

Zones de Prémption au titre des Espaces Naturels Sensibles

Un outil de maîtrise du foncier
en faveur de la nature

Guide pratique pour les collectivités



Les espaces naturels, éléments clés d'amélioration du cadre de vie

Depuis les années 80, Le Département mène une politique ambitieuse en faveur de la préservation des espaces naturels, qui participent largement à la qualité de notre cadre de vie.

Un des dispositifs pour conduire ces actions de protection est la création de Zones de Prémption Espaces Naturels Sensibles (ZPENS).

Un patrimoine commun à préserver

Fort d'un patrimoine naturel exceptionnel (cordon dunaire, falaises, forêts, lagunes, zones humides...), le Département des Pyrénées Orientales a choisi de se doter d'un Schéma Départemental pour les Espaces Naturels, protégés ou non par la réglementation, afin de préserver ces milieux souvent fragiles, de mettre en valeur ces espaces et ainsi améliorer la qualité de vie.

Les Espaces Naturels des Pyrénées Orientales représentent un patrimoine d'intérêt collectif reconnu pour ses qualités écologiques et paysagères qu'il est nécessaire de préserver et de transmettre

Ils accueillent des habitats et des espèces animales ou végétales remarquables et représentatifs du département, et qui présentent des fonctionnalités écologiques utiles au quotidien : épuration de l'eau, fertilisation des sols, pollinisation, prévention des inondations, bien-être

...

La Zone de Prémption ENS, un dispositif juridique au service de la collectivité

Le Code de l'Urbanisme (articles L. 215-1 à L. 215-27) donne compétence aux départements pour mettre en place « une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles (ENS), boisés ou non ».

Pour mener à bien cette politique, les Départements disposent :

--> d'un outil financier, **la taxe d'aménagement (TA)** afin d'acquérir des espaces ou de les aménager pour les ouvrir au public, (sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel),

--> d'un outil foncier, **le droit de prémption** qui s'applique sur **les Zones de Prémption des Espaces Naturels Sensibles (ZPENS)**, dont le périmètre est défini de concert par le Département, les collectivités concernées, le Conservatoire du Littoral et le Parc Naturel Régional le cas échéant. Le Département (ou les communes) devient alors acquéreur prioritaire sur ces ZPENS lors de la mise en vente d'une parcelle qui y est incluse. **L'objectif est d'assurer sa préservation et son ouverture au public.**

Vérifier la présence d'une ZPENS sur mon territoire

Chaque élu concerné peut consulter le périmètre d'une ZPENS, en allant sur le site : sitmun66.cg66.fr
Cliquez sur «Environnement», puis cochez «Zone de Prémption». Enfin, zoomer sur la commune ou la parcelle souhaitée.

Visualiser tous les espaces protégés

Les collectivités ont à leur disposition un portail cartographique des données de l'environnement, afin de visualiser rapidement en ligne les sites désignés Natura 2000, les Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), les zones humides, les sites inscrits et classés au titre des paysages, ...

Cartographie disponible sur :

carto.picto-occitanie.fr

Les ZPENS des Pyrénées-Orientales

Communes disposant d'une Zone de prémption au titre des Espaces Naturels Sensibles



Chiffres-clés

13 Communes
ayant instauré une zone de
prémption ENS

10 779
nombre d'hectares des
ZPENS

Le Patrimoine Naturel, une richesse à préserver

Cordon dunaire, falaises, forêts, zones humides et milieux aquatiques... font des Pyrénées-Orientales, l'un des derniers sanctuaires pour de nombreuses espèces en danger alors que dans le même temps, les terres agricoles et les espaces naturels régressent.



Souvent confrontées à une demande d'urbanisation croissante, les collectivités locales sont garantes de l'aménagement harmonieux du territoire ; d'autant que, comme partout en France, la demande d'espaces de nature de proximité est de plus en plus forte.

En étant à l'initiative de la création de ZPENS sur une commune, les collectivités locales contribuent **à valoriser le patrimoine naturel, à conserver les espaces naturels, leur biodiversité et à les rendre plus accessibles au public.**

Par ailleurs, par l'acquisition foncière impliquant par la suite des pratiques de gestion respectueuses du milieu naturel, les collectivités permettent également le maintien de pratiques agricoles intégrées et adaptées aux équilibres écologiques de ces espaces.

Créer une ZPENS et gérer des ENS : quelle procédure ?

Le Département s'appuie sur son Schéma Départemental des Espaces Naturels (SDEN) qui identifie une liste de sites naturels à forts enjeux écologiques (zones humides, vieilles forêts...), soumis à des pressions d'urbanisation ou à une déprise agricole et pour lesquels une démarche de création de ZPENS peut être initiée.

En dehors des sites du SDEN, la future ZPENS doit présenter un caractère particulier du point de vue écologique, paysager ou social, et sur laquelle pèsent des menaces déterminées (disparition par manque de gestion, urbanisation...) actuelles ou à venir, sinon potentielles.

L'établissement de zones de préemption se fait à la demande des collectivités ou sur proposition du Département, du Conservatoire du Littoral, des Parcs Naturels Régionaux ou des Réserves Naturelles. Un périmètre est défini de façon concertée pour répondre au mieux aux objectifs de préservation et de valorisation.



L'instauration d'une ZPENS permet au Département et aux Communes d'acquérir prioritairement un terrain lors de sa vente. La procédure de préemption est déclenchée par l'envoi d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) que doit adresser obligatoirement le notaire du propriétaire à la Présidente du Conseil Départemental.

Une fois acquis, le terrain doit bénéficier d'une mise en gestion, c'est à dire que des opérations liées à l'amélioration des connaissances, à la réduction des pressions, à la mise en valeur du site pour le public devront être mises en œuvre soit directement par le propriétaire, soit par voie de convention avec une structure adaptée qui portera des objectifs conformes à un plan de gestion préalablement établi.

Procédure de création d'une Zone de Prémption Espace Naturel Sensible (ZPENS)

Repérage par la ou les collectivité(s) locale(s) ou par le Département **d'espaces à forts enjeux écologiques et/ou soumis à des pressions d'urbanisation / déprise / dégradation**

Prise de contact entre les collectivités concernées et le Département
Réunions et visites de terrain entre le Département, les collectivités concernées et les autres partenaires (CdL, PNR, ...)

Définition d'un périmètre pour la ZPENS Accord sur l'éventuelle délégation du droit de préemption au CdL ou à la Commune. Accord sur le gestionnaire futur des espaces qui seront acquis en ZPENS et mesures de gestion

Délibération de la ou les communes sur le périmètre de la ZPENS et sa création

Délibération du Département sur le périmètre de la ZPENS et sa création valant création de la ZPENS et publicité

Vente d'une parcelle située dans le périmètre de la ZPENS
Transmission DIA au Département

4 cas de figure possibles

1

Acquisition amiable
par le Département /
Commune / CDL

2

Préemption
par le Département

3

**Préemption par
délégation ou
substitution**
CdL / Commune

4

Renonciation du
Département /
CdL / Commune

**Gestion de la parcelle ENS acquise
par une collectivité, association...**

**La vente se déroule
au profit de l'autre
structure**

La vente se déroule
comme prévue pour
le propriétaire
vendeur

Quelques exemples d'actions

Création d'une ZPENS dans une Commune

Cette Commune avait un projet de préservation d'une zone naturelle à forts enjeux écologiques. Elle souhaitait également ouvrir cet espace au public afin de sensibiliser ses administrés et les touristes à la nature.

L'objectif étant d'avoir à terme la maîtrise publique de cet espace et de le gérer pour une ouverture au public par la suite, le Département a proposé la création d'une ZPENS sur cet ensemble. La commune a souhaité que lui soit délégué le droit de préemption. En effet, cela lui permettra de devenir ainsi propriétaire au fur et à mesure des acquisitions amiables et/ou des préemptions réalisées. La gestion sera assurée par les services de la commune selon un plan de gestion à établir, avec une ouverture au public prévue au fil des acquisitions.

Extension d'une ZPENS

Soumises à de fortes pressions d'urbanisation, une Commune littorale concernée par une ZPENS existante, s'est rapprochée du Département afin d'étendre le périmètre de la ZPENS et mettre sous surveillance foncière des zones à forts enjeux écologiques, autour d'une zone humide.

La Commune, le Département et le Conservatoire du Littoral se sont accordés sur un périmètre étendu, sur lequel la Commune a délibéré en conseil municipal. Elle a souhaité que le droit de préemption soit délégué au Conservatoire du Littoral dont la zone d'intervention correspond au périmètre de la ZPENS, afin que ce dernier puisse y mener les acquisitions foncières. La Commune se portera gestionnaire des terrains ainsi maîtrisés.

Questions-réponses autour des ZPENS

Qui peut préempter sur une ZPENS ?

Le Département est prioritaire mais il peut **déléguer son droit de préemption** par délibération au Conservatoire du Littoral, à un Parc Naturel Régional, ou à une Commune, cette dernière pouvant elle-même déléguer son droit de préemption à la communauté de communes dont elle fait partie (entre le 75e et le 90 e jour à compter du dépôt de la DIA).

Une commune peut également **préempter par substitution** lorsque le Département renonce à son droit de préemption lors de la vente.

Délégation, substitution : quelles différences ?

La préemption par substitution obéit à une logique de “cascade” des titulaires qui renoncent à leur droit de préemption bénéficiant ainsi à d’autres titulaires. La délégation signifie que le Département confie son droit de priorité à un autre titulaire supprimant cet effet cascade (art. L215-7 et suivants du code de l’Urbanisme). Selon le contexte, ces modalités de préemption peuvent être adaptées.

Le Département préempte-t-il systématiquement ?

Non, cette décision est prise en fonction du contexte local, des objectifs de la Commune, de l’activité de l’acheteur potentiel, des enjeux écologiques et environnementaux du terrain mis en vente, de sa situation par rapport aux autres espaces naturels du secteur et des menaces éventuelles qui pèsent sur cet espace.

Peut-on définir différentes délégations de droit de préemption à l’intérieur d’une même ZPENS ?

Oui, il est possible de déléguer le droit de préemption sur un ou plusieurs secteurs de la ZPENS au Conservatoire du Littoral, au Parc Naturel Régional, à l’État ou à une collectivité territoriale. Les biens acquis entrent dans le patrimoine du délégataire.

Pourquoi étendre une zone de préemption ENS ?

Une ZPENS peut faire l'objet d'une extension pour mieux répondre aux évolutions locales, par exemple la nécessité d'une surveillance foncière pour certains espaces, ou un projet de valorisation sur une commune impliquant une volonté de maîtrise foncière à long terme.

Peut-on intervenir sur du bâti ?

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).

L'utilisation du Droit de préemption ENS doit-elle être motivée ?

Les décisions de préemption au titre de la protection des ENS doivent faire l'objet d'une motivation en tenant compte des objectifs de la zone.

L'utilisation du droit de préemption doit :

- faire référence à l'acte portant création de la zone de préemption,
- être justifiée 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.



Acquérir mais à quel prix ?

- ▶ **En cas de vente amiable** : le prix est négocié entre le propriétaire et le Département (ou la commune, le CdL). Ce dernier s'appuie sur les fichiers Demande de Valeurs Foncières (DVF) de la DGFIP en-deçà de 180 000€ et sur l'estimation du service de France Domaines au delà de ce seuil. Une proposition amiable n'engage pas le propriétaire qui peut renoncer à tout moment à la vente et conserver son bien si le prix ne lui convient pas.
- ▶ **En cas de Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA)** : le Département (ou la Commune, le CdL) peut décider d'exercer son droit de préemption en totalité ou partiellement. Il peut acquérir au prix de la DIA ou faire une offre de prix sur la base de l'estimation des Domaines ou de la DVF.
- ▶ **Le vendeur peut dans les 2 mois** :
 - accepter le prix proposé
 - maintenir son prix et le Département peut saisir le juge de l'expropriation en vue de la fixation judiciaire du prix du bien
 - renoncer à vendre
 - en cas de préemption partielle, exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble du terrain.
- ▶ Le silence gardé par le vendeur pendant deux mois à compter de la date de réception de l'offre d'achat vaudra renonciation du vendeur. Une nouvelle DIA devra obligatoirement être transmise si le vendeur renouvelle son projet de vendre son bien.

Importance de l'animation foncière

Les acquisitions se réalisent souvent au rythme des ventes, qui sont imprévisibles, ce qui rend difficile la planification stratégique ou budgétaire d'autant que les parcelles à acquérir ne sont pas forcément disponibles en une seule fois. Cela peut conduire à un morcellement des acquisitions et ralentir la cohérence de la gestion.

L'animation foncière est une **solution proactive** aux difficultés temporelles du droit de préemption, en particulier pour accélérer et suivre le rythme des ventes. Elle permet de sortir d'une logique passive (attendre une vente) pour entrer dans une logique d'anticipation, de négociation et de coordination (solliciter les propriétaires et échelonner les acquisitions...).

Les aides techniques et financières du Département

Dans le cadre de la politique de préservation et de valorisation des espaces naturels sensibles, Le Département apporte son soutien au développement de la maîtrise foncière, par le biais d'aides à l'acquisition foncière, à la gestion et à la valorisation des ENS.

Aides à l'acquisition foncière

Les projets s'inscrivant dans le cadre des conditions d'utilisation de la TA énoncées dans le code de l'Urbanisme (article L. 215-1 et suivants), et répondant aux critères d'éligibilité, pourront être subventionnés selon des modalités financières définies au cas par cas, selon la superficie, le projet de gestion, les enjeux écologiques ...

Aides à la gestion des ENS

Études, travaux, mission des gestionnaires, aménagements ...
Selon le type de milieu naturel, sa sensibilité ou l'espèce ciblée, le projet pourra être soutenu selon des modalités financières définies au cas par cas.

Aides à l'accueil du public sur les ENS

Support de découverte ou d'interprétation, étude préalable et support de communication, animation et matériel pédagogique, selon le type de projet, le soutien financier sera défini au cas par cas.

Département des Pyrénées - Orientales

L'accompagnement du Département auprès des territoires se traduit par un apport de connaissances, de savoir-faire et d'expériences en matière d'ingénierie.

Direction de l'Eau et de l'Environnement
Service Environnement
Unité Biodiversité

environnement@cd66.fr
04 68 85 82 27

Ledepartement66.fr
portail-collectivites66.fr



Partenaires fonciers privilégiés

Conservatoire du Littoral

165 Rue Paul Rimbaud
34000 Montpellier
04 99 23 29 00

SAFER

19 Av. de Grande Bretagne
66025 Perpignan
04 68 51 91 91

PNR Pyrénées Catalanes

La Bastide
66360 Olette
04 68 04 97 60

Conservatoire des Espaces Naturels (CEN) Occitanie

Antenne Perpignan
Maison de l'agriculture
19 av de Grande Bretagne
66000 Perpignan
06 15 28 16 23

PNR Corbières Fenouillèdes

2 Rue de la Cave coopérative
11350 Tuchan
04 68 33 99 80