

Regard sur...



La loi ELAN : au service de la revitalisation des territoires

3 Octobre 2018

Laurent Le Corre - Responsable du service Montages Juridiques et Opérationnels



Dans un contexte de mobilisation de l'Etat, de ses opérateurs et des collectivités territoriales en faveur des territoires subissant diverses formes de dévitalisation, la loi ELAN était attendue concernant la mise en place de nouveaux outils facilitant l'organisation et la mise en œuvre opérationnelle des actions de revitalisation.

Le législateur a répondu favorablement à cette attente.

Ainsi, la loi consacre les opérations de revitalisation territoriale (ORT) comme une catégorie juridique à part entière.

La définition de l'ORT figurera non au Code de l'urbanisme mais au Code de la construction et de l'habitation. On peut en déduire une appréhension du

sujet principalement au travers d'un prisme immobilier (action sur la qualité de l'habitat, sur le commerce...) et que l'ORT n'est pas, sur le plan juridique, une opération d'aménagement. Mais dans la mesure où il s'agit d'intervenir sur le territoire, il est bien évident que les instruments du code de l'urbanisme seront directement concernés et mobilisés.

LA CLÉ DE VOÛTE : LA CONVENTION D'OPÉRATION DE REVITALISATION DE TERRITOIRE

L'ORT doit donner lieu à la conclusion d'une convention entre l'Etat, ses établissements publics (ANAH, Epareca), l'EPCI concerné, la ou les communes concernées mais encore « *tout acteur privé susceptible d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation des opérations prévues par la convention* ».

Instruments de formalisation des accords entre partenaires publics et privés sur les conditions de mise en œuvre opérationnelle de la politique de revitalisation, ces conventions cultivent donc un cousinage avec les PPA. Le dispositif attire l'attention notamment en ce qu'il permet l'association d'acteurs privés. On pense naturellement aux SEM et SPL, qui disposent souvent sur les sujets concernés d'une expertise opérationnelle. Mais d'autres opérateurs pourraient souhaiter apporter leur savoir-faire : « foncières », promoteurs, investisseurs spécialisés sur les produits de défiscalisation etc...Il faudra tou-

tefois faire avec la réserve, figurant dans le texte, selon laquelle cette adhésion ne doit pas être susceptible de mettre ces acteurs privés ultérieurement en situation de conflit d'intérêts. Ce conflit d'intérêts pourrait être avéré dans le cas où les acteurs privés concernés seraient intéressés par la conclusion avec une des collectivités de contrats nécessaires à la mise en œuvre de l'ORT : mandat, concession d'aménagement ou même contrat portant sur l'acquisition ou la location de biens immobiliers. La réserve du risque de conflits d'intérêts pourrait donc limiter l'attractivité de la convention d'ORT pour les acteurs privés souhaitant être opérateurs, sauf à ce qu'ils soient déjà propriétaires de foncières sur lesquels pourraient être réalisés des projets s'inscrivant dans le projet d'ORT.

La convention de revitalisation précisera les contours d'un « projet urbain, économique et

social »; délimitera des secteurs d'intervention (dont nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire de l'EPCI signataire) et précisera les moyens à déployer dans la durée contractuellement prévue :

- plan de financement
- les conditions dans lesquelles ces actions pourront être déléguées à des opérateurs : la convention préfigurera donc les futures concessions d'aménagement, ou mandats à conclure pour la réalisation des actions identifiées ; ce que le texte confirme ensuite en prévoyant que la convention pourra prévoir « les actions ou opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.
- action foncière : la seule existence de la convention suffira à justifier l'instauration du DPU renforcé, permettant ainsi à la collectivité compétente de s'exonérer de l'obligation de prendre une délibération motivée, ou celle du droit de préemption sur les fonds artisanaux, fonds de commerce, baux commerciaux ; la collectivité étant dans ce dernier cas exonérée l'obligation de délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité.

Confirmant l'approche du sujet par l'immobilier, la loi prévoit que la convention comprendra tout ou partie des actions d'amélioration de l'habitat et pourra le cas échéant valoir OPAH.

L'intervention sur le droit des sols n'est pas oubliée puisque au travers de la convention, la personne publique compétente en matière de PLU s'engagera à procéder aux modifications du PLU nécessaires, confirmant ainsi l'inscription de la convention d'ORT dans la sphère de l'urbanisme négocié.

La signature de la convention d'ORT permettra également de faciliter et de contrôler les implantations commerciales :

- certains projets normalement soumis à l'autorisation d'exploitation commerciale pourront en être dispensés ;
- le préfet pourra suspendre l'instruction de demandes d'autorisation d'exploitation commerciale portant sur des projets dont l'implantation est prévue hors des « secteurs d'intervention » délimités par la convention.

UNE EXPÉRIMENTATION AU SERVICE DE LA REVITALISATION TERRITORIALE : LE PERMIS D'AMÉNAGER MULTI SITES

Pour la réalisation d'opérations d'aménagement en centre-ville ou centre-bourg, la procédure de ZAC est souvent écartée en raison notamment du risque financier généré par l'existence d'un droit de délaissement. Pour mémoire, le droit de délaissement permet au propriétaire dont le bien est intégré dans un périmètre de ZAC de contraindre la collectivité à l'acquiescer. L'évitement de cette procédure de ZAC génère toutefois des questions portant sur le mode de contrôle des divisions foncières, la procédure dans laquelle s'insère l'évaluation environnementale éventuellement requise etc. Et au-delà des aspects purement juridiques, il peut être important de disposer d'une procédure-support portant sur la totalité du projet, pour des raisons opérationnelles de bonne gouvernance de l'opération. Jusqu'à présent, le permis d'aménager ne constituait pas réellement une

solution de rechange : l'exigence d'un périmètre composé d'unités foncières contiguës était le plus souvent incompatible avec des interventions sur des îlots non attenants. La loi ELAN innove en permettant que soit délivré un permis d'aménager 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 OAP du plan local d'urbanisme. Ce permis d'aménager multi sites ne pourra être délivré que pour la mise en œuvre des opérations prévues par une convention d'opération de revitalisation de territoire, et ce, à titre expérimental pour une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la loi ELAN.

La boîte à outils est donc fournie. Reste à l'utiliser !