

Droit de préemption dans les espaces naturels sensibles

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.



Le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles (ENS), boisés ou non. Cette politique vise à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et à assurer la sauvegarde des habitats naturels. Dans le cadre de cette compétence, le département peut créer des zones au sein desquelles il peut préempter des terrains en vue de les protéger, de les aménager et de les ouvrir au public.

Définition

L'objectif du droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (ENS) est de permettre au département de **maîtriser des fonciers à forts enjeux environnementaux** en vue de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels sensibles (article L. 113-8 du code de l'urbanisme). Pour assurer cet objectif, le département peut créer une zone de préemption au titre des ENS lui permettant d'acquérir prioritairement les sites à protéger en cours d'aliénation.

Cette mission de protection est assurée conjointement avec le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), les établissements publics chargés d'un parc national, d'un parc naturel régional ou de la gestion d'une réserve naturelle, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui peuvent se substituer au département pour l'exercice du droit de préemption lorsque ce dernier ne l'utilise pas.

Champs d'application

Périmètre du droit de préemption

Le droit de préemption ne peut s'effectuer que dans le périmètre de la zone de préemption au titre de l'ENS. Toutefois, lorsqu'il ne grève qu'une fraction d'une unité foncière, le propriétaire qui souhaite la céder en totalité peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière (article L. 215-12 du code de l'urbanisme).

Biens concernés

Le droit de préemption concerne les aliénations, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, de terrains ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de terrains. En sont exclus les échanges d'immeubles ruraux (articles L. 215-9 et L. 215-10 du code de l'urbanisme).

En principe, ce droit ne porte que sur des terrains non bâtis. Exceptionnellement, il peut porter sur l'aliénation d'un terrain bâti si le terrain est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public et qu'il est, par sa localisation, nécessaire à la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles du département. Si la construction est conservée, elle doit être affectée à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels (article L. 215-11 du code de l'urbanisme).

Lorsque le CELRL est titulaire du droit de préemption, ce droit est étendu :

- aux cessions de droits indivis sur un immeuble ou une partie d'immeuble bâti ou non bâti,
- aux cessions de la majorité des parts d'une société civile immobilière lorsque le patrimoine de cette société est constitué par une unité foncière, bâtie ou non.

La zone de préemption au titre de l'ENS

Initiative et création de la zone de préemption

■ **Création par le département**

En principe, les zones de préemption au titre de l'ENS sont créées par le conseil départemental :

- soit avec l'accord de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme (PLU) si la commune est dotée d'un PLU,
- soit, en l'absence d'un PLU et à défaut d'accord de la commune ou de l'EPCI, avec l'accord du préfet de département (articles L. 215-1 et R. 215-1 du code de l'urbanisme).

La délibération créant la zone doit être accompagnée d'un plan de situation et d'un plan de délimitation. Elle est publiée au recueil officiel des actes du département et fait l'objet d'une mention dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département. Elle est tenue à la disposition du public à la mairie ou au siège de l'EPCI et l'avis de ce dépôt est affiché pendant un mois à la mairie des communes intéressées (article R. 215-2 de ce même code).

■ **Création à l'initiative du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**

De telles zones peuvent en outre être créées à l'initiative du CELRL lorsqu'il est territorialement compétent. Dans ce cas, la zone de préemption envisagée doit nécessairement être située à l'extérieur des zones déjà créées par le département au titre des ENS mais également des zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) des PLU, et des secteurs où les constructions sont autorisées par une carte communale.

Le projet de périmètre est alors soumis à l'avis du département et de la commune ou de l'EPCI compétent :

- en cas d'avis favorable, le périmètre est délimité par le préfet de département ,
- en cas d'avis défavorable, le périmètre est délimité par un décret en Conseil d'Etat.

Le CELRL exerce alors les compétences attribuées au département dans la zone ainsi créée (article L. 215-2 du code de l'urbanisme).

Dans certains cas particuliers (espaces, sites et paysages identifiés dans une directive territoriale d'aménagement (DTA), une directive territoriale d'aménagement et de développement durables (DTADD) ou un schéma d'aménagement régional), c'est l'autorité administrative compétente de l'Etat qui est compétente pour délimiter la zone.

■ **Consultations**

Dans les deux cas, les organisations professionnelles agricoles et forestières sont consultées sur la délimitation de la zone de préemption (article L. 215-3 du code de l'urbanisme).

Détermination du périmètre de la zone de préemption

La mise en place d'une zone de préemption au titre de l'ENS ne nécessite pas l'existence d'un plan local d'urbanisme sur le territoire. Les terrains compris dans la zone de préemption doivent présenter un intérêt écologique : l'inclusion du terrain dans son périmètre doit être justifiée par la sensibilité du milieu naturel ou la qualité du site.

Compatibilité de la zone créée avec d'autres documents

La mise en place de cette zone doit être compatible avec de nombreuses règles et documents d'urbanisme : loi littoral, loi montagne, zone de bruit des aéroports, schéma régional de cohérence écologique (SRCE), schéma de cohérence territoriale (SCOT), chartes intercommunales de développement et d'aménagement et directives territoriales d'aménagement (article L. 113-9 du code de l'urbanisme).

Durée de validité

Aucune durée de validité de la zone délimitée n'est fixée par le code de l'urbanisme.

L'exercice du droit de préemption

Titulaires du droit de préemption

Les titulaires du droit de préemption dans ces zones sont :

- le **département**,
- par substitution, le **CELRL** lorsqu'il est territorialement compétent et que le département n'utilise pas son droit de préemption,
- par substitution, l'**établissement public chargé d'un parc national, d'un parc naturel régional ou de la gestion d'une réserve naturelle** sur le territoire du parc ou de la réserve dont la gestion leur est confiée lorsque le département et le CELRL n'ont pas utilisé leur droit de préemption. Pour un parc naturel régional, l'exercice de ce droit n'est possible qu'avec l'accord du département,
- par substitution **la commune**, ou **l'EPCI** dont elle est membre y ayant vocation à qui elle a délégué ce droit, lorsqu'aucune des personnes précédentes n'exerce ce droit (article L. 215-7 du code de l'urbanisme). Si le bien est situé dans un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, le département doit lui donner son accord. (articles L. 215-4 à L. 215-7 et R. 215-15 du code de l'urbanisme).

Le département peut en outre déléguer son droit de préemption à différentes personnes publiques (État, collectivité territoriale, CELRL, établissement public chargé d'un parc national ou à celui chargé d'un parc naturel régional, établissement public foncier, Agence des espaces verts de la région d'Ile-de-France), soit à l'occasion de l'aliénation d'un bien soumis à ce droit, soit sur un ou plusieurs secteurs de la zone de préemption.

Procédure de préemption

Le propriétaire aliénant un bien situé dans la zone de préemption doit adresser au département une déclaration préalable de son intention d'aliéner (DIA). A défaut, l'aliénation est nulle (articles L. 215-14 et L. 215-16 du code de l'urbanisme).

■ Délai d'exercice du droit de préemption

Le silence des titulaires du droit de préemption pendant **trois mois** à compter de la réception de la DIA vaut renonciation. Plus précisément :

- Le **département** a 2 mois pour décider d'utiliser son droit de préemption,
- Le **CELRL** a 15 jours de plus, soit 75 jours, pour décider d'utiliser son droit de préemption lorsque le département a renoncé à l'exercice du droit de préemption,
- Les **communes, EPCI et les établissements publics chargés d'un parc national, d'un parc naturel régional ou de la gestion d'une réserve naturelle** ont 15 jours supplémentaires, soit 3 mois, pour décider d'utiliser leur droit de préemption si le département et le CELRL ont renoncé à l'exercice de leur droit. (articles R. 215-12, R. 215-14 et R. 215-15 du code de l'urbanisme).

L'absence de réponse des titulaires du droit de préemption dans les 3 mois suivant la réception de la déclaration vaut renonciation à l'exercice de ce droit.

■ Fixation du prix

Lorsque le montant ou l'estimation figurant dans la DIA excède 180 000 euros, le titulaire du droit de préemption doit saisir pour avis le service des domaines (articles R. 215-6 et R. 213-21 du code de l'urbanisme).

A défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation. La date de référence de fixation du prix est la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes approuvant, modifiant ou révisant le plan local d'urbanisme et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien. En l'absence d'un tel plan, la date est fixée à cinq ans avant la DIA. C'est donc la valeur du bien au jour de l'une de ces deux dates.

La date de référence de fixation du prix est la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes approuvant, modifiant ou révisant le plan local d'urbanisme et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien. En l'absence d'un tel plan, la date est fixée à cinq ans avant la DIA (article L. 215-17 de ce même code).

Justifications et motivation de la décision de préemption

Les décisions de préemption au titre de la protection des ENS font l'objet d'une motivation.

Elles doivent :

- faire référence à l'acte portant création de la zone de préemption,
- être justifiées tant par la protection des espaces naturels sensibles que par la volonté d'ouvrir ultérieurement ces espaces au public, sous réserve que la fragilité du milieu naturel ou des impératifs de sécurité n'y fassent pas obstacle.

En revanche, les titulaires du droit de préemption n'ont pas à justifier de la réalité d'un projet d'aménagement à la date à laquelle ils exercent ce droit ni à préciser les modalités futures de protection et de mise en valeur des parcelles qu'ils envisagent de préempter. Ils n'ont pas à préciser la sensibilité du milieu naturel ou la qualité du site, ces intérêts écologiques résultant nécessairement de leur inclusion dans la zone de préemption (Conseil d'État, 30 avril 2014, Commune des Saintes-Maries-de-la-Mer, req. n°360794).

Gestion des terrains préemptés

Obligations d'aménagement et de gestion

Les terrains acquis au sein de la zone de préemption doivent être aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel ou par des impératifs de sécurité. Cet aménagement doit être compatible avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels. En conséquence, seuls des équipements légers d'accueil du public ou nécessaires à la gestion courante des terrains ou à leur mise en valeur à des fins culturelles ou scientifiques peuvent y être admis.

En principe, ces terrains peuvent être incorporés dans le domaine public de la personne publique propriétaire par délibération.

Cette personne publique doit assurer la gestion des terrains acquis : elle s'engage à les préserver, à les aménager et à les entretenir dans l'intérêt du public. Une fois les terrains aménagés, leur gestion peut être déléguée à une personne y ayant vocation. En outre, les terrains ainsi acquis doivent faire l'objet d'un plan de gestion (article L. 215-21 du code de l'urbanisme).

Le département doit tenir un registre sur lequel sont inscrites les acquisitions réalisées par exercice du droit de préemption, ainsi que l'utilisation effective des biens ainsi acquis.

Droit de rétrocession

L'ancien propriétaire peut demander la rétrocession du bien si les terrains n'ont pas été utilisés comme espace naturel dans les conditions vues ci-dessus dans les dix ans suivant son acquisition (article L. 215-22 du code de l'urbanisme).

Intérêts et points de vigilance

Intérêts :

- Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles permet, à l'occasion de ventes foncières, d'accélérer l'acquisition des terrains nécessaires à la création d'un ENS sur un périmètre cohérent du point de vue environnemental.
- Il constitue à ce titre un outil d'acquisition puissant en cas de conflit d'usage (notamment en zone touristique).
- La compétence liée à ce droit de préemption est partagée : la pluralité des titulaires du droit de préemption tout comme les mécanismes de substitution liés à sa mise en œuvre permettent d'agir à plusieurs en phase d'acquisition et de gestion.
- Aucun texte ne prévoit que la zone ouvre un droit de délaissement aux propriétaires des terrains concernés.

Points de vigilance :

- Le droit de préemption est en principe limité aux terrains non bâtis. Sauf à justifier d'une utilisation du bâti pour des fonctions d'accueil, il ne peut être utilisé sur des terrains construits, ce qui le rend moins efficace dans des actions d'effacement des constructions en zone naturelle.
- Obligation de prévoir une ouverture au public des terrains préemptés, sauf exception.
- Obligation de motivation de la décision de préemption.
- Mécanisme de substitution à anticiper en pratique compte tenu des brefs délais laissés aux titulaires par substitution pour se prononcer.
- Lorsqu'une unité foncière est partiellement située dans un périmètre de préemption, le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble des terrains alors qu'une partie seulement est nécessaire.

Textes de référence

Code de l'urbanisme, principalement les articles :

- L. 113-8 à L. 113-28 et R. 113-15 à R. 113-18 (sur les espaces naturels sensibles) ;
- L. 215-1 à L. 215-24 et R. 215-1 à R. 215-19 (sur le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles) ;
- L. 213-5, L. 213-7 à L. 213-10, L. 213-14, L. 213-15 et R. 213-8 à R. 213-13 (dispositions applicables au droit de préemption dans les espaces naturels sensibles dans les conditions définies par les articles L. 215-20 et R. 215-19 du code de l'urbanisme).

+ Pour aller plus loin ●●●

Rubrique « Cadre de vie et environnement » du site Outils de l'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/cadre-de-vie-et-environnement-r4.html>

sous-rubrique dédiée aux espaces naturels sensibles :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/les-espaces-naturels-sensibles-ens-r454.html>

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

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

sous-rubrique dédiée au droit de préemption dans les espaces naturels sensibles :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/droit-de-preemption-dans-les-espaces-naturels-r574.html>

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

• La déclaration d'intention d'aliéner :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/declaration-d-intention-d-aliener-dia-r564.html>

• Les plans locaux d'urbanisme :

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

• Les schémas de cohérence territoriale :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/le-schema-de-coherence-territoriale-scot-r402.html>

• Le schéma d'aménagement régional :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/le-schema-d-amenagement-regional-sar-r819.html>

• La directive territoriale d'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/les-directives-territoriales-d-amenagement-r569.html>

• La directive territoriale d'aménagement et de développement durable :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/la-directive-territoriale-d-amenagement-et-de-r401.html>

✍ Rédacteurs ●●●

Anne Davy, Adden avocats • Grand Ouest pour le Cerema

✉ Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

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

Sarah Olei, Raphaèle Ratto, Guillaume Fauvet

Foncier - Guillaume Fauvet

Photo de couverture

©Pixabay - djedj

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.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

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