

Le Périmètre d'Attente d'un Projet d'Aménagement Global (PAPAG)

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.

Afin de contenir l'évolution urbaine dans l'attente de la définition d'un projet d'aménagement global, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme peuvent instaurer une servitude d'inconstructibilité temporaire, d'une durée maximum de 5 ans, sur un périmètre à définir et sous réserve d'une « justification particulière ».

Définition

Le périmètre d'attente d'un projet d'aménagement global (PAPAG) est **une servitude d'inconstructibilité temporaire** pouvant être instituée par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de plan local d'urbanisme (PLU), en zone urbaine (U) et à urbaniser (AU) des PLU, dans **l'attente** de la définition d'un projet d'aménagement global (article L. 151-41, 5°, du code de l'urbanisme).

Champ d'application

Historiquement, le PAPAG constitue une exception à la constructibilité de principe des zones U. Son institution est donc encadrée strictement et doit reposer sur « **une justification particulière** » devant concerner un projet d'aménagement global. Cette justification doit être développée au sein du rapport de présentation du PLU, en cohérence avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

Ainsi, des **justifications d'une autre nature** que celles portant sur un projet d'aménagement global ne sont **pas susceptibles de fonder l'institution d'un PAPAG** (par exemple : a été jugée illégale une servitude d'attente dont l'objet est de permettre à la commune ou à l'EPCI compétent en matière de PLU de disposer d'un délai pour déterminer le niveau de pollution du site et les mesures de dépollution à mettre en œuvre).

En revanche, à titre **d'exemples**, ont été considérés par le juge administratif comme « **justifiés** » les PAPAG tendant à :

- « *restructurer l'activité économique et renforcer l'animation commerciale* » d'une zone, « *conforter la mixité urbaine habitat-activités économiques, (...) valoriser les espaces collectifs, (...) clarifier et hiérarchiser les espaces extérieurs, enrichir l'aspect composite des formes bâties, (...) valoriser le paysage urbain et (...) développer le secteur du point de vue du développement durable* » (Cour administrative d'appel -CAA- Versailles, 10 décembre 2015, SARL Cellamare France, req. n° 13VE01173),
- « *permettre une restructuration cohérente (...) d'un secteur situé en entrée de ville et proche de la gare ferroviaire (...) très hétérogène et de faible qualité en terme de paysage urbain* » (CAA Versailles, 2 avril 2015, Association de défense de la ville de Villepreux, req. n° 13VE00168),

- « *assurer une bonne synergie entre les différents équipements de l'agglomération, d'affirmer la centralité et de favoriser et sécuriser les circulations douces* » (CAA Lyon, 27 mars 2018, Mme F. c/ Sivom de Jayat-Malafretaz-Montrevel-en-Bresse, req. n° 16LY01672).

À défaut d'une justification particulière concernant un projet d'aménagement global, l'institution du PAPAG serait considérée comme illégale, ce qui entraînerait l'inopposabilité de la servitude d'inconstructibilité aux demandes d'autorisation de construire qui seraient sollicitées sur les terrains inclus dans le périmètre.

En revanche, si la justification doit être réelle, il n'est pas nécessaire que le projet d'aménagement dont l'élaboration justifie de créer un PAPAG soit approuvé au stade de l'institution de la servitude, ni même que la commune ait commencé ou diligenté des études relatives au projet d'aménagement global avant l'institution de la servitude. Dit autrement, **aucune étude préalable n'est requise. De même, aucune délibération ou tout autre acte préalable n'est nécessaire pour acter de l'existence, ni même du lancement d'un projet d'aménagement global.**

Mise en œuvre

Le périmètre

Le périmètre retenu, qui doit être inscrit au sein des **documents graphiques** du PLU, ne peut concerner que des terrains **en zone urbaine (U)** ou **à urbaniser (AU)** des PLU. La justification particulière doit concerner l'ensemble du périmètre et donc l'ensemble des terrains situés à l'intérieur de ce périmètre. Cela étant, il ne semble **pas y avoir de corrélation imposée entre le périmètre fixé au titre de la servitude temporaire d'inconstructibilité et le périmètre du projet d'aménagement qui sera en définitive retenu à l'issue du délai de 5 ans maximum.**

En effet, s'agissant d'un périmètre fixé dans l'attente de la définition d'un projet d'aménagement global,

il doit pouvoir être admis que ce périmètre soit un peu différent, voire quelque peu plus large, que celui qui sera en définitive retenu dans le cadre du projet d'aménagement, compte tenu des incertitudes pouvant exister, au stade de l'institution de la servitude d'inconstructibilité, sur l'ampleur et l'emplacement exacts du projet concerné (Voir CAA Lyon, 27 mars 2018, *Mme F. c/ SIVOM de Jayat-Malafretaz-Montrevel-en-Bresse*, req. n°16LY01672). L'important est que « la justification particulière » mise en avant au sein du rapport de présentation du PLU puisse concerner l'ensemble du périmètre d'attente et que cette « marge d'erreur » dans la définition du périmètre ne porte pas une atteinte excessive au droit de propriété.

Les effets

Le gel de constructibilité temporaire

■ Une interdiction de construire...

Les auteurs du PLU doivent définir un **seuil, exprimé en surface de plancher, au-delà duquel les constructions et installations sont interdites** sur les terrains inclus à l'intérieur du périmètre retenu. Ce seuil doit être justifié au sein du rapport de présentation et figurer dans le règlement du PLU. Il doit être reporté sur les documents graphiques du PLU (articles L. 151-41, 5°, et R. 151-32 du code de l'urbanisme). En pratique, il n'est pas rare que les auteurs des PLU ayant recours à cet outil fixent des seuils relativement bas. A titre d'exemples, un seuil de constructibilité de 20 m² n'a pas été censuré par le juge administratif, lequel exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation en la matière (CAA Lyon, 13 nov. 2012, *Commune de Saint-Apollinaire*, req. n° 12LY01243). On pourrait également imaginer que des seuils différents soient fixés selon la destination des constructions inscrites au sein du PLU, à la condition que ce choix soit justifié dans le rapport de présentation.

En revanche, cette servitude ne peut interdire les constructions et installations inférieures au seuil défini par le PLU. Elle ne peut davantage interdire les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes.

En dehors de ces cas, les demandes d'autorisation d'urbanisme doivent être refusées.

Le seuil défini ainsi que la date à laquelle la servitude sera levée doivent apparaître dans les documents graphiques du PLU.

■ ... temporaire

La servitude d'inconstructibilité s'applique pendant une **période maximale, non renouvelable, de 5 ans**. La durée retenue (laquelle peut donc être inférieure à 5 ans) doit être indiquée dans le règlement écrit et sur les documents graphiques du PLU, en précisant « *la date à laquelle la servitude sera levée* » (article R. 151-32 du code de l'urbanisme). Plus précisément, si le périmètre peut être maintenu au-delà de la durée maximale retenue,

en revanche, passé ce délai, la servitude d'inconstructibilité n'est plus opposable aux demandes d'autorisation de construire : elle ne peut plus justifier un refus de permis de construire ou une opposition à déclaration préalable de travaux.

Le droit de délaissement

En contrepartie, les propriétaires de terrains ou de constructions situés dans le périmètre d'attente

bénéficient d'un droit de délaissement (article L. 152-2, alinéa 2, du code de l'urbanisme). Ils peuvent ainsi **mettre en demeure** la commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU d'acquiescer leur terrain (articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme). A défaut d'acquisition par la commune du bien délaissé (la commune disposant d'un an pour répondre à la mise en demeure), les limitations au droit de construire ne sont plus opposables.

Suppression du PAPAG

La **concrétisation** du projet d'aménagement global en vue duquel la servitude d'inconstructibilité temporaire a été instituée **n'emporte pas suppression automatique de cette servitude**. Sa suppression doit faire l'objet d'une **évolution du PLU** et ne

peut résulter d'une simple délibération de l'assemblée délibérante (voir sur ce point : CAA Marseille, 6 octobre 2016, *Association de défense des riverains du Puits de Tassier*, req. n° 14MA02197).

Intérêts et points de vigilance

Intérêts

- La **souplesse des conditions et l'importance de ses effets** : cette servitude d'inconstructibilité permet à l'autorité compétente de prendre le temps de la réflexion de la mise en place d'un projet et de contenir l'évolution urbaine, de façon temporaire, dans l'attente de la définition d'un projet d'aménagement. Toute demande d'autorisation d'urbanisme portant sur un projet de travaux supérieur au(x) seuil(s) fixés dans le règlement sera purement et simplement refusé.
- La **concrétisation** du projet d'aménagement global à l'issue du délai de 5 ans **n'est pas expressément imposée par le code de l'urbanisme**. Il est donc permis de penser qu'en définitive, malgré le lancement d'études pré-opérationnelles, opérationnelles, la mise en place de partenariats, de phase de concertation etc., le projet d'aménagement n'aboutisse pas, sans que cela puisse rejaillir sur la légalité du PAPAG. En revanche, l'engagement de la responsabilité pour faute de la commune en réparation du préjudice subi par l'un des propriétaires pourrait être étudié.

- En outre, **rien n'est imposé dans le choix de l'outil visant à concrétiser le projet d'aménagement global**. Il pourra donc s'agir aussi bien d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), d'un lotissement, d'une convention de projet urbain partenarial ou même d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP)...

Point de vigilance

- **L'étendue du périmètre doit être en corrélation avec la capacité d'acquiescer les biens figurant au sein du périmètre et pouvant faire l'objet d'un délaissement** : en effet, plus le périmètre sera grand, plus nombreux seront les propriétaires susceptibles d'user de leur droit de délaissement. Or, si la commune ou l'EPCI ne procède pas à l'acquisition du bien délaissé, les limitations au droit de construire ne sont plus opposables, et le propriétaire concerné recouvre ses droits : notamment celui d'obtenir une autorisation d'urbanisme pour un projet au-dessus du seuil fixé par la servitude et possiblement, avant la fin du délai maximum de 5 ans.

- Il est possible de penser qu'une **demande de permis de construire délivrée à titre précaire** (article L. 433-1 du code de l'urbanisme) **ne serait pas concernée par les effets de cette servitude** dès lors qu'un permis délivré à titre précaire n'a pas à être conforme aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords.
- **Le PAPAG ne doit pas être confondu avec le « périmètre d'études »**, leurs finalités sont identiques mais leurs effets sont différents (voir § détaillé ci-après).

Comparaison entre le PAPAG et le périmètre d'études

Le PAPAG ne doit pas être confondu avec le « périmètre d'études », c'est-à-dire avec le périmètre à l'intérieur duquel l'autorité compétente peut **surseoir à statuer** sur les demandes d'autorisation d'urbanisme, pendant un délai de deux ans, lorsque les travaux, constructions ou installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement ou de travaux publics (article L. 424-1 code de l'urbanisme).

Ces deux dispositifs sont fréquemment confondus dès lors que leur finalité est identique : ils permettent tous deux à la commune de s'opposer aux projets de construction qui pourraient se révéler incompatibles avec le projet d'aménagement en cours d'élaboration. Cependant, leurs effets sont différents.

Dans le cadre du PAPAG : aucune appréciation de la compatibilité ou non du projet de construction avec l'évolution programmée de la zone n'est nécessaire. Dès lors que la demande d'autorisation d'urbanisme excède le seuil fixé par le règlement du PLU en application du régime du PAPAG, elle doit être refusée.

Dans le cadre du périmètre d'études : il ne peut être sursis à statuer que dans l'hypothèse où les travaux, constructions ou installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement ou l'exécution de travaux publics. Cette appréciation doit être motivée et se fait sous le contrôle

du juge. En outre, le projet d'aménagement du « périmètre d'études » doit avoir été pris en considération par l'autorité compétente par une décision publiée avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme (il peut s'agir d'une délibération, voire même d'un document d'urbanisme).

L'instauration d'un périmètre d'études implique un état d'avancement du projet plus important que dans le cas du PAPAG. En effet, dans le cadre de la délibération instaurant un périmètre d'études, il convient de démontrer que le projet n'est pas « *fictif* » : le projet n'a pas à être définitif, la production de pièces démontrant la mise à l'étude d'un projet étant suffisante (CE 29 juillet 1994 *Commune de Milhau*, req. n° 129089 ; CAA Bordeaux 22 juin 2010, req. n° 08BX00517 ; CAA Paris 29 septembre 2011 *Sarl Pierre Paris*, req. n° 11PA00679.) En revanche, l'instauration d'un **périmètre d'études** pour réfléchir au développement futur d'un quartier, sans plus de précisions, ne suffit pas (CAA 1er octobre 2015 *Commune de Corbeil-Essonnes*, req. n° 13VE03039.). A noter également que cette décision de prise en considération cesse de produire ses effets si, dans un délai de 10 ans à compter de son entrée en vigueur, la réalisation de l'opération d'aménagement n'a pas été engagée.

La Procédure d'institution du PAPAG est relativement lourde : contrairement au « périmètre d'études », le PAPAG ne constitue pas un périmètre annexé par arrêté de l'autorité compétente au PLU. **L'institution du PAPAG ne peut se faire que dans le cadre d'une procédure d'élaboration ou d'adaptation du PLU** dès lors qu'elle constitue un élément du PLU, lui-même devant être justifié, en cohérence avec les orientations du PADD, dans le rapport de présentation. Le PAPAG doit figurer dans le règlement du PLU et les documents graphiques de ce règlement.

Textes de référence

- Code de l'urbanisme : articles L. 151-41 (5°), L. 152-2, R. 151-2, R. 151-32 (PAPAG)
- Code de l'urbanisme : articles L. 230-1 et suivants (Droit de délaissement)
- Code de l'urbanisme : L. 424-1, R. 424-24, R. 151-52 (13°) et R. 153-18 (« périmètre d'études »)
- Décision du Conseil Constitutionnel n° 2000-436 du 7 décembre 2000 relative à la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) ayant institué le PAPAG

+ Pour aller plus loin ●●●

Rubrique « Foncier » du site Outils de l'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/foncier-r7.html>

Vous y trouverez la sous-rubrique dédiée au PAPAG :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/perimetre-d-attente-de-projet-d-amenagement-global-r343.html>

Rubrique « Planification urbaine et stratégique » du site Outils de l'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/planification-urbaine-et-strategique-r1.html>

Vous y trouverez la sous-rubrique dédiée au plan local d'urbanisme :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/le-plan-local-d-urbanisme-plu-plui-r37.html>

Les sous-rubriques du site Outils de l'aménagement présentant les autres outils évoqués dans la présente fiche :

- Les orientations d'aménagement et de programmation :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/les-orientations-d-amenagement-et-de-programmation-r296.html>

- La zone d'aménagement concerté :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/la-zone-d-amenagement-concerte-zac-r311.html>

- Le sursis à statuer (abordé par la présente fiche pour le seul cas du périmètre d'études) :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/sursis-a-statuer-r611.html>

📝 Rédacteurs ●●●

Audrey Lebeau, Adden avocats - Auvergne-Rhône-Alpes pour le Cerema

✉ Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olei, Raphaële Ratto, Guillaume Fauvet

Foncier - Guillaume Fauvet

Commander ou télécharger nos ouvrages sur

www.cerema.fr

Maquettage
www.laurentmathieu.fr

Date de publication
Avril 2020

© 2020 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

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