

# Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles

Articles L. 142-1 à L. 142-13 et R. 142-4 à R. 142-19-1 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 Conseil départemental ou l'État sur initiative du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (CELRL).
- **Exercice du droit de préemption** : le Conseil départemental, par substitution le Conservatoire du Littoral 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).

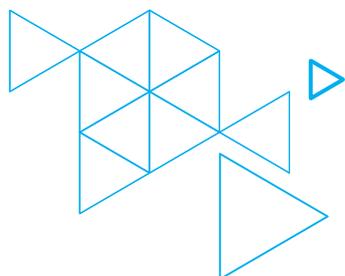
> Si la construction est conservée, elle est affectée à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels.

### Comment ?

#### 1) Institution du droit de préemption :

La politique relative aux espaces naturels sensibles doit être compatible avec les orientations des schémas de cohérence territoriale et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, lorsqu'ils existent, ou avec les directives territoriales d'aménagement mentionnées à l'article L. 111-1-1 ou, en l'absence de directive territoriale d'aménagement, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme prévues au même article.

- **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. 142-5 CU).
  - Dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU, ces zones de préemption ne peuvent être créées qu'avec l'accord des communes (délibération du conseil municipal) ou de l'EPCI compétent en matière de PLU. Lorsque la commune est dotée d'un PLU, l'accord résulte d'une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.
  - En l'absence d'un tel document, ces zones sont créées avec l'accord des communes ou des EPCI compétents en matière d'urbanisme (accord tacite en cas de silence pendant deux mois). A défaut d'accord, la zone peut toutefois être créée par le Conseil Départemental après avoir recueilli l'accord du Préfet du département.



## Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles

### Où? Qui? Comment? (suite)

- Les représentants des organisations professionnelles agricoles et forestières sont consultés 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 (avis réputés favorables en cas de silence pendant trois mois). Le périmètre est délimité par **arrêté préfectoral** ou, en cas d'avis défavorable de la commune ou de l'EPCI, **par décret en Conseil d'État**. Le Conservatoire exerce alors les compétences attribuées au département pour l'exercice du droit de préemption.

Les mesures de publicité : il convient de faire mention de l'acte d'institution du périmètre de préemption au recueil des actes (du département ou de l'état) ainsi que dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département.

*NB : au 1er juillet 2014, 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 :

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

Le Conseil départemental, le Conservatoire du Littoral ou la commune sont compétents pour prendre la décision de préemption (cf paragraphe « délai d'exercice » ci-dessous).

**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. Toutefois, **l'exigence de motivation (en droit et en fait) de la décision et de réalité du projet est la même que pour le DPU** (la personne publique doit être en mesure de démontrer qu'elle a réfléchi au projet et qu'elle a bien l'intention de le réaliser).

**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.

**Délai d'exercice** : à compter de la réception de la DIA au département : deux mois pour le département (ou son délégataire), 15 jours de plus pour le Conservatoire du Littoral (soit 75 jours) agissant par substitution, 15 jours de plus pour la commune (soit 3 mois) agissant par substitution.

Le silence des titulaires, substitués ou délégataires à l'issue des délais cités ci-dessus vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption.

**Prix** : La préemption peut être exercée au prix ou en révision de prix. En cas d'accord sur le prix, il doit être payé sous 4 mois à compter de la décision de préemption ; le vendeur peut aliéner librement son bien. 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.

#### Délégation du droit de préemption :

- Le département peut déléguer son droit de préemption à l'occasion de l'aliénation d'un bien ou 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 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.

## Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles

### Où? Qui? Comment? (suite)

À défaut d'utilisation comme espace naturel (avec ouverture au public, sauf hypothèse légale), l'ancien propriétaire peut demander la rétrocession de son bien (art. L.142-8 du CU).

### 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 et cela favorise la mise en œuvre de la politique départementale (par contre la superposition avec une zone d'aménagement différée est possible, cf. CE, 3 juillet 1998, «département des Yvelines», n° 132250).
- **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. À 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.

# Jurisprudence

## ▷ Création irrégulière d'une zone de préemption.

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)» )

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

Conseil d'État, 30 janvier 2015, 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 oeuvre de la procédure prévue à l'article R. 142-10 du code de l'urbanisme faisant obligation au président du conseil général de transmettre la déclaration d'intention d'aliéner au maire de la commune dès sa réception, la cour a commis une erreur de droit»

## ▷ Motivation et objectifs poursuivis.

CE, 22 février 2002, «association de riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux, du Leff et de leur milieu vivant (Pontrieux) et M. et Madame X. c/ département des Côtes d'Armor», n° 208769

«Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, pour instituer, sur le fondement de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme, 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.»

## ▷ Exemple de préemption régulière.

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 [...].»

## ▷ L'ouverture au public peut être écartée.

Conseil d'État, 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; que dans ce dernier cas, le département peut légalement exercer son droit de préemption sur ces parties de terrain sans envisager leur ouverture ultérieure au public et sans, par voie de conséquence, que l'absence d'aménagement en ce sens puisse ouvrir le droit à rétrocession prévu à l'article L. 142-8 cité ci-dessus; [...] 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, dans ces conditions, la circonstance que le département ait décidé de préempter cette parcelle sans envisager son ouverture ultérieure au public n'est pas de nature à entacher d'illégalité la décision attaquée au regard des dispositions des articles L. 142-1 et suivants du code de l'urbanisme

## Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles

### Jurisprudence (suite)

[...] que la délibération attaquée vise les articles L. 142-3 et suivants du code de l'urbanisme et justifie la préemption de la parcelle litigieuse 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. »

#### ▷ Exemple de préemption irrégulière : caractère exceptionnel de la préemption de parcelles bâties.

CAA Lyon, 18 janvier 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 m<sup>2</sup>, 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. »

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

CAA Marseille, 26 janvier 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 1er 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 1er du premier protocole additionnel n'ont donc pas été méconnues. »**

#### ▷ Motivation insuffisante de la décision de préemption : les décisions de préemption doivent être motivées en droit et en fait.

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

« Considérant que l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 dispose que « doivent être motivées les décisions qui [...] imposent des sujétions [...] » ; que les décisions de préemption prises en application de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme sont des décisions individuelles imposant des sujétions ; qu'elles entrent, par suite, dans le champ de la loi du 11 juillet 1979 et doivent, dès lors, **comporter l'énoncé des motifs de droit et de fait ayant conduit l'autorité administrative à préempter ;**

« [...] 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 ; »

#### ▷ La réalité d'un projet d'aménagement n'a pas à être justifiée à la date de la décision de préemption

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

« Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions [art. L. 142-1 al1, L. 142-3 et L.142-10 al 1]) que les décisions de préemption qu'elles prévoient doivent être justifiées à la fois par la protection des espaces naturels sensibles et par l'ouverture ultérieure de ces espaces au public, sous réserve que la fragilité du milieu naturel ou des impératifs de sécurité n'y fassent pas obstacle ; 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. »**



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.