

# Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PPEANP ou PAEN)

Articles L. 143-1 à L. 143-6, R. 143-1 à R. 143-9 du Code de l'urbanisme (CU)

## Objectifs

- Protéger les espaces agricoles et naturels périurbains de l'urbanisation.
- Favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages.
- Donner au département un droit de préemption dans ces secteurs pour des motifs environnementaux et agricoles.

### ▷ Où ? Qui ? Comment ?

#### Où ?

- Dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU, en dehors des zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (NA ou AU) et du périmètre des ZAD.
- Dans les communes dotées d'une carte communale, en dehors des secteurs constructibles et du périmètre des ZAD.
- Dans les communes sous RNU, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune et du périmètre des ZAD

**Qui ?** Le département peut délimiter des périmètres d'intervention associés à des programmes d'action, avec l'accord des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme.

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 a offert cette possibilité de détermination du périmètre d'intervention aux **structures intercommunales** (compétentes en matière d'élaboration, de suivi et de révision du SCoT) mais les applications réglementaires n'ont pas encore été publiées. Aussi, dans les paragraphes en dessous, il sera fait uniquement référence au département.

#### Comment ?

##### Délimitation du périmètre d'intervention

Le département élabore un projet de périmètre de protection. Le périmètre doit être compatible avec le SCOT.

- 1) Le Président du Conseil départemental soumet le projet, pour accord, aux communes ou aux établissements publics compétents en matière de PLU concernés ; il sollicite également l'avis de la chambre départementale d'agriculture et de l'établissement public chargé du SCOT. Le silence gardé dans les deux mois de la sollicitation vaut avis favorable. En cas d'avis défavorable, le Président du Conseil départemental peut décider de poursuivre la procédure, mais cet avis sera joint au dossier d'enquête afin que le commissaire enquêteur en prenne connaissance.
- 2) Le projet est soumis à **enquête publique environnementale** (art. L. 123-1 et suivants du Code de l'environnement). Le Président du Conseil départemental exerce les compétences attribuées en principe au Préfet pour le déroulement de l'enquête.
- 3) À l'issue de l'enquête, la création du périmètre est décidée par une **délibération du Conseil départemental**.

La délibération est publiée au recueil des actes administratifs du département, affichée pendant un mois à l'Hôtel du département, dans les mairies des communes incluses dans le périmètre et au siège de l'établissement public compétent en matière de PLU, et fait l'objet d'une mention dans un journal diffusé dans le département ; ces publications et affichages indiquent les lieux où le dossier peut être consulté. La délibération est transmise aux personnes indiquées à l'article R. 143-3 du CU.

- 4) **Modification du périmètre** : par délibération du département, avec l'accord des communes intéressées par la modification et après avis de la chambre départementale d'agriculture. Pour une **extension** du périmètre, il faut mener une enquête publique environnementale dans les communes intéressées. Une **réduction** du périmètre ne peut intervenir que par **décret**.

## Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains



### Où? Qui? Comment? (suite)

Élaboration du programme d'action (précise les aménagements et les orientations de gestion au sein du périmètre d'intervention).

- 1) Le **département** élabore un programme d'action, compatible avec la Charte du parc naturel régional s'il y a lieu.
- 2) Le Président du Conseil départemental soumet le projet pour **accord** aux communes incluses dans le périmètre ou aux établissements publics compétents en matière de PLU. Le projet est également adressé à la chambre départementale d'agriculture, à l'Office National des Forêts si le périmètre comprend des parcelles soumises au régime forestier, et à l'organe de gestion du parc national ou du parc naturel régional si le périmètre inclut une partie du territoire de ce parc.
- 3) Le programme d'action est adopté par une délibération du Conseil départemental. Les modalités de publicité sont les mêmes que pour la délimitation du périmètre.

### AVANTAGES

- Échanges nécessaires entre tous les acteurs concernés.
- L'inconstructibilité des terrains à l'intérieur du périmètre est pérennisée. Cela entraîne une baisse de la spéculation foncière facilitant l'installation de nouvelles exploitations agricoles.
- **Maîtrise du foncier : à l'intérieur du périmètre de PPEANP, les terrains peuvent être acquis par le département ou, avec accord de celui-ci, par une autre collectivité territoriale, par un établissement public concerné, ou par un EPF local.** Ces terrains peuvent être acquis à l'amiable, par **expropriation**, ou par **préemption** : en zone de PPEANP recoupant une zone classée espace naturel sensible (ENS), la préemption se fait par l'exercice du droit de préemption ENS (art. L. 142-3 du CU : le titulaire du droit de préemption est le département, qui peut solliciter un EPF pour l'exercer à la demande et au nom du département); hors zone ENS, la préemption en zone PPEANP est effectuée par la SAFER, à la demande et au nom du département. Ces acquisitions doivent être réalisées **en vue de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains**. Les biens acquis intègrent le **domaine privé** de la collectivité locale ou de l'établissement public. Ils peuvent être revendus ou loués; même dans ce cas, ils conservent juridiquement la caractéristique de ne pouvoir être urbanisés.

- Dynamisation de ces espaces agricoles et naturels par la définition d'un projet de développement, d'aménagement et de gestion sur le long terme grâce au programme d'action.
- Il est difficile de réduire le périmètre d'intervention. Les PAEN sont donc stables.

Un cahier des charges doit être annexé aux actes de cession ou de location des terrains situés dans un périmètre; il permet de garantir un usage conforme avec la destination donnée audit périmètre.

### INCONVÉNIENTS

- Complexité de la préemption : les communes ne sont pas compétentes directement.
- Incertitudes quant au contenu du programme d'action. L'article L.143-2 du CU indique simplement que le programme «précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages». Peu d'exemples puisque les PAEN ont été créés par une loi du 23 février 2005 et il en existe très peu.

## À combiner

Un zonage du PLU cohérent avec le PAEN (zone A ou N).

## Alternative

L'institution d'une ZAP par arrêté préfectoral (cf. fiche PRO03 : «Les zones agricoles protégées (ZAP)») permet de protéger de l'urbanisation des terres agricoles à maintenir en raison de la qualité de leur production ou de leur situation géographique. Lorsque la commune n'est pas couverte par un document d'urbanisme, tout changement d'affectation ou de mode d'occupation des sols altérant durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique de la ZAP est soumis à l'avis de la Chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture.

## Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains

# Jurisprudence

▷ **Compétence exclusive des départements avant la loi du 13 octobre 2014 (depuis, compétence étendue aux EPCI et aux syndicats mixtes compétents en matière de SCOT).**

**Rép. Min. publiée au JOAN le 25 octobre 2011, p.11304, question écrite n° 115773**

«La loi 2005-157 du 23 février 2005 de développement des territoires ruraux a conféré aux départements la compétence de créer des PAEN, avec l'accord des communes concernées et après avis de la chambre d'agriculture et enquête publique. Ces dispositions, codifiées sous les articles L. 143-1 et suivants du code de l'urbanisme, prévoient que les terrains délimités par les PAEN sont maintenus inconstructibles et ne peuvent plus être inclus dans une zone urbaine ou à urbaniser d'un plan local d'urbanisme, ni dans un secteur constructible d'une carte communale. À l'inverse, des terrains classés à urbaniser peuvent encore avoir, à titre provisoire, un usage agricole, comme ce peut être le cas pour des pâturages à chevaux, mais ne peuvent plus bénéficier de la protection procurée par un PAEN. Les terrains inclus dans les PAEN peuvent être acquis par les départements à l'amiable, par expropriation après déclaration d'utilité publique ou par préemption, lorsque la procédure amiable a échoué. Il appartient aux conseils généraux, qui délimitent les PAEN, de choisir les terrains qu'ils vont classer à ce titre et ceux qu'ils estiment nécessaires d'acquérir pour mieux les protéger de l'urbanisation, quel que soit leur usage agricole ou d'espace naturel. Il ne semble pas opportun de revenir sur cette compétence.»

**Rép. Min. publiée au JOAN le 11 février 2014, p.1282, question écrite n° 42561**

«Aujourd'hui, les PAEN sont validés par délibération du conseil général (NB : aujourd'hui «conseil départemental»). Afin d'augmenter le nombre encore réduit de tels périmètres, une évolution de la procédure et de l'initiative des projets a été introduite dans le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 14 janvier dernier. Ainsi, en son article 12, le projet de loi renforce le rôle du niveau intercommunal en matière de lutte contre l'artificialisation **en permettant aux structures intercommunales compétentes en matière d'élaboration de schéma de cohérence territoriale de mettre en place des PAEN.** Cette disposition est de nature à favoriser l'association des instances décisionnelles et opérationnelles locales pour préserver le foncier agricole.»

**NB :** adoption de la loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt le 13 octobre 2014.



Les éléments d'information  
contenus dans cette fiche sont  
fournis au regard de la réglementation  
en vigueur et de la jurisprudence  
existante à la date de sa publication.  
Il s'agit d'une information générale  
qui ne saurait servir à résoudre des  
cas particuliers. La mise en œuvre  
de l'outil décrit ne saurait engager  
en aucun cas l'Établissement Public  
Foncier de Bretagne. Aucune utilisation  
commerciale de la présente fiche  
n'est autorisée.

