

Faire face aux engrillagements en Grande Sologne

2 septembre 2011

La question posée par le Pays Grande Sologne, pour ce travail réalisé au premier semestre 2011, est :

« Comment aider les élus locaux et divers acteurs du territoire
à faire face à l'engrillagement grandissant de la Sologne ? »

(remarque : cette question concerne l'engrillagement en zones naturelles, agricoles et forestières)

La question se poursuit ainsi : « les élus déplorent cette évolution, et s'estiment démunis face au droit de se clore. La plupart des recours juridiques engagés s'étant soldés par des échecs. »

Le présent document est une synthèse des éléments d'un rapport plus complet, élaboré par Yves Froissart, rapport qui sera disponible courant octobre sur le site du Pays Grande Sologne. Il vise à donner les informations clés pour une prise de décision du Conseil Syndical du Pays. Ce travail s'appuie sur une soixantaine d'entretiens avec des acteurs locaux, départementaux, nationaux et européens, la participation à diverses réunions de terrain, et l'organisation de quatre réunions de concertation associant des acteurs du Pays, de l'ensemble de la Sologne et de la Région. Enfin, une enquête auprès des communes du Pays, jointe aux données fournies par le Centre Régional de la Propriété Forestière a permis d'établir une carte des clôtures « visibles de la route » dans le territoire du Pays.

Le comité syndical du pays a pris connaissance le 2 septembre 2011 de ce travail et des orientations proposées. Il sera amené à prendre des décisions opérationnelles en temps utile.

Sommaire

| | |
|---|---|
| Clôtures : de quoi parle-t-on ?..... | 2 |
| Clore, une décision individuelle qui impacte le « bien commun » d'un territoire..... | 2 |
| Ce que dit la Loi..... | 3 |
| Le droit de se clore..... | 3 |
| L'obligation de déclaration préalable de travaux..... | 3 |
| Compétence des communes ayant un POS ou un PLU pour définir des règles en ce qui concerne les clôtures..... | 3 |
| Compétence de l'ensemble des communes d'un territoire, y compris de celles qui n'ont pas de POS ni de PLU, pour définir des règles concernant les clôtures..... | 3 |
| Divers cas de clôtures et règles d'urbanisme..... | 3 |
| Les clôtures agricoles et forestières..... | 3 |
| Le problème des enclos cynégétiques et parcs de chasse..... | 4 |
| Cas des autres clôtures..... | 4 |
| Jurisprudence de la Police de l'Environnement (Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage) en ce qui concerne les clôtures..... | 5 |
| Qu'en est-il d'un Parc Naturel Régional ?..... | 5 |
| Qu'en est-il de la prise en compte des clôtures dans les « trames vertes et bleues » ?..... | 5 |
| 670kms de clôtures « visibles de la route » en Grande Sologne..... | 5 |
| Sept propositions pour agir..... | 8 |

Clôtures : de quoi parle-t-on ?

Une clôture sert à enclore un espace, le plus souvent à séparer deux propriétés : propriété privée et domaine public, ou deux propriétés privées, ou deux secteurs d'une même propriété privée.

Selon une circulaire du ministère de l'équipement (25 juillet 1986) « Une clôture peut être constituée de murs, quelle qu'en soit la hauteur, de portes, de portails, d'ouvrages à claire-voie en treillis, de pieux, de palissades, d'ouvrages métalliques, grilles, herses, barbelés etc. elle peut aussi être constituée de haies vives et de fossés »

Toutefois, en vertu du code de l'urbanisme, la collectivité peut décider du type de clôtures qu'elle veut accepter sur son territoire en zone naturelle et agricole. Et c'est le choix qu'ont effectué 17 communes du Pays qui se sont dotées d'un POS ou d'un PLU et ayant opté pour une mesure « N°11 » concernant les clôtures, parmi les 28 communes du Pays. Ce choix passe par la nécessité d'une déclaration préalable de travaux, qui va concerner la partie construite de la clôture, mais non une haie vive ou un fossé. Il implique des prescriptions sur la hauteur à ne pas dépasser (1,20m pour la plupart), les matériaux autorisés (poteaux bois, fil ou grillage type « ursus », barbelés autorisés ou non), la distance de la route. Deux communes en l'absence de POS ou PLU ont opté (arrêté préfectoral 15 mars 2002) pour la déclaration préalable de travaux.

En principe une clôture agricole ou forestière n'est pas soumise à cette obligation.

En ce qui concerne les types de clôtures, il est fait référence dans les textes à des clôtures « agricoles » ou « forestières », mais rien de précis n'est indiqué sur la nature de ces clôtures. Dans certaines régions, des types traditionnels de clôtures sont connus, ce qui n'est pas le cas en Sologne.

On pourra retenir donc qu'une clôture « agricole » est une clôture fixe ou mobile, constituée d'éléments construits représentant poteaux bois et trois rangs de fils tendus.

Les caractéristiques principales des éléments « construits » d'une clôture sont sa hauteur, le fait qu'elle soit enterrée ou non, la présence de grillage ou seulement de fils, la présence ou non de barbelés, la dimension et la forme des mailles du grillage, la nature des poteaux (en bois ou autre matériau), électrifiée ou non, à caractère pérenne ou au contraire provisoire. A cela peuvent s'ajouter d'autres critères comme l'éloignement du bord d'une route ou le doublement par une haie vive par exemple. Enfin, le tracé de la clôture est un élément important, selon qu'il forme un enclos fermé, ou simplement un linéaire ou un angle ouvert.

Clôture, une décision individuelle qui impacte le « bien commun » d'un territoire

Le présent travail a permis d'écouter les motivations d'un certain nombre de propriétaires pour s'enclore ou ne pas s'enclore. La conclusion est que cette question met en jeu de multiples aspects liés à des situations locales et personnelles variées. Pour un même phénomène comme la densité des sangliers par exemple, un enclos peut servir à l'augmenter, ou au contraire à s'en protéger, ou, autre exemple, une route très fréquentée nécessitera plus qu'une autre des mesures spécifiques pour assurer la sécurité routière...

Cette diversité devrait inviter à privilégier l'écoute et la concertation, sans omettre d'indiquer clairement les objectifs recherchés pour un « bien commun » de la Sologne et de ses habitants.

Cette écoute et cette concertation auront d'autant plus d'utilité que la collectivité se sera donné des objectifs clairs, tant au niveau des « bonnes conduites » à encourager, qu'au niveau des règles communes définies par la loi et par les choix d'urbanisme des collectivités, des règles non négociables et applicables rétroactivement au parc de clôtures existant.

Les enjeux évoqués par le Pays pour une politique de maîtrise des clôtures sont au nombre de quatre

- *L'attractivité paysagère du territoire*
- *La libre circulation de la Grande Faune*
- *Un phénomène accidentogène le long des axes routiers*
- *Des acteurs locaux demandeurs*

Ce que dit la Loi

Le droit de se clore

selon l'**Article 647 du code civil**, en vigueur depuis le 10 février 1804. « *Tout propriétaire peut clore son héritage, sauf l'exception portée en l'article 682.* » (l'article 682 prévoit une exception pour accès à un territoire enclavé)

L'obligation de déclaration préalable de travaux

depuis janvier 2007, toute commune, qu'elle ait un document d'urbanisme ou non, peut décider, par simple délibération, de rendre obligatoire la déclaration préalable de travaux pour toute nouvelle édification de clôture, selon l'**Article R421-12 (décret du 5 janvier 2007) du code de l'urbanisme**

Compétence des communes ayant un POS ou un PLU pour définir des règles en ce qui concerne les clôtures

Le **7° de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme** définit pour les communes ayant un POS ou un PLU, la compétence des communes (ou des communautés de communes le cas échéant) pour définir des règles concernant les clôtures.

Compétence de l'ensemble des communes d'un territoire, y compris de celles qui n'ont pas de POS ni de PLU, pour définir des règles concernant les clôtures

La Loi dite « Grenelle II » du 12 juillet 2010, définit un certain nombre de règles d'urbanisme à travers les « schémas de cohérence territoriale » (SCOT).

Toute commune, dès lors qu'une règle concernant les clôtures est édictée dans un SCOT (document élaboré à l'échelle d'un syndicat mixte ou d'une communauté de communes et qui concerne obligatoirement un territoire d'un seul tenant, sans enclave), est tenue d'appliquer celle-ci, ainsi que le précise l'**article L. 122-1-6. du code de l'Urbanisme**. Le SCOT n'est pas « opposable aux tiers », mais opposable en termes de compatibilité avec les documents d'urbanisme. La manière dont ce dernier article sera appliquée dans les communes sans document d'urbanisme est à préciser.

Divers cas de clôtures et règles d'urbanisme

Les clôtures agricoles et forestières

Comme l'indique l'**article R421-2 du code de l'urbanisme**, alinéa g), les « *clôtures nécessaires à l'activité agricole ou forestière* » sont dispensées de la déclaration obligatoire de travaux. Toutefois, une vigilance des communes devrait s'exercer sur le fait qu'il s'agit bien d'activité agricole ou forestière qui est en jeu. Ainsi, l'**article L311-1 du code rural** définit ce qu'est une « activité

agricole », par ailleurs, les organismes professionnels forestiers reconnaissent que l'utilité d'une clôture pour l'activité forestière se limite tout au plus à une clôture temporaire pour moins de 10 ans, uniquement pour le cas de parcelles en régénération forestière, en secteur densément peuplé de cervidés.

Le problème des enclos cynégétiques et parcs de chasse

La Loi définit des « enclos cynégétiques » **par l'Article L424-3 du code de l'environnement(2005)**, « *attendants à une habitation et entouré(e)s d'une clôture continue et constante faisant obstacle à toute communication avec les héritages voisins et empêchant complètement le passage de ce gibier et celui de l'homme.* » Par ailleurs, des « parcs de chasse » non attenants à une habitation, dont la clôture est infranchissable par les mammifères gibier et l'homme, sont tolérés par l'administration. Un arrêté du 20 août 2009 vise les enclos cynégétiques et parcs de chasse ayant des sangliers destinés, eux-mêmes ou leurs descendants, à être introduits dans la nature (intitulés établissements d'élevage, de vente ou de transit de catégorie A) : cet arrêté, très strict, fixe une limite à 1 sanglier par hectare au-delà de laquelle un enclos ou un parc doit correspondre à la législation sur l'élevage du gibier (conformément aux articles de ce présent arrêté et aux **articles R413-24 à 51 du code de l'environnement**)

On peut simplement dire que ces Enclos cynégétiques ou Parcs de Chasse, sauf superficie limitée aux alentours d'une habitation ou répondant au statut « d'établissement d'élevage, de vente ou de transit » (qui impose des règles précises), posent un réel problème au plan de l'urbanisme, tant au plan paysager qu'écologique.

Cas des autres clôtures

Suite à une question de Monsieur Xavier Deschamps, vice président du Conseil général du Loiret et maire de Marcilly en Villette, lors d'une réunion du comité de concertation de la présente étude, et transmise par lui-même au service juridique de l'association des Maires du Loiret, à savoir « quelles clôtures sont concernées par le droit de l'urbanisme » :

Selon ce service, dans le principe, toute clôture, qu'elle soit visible de l'espace public ou non, est sujette à respecter la règle d'urbanisme. Toutefois, selon la circulaire du 25 juillet 1986 du ministère de l'équipement (déjà citée plus haut), que ce service estime toujours valable, il est fait une distinction entre les clôtures qui séparent des parcelles gérées par des personnes différentes, qu'elles soient de la même unité foncière ou non, et celles qui sont, dans une même unité foncière, gérées par la même personne. Selon cette circulaire, seules les clôtures qui séparent les parcelles ayant deux gestionnaires différents sont concernées par la réglementation d'urbanisme.

Cette information rejoint l'avis du responsable de l'urbanisme à la DDT du Loir et Cher, monsieur Milhomme, qui estime qu'une règle d'urbanisme doit servir à départager deux avis contradictoires concernant un ouvrage, et on voit mal comment un même propriétaire-gestionnaire pourrait se faire un procès à lui-même au sujet d'une clôture.

Toutefois, cette règle révèle que la fonctionnalité écologique d'une clôture n'est pas prise en compte ici, comme par exemple le fait qu'une clôture doit permettre la libre circulation des grands animaux sauvages, puisqu'en la matière, une clôture qui est en limite de propriété ou à l'intérieur d'une même unité foncière a exactement le même effet sur la circulation des animaux.

Jurisprudence de la Police de l'Environnement (Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage) en ce qui concerne les clôtures

Le Pays a posé auprès de l'ONCFS diverses questions au sujet des clôtures, notamment sur le fait que des clôtures puissent constituer des « pièges » pour le gibier. L'ONCFS a bien confirmé qu'il existe une jurisprudence à ce sujet, et que ses agents sont invités à faire respecter la Loi (cf rapport complet)

Qu'en est-il d'un Parc Naturel Régional ?

Il y a eu deux tentatives de création d'un PNR en Sologne dans le passé, et, au terme de débats passionnés, celles-ci ont été toutes deux rejetées. On peut certes toujours dire que le PNR reste un outil envisageable, mais le fait est qu'à aucun moment sa relance n'a été évoquée lors des quatre réunions de concertation de cette étude. Par ailleurs dans des PNR existants, la question des clôtures reste à résoudre.

Qu'en est-il de la prise en compte des clôtures dans les « trames vertes et bleues » ?

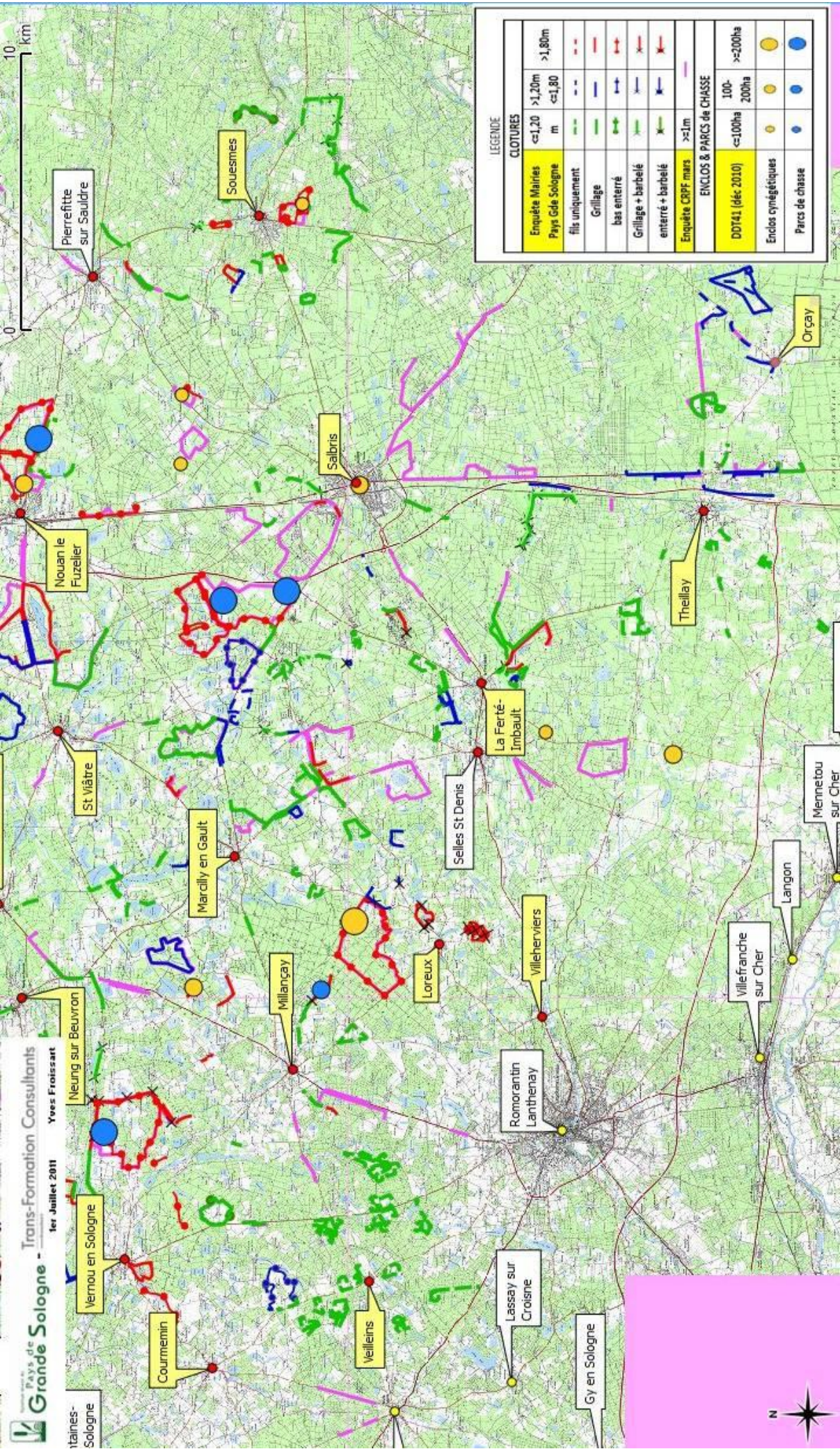
La question de l'impact des clôtures sur les continuités écologiques n'est pas définie de manière simple dans l'état actuel des choses, ni la prise en compte d'un principe de libre circulation des grands animaux sauvages. Il est vrai que les clôtures ne forment pas obstacle à la circulation d'un grand nombre d'espèces animales. Toutefois, il faut tenir compte que l'impact réel des clôtures sur l'environnement est indirect, et correspond aux effets de celles-ci sur les densités locales de grands animaux, en particulier les sangliers, sur l'aspect sanitaire et génétique de ces animaux, et sur l'impact direct de ceux-ci sur les habitats et les autres espèces. A titre d'exemple, il serait intéressant de connaître localement l'impact des sangliers sur les quelques 67 espèces d'oiseaux, dont plusieurs d'intérêt communautaire, qui nichent à terre ou sur l'eau en Sologne.

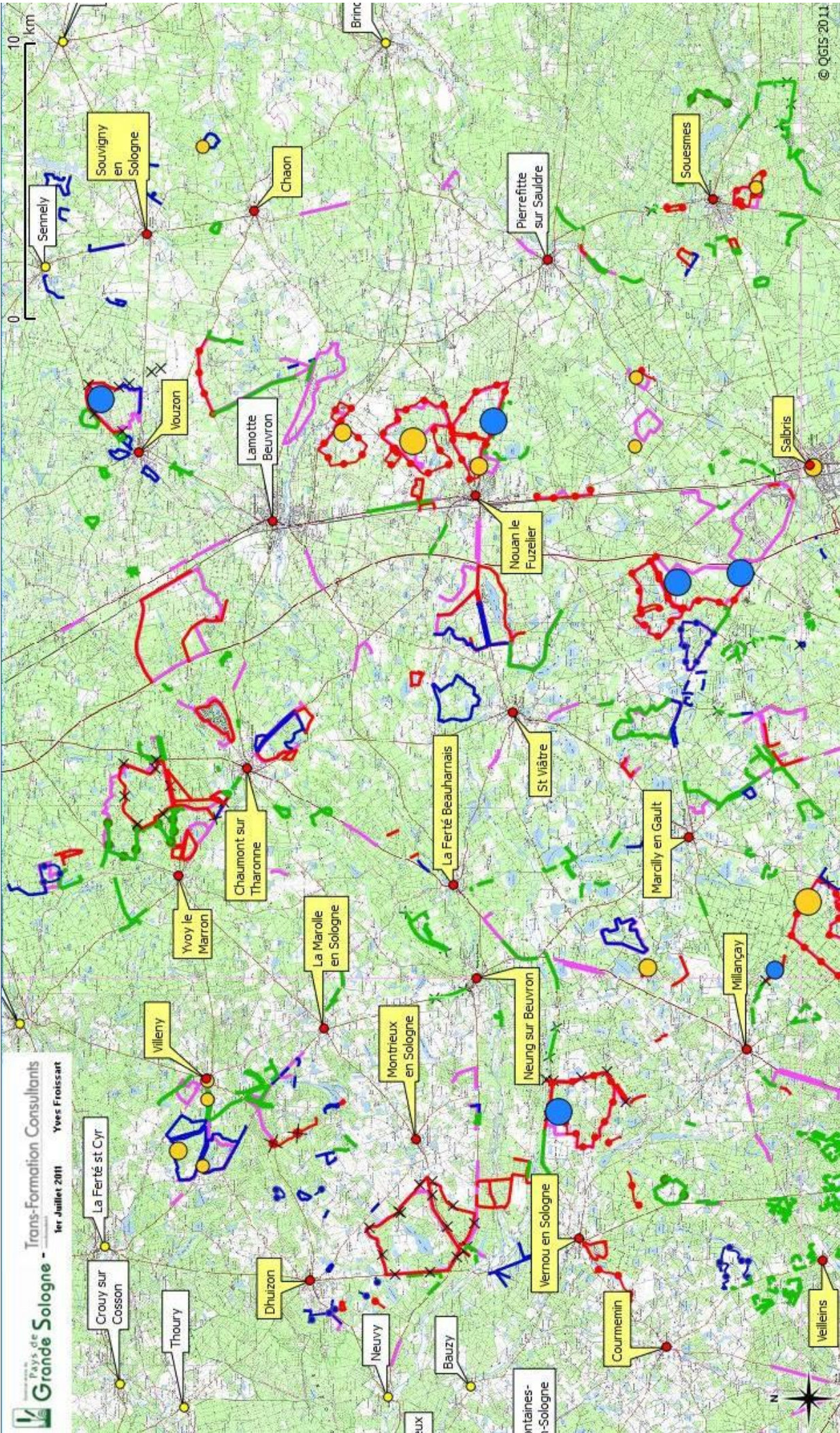
Des entretiens avec Madame Brouard Masson, au ministère de l'environnement, Monsieur Olivereau et Madame Verger à la DREAL Centre, montrent que les grands animaux sauvages ne sont pas des espèces ciblées actuellement par les mesures de protection définies, par exemple dans les documents d'objectifs Natura 2000. Ainsi, la prise en compte des enjeux et problèmes de leur circulation, et des règles sur les clôtures en rapport avec ceux-ci, ne peut se faire que dans des situations très précises. A partir d'études ciblées préalables, des arguments doivent pouvoir permettre de prévenir les contestations éventuelles. Certains cas peuvent sembler évidents, comme par exemple ne pas bloquer par une clôture le débouché d'un ouvrage de franchissement d'autoroute par les grands animaux. Mais la notion n'est pas simple à étendre à l'ensemble d'un territoire comme la Sologne.

670kms de clôtures « visibles de la route » en Grande Sologne

par enquête en mai 2011 sur les clôtures auprès des mairies du Pays (25 communes répondantes) et du Centre Régional de la Propriété Forestière (sur la base des clôtures qui ont 1m minimum).

L'ensemble est estimé à **670 kilomètres de clôtures**, soit un chiffre minimal puisque de nombreuses clôtures non visibles du secteur public, entre les propriétés et dans les propriétés, ainsi que les clôtures de l'autoroute n'ont pas été comptabilisées dans ce total.





Sept propositions pour agir

1. Renforcer le pouvoir des collectivités du Pays en termes d'urbanisme par l'adoption d'un SCOT et inclure dans le SCOT une règle ambitieuse sur les clôtures qui soit applicable à l'ensemble des communes du Pays.

Une telle règle pourrait s'inspirer des règles actuelles qui existent dans les POS ou les PLU. La déclaration préalable de travaux pourrait s'étendre aux clôtures agricoles et forestières.

2. Faire un suivi cartographique des clôtures

A une échéance régulière, en tenant à jour les déclarations préalables de travaux et des clôtures éventuellement supprimées. Il serait possible de partir des cartes établies pour la présente étude.

3. Mettre en place des groupes locaux de proposition sur l'« Accueil en Sologne »

Rendre la Sologne accueillante est une question qui dépasse le simple aspect des clôtures. C'est une démarche qui inclut toutes possibilités d'ouverture raisonnée du territoire à l'égard d'autrui. La proposition serait de créer, à l'échelle de regroupements de trois ou quatre communes (voisines et regroupées par affinités), des comités d'une quinzaine de personnes, de statuts et d'origine variés connaissant bien le territoire : propriétaires, associatifs, élus, socioprofessionnels, résidents, chasseurs.... groupes de « sages », missionnés par les élus pour faire des propositions à la collectivité sur « comment rendre la Sologne plus accueillante » dans le secteur concerné.... A raison de deux ou trois réunions par an et par groupe, une animation de ces groupes (à l'échelle du Pays par exemple) serait indispensable, mais ne représenterait peut-être pas un coût démesuré pour la collectivité.

4. Adopter une charte paysagère pour l'ensemble du territoire solognot déclinant notamment la place et la forme des clôtures en milieu naturel, agricole et forestier dans le contexte paysager local

5. Solliciter des candidatures de propriétaires au réseau « Label Territoires de Faune Sauvage » (Label Wildlife Estates)

L'idée est de reconnaître la qualité d'un travail de développement durable effectué par des propriétaires dans le cadre de leurs domaines.

6. Agir pour que des règles sur les clôtures en milieu naturel, intégrant la notion de libre circulation des grands animaux sauvages, avec la mise en conformité du parc de clôtures existant, soit adoptée au niveau national.

A titre d'exemple, la Wallonie a progressé dès lors qu'elle a pris décision au niveau de l'Etat et non seulement des communes, ce qui a permis de réduire de 80% en 5 ans la longueur des clôtures excédant 1,20 mètre de hauteur (en interdisant la chasse dans les enclos de plus d'1,20m de hauteur)

7. Communiquer sur ces actions

La présence d'une « opinion publique » bien informée est essentielle dans la réussite d'une telle action