

Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles

Articles L. 113-8 et s à L. 113-14 ; L. 215-1 à L. 215-24 et R. 215-1 à R. 215-19 du Code de l'Urbanisme (CU)

Objectifs

- Acquérir des terrains (exceptionnellement et sous conditions très restrictives des bâtis) mis en vente par leurs propriétaires, compris dans des zones situées au sein d'un espace naturel sensible (ENS).
- Préserver, aménager, entretenir et ouvrir au public les terrains acquis.

▷ Quoi ? Où ? Qui ? Comment ?

OÙ ? Dans toutes les communes, qu'elles soient ou non dotées d'un document d'urbanisme.

QUI ?

- **Institution du droit de préemption**: le département ou, dans certains secteurs uniquement, l'État sur initiative du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (CELRL).

- **Exercice du droit de préemption**: le département, par substitution le Conservatoire du Littoral, l'Établissement public en charge d'un parc national ou parc naturel régional, ou puis la commune. Il existe aussi des cas de délégation (ex: Parc Naturel Régional, État, collectivité territoriale, établissement public foncier local...).

QUOI ?

Peut faire l'objet d'une préemption toute aliénation à titre onéreux :

- D'un terrain « non bâti » ;
- De droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de terrains ;
- Par exception, il est possible de préempter des constructions ou des terrains bâtis. Conditions :
 - Le bien est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public ;
 - Le bien est, par sa localisation, nécessaire à la mise en œuvre de la politique des ENS (place stratégique pour l'ouverture au public et pour la préservation).

> Si la construction est conservée, elle est affectée à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels.

COMMENT ?

1. Institution du droit de préemption :

L'institution des ENS (L. 113-9 CU) doit être compatible avec les dispositions particulières au littoral, aux zones de montagne, aux zones de bruit des aérodromes ; avec les schémas de cohérence territoriale, les chartes intercommunales de développement et d'aménagement et avec les directives territoriales d'aménagement.

- Le **département** peut créer des zones de préemption sur tout ou partie des ENS de son territoire. La délibération est accompagnée d'un plan de situation et d'un plan de délimitation (R. 215-2 CU).
 - Dans les communes dotées d'un PLU, ces zones de préemption ne peuvent être créées qu'avec l'accord des communes ou de l'EPCI compétent en matière de PLU (délibération).
 - En l'absence d'un tel document, ces zones sont créées avec l'accord des communes ou des EPCI compétents en matière d'urbanisme, et à défaut d'accord, après avoir recueilli l'accord du Préfet du département. Dans ce cas, le silence dans un délai de deux mois vaut accord.
 - Les représentants des organisations professionnelles agricoles et forestières sont consultés (avis simple) sur le projet de délimitation des zones de préemption.
- Lorsqu'il est territorialement compétent, le **Conservatoire du Littoral** peut prendre l'initiative de l'institution de zones de préemption, à l'extérieur des zones créées par le département au titre des ENS, des zones urbaines ou à urbaniser délimitées par les PLU et des zones constructibles délimitées par les cartes communales. Le projet de périmètre est adressé pour avis au département et à la commune ou à l'EPCI compétent en PLU. Leurs avis doivent être expressément rendus dans les 3 mois. Le périmètre est délimité par **arrêté préfectoral** ou, en cas d'avis défavorable expresse ou tacite de la commune ou de l'EPCI, par

Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles

décret en Conseil d'État. Le Conservatoire exerce alors les compétences attribuées au département pour l'exercice du droit de préemption.

Mesures de publicité concernant la délibération du département et a priori applicables également à l'arrêté préfectoral (R .215-2 CU) :

- Transmission en préfecture (sauf pour arrêté préfectoral).
- Publication au recueil des actes administratifs du département ou de la Préfecture.
- Mention dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département.
- Une copie de la délibération et des plans mentionnés est tenue à la disposition du public à la mairie de la ou des communes concernées et à l'hôtel du département. Avis de ce dépôt est donné par affichage pendant une période d'au moins un mois à la mairie de la ou des communes intéressées (mesures non nécessaires à la prise d'effet de la délibération).
- Copie de la délibération créant la zone de préemption accompagnée des plans mentionnés est adressée à la chambre départementale des notaires et aux barreaux constitués près les tribunaux judiciaires dans le ressort desquels est créée la zone de préemption.

NB : au 1^{er} mai 2020, il n'y avait pas de périmètre créé à la demande du Conservatoire du littoral en Bretagne, les périmètres ENS des départements couvrant déjà les secteurs d'intervention. Aussi, le Conservatoire du littoral intervient par substitution au département.

2. Exercice du droit de préemption (voir procédure p.4) :

Procédure : une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) doit être adressée au département pour toute aliénation portant sur des propriétés (bâties ou non) situées dans un périmètre de droit de préemption ENS.

- C'est en premier lieu le Conseil Départemental qui est compétent pour exercer le droit de préemption ENS. Il dispose pour cela d'un délai de 2 mois à compter de la réception de la DIA.

- En cas de renonciation du département à exercer le droit de préemption et sous réserve d'être territorialement compétent, s'ouvre la possibilité pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres de préempter. Cette possibilité existe dans un délai de 75 jours à compter de la réception de la DIA au département.

- Si le CELRL ne préempte pas non plus et que la préemption concerne le territoire d'un parc naturel national (PN), d'un parc naturel régional

(PNR) ou d'une réserve naturelle (RN), l'établissement public qui en est chargé peut préempter dans les 3 mois du dépôt de la DIA. L'exercice du droit de préemption par l'établissement public d'un PNR est subordonné à l'accord explicite du département.

- Et enfin, si cet établissement ne préempte pas, la commune ou un EPCI compétent peut exercer le droit de préemption, toujours dans le délai de 3 mois à compter du dépôt de la DIA.

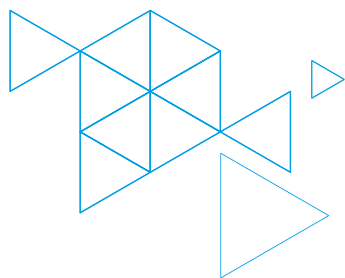
A la réception de la DIA, le président du conseil départemental transmet une copie au maire de la commune concernée et, le cas échéant, au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de PLU. Cette transmission ne saurait être regardée comme valant renonciation du département à exercer la préemption (Conseil d'État, 30 janvier 2015, n°371.082). Cette renonciation ne peut résulter que d'une décision expresse ou de l'écoulement du délai de deux mois dévolu au département (renonciation tacite).

Objet de la décision de préemption : le droit de préemption doit être utilisé pour mettre en œuvre une politique départementale de protection, de gestion et d'**ouverture au public** des ENS. Cette politique doit avoir pour objectif la préservation de la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels, des champs naturels d'expansion des crues et/ou la sauvegarde des habitats naturels.

Une menace d'atteinte directe au site n'est pas nécessaire, ni l'existence d'un projet précis de protection des ENS et d'ouverture au public. Il existe une exigence de motivation en droit et en fait comme en matière de DPU mais contrairement à celui-ci, la décision de préemption ENS n'a pas besoin de démontrer la réalité d'un projet d'aménagement.

En conséquence, les décisions de préemption doivent être justifiées d'abord en rappelant l'acte de création de la zone de préemption, puis en établissant les raisons pour lesquelles la préservation et la protection des parcelles préemptées justifient la préemption et enfin par l'ouverture ultérieure au public (sauf exception légale - CE, 30 avril 2014, « commune des Saintes-Maries-de-la-Mer, n°360794) mais il n'est pas nécessaire de démontrer un quelconque état d'avancement du projet d'ouverture au public. Elles pourront également préciser, mais à titre facultatif, les mentions relatives à la sensibilité du milieu naturel et à la qualité du site.

Prix : La préemption peut être exercée au prix ou en révision de prix. Dans ce second cas, le vendeur dispose de deux mois pour soit accepter ce prix, soit retirer le bien de la vente, soit refuser ce prix mais maintenir la vente : dans ce cas l'autorité préemptrice a 15 jours pour saisir le Juge de l'Expropriation en vue de faire fixer le prix.



Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles

Délégation du droit de préemption:

- Le département peut, dans les deux mois du dépôt de la DIA, déléguer son droit de préemption à l'occasion de l'aliénation d'un bien. Il peut aussi, avant tout dépôt de DIA, déléguer son droit de préemption sur un ou plusieurs secteurs de la zone de préemption. **Délégataire:** le Conservatoire du Littoral, un établissement public chargé d'un parc national ou d'un parc naturel régional, l'État, une collectivité territoriale, un établissement public foncier local.
- La commune peut déléguer son droit de préemption (entre le 75^e et le 90^e jour à compter du dépôt de la DIA) à un établissement public y ayant vocation s'il a donné son accord.
- Les biens acquis entrent dans le patrimoine du délégataire.

3. Gestion des terrains acquis :

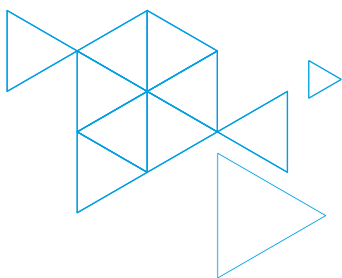
Les terrains acquis doivent être aménagés pour être ouverts au public, sauf en cas de fragilité du milieu ou pour des raisons de sécurité ou de limitation des risques d'atteinte au milieu naturel. La personne publique propriétaire peut confier la gestion des espaces aménagés à une personne publique ou privée y ayant vocation.

► Avantages

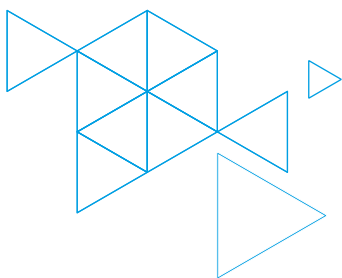
- **Compétence partagée:** l'accord des communes ou du Préfet est requis et indispensable pour que le périmètre de préemption soit institué: cela évite que la zone de préemption ne se superpose avec celle du DPU (cela est néanmoins possible) et cela favorise la mise en œuvre de la politique départementale.
- **Pouvoir de substitution:** lorsque le département ne préempte pas dans les deux mois suivant la réception de la DIA ou décide d'y renoncer, le Conservatoire du Littoral, l'établissement public chargé d'un parc national ou d'un parc naturel régional, peuvent se substituer au département. A défaut, la commune peut également se substituer au département.
- Le droit de préemption peut être exercé à titre exceptionnel sur des terrains bâtis.

► Inconvénients

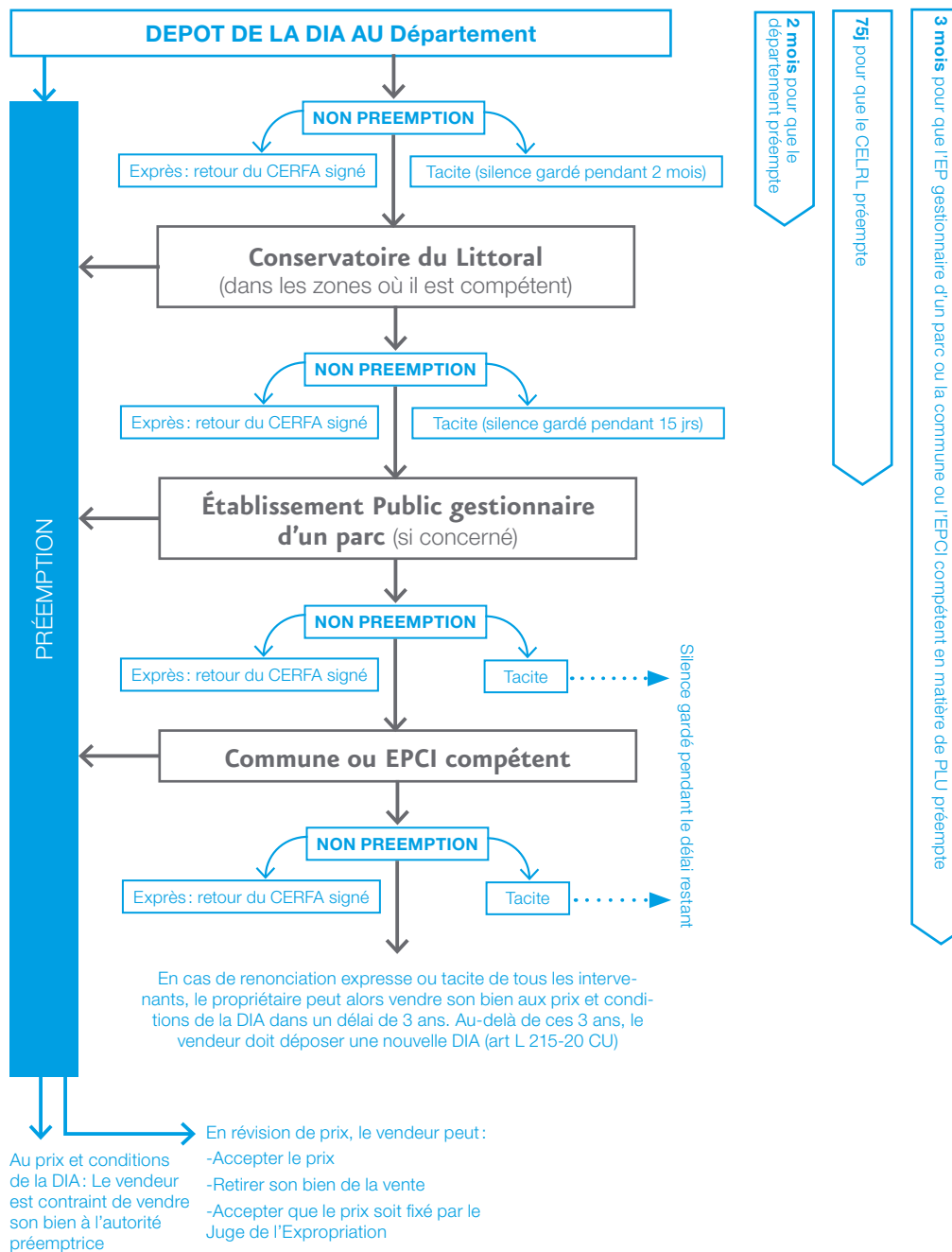
- **Réquisition d'emprise totale:** lorsqu'une unité foncière est partiellement située dans un périmètre de préemption, il est possible de ne préempter que la partie concernée mais le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble.



Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles



Procédure de préemption en ENS



Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles

Jurisprudence

Jurisprudence relative à l'institution du droit de préemption dans les ENS

NB: L'article L. 142-3 est désormais codifié à l'article L. 113-14 du code de l'urbanisme.

▶ Création irrégulière d'une zone de préemption ENS

CE, 16 juin 1995, « Préfet des Yvelines c/ département des Yvelines », n°140022

« Considérant que *si rien ne s'oppose à ce que [...] des terrains agricoles présentant le caractère d'espaces naturels sensibles* soient inclus dans les zones de préemption créées en application de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme, il ressort des termes mêmes de l'exposé des motifs de la délibération attaquée que le principal objectif ayant motivé la création des zones de préemption [...] était de préserver l'agriculture pour maintenir un équilibre économique et non de protéger des espaces naturels de qualité en vue de leur ouverture au public ; que la délibération attaquée est ainsi entachée d'une erreur de droit ; »

NB: Pour protéger les espaces agricoles, il existe l'outil ZAP (cf. fiche PRO03_ « Les zones agricoles protégées (ZAP). »

▶ Motivation et objectifs poursuivis

CE, 22 févr. 2002, « département des Côtes d'Armor », n°208769

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, pour instituer, [...] une zone de préemption sur une longueur d'une vingtaine de kilomètres et une largeur de plusieurs centaines de mètres de part et d'autre du Trieux, le conseil général des Côtes d'Armor s'est principalement fondé, non sur l'intérêt que l'institution d'une telle zone pourrait présenter pour la préservation de la qualité de ce site mais sur ce qu'elle permettrait de rétablir, pour les promeneurs et les pêcheurs, un accès aux berges de cette rivière qui était rendu difficile par le refus de certains des nouveaux propriétaires d'anciens moulins de permettre le passage du public sur leur propriété ; qu'en instituant à ces fins une zone de préemption le conseil général a fait une inexacte application des dispositions précitées du code de l'urbanisme [...]. »

Jurisprudence relative à la procédure d'exercice du droit de préemption dans les ENS

▶ La transmission de la DIA par le département avant la fin de son délai pour préempter ne vaut pas renonciation tacite

CE, 30 janv. 2015, Cne de Médan, n°371.082

« Considérant que la cour a jugé que le département des Yvelines devait être regardé comme ayant renoncé à exercer le droit de préemption dont il était titulaire en application des dispositions de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme, dès lors qu'il avait transmis à la commune de Médan le 18 janvier 2008 la déclaration d'intention d'aliéner la parcelle A. 2271 dont il avait reçu communication le 16 janvier 2008 ; qu'en déduisant ainsi la renonciation du département de cette seule transmission, alors que celle-ci ne correspondait qu'à la mise en œuvre de la procédure [...], la cour a commis une erreur de droit ; »

Jurisprudence relative à la motivation de la préemption en ENS

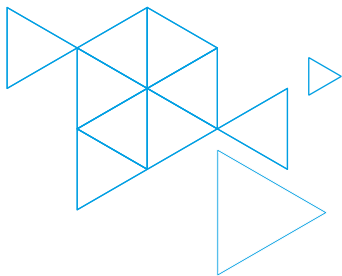
▶ La décision de préemption doit faire apparaître les motifs de droit et de fait justifiant la préemption

CE, 20 déc. 2006, n°279217

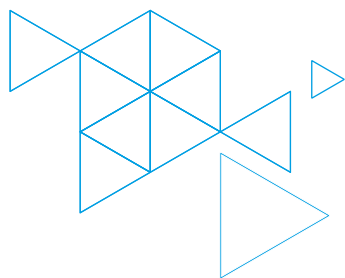
« Considérant, [...] que la décision attaquée énonce qu'elle a été prise [...] afin d'assurer la sauvegarde et l'intégrité du site et des paysages et pour en garantir l'ouverture au public », ainsi que pour éviter la division parcellaire d'une unité foncière « de grande importance » ; que ces mentions indiquent avec une précision suffisante les motifs de droit et de fait ayant conduit le directeur du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres à prendre la décision attaquée ; »

CE, 30 avril 2014, « commune des Saintes-Maries-de-la-Mer c/ M. et madame A. », n°360794

« Considérant que la lettre de notification au notaire de la décision du 23 avril 2009 du maire des Saintes-Maries-de-la-Mer se borne à faire état de « la nécessité pour la commune de préempter pour assurer la préservation et la protection du milieu naturel existant sur ce secteur du territoire communal », sans **se référer à l'acte portant création de la zone de préemption et sans indiquer les raisons pour lesquelles la préservation et la protection des parcelles en cause justifiaient la préemption** ; qu'une telle motivation ne répond pas aux exigences de la loi du 11 juillet 1979 ; »



Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles



- ▷ La réalité d'un projet d'aménagement n'a pas à être justifiée à la date de la décision de préemption : l'ouverture ultérieure au public suffit

CE, 8 avril 2015, « Commune de Saint-Aignan-Grandlieu », n°376821

« Considérant [...] ; que, toutefois, **la collectivité titulaire du droit de préemption n'a pas à justifier de la réalité d'un projet d'aménagement à la date à laquelle elle exerce ce droit** ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, [...] la commune de Saint-Aignan-Grandlieu a décidé, [...] de préempter les parcelles en litige, situées en bordure d'un chemin d'accès au lac de Grand Lieu, pour poursuivre la valorisation des rives de ce lac par la création d'un parcours écologique, consistant en un réseau de points d'observation, d'information et d'animation à destination du grand public ; que si le projet [...] de centre d'éducation à l'environnement envisagé comme le point central de ce réseau, distant de quelques kilomètres et situé sur le territoire de la commune voisine [...], n'était, à la date de la délibération litigieuse, qu'à un stade préparatoire, cette circonstance **ne fait pas obstacle à ce que la décision de préemption attaquée puisse être regardée comme justifiée par l'ouverture ultérieure au public des parcelles préemptées [...]** »

- ▷ L'ouverture au public peut être écartée.

CE, 7 juin 2006, « département du Var c/ madame A. », n°277562

« Considérant [...] que la condition d'ouverture au public ainsi posée ne saurait toutefois être exigée lorsque [...] la fragilité du milieu naturel s'y oppose ou lorsque, dans une zone de préemption couvrant l'ensemble d'un espace naturel sensible, certaines parties de cet ensemble ne peuvent être ouvertes au public pour des raisons de sécurité ou de limitation des risques d'atteinte au milieu naturel ;

[...] qu'il ressort des pièces du dossier que la parcelle en cause est constituée essentiellement de terrains en à-pic et que contrairement aux autres parcelles acquises dans le même secteur, elle ne peut, pour des raisons de sécurité, être rendue accessible au public ;

[...] que la délibération attaquée vise les articles L. 142-3 et suivants du code de l'urbanisme et justifie la préemption [...] par la circonstance que la protection de cette parcelle, qui « présente un risque de mitage » et « fait partie d'une zone dont l'intérêt paysager est marqué », « entre dans le cadre de la protection des espaces naturels sensibles » ; que ces mentions indiquent avec une précision suffisante les motifs de droit et de fait ayant conduit le département à prendre la décision attaquée ; »

- ▷ Objectif d'intérêt général et absence de déséquilibre entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs des droits fondamentaux

CAA Marseille, 26 janv. 2012, « M. et madame A. c/ Conseil Général du Var », n°10MA00253

Faits : Un propriétaire dont le bien a été préempté conteste cette décision sur le fondement de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (protection de la propriété privée).

« Considérant, [...] qu'il résulte de ce qui précède que **la préemption des parcelles litigieuses constitue au regard de son intérêt paysager majeur, de la vue panoramique, de la situation en bordure de chemin de randonnée et à proximité d'une ZNIEFF de type I un objectif d'intérêt général** ; qu'eu égard aux propositions d'acquisitions faites par le conseil général du Var, la délibération litigieuse n'a pas fait peser sur M. et Mme A une charge disproportionnée de nature à caractériser un déséquilibre entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs des droits fondamentaux ; que les dispositions de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel n'ont donc pas été méconnues ; »

CAA Marseille, 18 juin 2010, « M. B., M. A., SARL TPLM CHADLIX et M. D. c/ commune de Saint-Georges-d'Orques », n°08MA03460

« Considérant que [...], le tribunal administratif a retenu la motivation suffisante et adaptée de la décision, la conformité du projet de la commune aux conditions légales de mise en œuvre de ce droit de préemption, compte tenu notamment de l'objectif recherché de protection de la qualité d'une coupure naturelle en bordure d'agglomération et de son ouverture au public ; que le jugement retient que la présence d'une construction légère et non autorisée sur l'une des parcelles ne faisait pas obstacle à l'exercice du droit de préemption [...]. »

Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles



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.

▶ Validation de la motivation reposant sur la nécessité d'éviter une division parcellaire du site

CAA Nantes, 20 févr. 2007, Conservatoire du Littoral c/ Mme X, n°06NT00014

« Considérant [...] que la décision contestée [...], est fondée sur ce que ledit terrain, compris dans la zone de préemption créée à l'intérieur d'un périmètre sensible, est situé au cœur d'un espace naturel remarquable et que l'aliénation envisagée risque d'entraîner à terme la division parcellaire d'une unité foncière de grande importance ; que cette décision mentionne, en outre, les textes sur lesquels elle se fonde ; que le conservatoire de l'espace littoral a, ainsi, suffisamment motivé sa décision ; »

TA Caen, 23 mars 2012, n°1101112

« Considérant que la décision attaquée indique notamment qu'elle a été prise [...] afin d'assurer la sauvegarde et l'intégrité du site et des paysages, tout en garantissant l'ouverture au public, ainsi que pour éviter la division parcellaire d'une unité foncière de grande importance ; »

TA Poitiers, 2 févr. 2017, n°1500058

« Considérant que la décision attaquée [...] indique ensuite que le terrain préempté est compris dans ce site et qu'il fait partie d'une unité foncière d'une grande importance, de sorte que « l'aliénation envisagée risquerait d'entraîner à terme une division parcellaire préjudiciable à la protection et à la gestion de cet espace naturel » ; que ces mentions indiquent avec une précision suffisante les motifs de droit et de fait ayant conduit le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres à prendre la décision attaquée ; »

Jurisprudence relative à la possibilité de préempter un bien bâti en ENS

▶ Caractère exceptionnel de la préemption de parcelles bâties

CAA Lyon, 18 janv. 1995, « Commune Pennes Mirabeau c/ madame A. », n°93LY00458

« Considérant [...] que l'exercice du droit de préemption [ENS] sur des parcelles bâties n'est admis, à titre exceptionnel, que dans le cas, notamment, où la dimension du terrain est suffisante pour justifier son ouverture au public et qu'il est nécessaire à la protection des espaces

naturels sensibles ; que la commune [...] n'apporte aucune précision permettant de considérer que la parcelle concernée serait indispensable pour mettre en œuvre une telle protection et, en particulier ne justifie pas que son aliénation menacerait des espaces protégés ou contrarierait la politique de préservation de la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels mentionnée à l'article L.142-1 du code de l'urbanisme ; qu'en outre, alors que la parcelle, d'une superficie de 2 720 m², comportant une maison, une piscine, un bassin, un garage et des emplacements de stationnement, ne s'insère pas dans une zone déjà ouverte au public, ses dimensions ne peuvent être regardées comme suffisantes pour justifier qu'il soit dérogé [...] au principe d'exclusion du droit de préemption sur les parcelles bâties. »

▶ La condition d'ouverture au public ne se limite pas à la parcelle préemptée

CAA Marseille, 20 déc. 2007, n°07MA01480

« le DEPARTEMENT DE L'HERAULT n'établit pas que la parcelle concernée d'une superficie de 2656 m², située en zone naturelle ND au plan d'occupation des sols de la commune de Villeneuve-lès-Maguelone, serait indispensable pour mettre en œuvre une telle protection et ne justifie pas que son aliénation menacerait des espaces protégés ou contrarierait la politique de préservation de la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels mentionnée à l'article L.142-1 du code de l'urbanisme ; qu'en outre, alors que la parcelle sur laquelle existe une construction ne s'insère pas dans une zone déjà ouverte au public et qu'elle est isolée des quelques parcelles déjà acquises par le DEPARTEMENT DE L'HERAULT dans ce secteur, ni sa situation à l'extrémité de la zone de préemption qui ne peut compromettre d'éventuels aménagements, ni sa faible dimension ne peuvent justifier qu'il soit dérogé, à titre exceptionnel, ainsi que l'exige l'article L.142-3 du code de l'urbanisme, au principe d'exclusion du droit de préemption sur les parcelles bâties ; »

TA Marseille, 1^{er} oct. 2014, n°1406526

« la condition d'ouverture au public doit être appréciée globalement, sans être restreinte au seul périmètre de la parcelle préemptée, et n'implique pas que les modalités futures de sa mise en valeur soient précisées dès la préemption ; qu'en l'espèce, la décision de préemption garantit bien l'accès du public, dès lors que la parcelle est desservie par une servitude de passage »