

N° 43 *rect. bis*
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 octobre 2021

PROPOSITION DE LOI

*visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la
propriété privée,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-Noël CARDOUX, Jean-Claude ANGLARS, Jean BACCI, Jérôme BASCHER, Bruno BELIN, Mme Martine BERTHET, MM. Christian BILHAC, Étienne BLANC, Gilbert BOUCHET, Max BRISSON, Laurent BURGOA, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Pierre CHARON, Jean-Pierre DECOOL, Dominique de LEGGE, Mmes Annie DELMONT-KOROPOULIS, Patricia DEMAS, Sabine DREXLER, Dominique ESTROSI SASSONE, M. Gilbert FAVREAU, Mme Sylvie GOY-CHAVENT, MM. Jean-Pierre GRAND, Daniel GREMILLET, Alain HOUPERT, Mmes Corinne IMBERT, Else JOSEPH, MM. Roger KAROUTCHI, Christian KLINGER, Antoine LEFÈVRE, Henri LEROY, Mme Vivette LOPEZ, MM. Pierre MÉDEVIELLE, Franck MENONVILLE, Mmes Marie MERCIER, Brigitte MICOULEAU, M. Alain MILON, Mme Laurence MULLER-BRONN, MM. Cyril PELLELAT, Sebastien PLA, Mme Kristina PLUCHET, MM. Rémy POINTEREAU, Jean-Paul PRINCE, Mmes Frédérique PUISSAT, Marie-Pierre RICHER, M. Olivier RIETMANN, Mme Denise SAINT-PÉ, MM. Hugues SAURY, Stéphane SAUTAREL, Laurent SOMON et Jean Pierre VOGEL,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'édification des clôtures en milieu naturel, avec la nécessité de maintenir la libre circulation de la faune sauvage dans le cadre des trames verte et bleue issue des lois Grenelle I et II et de la loi pour la biodiversité et la reconquête de la nature et des paysages en relation avec le Code de l'urbanisme, constitue une obligation pour les propriétaires et gestionnaires d'espaces naturels et doit être mise en œuvre par l'État et les collectivités territoriales compétentes.

Malgré cela en diverses régions, on assiste à un développement incontrôlé des clôtures en milieu naturel. Depuis de nombreuses années l'engrillagement de ces milieux constitue une atteinte importante à la qualité des paysages ruraux ainsi qu'à la libre circulation des animaux sauvages. Ces implantations de clôtures résultent notamment du fait de la création d'enclos de chasse, commerciaux ou non, et de la nécessité dans ce cas d'une clôture imperméable au passage de l'homme et des mammifères.

En Sologne, le phénomène est si prégnant qu'on parle même de «Solognisation». Des grillages, souvent hauts (1,80 m ou plus), sont édifiés pour la pratique de la chasse toute l'année et la protection des propriétés. Ces clôtures induisent gêne paysagère, accidents routiers, captation du gibier.»

S'il convient de rappeler le principe général fixé par le Code civil, à son article 647, selon lequel : « Tout propriétaire peut clore son héritage, sauf l'exception portée en l'article 682.», la jurisprudence veille à ce que ce droit respecte les éventuelles servitudes, de passage notamment, grèvant la propriété et ne soit pas utilisé de manière abusive.

Cependant, le code civil n'est pas le seul texte régissant le droit de se clore. Les codes de l'urbanisme et rural traitent également de ce sujet et la cour de cassation a eu l'occasion de rappeler que si le propriétaire a le droit de se clore, il est en même temps tenu au respect des prescriptions fixées par la loi ou le décret en ce qui concerne l'édification de ces clôtures ou les droits des tiers. C'est ainsi que l'édification des clôtures dans les zones

agricoles et naturelles peut être encadrée par le code de l'urbanisme lors de l'élaboration des PLU.

La création des enclos de chasse a été prévue par la loi de mai 1844 afin de permettre aux propriétaires terriens (qui payaient l'impôt censitaire et à ce titre pouvaient obtenir un permis de chasse), de bénéficier d'un privilège de chasse sur leur territoire clos le plus souvent de murs, empêchant l'intrusion de personnes non désirées, imitant en cela le privilège du roi sous l'Ancien régime dans ses Capitaineries. Ces propriétaires avaient des territoires suffisamment vastes entourant leurs résidences où ils pouvaient chasser avec leurs proches. Pour autant ces territoires avaient une taille raisonnable. Rappelons que les chasseurs à tir se déplaçaient le plus souvent en carrioles ou à pied car il n'y avait pas d'automobiles.

Les caractéristiques de la clôture d'un enclos ont été précisées par la jurisprudence. Celle-ci doit tout d'abord être continue dans l'espace, c'est-à-dire sans aucune brèche, et constante dans le temps, elle n'est donc pas amovible ; elle doit en permanence empêcher tout passage de l'homme et du gibier à poil. Pour cela, selon les jurisprudences les plus récentes, elle doit avoir une hauteur d'au moins 2 m pour ne pas être franchie par le saut d'un animal et être enterrée dans le sol de 30 à 50 cm pour empêcher le passage des animaux fouisseurs. En outre, quel que soit le matériau utilisé, la clôture doit résister à la poussée ou au franchissement des grands animaux et empêcher le passage des petits mammifères chassables. Enfin, les issues doivent être fermées en permanence.

Si ces enclos pouvaient être acceptables jusque dans les années 1990/2000 car peu nombreux, ils se sont développés dans certaines régions de façon insupportable pour leurs habitants en raison de leur taille et de la multiplication de l'implantation de clôtures grillagées sans respect des usages locaux et sans tenir compte des nouveaux textes en matière de continuité écologique et de libre circulation des animaux sauvages. Ce développement s'est accompagné de la diminution conséquente du nombre des gardes chasse particuliers alors même qu'ils sont agrémentés après une formation basée sur des critères sérieux.

Par ailleurs le Code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur avant la loi Barnier n° 95-101 du 2 février 1995, précisait que l'autorité administrative pouvait faire opposition à l'édification d'une clôture en cas d'empêchement de la libre circulation des piétons admise par les usages locaux, et soumettre son édification à des prescriptions spéciales. La loi Barnier précisait dans son article 82 que le second alinéa de l'article L. 441-3 du code de l'urbanisme était complété par les mots : « pour des

motifs d'urbanisme ou d'environnement ». Cet article de la loi répondait aux préoccupations exprimées par certains maires ruraux, qui constataient la multiplication des clôtures sur leur commune, mais encore la fermeture des milieux et les limites apportées à la libre circulation des animaux sauvages. Cette mesure, permettant aux communes de lutter contre la fragmentation des territoires ruraux, a été par la suite modifiée et vidée de sa substance.

La Sologne est le modèle de ces dérives alors qu'il s'agit d'une des plus grandes zones Natura 2000 en Europe et la plus grande en France avec 346 384 hectares, augmentés de 29 624 hectares pour les étangs de Grande Sologne. Maurice Genevoix tout comme le Grand Meaulnes, ayant arpenté ces milieux alors sauvages, seraient stupéfaits de voir la Sologne s'engrillager.

En ce qui concerne les parcs de chasse à caractère commercial, ils ont été légalisés et peuvent désormais être établis sur des territoires non clôturés ou dont les clôtures ne sont pas imperméables aux déplacements des animaux. La situation a évolué depuis la loi du 23 février 2005 qui a supprimé la référence à un décret applicable à la chasse des oiseaux dans les seuls enclos, en prévoyant des mesures particulières pour la chasse de certaines espèces aviaires dans les espaces clos ou ouverts. Ces modifications introduisaient la notion d'établissements professionnels de chasse à caractère commercial.

Ainsi, la présente proposition de loi vise à limiter les clôtures à 1m20 de hauteur non enterrées lorsque celles se situent à plus de 150 mètres d'une habitation. Elles devront être érigées en matériaux naturels et traditionnels tels que définis par les SRADDET. Ces nouvelles dispositions seront valables pour les futures réalisations de clôtures mais également pour certaines clôtures antérieures.

En effet, la loi de 2005 a également sanctuarisé les différents avantages dont bénéficient les territoires hermétiquement clôturés, comme l'exemption de plan de chasse, la non-participation aux remboursements des dégâts ou encore la faculté de ne pas respecter les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse, cela accentuant l'engrillagement des espaces naturels. Ainsi, toutes les clôtures érigées après cette date devront être mise en conformité avec les dispositions de la présente loi dans les dix ans.

De la même manière, les dispositions spécifiques précitées, accordées aux enclos et parcs de chasse, seront abrogées.

L'objectif du texte qui vous est proposé n'est donc pas de porter atteinte au droit propriété ni au droit de chasse ou de chasser, mais de :

- mettre fin à la prolifération des engrillagements délimitant les propriétés tout en permettant le maintien des clôtures anciennes réalisées avant la réforme de 2005;

- limiter les enclos au sens strict du terme, sans interdire les clôtures végétales ou traditionnelles;

- assurer la libre circulation des animaux sauvages dans l'espace naturel notamment sur les trames vertes et bleues ;

- assurer le respect des propriétés rurales ou forestières privées par les promeneurs en prévoyant les infractions applicables à la pénétration dans ces propriétés privées sans autorisation et les dégradations qu'elles subissent ;

- supprimer la responsabilité de ces mêmes propriétaires en cas d'accident concernant les personnes s'introduisant sans autorisation dans ces propriétés privées clôturées ou non ;

- inciter le désengrillagement en mobilisant l'écocontribution.

L'article 1^{er} prévoit plusieurs dispositions concernant le code de l'environnement. Il modifie la trame verte en définissant précisément les clôtures autorisées. De plus, en transformant l'article L. 424-3 du code de l'environnement, il supprime les droits particuliers en matière de chasse dans les enclos cynégétiques et modifie la législation des parcs de chasse à caractère commercial.

L'article 2 renforce le volet pénal des intrusions dans les propriétés privées. Il instaure une contravention de la 5^e classe pour les personnes pénétrant sans autorisation sur la propriété d'autrui.

L'article 3 consacre dans le code du patrimoine que les paysages et espaces ruraux peuvent être classés, au même titre que des villes, villages ou quartiers, comme sites remarquables.

L'article 4 prévoit la possibilité de mobiliser les ressources de l'écocontribution créée par la loi OFB du 24 juillet 2019 pour soutenir les opérations de désengrillagement.

Proposition de loi visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée

Article 1^{er}

- ① Le code de l'environnement est ainsi modifié :
- ② 1° Le 2° du II de l'article L. 371-1 est complété par six phrases ainsi rédigées : « Hors celles nécessaires à l'activité agricole ou forestière, les clôtures implantées dans ces espaces naturels permettent en tout temps la libre circulation des animaux sauvages. Elles ne sont pas enterrées dans le sol et leur hauteur est limitée à 1,20 mètre. Ces clôtures sont en matériaux naturels ou traditionnels tels que définis par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales. Les clôtures existantes au 1^{er} janvier 2021 sont mises en conformité au cours des dix années suivant la publication de la loi n° du visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux clôtures réalisées avant la date de publication de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Il appartient au propriétaire d'apporter par tous moyens la preuve de l'antériorité de la construction de la clôture avant la date de publication de la même loi. » ;
- ③ 2° Avant le dernier alinéa de l'article L. 371-2, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ④ « À l'exception des clôtures nécessaires à l'activité agricole ou forestière et afin d'assurer le maintien, ou la remise en bon état, des continuités écologiques, l'implantation des clôtures dans le milieu naturel est soumise à déclaration, sous réserve que leur hauteur soit inférieure ou égale à 1,20 mètre et qu'elles ne soient pas enterrées. Ces clôtures sont édifiées avec des matériaux naturels ou traditionnels tels que prévus par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.
- ⑤ « Par ailleurs, les habitations situées en milieu naturel peuvent être entourées d'une clôture étanche, édifiées à moins de 150 mètres des limites de l'habitation. » ;

- ⑥ 3° L'article L. 371-3 est ainsi modifié :
- ⑦ a) Le II est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il veille à la limitation de l'implantation de clôtures portant atteinte au bon état des continuités écologiques, à l'exception de celles nécessaires à l'activité agricole ou forestière. » ;
- ⑧ b) Le d du III est complété par les mots : « notamment par la limitation de l'implantation de clôtures dans le milieu naturel » ;
- ⑨ 4° L'article L. 424-3 est ainsi rédigé :
- ⑩ « *Art. L. 424-3.* – Les établissements professionnels de chasse à caractère commercial peuvent être formés de territoires ouverts ou de terrains clôturés dans les conditions prévues à l'article L. 371-1, permettant d'assurer le bon état des continuités écologiques et la libre circulation des animaux sauvages. Ils possèdent cette qualité par l'inscription au registre du commerce ou au régime agricole. Leur activité est soumise à déclaration auprès du représentant de l'État dans le département et donne lieu à la tenue d'un registre. L'article L. 425-15 ne s'applique pas à la pratique de la chasse des perdrix grises, perdrix rouges et faisans de chasse, issus d'élevage et résultant de lâchers dans les établissements de chasse à caractère commercial.
- ⑪ « Dans ces établissements, les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse des perdrix grises, perdrix rouges et faisans de chasse, issus d'élevage sont les dates d'ouverture générale et de clôture générale de la chasse dans le département.
- ⑫ « La mise en conformité des territoires considérés comme des enclos à la date de publication de la loi n° du visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée intervient dans le délai prévu à l'article L. 371-1. »

Article 2

- ① Après l'article 226-4-2 du code pénal, il est inséré un article 226-4-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 226-4-3.* – Hors les mesures prévues pour la violation du domicile, pénétrer dans la propriété privée rurale ou forestière d'autrui sans autorisation, sauf les cas où la loi le permet, constitue une contravention de la 5^e classe punie d'une amende de 1 500 euros, compte non tenu du remboursement des dommages causés à cette propriété par cette intrusion. »

Article 3

- ① L'article L. 631-1 du code du patrimoine est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 631-1.* – Sont classés au titre des sites patrimoniaux remarquables les villes, villages, quartiers, espaces ruraux et paysages dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique, paysager ou naturel, un intérêt public.
- ③ « Le classement au titre des sites patrimoniaux remarquables a le caractère de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols dans un but de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel. Les sites patrimoniaux remarquables sont dotés d'outils de médiation et de participation citoyenne. »

Article 4

Le fonds biodiversité, créé par la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement, peut contribuer à la mise en conformité des clôtures existantes non conformes à l'article 1^{er} de la présente loi.