

# Outils juridiques pour la protection des espaces naturels

## Droit et police de la nature



**OFB**  
OFFICE FRANÇAIS  
DE LA BIODIVERSITÉ

## Espace naturel sensible des départements

*mise à jour: 10/01/2010*

[Espaces d'application](#)

[Objectifs](#)

[Procédures](#)

[Actualisation / Evaluation](#)

[Effets juridiques](#)

[Données chiffrées](#)

[Les différents acteurs et leur implication](#)

### Espaces d'application

A l'échelle du département :

- Les sites, paysages et milieux naturels rares ou menacés ;
- Les champs naturels d'expansion des crues ;
- Les habitats naturels ;
- Les parties naturelles de la zone dite des cinquante pas géométriques ;
- Les sentiers figurant sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée ;
- Les chemins et servitudes de halage et de marche-pied des voies d'eau domaniales concédées ;
- Les chemins situés le long des autres cours d'eau et plans d'eau ;
- Les bois et forêts ;
- Les espaces, sites et itinéraires figurant au plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature.

### Objectifs

La mise en oeuvre par le département d'une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles boisés ou non, devant permettre :

- La préservation de la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues ;
- La sauvegarde des habitats naturels ;
- La création d'itinéraires de promenade et de randonnée ;
- La création d'espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature.

### Procédures

#### TEXTES DE REFERENCE

- Articles L. 142-1 à L. 142-13 et R. 142-1 à R. 142-19 du Code de l'urbanisme ;
- Circulaire du ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports n° 95-62

du 28 juillet 1995 relative aux recettes et emplois de la taxe départementale des espaces naturels sensibles.

## **ACTE JURIDIQUE D'INSTITUTION**

- Délibération du conseil général.

## **PROCEDURE**

- L'initiative de la poursuite d'une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles appartient au conseil général.
- A cette fin, il vote l'institution d'une taxe spécifique : la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), qui tient lieu de participation forfaitaire à ses dépenses dans ce domaine.
- La TDENS est perçue sur la totalité du territoire du département et porte sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments et sur certains aménagements soumis au permis d'aménager ou à la déclaration préalable (au sens du Code de l'urbanisme). Certains travaux ou aménagements sont toutefois exclus du champ de la taxe (bâtiments et aménagements à usage agricole ou forestier liés à l'exploitation ; immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, etc.).
- La taxe est assise sur la valeur de l'ensemble immobilier. Le Conseil général en fixe le taux en fonction des catégories de constructions, mais celui-ci ne peut, en tout état de cause, pas excéder 2%.
- Lorsqu'elle est établie sur les aménagements, la taxe est assise sur la superficie des terrains faisant l'objet de l'autorisation et ne peut excéder 1,52 € par mètre carré.
- La taxe est perçue au profit du département en tant que recette grevée d'affectation spéciale et a le caractère d'une recette de fonctionnement.
- La politique du département en matière d'espaces naturels sensibles doit être compatible avec les orientations du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, lorsqu'ils existent, ou avec les directives territoriales d'aménagement, ou, à défaut de DTA, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral.
- Pour mener à bien la politique de protection des espaces naturels sensibles qu'il s'est assignée, le département peut également créer des zones de préemption spécifiques sur ces territoires. Cet instrument permet au département d'acquérir un terrain, lors de son aliénation à titre onéreux, par préférence à tout autre acquéreur, en étant préalablement et obligatoirement informé de la transaction.

## **Actualisation / Evaluation**

- La remise en cause éventuelle (mais improbable en pratique) de la politique du département en matière de protection des espaces naturels sensibles ne pourrait intervenir que sur délibération du Conseil général.

## **Effets juridiques**

- Le produit de la TDENS peut être utilisé pour le propre compte du département ou au profit de personnes publiques, voire privées.
- Dans le premier cas, la taxe peut servir :
  - Pour l'acquisition ainsi que pour l'aménagement et l'entretien de tout espace naturel, boisé ou non, appartenant au département ;
  - Pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion des sentiers figurant au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, des chemins et servitudes de marchepied et de halage des voies d'eau domaniales concédées, ainsi que pour l'aménagement et la gestion des chemins le long des autres cours d'eau et plans d'eau ;
  - Pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion des espaces, sites et itinéraires figurant au plan départemental des espaces, sites et itinéraires (PDESI) relatifs aux sports de nature,

sous réserve que l'aménagement ou la gestion envisagés maintiennent ou améliorent la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels.

- Dans le second cas (personnes publiques ou privées), le produit de la TDENS peut être notamment utilisé :
  - Pour une participation à l'acquisition, à l'aménagement ou à la gestion et l'entretien de terrains par le Conservatoire du littoral, par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale, par l'agence des espaces verts d'Ile-de-France ;
  - Pour l'aménagement et l'entretien d'espaces naturels, boisés ou non, appartenant aux collectivités publiques ou à leurs établissements publics et ouverts au public, ou appartenant à des propriétaires privés, sous certaines conditions (art. L. 130-5 du Code de l'urbanisme) ;
  - Pour l'acquisition, la gestion et l'entretien des sites Natura 2000 et des territoires classés en réserve naturelle ;
  - Pour les études et inventaires du patrimoine naturel nécessaires à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique de protection et de gestion des espaces naturels sensibles destinés à être ouverts au public.
- Pour connaître de façon exhaustive les activités auxquelles le produit de la TDENS peut être affecté : voir article L 142-2 du Code de l'urbanisme.
- Les acquisitions opérées par le département sont réalisées soit par voie amiable, soit par expropriation soit, enfin, par exercice du droit de préemption qu'il détient au titre de la législation relative aux espaces naturels sensibles.
- Les terrains acquis par le département doivent être aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. Le Conseil d'Etat a admis qu'un département puisse préempter une parcelle sans envisager son ouverture ultérieure au public pour des raisons de sécurité (voir CE, 7 juin 2006, n° 277562).
- Cet aménagement doit toutefois 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 y sont tolérés, et ce, à l'exclusion de tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la préservation de ces terrains en tant qu'espaces naturels.
- La personne publique propriétaire est responsable de la gestion des terrains acquis et s'engage à les préserver, les aménager et à les entretenir dans l'intérêt du public.
- La gestion peut, le cas échéant, être confiée à une personne publique ou privée compétente.
- Concernant le droit de préemption, et lorsque le département choisit de ne pas l'exercer lui-même, il peut être utilisé par substitution par le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres ou par l'établissement chargé de la gestion d'un Parc national ou régional, lorsque le terrain aliéné appartient à leur territoire, ou, à défaut, par la commune ou le groupement de communes concerné. Le département peut également directement déléguer son droit de préemption à ces mêmes personnes publiques, ainsi qu'à certaines autres, dont l'Etat.
- La procédure de préemption est déclenchée par l'envoi d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) que doit adresser le propriétaire au président du conseil général. A défaut, la vente est entachée de nullité.
- Le droit de préemption s'exerce normalement sur des terrains nus. Cependant, l'existence d'une construction ne fait pas obstacle à son exercice dès lors que le terrain concerné est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public et qu'il est, par sa localisation, nécessaire à la mise en oeuvre de la politique des espaces naturels sensibles des départements. La construction acquise est alors conservée pour être affectée à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels (Voir CE, 21 mars 2008, n° 279074).
- De même, depuis la loi n° 2002-276 relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, lorsque la politique des espaces naturels sensibles le justifie, le droit de préemption peut s'exercer pour n'acquérir qu'une fraction d'une unité foncière comprise à l'intérieur de la zone de préemption. Dans ce cas, le propriétaire peut toutefois exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble du terrain.
- En cas de désaccord sur le prix de vente d'un bien sur lequel est exercé le droit de préemption, c'est au juge de l'expropriation qu'il revient de fixer celui-ci.

- Si un terrain acquis par exercice du droit de préemption n'a pas été utilisé comme espace naturel ouvert au public dans le délai de dix ans à compter de son acquisition, l'ancien propriétaire peut demander qu'il lui soit rétrocédé.
- Le département ouvre, dès institution d'une zone de préemption, un registre sur lequel sont inscrites les acquisitions réalisées par exercice, substitution ou délégation du droit de préemption, ainsi que l'utilisation effective des biens ainsi acquis.
- Notion « d'espace naturel sensible » : les espaces ayant vocation à être protégés « doivent être constitués par des zones dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable, actuellement ou potentiellement, soit en raison de la pression urbaine ou du développement des activités économiques et de loisirs, soit en raison d'un intérêt particulier, eu égard à la qualité du site, ou aux caractéristiques des espèces animales ou végétales qui s'y trouvent » (TA Besançon, 31 décembre 1992, SAFER de Franche-Comté).
- Le droit de préemption ne doit pas être détourné de ses finalités légales : ainsi, n'est pas valable la préemption réalisée pour confier la gestion des terrains à une société de chasse (CE, 29 juin 1992, Grimaud). De même, l'instauration de zones de préemption afin de préserver l'agriculture pour maintenir un équilibre économique est entachée d'illégalité (Voir CE 16 juin 1995, n° 140022).
- Cette nécessaire conformité de l'utilisation du droit de préemption est également valable concernant l'utilisation de la TDENS.
- Le président du conseil général peut, sur proposition du conseil général, après accord des communes et en l'absence de plan local d'urbanisme opposable, déterminer par arrêté les bois, forêts et parcs dont la préservation est nécessaire et auxquels est applicable le régime des espaces classés boisés. Il peut aussi édicter des mesures nécessaires à la protection des sites et paysages compris dans une zone de préemption (interdiction de construire, de démolir, prohibition de l'exécution de certains travaux, etc.). Ces mesures cessent d'être applicables dès qu'un plan d'occupation est rendu public ou qu'un plan local d'urbanisme est approuvé sur le territoire considéré.

## Données chiffrées

- Nombre de départements ayant institué la TDENS (2009) : 80 départements (Source : carrefour local).
- Etat récapitulatif de la taxe départementale des espaces naturels sensibles (évolution indicative des produits recouverts sur la base des réponses obtenues. Années 1997/2002) :
  - Recouvrement des taxes d'urbanisme : T.D./EN.S.
    - Année 1997 : 73 425 688 €
    - Année 1998 : 82 584 854 €
    - Année 1999 : 85 118 450 €
    - Année 2000 : 100 530 744 €
    - Année 2001 : 115 056 143 €
    - Année 2002 : 130 639 951 €
    - TOTAL (Années 1997/2002) : 587 355 830 €
- En 2004, le produit recouvert de la taxe départementale des espaces naturels sensibles s'élevait à 151,007 millions d'euros (derniers chiffres connus ; Source Direction Générale des Collectivités Locales).

## Les différents acteurs et leur implication

- L'initiative de l'institution de la TDENS appartient au seul département.
- Celui-ci peut cependant faire profiter du produit de la taxe de nombreuses personnes publiques (Conservatoire du littoral, communes, etc.).
- Concernant les zones de préemption, elles ne peuvent être instituées sur les territoires bénéficiant d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé, qu'avec l'accord des conseils municipaux concernés. En l'absence de tels documents ou en cas d'opposition de la commune, les zones de préemption sont créées avec l'accord du préfet.

- Le département peut faire largement bénéficier d'autres personnes publiques du droit de préemption ainsi institué (Conservatoire du littoral, communes, etc.).
- Si la personne publique propriétaire est responsable de la gestion des terrains acquis, elle peut toutefois la confier à une personne publique ou privée compétente. La gestion d'un espace naturel sensible peut ainsi être confiée, par exemple, à une association, à une commune ou encore à un parc naturel régional ou à un établissement public tel que l'ONF.
- Sous l'égide de l'Assemblée des Départements de France (ADF), 40 départements ont adhéré à la Charte des Espaces Naturels sensibles ([www.departement.org](http://www.departement.org)).

[Haut de page](#)

Tous droits réservés © - Propriété de l'OFB