

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

Articles L. 113-15 à L. 113-28, R. 113-19 à R. 113-29 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 PLU, en dehors des zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (AU) et des périmètres de ZAD.
- Dans les communes dotées d'une carte communale, en dehors des secteurs constructibles et des périmètres de ZAD.
- Dans les communes sous RNU, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune et des périmètres de ZAD.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019, lorsque les PEAN concourent à la réalisation d'une infrastructure de transport de l'Etat, d'un de ses établissements publics, d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses établissements publics, les terrains doivent être situés en dehors :

- d'un secteur à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national, faisant l'objet d'un arrêté de prise en considération,
- d'un secteur faisant l'objet d'un projet d'intérêt général,
- d'une opération déclarée d'utilité publique.

**Qui ?** Le département ou un établissement public compétent pour l'élaboration d'un SCoT 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.

Si la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) du 13 octobre 2014 a ouvert la compétence de la détermination du périmètre d'intervention aux établissements publics compétents en matière d'élaboration, de suivi et de révision du SCoT, l'autorité compétente pour élaborer le programme d'action reste **uniquement le département**.

#### Comment ?

##### Délimitation du périmètre d'intervention

Le département ou l'établissement public élabore un projet de périmètre de protection. Le périmètre doit être compatible avec le SCOT.

- 1) Le Président du Conseil départemental ou le président de l'établissement public compétent 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 fait l'objet :

- d'une publication au recueil des actes administratifs du département,
- d'un affichage pendant un mois à l'Hôtel du département, dans les mairies des communes incluses dans le périmètre et, le cas échéant, au siège de l'établissement public compétent en matière de PLU,
- d'une mention dans un journal diffusé dans le département.

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



### Où? Qui? Comment? (suite)

Ces publications et affichages indiquent les lieux où le dossier peut être consulté. La délibération est transmise aux personnes indiquées à l'article R. 113-22 du CU. Elle est ensuite notifiée à diverses instances (cf. art R. 113-22 du CU).

#### 4) Modification du périmètre :

- par délibération du département ou par l'établissement public compétent, 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**.
- par une DUP ou déclaration de projet d'une infrastructure de transport. Le dossier d'enquête publique décrit les modifications apportées au périmètre et indique les mesures pour éviter, réduire, compenser l'impact du projet sur le périmètre et le programme d'action associé. Le périmètre modifié est soumis à l'avis de la chambre départementale d'agriculture, du département ou de l'établissement public compétent, des communes intéressées. S'il s'agit d'un projet d'infrastructure de transfert de l'Etat ou d'un de ses établissements public, l'accord des ministres chargés de l'urbanisme et de l'agriculture est nécessaire.

#### Élaboration du programme d'action

Le programme d'action 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, 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. Les avis sont réputés favorables s'ils ne sont pas exprimés dans le délai de deux mois à compter de la saisine.

- 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.

#### Utilisation des terrains acquis dans le périmètre

Les biens acquis intègrent le **domaine privé** de la collectivité locale ou de l'établissement public ou dans le domaine propre du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres par application du droit de préemption ENS. Ils peuvent être revendus, loués ou concédés temporairement mais même dans ce cas, ils conservent juridiquement la caractéristique de ne pouvoir être urbanisés : ils ne peuvent être utilisés qu'en vue de la réalisation des objectifs définis par le programme d'action.

Un **cahier des charges** comprenant des clauses types (cf. R. 113-29 CU) doit être annexé aux actes de cession ou de location, même temporaire, des terrains situés dans un périmètre : il permet de garantir un usage conforme avec la destination donnée au périmètre. Il précise notamment les conditions selon lesquelles les cessions, locations ou concessions temporaires sont consenties et résolues en cas d'inexécution des obligations du cocontractant.

La cession, location ou concession temporaire fait l'objet d'un appel à candidature décrivant le bien, résumant les clauses du cahier des charges, le délai dans lequel les candidatures doivent être présentées et les moyens d'obtenir des renseignements complémentaires.

### 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 ou un EPCI. Ces terrains peuvent être acquis à l'amiable, par expropriation, ou par **préemption** (L.113-25 CU) :
  - 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.215-1 du CU : le titulaire du droit de préemption est le département, qui peut solliciter un EPF pour

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

l'exercer, à sa demande et en son nom, ou à la demande et au nom d'une collectivité ou d'un EPCI) ;

- 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**.

- 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.
- Stabilité des PAEN, notamment du fait des contraintes quant à la réduction de leur périmètre.

### INCONVÉNIENTS

- Les communes ne sont pas compétentes directement en matière de préemption.
- Incertitudes quant au contenu du programme d'action.  
Peu d'exemples puisque les PAEN ont été créés par une loi du 23 février 2005 et il en existe très peu (23 PEAN signés et une quinzaine en préparation selon un rapport n°17076 du CGAAER en date de mars 2018).

## 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. En cas d'avis défavorable, ce changement d'affectation ou de mode d'occupation des sols sont soumis à décision motivée du préfet.



*Les éléments d'information contenus dans cette fiche sont fournis au regard de la réglementation en vigueur et de la jurisprudence existant 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.*

## 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.