétaires occupants ou propriétaires bailleurs éligibles aux aides de l'Anah (la subvention acquise au vendeur qui fixera le prix en la prenant en compte et reprise des engagements par l'acquéreur).

Si impossibilité de vendre : mise en location (signature d'une convention avec travaux) pour 25 % des logements maximum.

### Le DIIF :

- acquisition par bénéficiaire éligible ;
- travaux de réhabilitation cofinancés par l'Anah, subvention de l'Anah acquise au bénéficiaire en tant que propriétaire bailleur ;
- portage locatif pendant 9 ans après travaux ;
- vente à des propriétaires occupants ou propriétaires bailleurs éligibles aux aides de l'Anah.

*Exception 1 : vente dès la fin des travaux jusqu'à 50 % des lots de l'immeuble.*

*Exception 2 : possibilité de ne pas conventionner jusqu'à 25 % maximum de logements.*

## Atouts pour le territoire

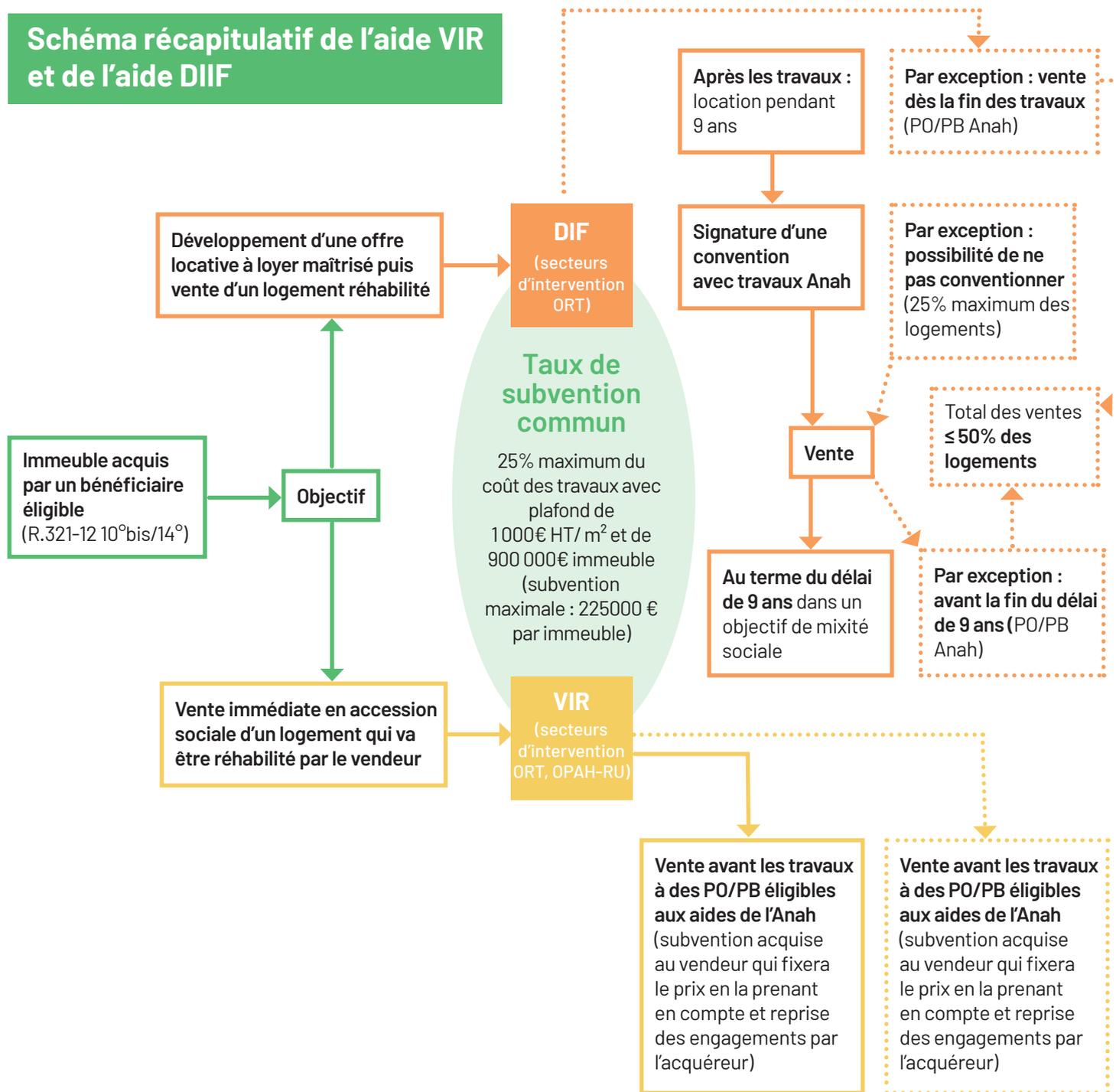
- Possibilité de combiner avec d'autres outils existants (RHI THIRORI lors de la phase foncière, réductions d'impôts destinées aux investissements locatifs pour les propriétaires bailleurs, prêts et subventions d'Action Logement, prêts à taux zéro pour les logements en accession).
- Remise sur le marché de biens dont la situation était jusqu'alors inextricable.

## Difficultés

Complexité du mécanisme.



# Schéma récapitulatif de l'aide VIR et de l'aide DIIF





FLEXICON  
Warranty 1200  
Lifetime Care

# L'exonération de demande d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC)

## Faciliter l'implantation de nouveaux commerces

**Définition :** L'exonération de demande d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) est une mesure qui permet à certaines entreprises de bénéficier d'une dispense d'autorisation d'exploitation commerciale pour l'ouverture ou la modification de leur établissement commercial.

**Acteurs concernés :** porteurs d'un projet de modification ou ouverture d'un établissement commercial.

**Périmètre d'éligibilité :** Secteur d'intervention de l'ORT.

L'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) est délivrée par la Commission Départementale d'Aménagement Commercial (CDAC), qui examine le projet au regard de différents critères, tels que son impact sur l'environnement, sa contribution à la revitalisation du territoire, son intégration dans le tissu économique local, sa capacité à générer des emplois, ou encore son respect des normes de sécurité.

## Objectifs du dispositif

Dans le cadre de l'ORT, l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) peut s'utiliser de deux manières :

**1.** Rendre le centre-ville plus attractif en exonérant d'AEC la création et l'extension des commerces ainsi que le changement de secteur d'activité et la réouverture au public de magasins dans les périmètres d'intervention des ORT.

**2.** Réguler l'implantation des grandes surfaces commerciales et préserver l'équilibre entre les différents types de commerces, en suspendant par arrêté préfectoral les AEC pour les commerces, hors du périmètre d'intervention des ORT.

## Conditions

### Les cas d'exonération d'AEC dans les périmètres d'ORT

Les projets dont l'implantation est prévue en secteur d'intervention d'une ORT comprenant un centre-ville identifié par la convention sont exonérés d'AEC. Toutefois, la convention peut soumettre à AEC les projets dont la surface de vente dépasse un seuil qu'elle fixe et qui ne peut être inférieur à 5 000 m<sup>2</sup> ou, pour les magasins à prédominance alimentaire, à 2 500 m<sup>2</sup>.

Sont également exonérées d'AEC, les opérations immobilières 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 dès lors que la surface de vente est inférieure au quart de la surface de plancher à destination d'habitation.

Cependant, il est important de noter que, même si une entreprise est exonérée de la demande d'AEC, elle doit toujours se conformer à certaines réglementations et procédures, notamment en matière d'urbanisme et de sécurité, avant d'ouvrir ou de modifier son établissement commercial.

## Atouts pour le territoire

L'exonération de demande d'autorisation d'exploitation commerciale simplifie les démarches administratives et accélère l'implantation et la transformation de commerces. Par ailleurs, elle facilite la coopération entre élus, opérateurs économiques et citoyens. Enfin, en favorisant des implantations de commerces en centre bourg, adaptées aux besoins du territoire, elle contribue à préserver la qualité de vie et à lutter contre l'étalement urbain.

### Les cas de suspension possible des demandes d'AEC

Après avis ou à la demande des EPCI à fiscalité propre et communes concernées, le préfet peut suspendre par arrêté, pendant une durée maximale de trois ans, prorogeable d'un an, l'enregistrement et l'examen en CDAC des demandes d'AEC portant sur des projets de création, d'extension, de changement de secteur d'activités (à l'exception des réouvertures au public sur un même emplacement, de commerces de détail d'une surface de vente supérieure à 2 500 m<sup>2</sup>) sur les communes signataires de l'ORT, membres de l'EPCI signataire, ou sur des communes d'un EPCI limitrophe lorsque les projets sont de nature à compromettre gravement les objectifs de l'opération. La suspension des projets doit bien se faire au cas par cas, et doit être argumentée au regard des objectifs de l'ORT et des caractéristiques du projet.

## Retour d'expérience

Grâce à l'exonération de demande d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) dans le centre-ville de l'ORT, Agen (Lot-et-Garonne) est bien engagée dans un dialogue avec un exploitant pour la reprise d'une grande friche commerciale en ville, alors qu'il était initialement prévu qu'il s'installe en périphérie.

## Difficultés

Le seuil de surface de vente nécessitant une AEC semble élevé et certaines restructurations de locaux commerciaux existants ne sont pas soumises à demande d'autorisation d'urbanisme, ces projets échappent donc aux collectivités.

[Lien vers la fiche outil « Les commissions départementales d'aménagement commercial »](#)

# Droit de Préemption Urbain Commercial

**Le projet global de territoire rédigé dans le cadre de l'ORT peut justifier le recours au DPU Commercial.**

**Définition :** Le DPU Commerce (Droit de préemption urbain commercial) est un dispositif qui permet à une collectivité territoriale de préempter des locaux commerciaux dans le but de réguler l'implantation des activités commerciales sur son territoire pour favoriser le développement économique et social des quartiers ou des centres-villes en difficulté.

**Acteurs concernés :** porteurs d'un projet de modification ou ouverture d'un établissement commercial.

**Périmètre d'éligibilité :** Secteur d'intervention de l'ORT.

## Objectifs du dispositif

Dans le cadre des ORT, le DPU Commerce permet de :

1. Réguler l'implantation des activités commerciales dans les quartiers ou les centres-villes en difficulté en préemptant des locaux commerciaux situés dans des zones prioritaires, c'est-à-dire des zones présentant des enjeux de développement économique et social.
2. Favoriser l'installation de commerces de proximité, de services ou d'activités économiques jugées prioritaires pour la dynamisation du territoire.
3. Lutter contre la vacance commerciale et la désertification des centres-villes en préemptant des locaux inoccupés.

## Conditions

Le DPU Commerce est soumis à des règles strictes et nécessite une procédure encadrée, qui implique notamment une déclaration d'intention d'aliéner du propriétaire du local commercial.

Si la collectivité décide de préempter le local, elle doit en verser le prix au propriétaire et peut ensuite céder le local à un opérateur économique ou le louer à un porteur de projet respectant les critères d'attribution.

## Retour d'expérience

Lisieux (Calvados), met en place en 2020 un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat en écho à son projet de revitalisation urbaine déployé dans son ORT, permettant ainsi de renforcer juridiquement la procédure de préemption en faveur de la sauvegarde du petit commerce.

# Limitation du développement des grands commerces en périphérie

## Suspension par le Préfet de l'enregistrement à la CDAC

**Définition :** ensemble de mesures qui vise à limiter le développement des grands commerces en périphérie des villes. Des exemples : mise en place d'un périmètre d'urbanisation commercial, interdiction de nouvelles implantations commerciales en périphérie, mise en place d'un quota de surfaces de vente à respecter pour chaque commune ou intercommunalité. Ces mesures sont souvent accompagnées d'une politique de soutien aux commerces de proximité, visant à renforcer l'attractivité des centres-villes et à favoriser leur dynamisme économique.

**Acteurs concernés :** porteurs d'un projet commercial en périphérie des secteurs d'intervention de l'ORT et situés dans les communes de l'EPCI signataires de la convention d'ORT ou dans une EPCI limitrophe,

**Périmètre d'éligibilité :** En dehors du secteur délimité de l'ORT.

## Objectifs du dispositif

La limitation du développement des grands commerces en périphérie des villes dans le cadre des ORT vise à lutter contre l'étalement urbain souvent en périphérie des villes. L'étalement urbain a des conséquences négatives sur l'environnement, en favorisant la dégradation des espaces naturels et agricoles, et sur la qualité de vie des habitants, en augmentant les temps de transport et en réduisant les liens sociaux. Il représente également un coût non négligeable pour les collectivités : extension et maintenance des réseaux d'assainissement, multiplication des services (téléphone, eau, électricité, Internet), des infrastructures routières et des transports collectifs, augmentation de la collecte des ordures ménagères.

## Fonctionnement

Le préfet peut suspendre « au cas par cas » l'enregistrement et l'examen en CDAC de nouveaux projets commerciaux en

périphérie des secteurs d'intervention de l'ORT afin d'éviter qu'un projet commercial ne nuise aux actions de l'ORT.

## Atouts pour le territoire

En limitant le développement des grands commerces en périphérie des villes, les ORT visent à renforcer les centres-villes et les bourgs, en favorisant l'implantation de commerces de proximité et en limitant la concurrence déloyale des grandes surfaces. Cette stratégie permet également de favoriser les modes de transport actifs (marche, vélo...) et de limiter les déplacements en voiture.

## Retour d'expériences

Montargis (45), Moulins (03), Limoges (87), Blois (41), Saint-Dié-des-Vosges (88) ont bénéficié en 2020 et 2021 d'un arrêté du préfet suspendant des projets d'implantations commerciales.

# Dérogation aux règles du PLU

## Dérogations à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme

**Définition :** l'autorité compétente peut autoriser des dérogations au PLU en tenant compte de la nature du projet, de la zone d'implantation, de son intégration harmonieuse dans le tissu urbain existant, de la contribution à la revitalisation de la zone concernée et à la lutte contre la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers et dans le respect des objectifs de mixité sociale.

**Acteurs concernés :** d'une part les aménageurs d'autre part les communes, EPCI (autorités compétentes pour la délivrance des permis de construire).

## Les dispositifs

La loi Climat et résilience du 22 août 2021 a ouvert la possibilité d'établir des dérogations à l'application de certaines règles du PLU dans les secteurs d'intervention comprenant un centre-ville d'ORT.

Ces dérogations doivent principalement être liées au respect d'objectifs de mixité sociale, de proximité de transports en commun ou contribuer à l'amélioration du cadre de vie. Les projets présentant un intérêt public, du point de vue de la qualité ainsi que de l'innovation ou de la création architecturale, peuvent obtenir une dérogation supplémentaire aux règles relatives au gabarit et à la surface constructible.

Par la suite, la loi 3DS a étendu cette possibilité de dérogation afin de « contribuer à la revitalisation du territoire, de faciliter le recyclage et la transformation des zones déjà urbanisées ou de lutter contre la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers ».

L'article L. 152-6-4 du Code de l'urbanisme permet ainsi à l'autorité compétence pour délivrer les permis de construire de :

- déroger aux règles de retrait fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives ;
- déroger aux règles relatives au gabarit et à la densité, dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit et de la densité prévus dans le document d'urbanisme ;
- déroger aux obligations en matière de stationnement, en tenant compte de la qualité et des modes de desserte, de la densité urbaine ou des besoins propres du projet au regard des capacités de stationnement existantes à proximité ;
- autoriser une destination non autorisée par le document d'urbanisme, dès lors qu'elle contribue à la diversification des fonctions urbaines du secteur concerné ;
- autoriser une dérogation supplémentaire de 15 % des règles relatives au gabarit pour les constructions contribuant à la qualité du cadre de vie, par la création d'espaces extérieurs en continuité des habitations, assurant un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres. Cette dérogation supplémentaire ne peut concourir à excéder 50 % de dépassement au total.

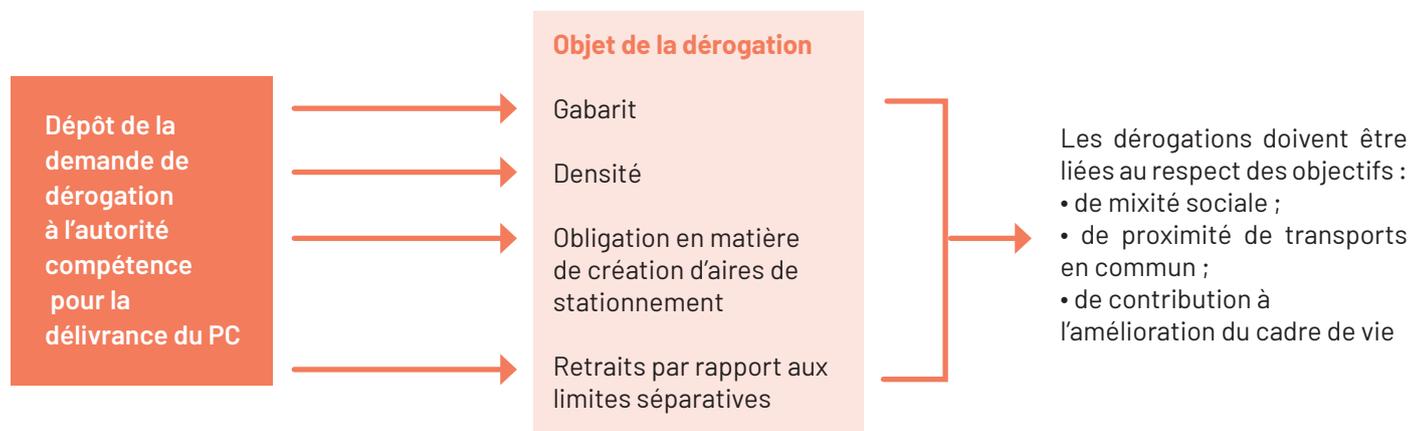
## Atouts

Ces mesures permettent une plus grande souplesse dans la conception des projets d'aménagement et participent à une diversification des formes urbaines. Elles encouragent ainsi la densification du tissu urbain existant, tout en préservant la qualité du cadre de vie, ce qui contribue à lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. Ces mesures facilitent l'émergence de projets innovants et vertueux en permettant de moduler certaines contraintes réglementaires pour les adapter au contexte local.



## Dérogation à certaines règles du PLU ou du document en tenant lieu

Périmètre de l'ORT devant comporter un centre-ville



Source : « Guide des opérations de revitalisation des territoires, méthodologie pour redynamiser les centres-villes », MTE, avril 2023.

# Procédure intégrée pour la mise en compatibilité des DU en ORT (PIORT)

**La PIORT est une procédure intégrée instaurée en vue de faciliter la réalisation d'opérations de revitalisation de territoire (ORT)**

**Définition :** la PIORT vise à faciliter la réalisation d'ORT via une seule procédure de mise en compatibilité des documents de planification dont l'évolution est nécessaire pour réaliser l'ORT. Les conditions de mise en application d'une PIORT sont définies dans l'article L.300-6-1 du Code de l'urbanisme.

**Acteurs concernés :** La procédure peut être décidée par l'État et ses établissements publics les collectivités territoriales et leurs groupements compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme.

## Atouts

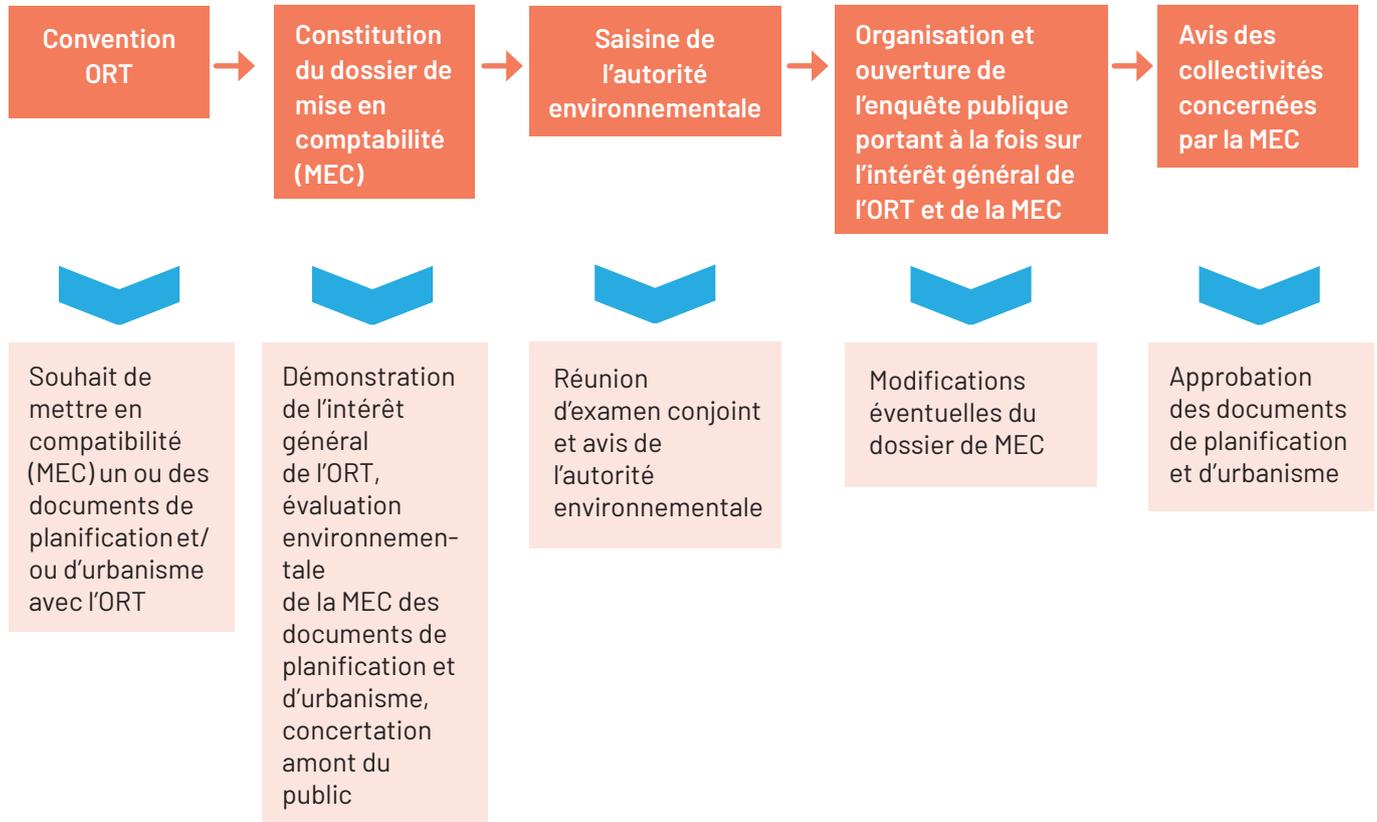
Une PIORT a pour objectif de faciliter la réalisation de projets par une simplification des démarches administratives nécessaires en les réunissant en une seule procédure.

Une PIORT permet la mise en compatibilité du SDRIF, du PADDUC, du SAR, d'un SCoT, d'un PLUi ou d'un PLU. En outre, elle permet l'adaptation des plans/programmes (DTA, SRADDET, SDAGE, SAGE, ZPPAUP, AVAP, PVAP, PPRN, PPRM, SRCE, PCAET, PDU, PLH).

## La procédure du PIORT

Les procédures de mise en compatibilité des documents d'urbanisme sont généralement longues et coûteuses. Instaurée par la loi ELAN, la fusion des procédures de mise en compatibilité permet d'accélérer l'instruction réglementaire des dossiers et de réduire les coûts pour les collectivités. Cependant il n'existe pas de durée type pour cette procédure, cela dépend pour beaucoup du consensus politique local.

## Étapes du PIORT



# Le permis d'aménager multi-sites (PA multi-sites ou PAMS)

**Le PAMS vise à faciliter la réalisation de certaines opérations d'aménagement à enjeu.**

**Définition :** Le permis d'aménager multi-sites (PA multi-sites ou PAMS) est une autorisation d'aménagement portant sur des unités foncières non contiguës.

**Acteurs concernés :** Autorité compétente pour la délivrance des permis d'aménager (commune, EPCI)

### Les dispositifs

Instauré pour une durée de 5 ans à compter de la publication de la loi ELAN, le permis d'aménager multi-sites permet de déroger au permis d'aménager classique dans les périmètres d'ORT en facilitant la réalisation de certaines opérations d'aménagement à enjeux. Il a par la suite été pérennisé par la loi 3DS, qui l'a élargi aux opérations prévues dans le cadre des PPA.

Le PAMS consiste en un unique permis d'aménager portant sur des unités foncières non contiguës, mais visant à la réalisation d'opérations caractérisées par une unité architecturale et paysagère sur les sites concernés.

Son utilisation est néanmoins conditionnée au respect des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU.

Dans le cadre d'un PAMS, la totalité des voies et des espaces communs peut faire l'objet d'une convention de transfert au profit de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

### Travaux concernés

Les travaux concernés sont notamment :

- le lotissement avec la création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements propres au lotissement, communs à plusieurs lots à la charge du lotisseur,
- le remembrement qui est réalisé par une association foncière urbaine libre (AFUL) lorsqu'il prévoit la réalisation de voies ou espaces communs,
- le terrain de camping pour la création ou l'agrandissement d'un terrain permettant l'accueil de plus de 20 personnes ou de plus de 6 hébergements de loisirs constitués de tentes, de caravanes, de résidences mobiles de loisirs ou d'habitations légères de loisirs ou le réaménagement d'un terrain de camping, avec augmentation de plus de 10 % du nombre des emplacements ou la modification substantielle de la végétation qui limite l'impact visuel des installations,
- le parc résidentiel de loisirs,
- le village de vacances classé en hébergement léger, etc.

## Atouts

Le PAMS permet d'appréhender de manière globale le besoin de rénovation et de réaménagement des centres urbains, des centres-bourgs ou des bourgs ruraux pour concevoir des opérations d'aménagement d'ensemble sur des terrains ne formant pas un seul tenant, comme les friches, les dents creuses, ou les entrées de ville. L'outil permet notamment au porteur de projet d'équilibrer financièrement son opération entre des fonciers de typologies différentes (par exemple : recycler une friche en centre-ville avec des charges importantes et compenser l'opération par l'aménagement d'une entrée de ville avec un foncier moins cher).

## Retour d'expérience

La commune de Ribérac en Dordogne a expérimenté le permis d'aménager multi-sites dans le cadre de son opération de revitalisation. En regroupant des parcelles foncières non contiguës, la municipalité a pu réaménager des friches urbaines et revaloriser son centre-bourg fragmenté. Ce dispositif a permis de mutualiser les coûts des travaux et de garantir une cohérence architecturale et paysagère, tout en facilitant les négociations avec divers propriétaires. Le projet intègre également des baux à construction, offrant une meilleure maîtrise sur l'évolution du tissu urbain et renforçant l'attractivité économique.

## Schéma du permis d'aménager multisite

Deux conditions cumulatives :

- être intégré dans les actions prévues dans la convention de l'ORT ;
- s'inscrire dans le respect des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLUI pour assurer une cohérence d'ensemble et garantir l'unité architecturale et paysagère des sites concernés.



# Droit d'innover

**Le permis d'innover est un dispositif expérimental qui permet de déroger à certaines règles de construction en atteignant les objectifs poursuivis par ces règles.**

**Définition :** est une demande de dérogation aux règles opposables à un projet.

**Acteurs concernés :** Les maîtres d'ouvrage des constructions ou des aménagements situés dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN), d'une grande opération d'urbanisme (GOU) ou d'une opération de revitalisation de territoire (ORT).

## Les dispositifs

Les maîtres d'ouvrage des constructions ou des aménagements situés dans le secteur d'intervention d'une ORT peuvent demander à déroger aux règles opposables à leur projet à condition de démontrer que des résultats satisfaisants aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il est dérogé sont atteints. Avant la loi ÉLAN, cette possibilité ne concernait que les OIN. La demande de dérogation prend la forme d'une étude permettant de vérifier l'atteinte des résultats visés et l'obtention de l'autorisation d'urbanisme vaut approbation de la dérogation.

Les dérogations peuvent concerner :

- le Code de la construction et de l'habitation,
- le Code de l'urbanisme,
- le Code de l'environnement.

Elles peuvent s'appliquer aux :

- permis de construire,
- permis d'aménager
- déclarations préalables.

En l'absence de précision de la loi, les dérogations sollicitées peuvent ainsi porter sur tout type de réglementation (construction, urbanisme, etc.). L'ordonnance n° 2018-937 du 30 octobre 2018 précise les modalités juridiques applicables au permis d'innover.

*Dispositif expérimental pendant une durée de 7 ans à compter de la loi du 23/11/18, soit novembre 2025.*



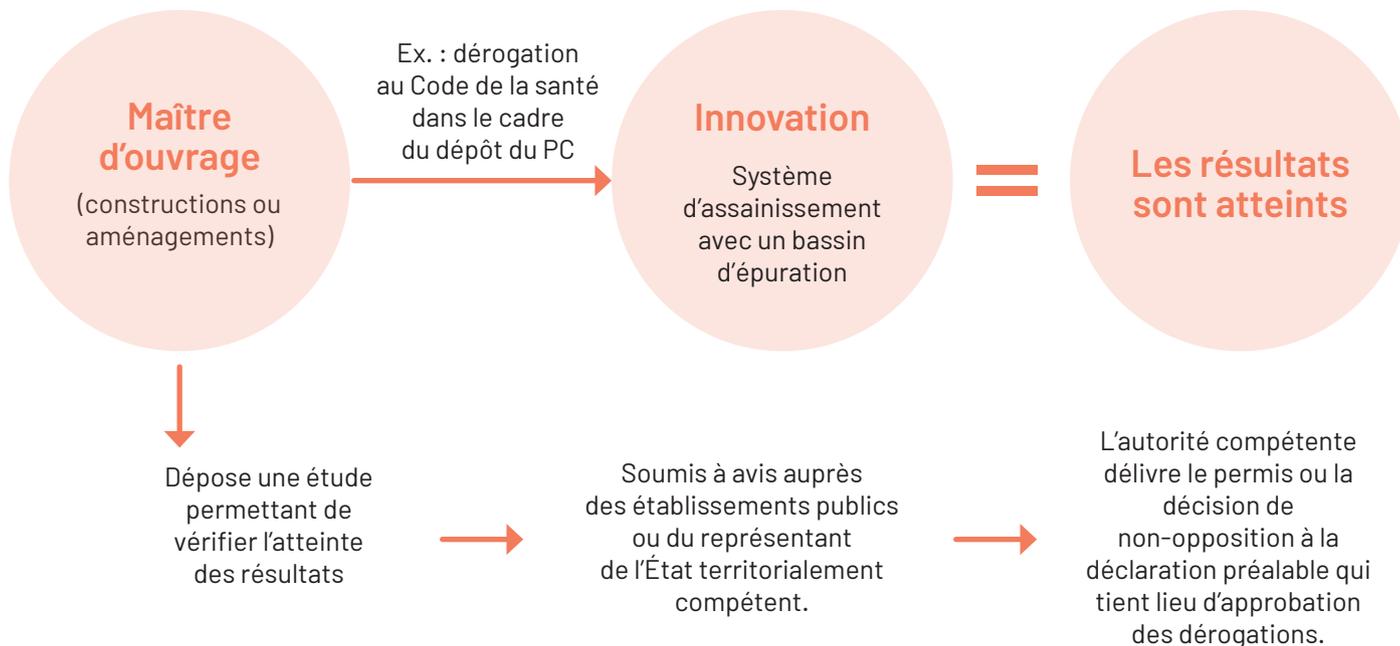
## Atouts

Le « permis d'innover », comme le « permis d'expérimenter », ont pour objectif de substituer à une obligation de moyens relative au respect strict d'un grand nombre de règles figurant au code de la construction et de l'habitation (performance énergétique et environnementale, caractéristiques acoustiques, accessibilité, sécurité incendie, etc.) une obligation de résultat devant permettre de maintenir un niveau suffisant de conformité des bâtiments tout en diversifiant les moyens d'y parvenir.

Ces dispositifs visent à pallier la complexité résultant des quelque 70 000 normes pour penser la construction d'un bâtiment en les simplifiant sans que cela ne se traduise par une diminution de la qualité architecturale ou de l'intervention des architectes sur le cadre bâti.

## Secteur d'intervention ORT

Cette dérogation peut concerner les CCH, CU, CE, etc.



## Inconvénients

La question de la responsabilité juridique de l'innovation en cas de sinistre : les professionnels de l'aménagement se heurtent aux réticences des collectivités à endosser la responsabilité de déroger à des règles, ce qui en fait un dispositif pour le moment marginal.

## Retour d'expérience

1er permis d'innover déposé à Bordeaux : l'atelier Canal Architecture a conçu pour 2024 un bâtiment réversible de 9 étages et 4 000m<sup>2</sup> écologique autosuffisant et végétalisé, qui pourra changer d'usage selon les désirs des locataires.

# Accélération des projets par voie d'ordonnance

## Rationaliser les procédures pour accélérer les projets

**Définition :** Permet de rationaliser les procédures d'autorisation, de planification et de consultation (codes urbanisme et environnement) pour accélérer les projets sur des terrains déjà artificialisés dans les périmètres d'ORT

**Acteurs concernés :** les collectivités, en lien avec les préfetures

**Périmètre d'éligibilité :** ensemble de la commune

## Les dispositifs

En 2022, le Gouvernement a, par voie d'ordonnance, amendé la loi Climat et Résilience afin de rationaliser les procédures d'autorisation, de planification et de consultation prévues au code de l'urbanisme et au code de l'environnement. Cela vise à accélérer les projets sur des terrains déjà artificialisés, dans les périmètres d'Opérations de Revitalisation de Territoire, de grandes opérations d'urbanisme ou d'Opérations d'Intérêt National. Ces mesures de rationalisation ne peuvent pas entraîner de transferts de compétences entre les collectivités territoriales, leurs groupements ou l'État. Elles ne peuvent pas non plus réduire les compétences des établissements publics de coopération intercommunale ou des communes compétentes en matière d'urbanisme.

## Les applications

**Faciliter la participation citoyenne :** l'ordonnance permet de remplacer - pour les projets ayant fait l'objet d'une présentation préalable en commission de suivi de site au sens de l'article L. 125-2-1 du code de l'environnement - l'enquête publique par une procédure dématérialisée de participation du public par voie électronique.

**Favoriser la mobilisation du foncier pour un usage temporaire et la densification :** l'ordonnance étend jusqu'à quatre ans la durée d'implantation en-deçà de laquelle une construction temporaire implantée sur des terrains déjà artificialisés est dispensée de formalités d'urbanisme. Pour densifier les zones pavillonnaires, elle permet de déroger au dispositif existant de majorité qualifiée des deux tiers, pour y substituer «une majorité qualifiée à la moitié». dans le cas où le maire souhaite augmenter le nombre de lots, par rapport au nombre prévu initialement dans le lotissement issu d'un permis d'aménager, afin de permettre les subdivisions de lots.

# Je souhaite mettre en valeur les formes urbaines : l'espace public et le patrimoine

## Comment miser sur le tourisme et la culture ?

Intégrer une offre de service et de loisir

Mettre en valeur les monuments historiques et les lieux emblématiques

Organiser des animations et des événements fédérateurs

Défilé, carnaval, concert...

Lien entre animation commerciale et événements culturels, touristiques et sportifs.

## Je veux agir sur l'ambiance urbaine

### Comment valoriser la nature dans mon centre-bourg ?

Veiller à la végétalisation des espaces publics en ville

Améliorer la connexion entre espaces verts et centre-ville

Utiliser les toitures des locaux commerciaux pour valoriser les services écosystémiques

### Requalifier les espaces publics

Tester des aménagements innovants / expérimentaux

Occuper des lieux avec des aménagements / activités transitoires

Miser sur le design urbain et la qualité des espaces publics

Vous souhaitez en savoir plus sur l'animation proposée par PQN-A sur la revitalisation et le développement local ?

Consultez le site internet [www.pqn-a.fr](http://www.pqn-a.fr)

ou contactez Pauline Chatelain, chargée de mission Revitalisation  
T : 07 72 55 07 00 - pauline.chatelain@pqn-a.fr

---

Vous souhaitez consulter les ressources proposées par le Cerema ou bénéficier d'un appui en termes d'ingénierie et d'expertise technique ?

Consultez le site internet [www.cerema.fr](http://www.cerema.fr)

