

# Outils juridiques pour la protection des espaces naturels

## Droit et police de la nature



**OFB**  
OFFICE FRANÇAIS  
DE LA BIODIVERSITÉ

## Acquisition de terrains par préemption

*mise à jour: 20/09/2011*

[Espaces d'application](#)

[Objectifs](#)

[Procédures](#)

[Actualisation / Evaluation](#)

[Effets juridiques](#)

[Exemples](#)

[Les différents acteurs et leur implication](#)

[Pour aller plus loin](#)

### Espaces d'application

- Sous réserve de l'exception ci-dessous, tous les espaces propriétés de personnes publiques ou privées, physiques ou morales, tels que particuliers, sociétés, collectivités locales, établissements publics..., méritant d'être préservés au regard de l'intérêt que présentent les espèces faunistiques ou floristiques qu'ils abritent, en considération de leur qualités paysagères, etc.
- Exception : Les terrains appartenant au domaine public ne peuvent pas être concernés par cette procédure, en raison de leur caractère inaliénable. Seul leur déclassement préalable peut permettre leur aliénation.

### Objectifs

- La protection des espaces naturels par l'acquisition de terrains en pleine propriété.

### Procédures

- L'acquisition peut résulter d'une procédure consensuelle (cession de gré à gré, donation, dation en paiement, échange) mais certaines personnes peuvent « s'interposer » dans une procédure consensuelle qui ne sera alors que « semi-consensuelle » (droit de préemption). Parfois, l'acquisition peut résulter d'une procédure contraignante (Voir fiche Acquisition de terrains par voie d'expropriation).

### TEXTES DE REFERENCE

- Procédures d'acquisition consensuelles : Donation (Art. 893 & s du code civil, Art. L.322-1 et L. 322-8 code de l'environnement) Cession de gré à gré (Articles 1101 à 1369-3 et 1582 à 1701 du Code civil), Dation en paiement (Art 1716 bis du CGI et Art. 384 A Bis du CGI Annexe 2), Echange (Art. L. 130-2 et R. 130-16 & s code de l'urbanisme, Art. L. 322-1 et L. 322-7 Code de l'environnement) ;
- Procédure d'acquisition semi-consensuelle : Droit de préemption reconnu à certaines personnes

Titulaires d'un droit de préemption à des fins de protection « environnementale »	Champ territorial d'exercice du droit de préemption	Champ matériel d'exercice du droit de préemption
---	---	--

<p><b>Départements</b></p> <p><b>Art. L. 142-3 C. Urb.</b></p> <p><b>Art. L. 143-3 C. urb.</b></p>	<p><b>Art. L. 142-3 C. Urb.</b></p> <p>Le département</p> <p><b>Art. L. 143-3 C. Urb.</b></p> <p>Périmètre délimité en application art. L. 143-1 C. Urb. et dans les zones de préemption des espaces naturels sensibles délimitées en application de l'article L. 142-3 du C. Urb.</p>	<p><b>Art. L. 142-1 C. Urb.</b></p> <p>« Afin 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 selon les principes posés à l'article L. 110,... »</p> <p><b>Art. L. 143-1 C. Urb.</b></p> <p>Pour mettre en oeuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains</p>
<p><b>Etablissements publics fonciers locaux</b></p> <p><b>Art. L.324-1 C. Urb.</b></p>	<p><b>Art. L. 324-1 C. Urb.</b></p> <p>« A l'intérieur des périmètres délimités en application de l'article L. 143-1... »</p>	<p><b>Art. L. 324-1 C. Urb.</b></p> <p>- acquisitions foncières nécessaires à la protection d'espaces agricoles et naturels périurbains,</p> <p>- le cas échéant en exerçant, à la demande et au nom du département, le droit de préemption prévu par l'article L. 142-3 du C. Urb.</p> <p>- en dehors des zones de préemption des espaces naturels sensibles, le droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime ».</p>
<p><b>Communes &amp; EPCI</b></p> <p><b>Art. L.211-1 C. Urb</b></p>	<p><b>Art. L.211-1 C. Urb.</b></p> <p>zones soumises aux servitudes prévues au II de l'article L. 211-12 du code de l'environnement</p> <p><b>Art. L. 143-3 C. Urb.</b></p> <p>Périmètre délimité en application art. L. 143-1 C. Urb. et dans les zones de préemption des espaces naturels sensibles délimitées en application de</p>	<p><b>Art. L. 211-12 C. Eenvt</b></p> <p>Préserver ou restaurer des zones humides dites " zones stratégiques pour la gestion de l'eau " délimitées en application de l'article L. 212-5 C. Eenvt.</p> <p><b>Art. L. 142-3 C. Urb.</b></p> <p>la commune, peut se substituer au département ou au Conservatoire du littoral lorsqu'il est</p>

	l'article L. 142-3 du C. Urb.	territorialement compétent si ceux-ci n'exercent pas le droit de préemption institué par le même article
<b>Agences de l'eau</b> <b>Art. L. 213-8-2 C. Env.</b>	<p><b>Art. L. 213-8-2 C. Env</b></p> <p>- Sur les terrains admissibles au régime de paiement unique au titre de l'article 33 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 ... ces acquisitions sont réalisées par le biais du droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural visé à l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime sur proposition de l'agence de l'eau.</p> <p>- Sur les autres terrains, ces acquisitions sont réalisées par l'agence de l'eau dans les conditions prévues pour les acquisitions du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres par les articles L. 322-3 à L. 322-6, L. 322-7 et L. 322-8 du présent code. Ces acquisitions ne peuvent toutefois porter sur des parcelles situées dans le champ d'intervention du conservatoire, tel que défini aux I et III de l'article L. 322-1 du code de l'envt.</p>	<p><b>Art. L. 213-8-2 C. Env</b></p> <p>L'agence de l'eau peut acquérir ou faire acquérir des parcelles dans les zones humides à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation, notamment agricole.</p>
	<p><b>Art. L. 322-1 C. Env.</b></p> <p>1° Dans les cantons côtiers délimités au 10 juillet 1975 ;</p> <p>2° Dans les communes riveraines des mers, des océans, des étangs salés ou des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;</p> <p>3° Dans les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux ;</p> <p>III. - Son intervention peut être étendue par arrêté préfectoral et après avis de son conseil d'administration à des</p>	<p><b>Art. L. 322-1 C. Env</b></p> <p>I. - Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public de l'Etat à caractère administratif qui a</p>

<p><b>Conservatoire du littoral et des rivages lacustres</b></p> <p><b>Art L. 322-3 et L. 322-4 C. envt.</b></p> <p><b>Art. L. 142-3 C. Urb.</b></p>	<p>secteurs géographiquement limitrophes des cantons et des communes mentionnés au I et constituant avec eux une unité écologique ou paysagère ainsi qu'aux zones humides situées dans les départements côtiers.</p> <p><b>Art. L. 143-3 C. Urb</b></p> <p>Périmètre délimité en application art. L. 143-1 C. Urb. et dans les zones de préemption des espaces naturels sensibles délimitées en application de l'article L. 142-3 du C. Urb.</p> <p><b>Art. L. 142-3 C. Urb.</b></p> <p>Lorsqu'il est territorialement compétent, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut prendre l'initiative de l'institution de zones de préemption à l'extérieur des zones délimitées par le département en application du présent article, des zones urbaines ou à urbaniser délimitées par les plans d'urbanisme locaux et des zones constructibles délimitées par les cartes communales ...</p> <p>Le périmètre est délimité par arrêté préfectoral. En cas d'avis défavorable de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, il ne peut être délimité que par décret en Conseil d'Etat. A l'intérieur des périmètres ainsi délimités, le conservatoire exerce les compétences attribuées au département par le présent article</p>	<p>administratif qui a pour mission de mener ..., une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique</p> <p><b>Art. L.322-3 C. Envt</b></p> <p>Pour la réalisation des objectifs définis à l'article L. 322-1, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut procéder à toutes opérations foncières.</p> <p><b>Art. L.322-4 C. Envt</b></p> <p>A défaut du département, il peut exercer le droit de préemption prévu à l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme.</p> <p><b>Art. L. 142-3 C. Urb.</b></p> <p>Au cas où le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est territorialement compétent, celui-ci peut se substituer au département si celui-ci n'exerce pas le droit de préemption qu'il tient du même article.</p>
<p><b>Parcs nationaux et Parcs naturels régionaux</b></p>	<p><b>Art. L. 142-3 C. Urb.</b></p> <p>Territoire du parc et</p>	<p><b>Art. L. 142-3 C. Urb.</b></p> <p>L'établissement public chargé du parc national ou du parc naturel régional peut se substituer au département et, le cas échéant au</p>

<p><b>Art. L. 142-3 C. Urb.</b></p>	<p>dans les réserves naturelles dont ils ont la gestion</p>	<p>des réserves, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, si ceux-ci n'exercent pas leur droit de préemption au titre de cet article.</p>
<p><b>Etablissement public pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du Marais poitevin</b></p> <p><b>Art. L. 213-12-1 C. envt.</b></p>	<p><b>Art. L. 213-12-1 C. Envnt</b></p> <p>hors du périmètre d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres mentionné à l'article L. 322-1</p>	<p><b>Art. L. 213-12-1 C. Envnt</b></p> <p>la préservation et la gestion des zones humides</p> <p><b>Art. L. 213-12-1 C. Envnt</b></p> <p>Pour assurer la protection et la restauration de la biodiversité, l'établissement ... peut procéder, à toutes opérations foncières pour la sauvegarde des zones humides et la protection des sites mentionnés à l'article L. 414-2 du C. Envnt. (habitats naturels, des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées ainsi que des sites d'intérêt géologique, y compris des types de cavités souterraines)</p>
<p><b>SAFER</b></p> <p><b>Art. L. 143-1 C. rural et pêche maritime</b></p> <p><b>Art. L. 143-3 C. Urb.</b></p>	<p><b>Art. L. 143-7 C. rural et pêche maritime</b></p> <p>Dans chaque département, lorsque la société d'aménagement foncier et d'établissement rural compétente a demandé l'attribution du droit de préemption, le préfet détermine, après avis motivés de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et de la chambre d'agriculture, les zones où se justifie l'octroi d'un droit de préemption et la superficie minimale à laquelle il est susceptible de</p>	<p><b>Art. L. 141-1 C. rural et pêche maritime</b></p> <p>Les Safer concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique</p> <p><b>Art. L. 141-3 C. rural et pêche maritime</b></p> <p>Elles peuvent aussi conduire des opérations destinées à ... la protection de la nature et de l'environnement</p> <p><b>Art. L. 143-2 C. rural et pêche maritime</b></p> <p>L'exercice du droit de préemption a pour objet :</p> <p>« 7° La mise en valeur et la protection de la forêt ainsi que l'amélioration des structures sylvicoles dans le cadre des conventions passées</p>

<p><b>Art. L. 143-7-1 C. rural et pêche maritime</b></p>	<p>s'appliquer.</p> <p>Dans les zones ainsi déterminées et sur demande de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural intéressée, un décret autorise l'exercice de ce droit et en fixe la durée.</p> <p><b>Art. L. 143-3 C. Urb.</b></p> <p>En dehors de zones de préemption des espaces naturels sensibles,</p>	<p>avec l'Etat ; »</p> <p>« 8° La réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'Etat ou les collectivités locales et leurs établissements publics ; «</p> <p>« 9° Dans les conditions prévues par le chapitre III du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme, la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ».</p> <p><b>Art. L. 143-3 C. Urb.</b></p> <p>La SAFER exerce à la demande et au nom du département le droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime</p>
--	--	---

## ACTES JURIDIQUES D'INSTITUTION

- Acte de cession de propriété.

## PROCEDURE

- Afin de permettre, lors de cessions de gré à gré, aux titulaires d'un droit de préemption d'être informés d'un projet de cession d'un bien immobilier et le cas échéant d'exercer ce droit en vue de la protection d'espaces naturels, l'information sur le projet de cession doit être notifiée sous forme d'une « déclaration d'intention d'aliéner » à la commune ou à l'EPCI compétent (Art. L. 213-2 code de l'urbanisme), au département (L. 142-4 code de l'urbanisme), à la SAFER (Art L. 143-8 et R. 143-4 code rural et de pêche maritime).
  - Cette déclaration est effectuée sur un formulaire prévu à l'article A 213-1 du code de l'urbanisme concernant le droit de préemption du département et des communes ou EPCI ;
  - La notification de cette déclaration constituera le point de départ du délai d'exercice du droit de préemption, mais l'obligation de procéder à l'information dans un délai déterminé n'est pas la règle générale ;
  - La personne chargée de satisfaire à cette obligation est généralement l'officier ministériel chargé de la vente mais ce peut être le propriétaire, l'avocat en cas d'adjudication, ... ;
  - Cette information porte au minimum sur le prix et les conditions de la vente ;
  - Le non-respect de cette obligation d'information est sanctionné par la nullité de l'aliénation (Art. L 213-2 code de l'urbanisme, Art. R. 143-20 code rural et de la pêche maritime) voir aussi C. Cass, 3ème civ., 8/10/2008, n° 07-15935, CA Versailles, 3ème ch., 24/06/2010, n° 09-02312, et CAA Marseille, 31/03/2011, n° 09MA01933.
- Pour les personnes publiques, les droits de préemption reconnus par la loi doivent être exercés selon des procédures prévues par le code général de la propriété des collectivités publiques :
  - Art. L. 1112-5 CGPP : le droit de préemption des établissements publics de l'Etat (Conservatoire du littoral, Agence de l'eau ...) est exercé dans les conditions suivantes :
    - « Aux chapitres II et III du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme, en ce qui concerne les espaces naturels sensibles des départements et la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ; »
    - « Aux chapitres Ier, II et III du titre Ier du livre II du code de l'urbanisme, en ce qui concerne le droit de préemption urbain, les zones d'aménagement différé et les périmètres provisoires ».
  - Art. L. 1112-6 CGPP : le droit de préemption des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics est exercé dans les conditions suivantes :
    - « Aux chapitres II et III du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme, en ce qui concerne les espaces naturels sensibles des départements et la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ; »
    - « Aux chapitres Ier, II et III du titre Ier du livre II du code de l'urbanisme, en ce qui concerne le droit de préemption urbain, les zones d'aménagement différé et les périmètres provisoires ; »
    - « Le droit de préemption des établissements publics fonciers locaux est exercé dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre III du code de l'urbanisme ».

- Pour les SAFER, le droit de préemption est exercé dans les conditions prévues par les articles L. 412-8 à L. 412-11 et le 2ème alinéa de l'article L. 412-12.
- Les personnes titulaires d'un droit de préemption à des fins de protection des espaces naturels peuvent agir en partenariat avec des organismes de droit privé (des associations notamment – ex : Conservatoires régionaux du patrimoine naturel) en vue de permettre la protection d'espaces naturels. Ce partenariat permet, le cas échéant par l'exercice du droit de préemption de la personne concernée, l'acquisition de biens qui sont ensuite confiés voire rétrocédés à l'organisme de protection du patrimoine naturel.

## Actualisation / Evaluation

- Seule l'aliénation du terrain par son acquéreur peut remettre en cause la protection instituée par le complet transfert de propriété.

## Effets juridiques

- L'acquisition en pleine propriété d'un terrain présentant un intérêt particulier pour la protection des espaces naturels permet à l'acquéreur de bénéficier de tous les droits liés à la qualité de propriétaire (possibilité de gérer librement le bien, de le céder, d'en tirer des revenus).
- Cependant, dans l'hypothèse où des baux (ruraux ou non) sont en cours sur le terrain concerné, ils sont maintenus et privent de ce fait l'acquéreur de la libre administration du bien acquis pour toute leur durée.

## Exemples

- Acquisition par département d'Indre et Loire de l'île de la Métairie (env. 75 ha) sur la Loire près de TOURS (37),
- Acquisitions par SAFER et remise en gestion au Conservatoire d'espaces naturels du NPC : commune de Festubert (62) en 2009 sur 6,9 hectares, commune de Maroilles (59) en 2009 sur 5 hectares
- Partenariat entre titulaires du droit de préemption et organismes de protection du patrimoine naturel :
  - Divers conservatoires régionaux d'espaces naturels (Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes...) ont engagé des partenariats avec les S.A.F.E.R., pour l'acquisition de terrains présentant un intérêt naturel remarquable.
  - Pour la conservation de l'étang du Malsaucy, site à forte valeur écologique d'une superficie de 55 hectares, le département du Territoire de Belfort s'est engagé, par convention avec la S.A.F.E.R. de Franche-Comté, dans une politique d'acquisition foncière dès 1994.

## Les différents acteurs et leur implication

- L'utilisation du droit de préemption par ses titulaires n'est pas excessive. Ainsi, concernant le droit de préemption urbain, alors qu'il n'est que marginalement motivé par des considérations de protection d'espaces naturels ne représentent qu'environ 1% des acquisitions réalisées par les communes. Pour le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, ce pourcentage est de l'ordre de 20%. Pour les SAFER, il est de l'ordre de 15% des surfaces acquises. En d'autres termes, les acquisitions amiables sont majoritaires.

## Pour aller plus loin

- Jean-François JOYE, Pratique des droits de préemption, Coll. Guides juridiques, Ed. du Moniteur, 2010 ;
- Jacques LACHAUD, SAFER, Ed. France agricole, 2006

[Haut de page](#)