

**Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**  
**Proposition de loi visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger**  
**la propriété privée (n° 134)**

Document faisant état de l'avancement des travaux de  
M. Richard Ramos, rapporteur

Mardi 27 septembre 2022

**SOMMAIRE**

	Pages
<b>COMMENTAIRE DES ARTICLES</b> .....	3
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (articles L. 371-1 à L. 371-3 du code de l'environnement) : Interdiction et suppression des clôtures hautes postérieures à 2005 dans les trames vertes.....	3
<i>Article 1<sup>er</sup> bis</i> (article L. 424-3 du code de l'environnement) : Suppression des dérogations pour les enclos cynégétiques.....	8
<i>Article 1<sup>er</sup> ter</i> (article L. 171-1 du code de l'environnement) : Contrôle des enclos par les inspecteurs de l'environnement.....	10
<i>Article 1<sup>er</sup> quater</i> (article L. 424-8 du code de l'environnement) : Adaptation des règles des lâchers de sangliers vivants dans les chasses commerciales aux nouvelles règles régissant les clôtures en milieu naturel.....	12
<i>Article 1<sup>er</sup> quinquies</i> (articles L. 415-3 et L. 428-15-1 [nouveau] du code de l'environnement) : Sanctions pour non-respect des règles régissant les clôtures dans le milieu naturel, l'agrainage et l'affouragement.....	13
<i>Article 1<sup>er</sup> sexies</i> (article L. 428-21 du code de l'environnement) : Contrôle de la conformité des clôtures dans le milieu naturel et du respect des plans de gestion annuels des enclos par les agents assermentés des fédérations de chasseurs.....	14
<i>Article 2</i> (article 226-4-3 [nouveau] du code pénal) : Création d'une contravention de 5 <sup>e</sup> classe pour pénétration dans une propriété privée rurale ou forestière.....	16
<i>Article 3</i> (article L. 631-1 du code du patrimoine) : Classement des espaces ruraux et des paysages au titre des sites patrimoniaux remarquables.....	18
<i>Article 4</i> (article L. 421-14 du code de l'environnement) : Faculté d'utiliser le fonds biodiversité pour la mise aux normes des clôtures.....	19
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	23

PROJET

# COMMENTAIRE DES ARTICLES

## *Article 1<sup>er</sup>*

(articles L. 371-1 à L. 371-3 du code de l'environnement)

### **Interdiction et suppression des clôtures hautes postérieures à 2005 dans les trames vertes**

Cet article vise à interdire les clôtures implantées dans une trame verte qui ne permettent pas en tout temps la libre circulation des animaux sauvages. Il instaure une obligation de mise en conformité des clôtures édifiées postérieurement à la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

## **I. LE DROIT EN VIGUEUR**

### **A. L'ENGRILLAGEMENT, UN PHÉNOMÈNE CROISSANT QUI IMPACTE LA BIODIVERSITÉ ET LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL**

L'engrillagement des espaces naturels est un phénomène croissant qui touche de nombreux territoires et tout particulièrement la Sologne, si bien que l'on a pu parler de « solognisation » des espaces pour qualifier le problème. En 2011, une enquête conduite par M. Yves Froissart dénombrait 670 km de clôtures visibles de l'espace public dans le Pays de Grande Sologne <sup>(1)</sup>. En 2019, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) estimait qu'il y avait plus de 3 000 kilomètres de clôtures en Sologne, dont 1 200 dans le Loir-et-Cher, 633 dans le Cher et 1 242 dans le Loiret.

La Sologne apparaît ainsi comme un territoire d'expérimentation sur le sujet et permet de mettre en évidence les problèmes importants posés par l'engrillagement, notamment sur le plan environnemental. L'étude de ces effets a fait l'objet d'un rapport de référence établi par MM. Dominique Stevens et Michel Reffay, au nom du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), à la demande du préfet de la région Centre-Val de Loire <sup>(2)</sup>.

Cette mission a souligné un impact négatif des clôtures sur la biodiversité. Les grillages empêchent tout particulièrement la libre circulation des animaux sauvages mais aussi de la petite faune, remettant en cause leurs habitats naturels et leurs besoins écologiques (nutrition, reproduction, déplacement).

La surconcentration des animaux dans des parcs et enclos conduit également au piétinement des sols et à la destruction de la flore, et pourrait

---

(1) Faire face aux engrillagements en Grande Sologne, septembre 2011, rapport de Yves Froissart pour le conseil syndical du Pays de Grande Sologne.

(2) L'engrillagement en Sologne : synthèse des effets et propositions, MM. Dominique Stevens et Michel Reffay, Conseil général de l'environnement et du développement durable et Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, août 2019.

également favoriser des risques sanitaires pour les animaux, outre un appauvrissement génétique en l'absence de brassage. « *L'effet environnemental direct des clôtures, le plus notoire sur l'environnement, s'exerce sur les possibilités de déplacement des grands animaux sauvages. Les clôtures favorisent leur densité, induisent du piétinement, limitent l'apport de nutriments aux sols, accroissent la dégradation du couvert forestier et la prédation directe sur de nombreuses espèces* ». Le rapport Stevens-Reffay conclut que l'« *augmentation de la fragmentation des espaces naturels contribue à l'appauvrissement de l'écosystème forestier.* »

Sur le plan social et économique, la multiplication des parcelles clôturées a également pour effet de fermer les espaces, d'empêcher la libre circulation des promeneurs et de dégrader les paysages. En Sologne, pourtant classée zone Natura 2000, elle met en échec le développement du tourisme rural.

L'engrillagement peut également poser problème en matière de sécurité en cas d'incendie de forêt, dans la mesure où les clôtures ralentissent considérablement les secours.

Enfin, la pose de clôtures hautes et enterrées, hermétiques, à des fins de chasse soulève des problèmes éthiques (lâcher, agrainage, « abattage » massif, importations, etc.). De ce point de vue, la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, qui a octroyé des dérogations au droit commun de la chasse dans les enclos cynégétiques (chasse en tout temps, pas d'obligation de plan de chasse et de participation aux frais d'indemnisation des dégâts de gibier et pas de plan de chasse) a pu être considérée comme un facteur d'accélération de l'engrillagement à des fins cynégétiques. Les enclos ont été définis par cette loi comme des espaces entourés « *d'une clôture continue et constante (...) empêchant complètement le passage [du] gibier et celui de l'homme* » (article L. 424-3 du code de l'environnement).

## **B. LES CONTINUITÉS ÉCOLOGIQUES SONT PROTÉGÉES DANS LES TRAMES VERTES**

L'impact négatif de l'engrillagement sur les continuités écologiques est en contradiction avec les objectifs des trames verte et bleue (TVB), instaurées par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 dite loi « Grenelle 1 » et codifiée à l'article L. 371-1 du code de l'environnement. Ces trames poursuivent l'objectif « *d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques* ». Elles visent tout particulièrement à lutter contre la fragmentation des milieux naturels dans l'aménagement du territoire, en préservant et en restaurant les réseaux d'échange des espèces animales et végétales, ces réseaux d'échange formant des continuités écologiques constituées de réservoirs de biodiversité et de corridors écologiques.

Les TVB se déclinent à différents niveaux de gouvernance. Au niveau de l'État, la loi prévoit l'élaboration d'« *orientations nationales pour la préservation*

*et la remise en bon état des continuités écologiques* » (article L. 371-2 du code de l'environnement).

Au niveau des régions, ces orientations sont prises en compte et déclinées dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) en Île-de-France (article L. 371-3 du code de l'environnement).

Au niveau local, la stratégie régionale doit être prise en compte dans les documents de planification en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme : plans locaux d'urbanisme (PLU), plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) et schémas de cohérence territoriale (SCoT). Ces documents locaux doivent poursuivre un objectif de « *protection des milieux naturels et des paysages (...), de préservation de la biodiversité (...), et de création, préservation et remise en bon état des continuités écologiques* » (articles L. 101-2 et L. 151-1 du code de l'urbanisme).

### **C. LE DROIT DE SE CLORE, UN DROIT QUI PEUT ÊTRE ENCADRÉ**

Si l'article 647 du code civil énonce un droit de clôture (« *tout propriétaire peut clore son héritage, sauf l'exception portée en l'article 682* », l'article 682 prévoyant une exception pour l'accès à un territoire enclavé), celui-ci n'est pas absolu et peut être limité et régulé par les collectivités qui ont compétence pour définir des règles sur les clôtures.

Les communes peuvent imposer aux clôtures « *des caractéristiques permettant de préserver ou remettre en état les continuités écologiques* » (article R. 151-43 du code de l'urbanisme). Les caractéristiques principales des éléments physiques d'une clôture en milieu naturel, agricole ou forestier sont notamment sa hauteur, la présence de grillages enterrés à la base ou non, 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 autres matériaux), son caractère pérenne ou au contraire provisoire. À cela peuvent s'ajouter d'autres critères comme l'éloignement du bord d'une route ou le doublement par une haie vive.

Les communes peuvent également rendre obligatoire la déclaration préalable de travaux pour toute nouvelle édification de clôture, sur simple délibération (article R. 421-12 du code de l'urbanisme).

Les « *clôtures nécessaires à l'activité agricole ou forestière* » sont néanmoins, par exception, dispensées de toute formalité (article R. 421-2). L'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime définit précisément les activités réputées agricoles. S'agissant des clôtures nécessaires à l'activité forestière, les organismes professionnels reconnaissent qu'elles ne sont justifiées qu'aux premiers stades de régénération d'une parcelle et lorsque le secteur est densément peuplé de cervidés.

## **D. LE BESOIN D'UNE RÉGLEMENTATION NATIONALE**

Si les documents locaux d'urbanisme peuvent ainsi encadrer la pratique de l'engrillagement, le cas de la Sologne a démontré le besoin d'une réglementation au niveau national.

Le conseil régional du Centre-Val de Loire a notamment réglementé en 2018 la pose de clôtures sur son territoire dans le cadre de son SRADDET en imposant une hauteur maximale de 1,20 mètre, un espace de 30 centimètres minimum au-dessus du sol et une construction avec des matériaux naturels. Toutefois, le rapport Stevens-Reffay souligne que ces règles n'ont pas été respectées dans de nombreux cas et que leur introduction a paradoxalement constitué un facteur d'accélération d'une course à l'engrillagement dans la région.

Un texte de portée générale apparaît ainsi nécessaire pour soutenir les démarches territoriales et lutter efficacement contre les engrillagements.

## **E. LA POSSIBILITÉ DE LOIS RÉTROACTIVES EST LIMITÉE PAR LE JUGE CONSTITUTIONNEL**

Le Conseil constitutionnel ne reconnaît pas directement une valeur constitutionnelle au principe de non-rétroactivité de la loi énoncé au niveau d'une loi ordinaire à l'article 2 du code civil (« *la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif* »), en dehors de la loi pénale (article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen – DDHC – de 1789).

Néanmoins, le Conseil constitutionnel n'encadre pas moins strictement les possibilités de rétroactivité pour le législateur au nom de la « garantie des droits » (article 16 de la DDHC) et d'une exigence de sécurité juridique qui tend à s'opposer à la remise en cause postérieure de situations légalement acquises.

Ainsi, dans une décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998, il a jugé que « *si le législateur a la faculté d'adopter des dispositions fiscales rétroactives, il ne peut le faire qu'en considération d'un motif d'intérêt général suffisant et sous réserve de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles* ». Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle de proportionnalité entre l'atteinte portée au droit individuel et le « motif d'intérêt général » invoqué.

## **II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT**

### **A. SAUF EXCEPTIONS, LES CLÔTURES DANS UNE TRAME VERTE DOIVENT PERMETTRE « LA LIBRE CIRCULATION DES ANIMAUX SAUVAGES »**

Dans la proposition de loi initiale, déposée le mardi 12 octobre 2021 au Sénat par M. Jean-Noël Cardoux, l'article 1<sup>er</sup> inscrit à l'article L. 371-1 du code de l'environnement définissant la trame verte, le principe selon lequel les clôtures doivent permettre « en tout temps la libre circulation des animaux sauvages », à

l'exception de celles nécessaires aux activités agricoles et forestières. L'article initial précise que les clôtures doivent faire plus de 1,20 mètre de hauteur, ne pas être enterrées en sol et être érigées en « *matériaux naturels ou traditionnels* ».

Le Sénat a retenu le principe de clôtures devant permettre la libre circulation des animaux sauvages tout en apportant plusieurs modifications et précisions de fond. Il a d'abord ajouté que les clôtures doivent être posées 30 centimètres au-dessus de la surface du sol et ne peuvent être « *ni vulnérantes* » (c'est-à-dire ne peuvent blesser les animaux) ni « *constituer des pièges pour la faune* ». S'agissant des parcelles forestières, le Sénat a réduit le champ de la dérogation aux parcelles « *nécessaires à la protection des régénérations forestières* » dans l'objectif d'éviter tout contournement abusif de la loi. Ont également été ajoutés, parmi les exceptions admises aux nouvelles règles applicables aux clôtures, les cas des « *jardins ouverts au public* » et des « *clôtures nécessaires à la défense nationale, à la sécurité publique ou à tout autre intérêt public* ».

L'article 1<sup>er</sup> tel qu'adopté par le Sénat, introduit également à l'article L. 371-2 du code de l'environnement, une obligation de déclaration de l'implantation de clôtures, « *sous réserve* » qu'elles respectent les règles précédemment énoncées. Il autorise également l'édification de clôtures étanches à moins de 150 mètres autour d'une habitation ou du siège d'une exploitation agricole ou forestière.

## **B. UN EFFET RÉTROACTIF JUSQU'EN 2005**

La proposition de loi initiale prévoit un effet rétroactif des nouvelles règles relatives aux clôtures. Celles-ci doivent s'appliquer à l'ensemble des clôtures édifiées postérieurement à la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, avec un délai de mise en conformité réduit de dix à sept ans par le Sénat.

Le propriétaire doit apporter la preuve de l'antériorité de la construction de sa clôture par rapport à cette date. Le Sénat a souhaité préciser qu'une « *attestation administrative* » pouvait faire office de preuve.

Le Sénat a précisé les conditions de mise en conformité des clôtures qui doivent être telles qu'elles « *ne portent pas atteinte à l'état sanitaire, aux équilibres écologiques, aux activités agricoles ou forestières du territoire* ».

Enfin, dans un objectif de clarification du texte, le Sénat a supprimé de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi initiale, les dispositions relatives aux enclos cynégétiques et aux établissements professionnels de chasse à caractère commercial, en les reprenant dans un nouvel article 1<sup>er bis</sup>.

## C. LA LIMITATION AUX TRAMES VERTES POSE QUESTION

L'ensemble des auditions conduites par le rapporteur, notamment avec des associations de protection de l'environnement, des élus locaux, des fédérations de chasseurs et des services techniques déconcentrés, a permis de questionner la pertinence du périmètre d'application des nouvelles normes de clôtures, limité aux trames vertes dans le texte adopté par le Sénat.

En effet, les trames vertes ne couvrent pas l'ensemble des espaces protégés (comme par exemple, la zone Natura 2000 en Sologne) et encore moins, l'ensemble des espaces naturels concernés par l'engrillagement. Par ailleurs, la trame verte fait l'objet au niveau local de cartographies à l'échelle 1/100 000<sup>ème</sup> qui ne permettent pas, en l'état, ni aux propriétaires, ni aux autorités locales d'identifier de façon précise les clôtures qui relèveraient du champ d'application de la loi.

La mention exclusive à la trame verte apparaît donc comme une source de complexité pour l'application future de la loi, et également d'inégalités et d'inefficacité dans la mesure où toutes les clôtures, y compris situées sur des espaces voisins, ne seraient pas soumises aux mêmes règles. Les effets négatifs de l'engrillagement sur les paysages, la biodiversité et le développement local dans ces espaces naturels ne se limitent pas aux frontières des espaces protégés. Il apparaît ainsi souhaitable d'élargir le périmètre d'application de l'article 1<sup>er</sup> à l'ensemble des « espaces naturels ».

\*  
\* \*

### *Article 1<sup>er</sup> bis*

(article L. 424-3 du code de l'environnement)

### **Suppression des dérogations pour les enclos cynégétiques**

Cet article vise à préciser la définition des enclos cynégétiques dont les clôtures sont antérieures à 2005, et supprime les dérogations au droit commun de la chasse qui s'y appliquent.

## I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les enclos cynégétiques sont des espaces entièrement engrillagés ne permettant pas la libre circulation de la faune et utilisés à des fins de chasse. Historiquement, ils ont pu se développer librement au titre de la protection de la propriété et du domicile et bénéficiaient de privilèges comme la dispense du permis de chasser (qui disparaît en 1976) et la possibilité de chasser en tout temps.

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a introduit, à l'article L. 424-3 du code de l'environnement, une définition juridique de ces enclos et leur a octroyé un ensemble de dérogations.

Les enclos cynégétiques y sont qualifiés de « *possessions attenants à une habitation et entourées d'une clôture continue et constante faisant obstacle à toute communication avec les héritages voisins et empêchant complètement le passage [du] gibier et celui de l'homme* ». Les clôtures y sont hautes (2 mètres environ), hermétiques et empêchent la vue et le passage de toute faune et de l'homme.

Ces enclos sont à distinguer des « parcs de chasse », non encadrés par la loi mais tolérés par l'administration, qui ne sont pas nécessairement attenants à une habitation et dont les clôtures empêchent également la libre circulation du gibier. Les enclos et les parcs ne doivent également pas abriter plus d'un sanglier par hectare. Au-delà de cette limitation, ils sont requalifiés d'établissements d'élevage et sont soumis à des règles spécifiques (articles R. 413-24 à R. 413-51 du code de l'environnement).

Le droit de chasse qui s'applique dans les enclos cynégétiques est pour partie dérogatoire au droit commun de la chasse. La chasse en tout temps y est autorisée : « *le propriétaire ou possesseur peut, en tout temps, chasser ou faire chasser le gibier à poil* ». La participation aux frais d'indemnisation des dégâts de gibier et l'élaboration d'un plan de chasse n'y sont pas obligatoires.

L'article L. 424-3 précité précise également que ces enclos de chasse sont autorisés dans le cadre d'une pratique commerciale de la chasse exercée par des établissements professionnels de chasse, inscrits au registre du commerce ou au régime agricole.

## **II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT**

L'article 1<sup>er</sup> *bis* modifie l'article L. 424-3 du code de l'environnement relatif aux enclos cynégétiques et aux chasses commerciales. Introduit et voté au Sénat, il reprend, tout en les modifiant, des dispositions inscrites à l'origine à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi initiale qui visait à supprimer du code de l'environnement la définition des enclos cynégétiques et les dérogations qui y étaient associées.

Or, si de nombreux enclos cynégétiques sont appelés à disparaître dans la mesure où l'article 1<sup>er</sup> prévoit que les clôtures doivent désormais permettre la libre circulation de la faune (ce qui n'est pas le cas, par définition, des enclos), les enclos cynégétiques dont les clôtures ont été édifiées antérieurement à 2005 demeureront légaux. Le Sénat a donc souhaité maintenir dans le code de l'environnement la définition des enclos cynégétiques, en précisant que les clôtures concernées sont antérieures au 23 février 2005.

Il maintient également l'exigence d'un « *plan de gestion annuel contrôlé par la fédération départementale des chasseurs et garantissant la prévention de la diffusion des dangers sanitaires contre les espèces de gibier, les animaux domestiques et l'homme ainsi que la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques* », qui avait été introduit par la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité.

Conformément à la proposition de loi initiale, l'article 1<sup>er</sup> *bis* voté par le Sénat supprime toutes les dérogations accordées à ces enclos (chasse en tout temps, dispense de plan de chasse et absence de contribution aux dégâts de gibier notamment).

Enfin, l'article précise que les chasses commerciales pourront s'exercer dans des terrains clôturés selon les nouvelles normes prévues à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi (II de l'article L. 424-3 du code de l'environnement).

\*

\* \*

### *Article 1<sup>er</sup> ter*

(article L. 171-1 du code de l'environnement)

### **Contrôle des enclos par les inspecteurs de l'environnement**

L'article 1<sup>er</sup> *ter* modifie les règles d'accès aux enclos par les inspecteurs de l'environnement.

## **I. LE DROIT EN VIGUEUR**

L'article L. 171-1 du code de l'environnement reconnaît aux inspecteurs de l'environnement un droit d'accès afin de mener des contrôles administratifs. Le législateur définit les lieux concernés et les conditions d'accès.

Trois catégories de lieux sont susceptibles d'être visités :

- les lieux clos et les locaux accueillant des installations et ouvrages, des travaux, des aménagements, des opérations, des objets, des dispositifs et des activités soumises au code de l'environnement. Dans ce type de lieux, les visites ne peuvent intervenir qu'entre huit heures et vingt heures, sauf s'ils sont ouverts au public ou en activité professionnelle (deuxième alinéa de l'article L. 171-1) ;
- les lieux où s'exercent ou sont susceptibles de s'exercer des activités soumises au code de l'environnement (troisième alinéa) ;
- les véhicules, navires, bateaux, embarcations et aéronefs utilisés à titre professionnel pour la détention, le transport, la conservation ou la commercialisation des animaux, des végétaux ou de tout autre produit susceptible de constituer un manquement (quatrième alinéa).

L'article L. 171-2 du même code prévoit deux hypothèses particulières pour les premières et troisièmes catégories de lieux visités (alinéas 2 et 4) : la visite se déroule en dehors des horaires d'ouverture pour les locaux professionnels ou l'entrée est refusée à l'agent. Dans ces deux cas, l'agent peut saisir le juge des

libertés et de la détention afin qu'il autorise la visite par ordonnance. L'ordonnance spécifie l'adresse et le lieu visité, le nom et la qualité des agents habilités à effectuer la visite et les heures de visite. La visite doit s'effectuer en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant. Si ce dernier est absent, l'agent désigne deux témoins. À l'issue de la visite, un procès-verbal est dressé.

Selon le rapport intitulé « L'engrillagement en Sologne : synthèse des effets et propositions » du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) précité, les agents de l'Office français de la biodiversité (OFB) ne peuvent effectuer de contrôles dans les enclos cynégétiques sans l'accord du propriétaire ou en son absence. En effet, la jurisprudence tend à assimiler les espaces clos au domicile de l'occupant, ce qui confère à ces espaces une protection particulière.

Ainsi, l'assimilation des enclos au domicile emporte deux conséquences :

- l'accès aux enclos relève du 1<sup>o</sup> du I de l'article L. 171-1 du code de l'environnement ;
- en l'état du droit, les inspecteurs de l'environnement ne peuvent pénétrer dans les enclos sans l'autorisation du juge de la liberté et de la détention si l'accès est refusé par l'occupant.

## II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le texte initial de la proposition de loi ne prévoit aucune disposition visant à faciliter le contrôle des enclos cynégétiques par les inspecteurs de l'environnement.

La quasi absence de contrôle des espaces clôturés pose des problèmes environnementaux quant à la préservation des réservoirs et corridors de biodiversité en raison de la fragmentation des habitats. Elle soulève également des problèmes sanitaires en raison de l'importation illégale d'animaux non déclarés. Enfin, l'impossibilité d'accéder aux espaces clôturés pose des questions de sécurité en période d'incendie.

La commission des affaires économiques du Sénat a, à l'initiative de M. Laurent Somon, son rapporteur, et de M. Joël Labbé, créé un article 1<sup>er</sup> *ter* dans la proposition de loi. Le texte adopté par la commission supprime la référence aux « *espaces clos* » dans l'article L. 171-1 du code de l'environnement. Cette suppression retire donc la possibilité aux inspecteurs de l'environnement d'accéder aux espaces clos.

L'article 1<sup>er</sup> *ter* supprime également la référence aux « *domiciles* » du même article L. 171-1. Ce retrait donne la possibilité aux inspecteurs de l'environnement

d'avoir accès au domicile et donc aux enclos du fait de l'assimilation jurisprudentielle des enclos aux domiciles.

Si l'objectif du rapporteur était de « *permettre aux agents de l'OFB de contrôler les enclos antérieurs à 2005 qui subsisteront mais qui auront rejoint le droit commun de la chasse, sans se voir opposer l'assimilation de l'espace enclos à un domicile* », la rédaction adoptée est ambiguë. En effet, si la jurisprudence assimile les espaces clôturés aux domiciles et que désormais les inspecteurs de l'environnement ont accès au domicile aux termes du 1<sup>o</sup> du I de l'article L. 171-1, alors le juge de la liberté et de la détention devra autoriser la visite par ordonnance en cas de refus de l'occupant.

En séance publique, le Sénat a adopté l'article 1<sup>er</sup> *ter* sans modification.

\*

\* \*

#### *Article 1<sup>er</sup> quater*

(article L. 424-8 du code de l'environnement)

### **Adaptation des règles des lâchers de sangliers vivants dans les chasses commerciales aux nouvelles règles régissant les clôtures en milieu naturel**

L'article 1<sup>er</sup> *quater* assure la coordination juridique entre les nouvelles règles régissant les clôtures en milieu naturel et les règles relatives aux lâchers de sangliers dans les chasses commerciales.

## **I. LE DROIT EN VIGUEUR**

Le fait d'introduire des sangliers d'élevage dans un enclos étanche pour les chasser constitue la pratique du « lâcher de sangliers ».

L'article 13 de 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 interdit le lâcher de sangliers en milieu naturel. Toutefois, une exception est aménagée pour les établissements professionnels de chasse à caractère commercial pratiquant cette activité sur un espace clôturé.

La présente proposition de loi vise à distinguer deux types de chasses commerciales :

- celles pratiquées dans un enclos hermétique, édifié avant le 23 février 2005 ;
- celles pratiquées dans un enclos non hermétique qui permet le passage de la faune, édifié après le 23 février 2005.

Afin de respecter la volonté initiale du législateur, il apparaît nécessaire de cantonner cette pratique aux enclos étanches antérieurs à 2005.

## II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur, la commission des affaires économiques du Sénat a inséré dans le texte un article 1<sup>er</sup> *quater* visant à restreindre les lâchers de sangliers aux chasses commerciales pratiquées dans un enclos étanche, antérieur à 2005.

Compte-tenu de l'évolution de la réglementation relative aux clôtures prévue par l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi, l'article 1<sup>er</sup> *quater* opère une coordination juridique afin que les enclos non étanches édifiés après 2005, qui devront être mis en conformité, ne puissent accueillir cette pratique.

En séance publique, le Sénat a adopté l'article 1<sup>er</sup> *quater* sans modification.

\*  
\* \*

### *Article 1<sup>er</sup> quinquies*

(articles L. 415-3 et L. 428-15-1 [nouveau] du code de l'environnement)

### **Sanctions pour non-respect des règles régissant les clôtures dans le milieu naturel, l'agrainage et l'affouragement**

L'article 1<sup>er</sup> *quinquies* sanctionne le non-respect des règles régissant les clôtures en milieu naturel par une peine de trois ans de prison et de 150 000 euros d'amende. Cette sanction peut être complétée par la suspension du permis ou de l'autorisation de chasser. Par ailleurs, le non-respect des règles d'agrainage et d'affouragement pourra également être sanctionné par la suspension du permis de chasser.

## I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 425-5 du code de l'environnement prévoit que les règles d'agrainage et d'affouragement sont définies par le schéma départemental de gestion cynégétique. Les règles prévues par le schéma départemental s'appliquent à tous les territoires, également ceux clôturés.

Lors des auditions menées par le rapporteur, plusieurs organismes ont signalé des pratiques illégales visant à agrainer et affourager le gibier afin de le retenir et le concentrer artificiellement dans des enclos étanches.

Néanmoins, le code de l'environnement ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect des règles d'agrainage et d'affouragement définies en application de l'article L. 425-5.

## II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Dans sa rédaction initiale la proposition de loi ne prévoyait aucune sanction en cas de non-conformité des clôtures existantes ou de non-respect des règles d'agrainage et d'affouragement.

À l'initiative de son rapporteur et de M. Joël Labbé, la commission des affaires économiques du Sénat a inséré dans le texte un article 1<sup>er</sup> *quinquies* visant à sanctionner la non-conformité des règles régissant les clôtures dans le milieu naturel, l'agrainage et l'affouragement.

Afin de renforcer la normativité de la loi, deux sanctions ont été ajoutées :

- Peine principale : en complétant l'article L. 415-3 du code de l'environnement, l'article 1<sup>er</sup> *quinquies* (alinéas 2 et 3) assimile le fait de construire ou de ne pas mettre en conformité les clôtures, en violation des articles L. 371-1 à L. 371-3 du même code, à une atteinte au patrimoine naturel. Ainsi, le non-respect des règles relatives aux clôtures devient un délit puni de trois ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende ;
- Peine complémentaire : Le Sénat a inséré dans le code de l'environnement un nouvel article L. 428-15-1 afin de pouvoir sanctionner le non-respect des règles régissant les clôtures, l'agrainage et l'affouragement par la suspension du permis de chasser ou l'autorisation de chasser (alinéas 5 à 8).

En séance publique, le Sénat a adopté l'article 1<sup>er</sup> *quinquies* sans modification.

\*

\* \*

### *Article 1<sup>er</sup> sexies*

(article L. 428-21 du code de l'environnement)

### **Contrôle de la conformité des clôtures dans le milieu naturel et du respect des plans de gestion annuels des enclos par les agents assermentés des fédérations de chasseurs**

L'article 1<sup>er</sup> *sexies* permet aux agents de développement assermentés des fédérations de chasseurs de contrôler la conformité des clôtures en milieu naturel et le respect des plans de gestion annuels des enclos antérieurs à 2005.

## I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 421-5 du code de l'environnement prévoit la possibilité pour les fédérations départementales des chasseurs de recruter des agents de développement

pour l'exercice de leurs missions. Au cours de son audition, la Fédération nationale des chasseurs a évalué à [en attente du chiffre FNC] le nombre d'agents de développement en activité.

Les agents de développement bénéficient d'une formation juridique intégrant des notions d'écologie appliquées à la protection de la biodiversité. Avant d'exercer pleinement leurs missions, les agents adressent une demande d'agrément au préfet (art. R. 428-26 du même code). Après assermentation, les agents de développement exercent leurs fonctions dans les mêmes conditions que les gardes-chasse particuliers.

Aux termes de l'article L. 428-21 du même code, ces agents assurent la surveillance des territoires conventionnés et veillent au respect du schéma départemental de gestion cynégétique.

## **II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT**

À l'initiative de son rapporteur, la commission des affaires économiques du Sénat a inséré dans la proposition de loi initiale un article 1<sup>er</sup> *sexies*. Cet article permet aux agents de développement de rechercher et constater les infractions relatives à la conformité des clôtures en milieu naturel et de veiller au respect des plans de gestion annuels des enclos.

En adoptant un amendement du rapporteur en séance publique, avec l'avis défavorable du Gouvernement, le Sénat a décidé de permettre aux agents de développement de pouvoir appuyer les inspecteurs de l'environnement dans le contrôle des enclos antérieurs à 2005 qui subsisteraient mais qui auront rejoint le droit commun de la chasse.

\*

\* \*

## Article 2

(article 226-4-3 [nouveau] du code pénal)

### **Création d'une contravention de 5<sup>e</sup> classe pour pénétration dans une propriété privée rurale ou forestière**

Cet article vise à sanctionner le fait de pénétrer dans une propriété privée rurale ou forestière sans autorisation par une contravention de 5<sup>e</sup> classe.

#### **I. LE DROIT EN VIGUEUR**

##### **A. LA VIOLATION DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE EN DEHORS DE PROCÉDÉS ILLÉGITIMES N'EST PAS SANCTIONNÉE EN DROIT PÉNAL**

Le fait de pénétrer dans la propriété privée d'autrui sans autorisation n'est actuellement pas sanctionné en droit pénal dès lors que l'intrusion ne s'est pas faite par un procédé illégitime.

Ces moyens illégitimes sont énumérés à l'article 226-4 du code pénal : manœuvres (par la ruse), menaces (par les gestes ou la parole), voies de fait (violence exercée contre les personnes ou les choses) ou contrainte (intrusion en masse d'un groupe de personnes). L'introduction dans le domicile d'autrui par l'un de ces moyens est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, outre le paiement de dommages et intérêts.

Ainsi, la jurisprudence ne retient pas une violation de domicile lorsque la personne entre dans le domicile d'autrui par un portail resté ouvert (CA, Grenoble, 31 octobre 1997) ou entrouvert (CA, Paris, 22 juin 1991). Plus généralement, si l'accès est libre, l'individu qui en a franchi l'entrée sans user de violence ne commet pas de violation de domicile.

La notion de domicile est par ailleurs entendue largement par la jurisprudence ; la Cour de cassation a en effet précisé que « *le domicile ne signifie pas seulement le lieu où une personne a son principal établissement, mais encore le lieu où, qu'elle y habite ou non, elle a le droit de se dire chez elle, quels que soient le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux* ». Sont ainsi considérés comme relevant du domicile, des jardins clos, une chambre d'hôtel ou encore une maison secondaire.

En dehors de faits caractérisant une violation de domicile, il convient de rappeler que les faits de destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui constituent un délit puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende dans le cas où l'acte a entraîné des dégâts importants

(article 322-1 du code pénal). Si les dommages sont considérés comme légers, la peine maximale est de 1 500 euros d'amende et d'un travail d'intérêt général.

Enfin, un propriétaire qui aurait subi un préjudice peut également poursuivre les auteurs et obtenir des dommages et intérêts sur le terrain de la responsabilité civile, sur le fondement de l'article 1240 du code civil (« *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* »).

## **B. LES DISPOSITIONS PRÉVUES PAR LE CODE PÉNAL POUR UNE CONTRAVENTION DE 5<sup>E</sup> CLASSE**

Les contraventions de 5<sup>e</sup> classe punissent les infractions les plus sévères et s'accompagnent de sanctions pouvant être lourdes.

À la différence des amendes des contraventions de classe 1 à 4 qui sont forfaitaires (c'est-à-dire que la sanction est prononcée en dehors d'un procès), dans le cas d'une contravention de 5<sup>e</sup> classe, l'amende est pénale et prononcée par un juge. Son montant est de 1 500 euros au plus, montant pouvant être porté à 3 000 euros en cas de récidive (article 131-13 du code pénal).

D'autres peines privatives ou restrictives de droits peuvent être prononcées, comme la confiscation d'armes et le retrait du permis de chasser (article 131-14). Enfin, le juge peut prononcer à la place ou en même temps que la peine d'amende, une peine de sanction-réparation (c'est-à-dire l'indemnisation du préjudice de la victime) (article 131-15-1).

## **II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT**

Le rapport du Sénat ainsi que les auditions conduites par votre rapporteur, notamment avec des associations solognotes, soulignent une tendance à la multiplication des incivilités et des petites infractions commises en milieu rural : pillage des fruits forestiers et des fleurs, vols de matériels et de récoltes, disparitions de ruches, dégradations, pollutions, non-respect de la tranquillité du gibier, etc. Le phénomène d'engrillagement traduirait de ce point de vue une réaction légitime des propriétaires pour s'en protéger. Les activités de nature, pratiquées par des sportifs, des randonneurs ou des skieurs, sont également signalées comme une source de désagrément.

Ces faits d'intrusion accompagnés parfois de dégradations peuvent être d'autant plus mal acceptés que la responsabilité civile des propriétaires peut être engagée sur le fondement de l'article 1384, alinéa 1<sup>er</sup>, du code civil relatif à la responsabilité du fait « *des choses que l'on a sous sa garde* » en cas d'accident sur leur terrain.

De façon à compenser les limitations apportées aux possibilités d'engrillager et répondre à une demande accrue de protection de la propriété privée, l'auteur de

la proposition de loi, M. Jean-Noël Cardoux, sénateur du Loiret, a souhaité introduire dans le code pénal un nouvel article 226-4-3. Ce nouvel article sanctionne par une contravention de 5<sup>e</sup> classe le fait de « *pénétrer dans la propriété rurale ou forestière d'autrui sans autorisation* ».

Cette disposition permet ainsi de sanctionner pénalement le fait de s'introduire dans une propriété rurale ou forestière, y compris par des moyens légitimes et sans nécessairement y commettre de dégâts.

Le Sénat a considéré qu'il s'agissait d'un niveau satisfaisant de sanction dans la mesure où celle-ci reste dans la main du juge. Il a apporté une précision juridique en supprimant le montant de l'amende dont l'affichage laissait penser à une application forfaitaire.

\*

\* \*

### *Article 3*

(article L. 631-1 du code du patrimoine)

## **Classement des espaces ruraux et des paysages au titre des sites patrimoniaux remarquables**

L'article 3 permet le classement indépendant des espaces ruraux et des paysages au titre des sites patrimoniaux remarquables. Cet article a été supprimé par le Sénat.

### **I. LE DROIT EN VIGUEUR**

L'article L. 631-1 du code du patrimoine énumère les espaces pouvant être reconnus comme sites patrimoniaux remarquables afin de protéger et mettre en valeur le patrimoine architectural, urbain et paysager. C'est notamment le cas des espaces ruraux et paysages lorsque ceux-ci forment avec des villes, villages ou quartiers classés au même titre un ensemble cohérent, ou lorsqu'ils sont susceptibles de contribuer à leur conservation ou à leur mise en valeur.

### **II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT**

Le texte initial de la proposition de loi élargit le champ des espaces ruraux et paysages pouvant être classés au titre des sites patrimoniaux remarquables, en ne le limitant pas à ceux qui forment un ensemble cohérent avec des villes, villages ou quartiers classés.

L'article 3 a été supprimé par l'adoption d'un amendement du rapporteur, cosigné par M. Joël Labbé, en commission des affaires économiques au motif que « *le classement en sites patrimoniaux remarquables entraînerait l'intervention systématique de l'architecte des bâtiments de France pour les travaux sur les*

*immeubles situés dans le périmètre du site ainsi que des avantages fiscaux pour ces travaux* » et qu'il existe déjà de nombreux outils de protection particuliers et adaptés aux zones naturelles tels que les parcs nationaux et naturels régionaux, les réserves naturelles, les sites Natura 2000, les arrêtés de protection du biotope ou encore les sites du Conservatoire du littoral.

La suppression de l'article 3 a été maintenue en séance publique.

\*

\* \*

#### *Article 4*

(article L. 421-14 du code de l'environnement)

### **Faculté d'utiliser le fonds biodiversité pour la mise aux normes des clôtures**

L'article 4 permet l'utilisation du fonds biodiversité pour le remplacement des clôtures traditionnelles par des barrières végétales.

## **I. LE DROIT EN VIGUEUR**

L'article 13 de 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 crée le fonds biodiversité.

L'article L. 421-14 du code de l'environnement définit les missions de la Fédération nationale des chasseurs (FNC), à savoir la promotion et la défense de la chasse, la représentation des intérêts cynégétiques et la protection de la biodiversité.

Afin de concourir à la protection de la biodiversité, la FNC peut mener des actions concourant directement à la protection et à la reconquête de la biodiversité par l'intermédiaire des fédérations régionales et départementales, ou apporter un soutien financier à leur réalisation. Pour atteindre cet objectif, elle dispose du fonds biodiversité financé par une éco-contribution : lors de la validation du permis de chasser, les chasseurs contribuent à hauteur de 5 euros et l'État à hauteur de 10 euros.

Selon la FNC, le fonds biodiversité représente 15 millions d'euros par an. Cette somme finance des programmes d'actions en faveur de la biodiversité, définis par la convention signée le 25 octobre 2019 entre la FNC et l'OFB. Les programmes d'action doivent contribuer à l'un des objectifs suivants :

- Renforcer la mobilisation et l'engagement du réseau associatif de la chasse et des chasseurs pour la préservation de la faune sauvage et la biodiversité ;

- Préserver les espaces protégés et restaurer la trame écologique verte et bleue ;
- Protéger les espèces chassables et protégées ;
- Développer la connaissance sur la faune sauvage et la biodiversité et la partager ;
- Améliorer l'information et la communication, l'éducation et la formation à la biodiversité.

En octobre 2019, la FNC a déposé auprès de l'OFB une première série de projets éligibles au programme d'éco-contribution. Au total, 45 projets portés par les fédérations régionales des chasseurs ont été retenus pour un montant total de 3,8 millions d'euros consacrés à la biodiversité : 40 % des projets concernent la préservation des habitats et 31 % des fonds sont consacrés à la connaissance des populations et des espèces.

Toutefois, le fonds biodiversité fait l'objet de critiques. Dans son avis du 18 novembre 2021, le conseil scientifique de l'OFB estime que « *le dispositif mis en place ne permet pas de garantir une qualité suffisante des projets sélectionnés* » en raison « *du manque d'information présent dans les dossiers* » et du « *faible nombre de dossiers proposés* ». Par ailleurs, trois associations <sup>(1)</sup> ont déposé, le 28 janvier 2022, un recours devant le tribunal administratif pour faire annuler la convention-cadre 2021-2026 <sup>(2)</sup> entre l'OFB et la FNC.

## II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Afin de proposer des mesures d'accompagnement, le texte initial de la proposition de loi permet l'utilisation du fonds biodiversité pour transformer les clôtures étanches en clôtures permettant le passage de la faune, non enterrées, de moins de 1,20 mètre de haut et en matériaux naturels ou traditionnels.

La commission des affaires économiques du Sénat a, à l'initiative de son rapporteur, adopté une nouvelle rédaction de l'article 4 afin d'encadrer et d'élargir la possibilité de recourir au fonds biodiversité pour financer la mise en conformité des clôtures.

La nouvelle rédaction apporte trois modifications ;

- Elle rattache le dispositif au troisième alinéa de l'article L. 421-14 du code de l'environnement ;

---

(1) La Ligue de protection des oiseaux, l'Association pour la protection des animaux sauvages et l'Office pour les insectes et leur environnement.

(2) Approuvée par une délibération du conseil d'administration de l'OFB en date du 30 novembre 2021.

- Elle élargit le bénéfice de l'éco-contribution à toutes les clôtures lorsque les propriétaires sont contraints de se mettre aux normes ou le font de manière volontaire ;
- Elle restreint l'usage de l'éco-contribution au remplacement des clôtures par des haies.

En séance publique, le Sénat a adopté l'article 4 sans modification.

PROJET



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*(par ordre chronologique)*

### **Audition conjointe**

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur du Loiret, auteur de la proposition de loi

M. Laurent Somont, sénateur de la Somme, rapporteur de la proposition de loi

### **Table ronde d'associations de protection de l'environnement et des animaux**

#### **\*One Voice**

Mme Justine Gierak, juriste

Mme Jessica Lefèvre-Grave, responsable « Communication et campagnes »

#### **Comité central agricole de Sologne (CCAS)**

M. Dominique Norguet, président

#### **Association des chasseurs et des amis de la Sologne contre son engrillagement (Acasce)**

M. Jean-François Bernardin

#### **Association chasseurs promeneurs et faune libre en Sologne (ACPFLS)**

M. Sébastien Camus, président

#### **Les amis des chemins de Sologne**

M. Raymond Louis, président et cofondateur de l'association

Mme Marie Louis, secrétaire et cofondatrice de l'association

### **Table ronde de représentants des chasseurs**

#### **Fédération des chasseurs de Loir-et-Cher**

M. Vuitton, président

#### **Fédération des chasseurs du Loiret**

M. Machenin, président

#### **Fédération des chasseurs du Cher**

M. Cotineau, président

#### **Fédération des chasseurs de la Somme**

M. Bernard Mailly, président de la commission « Grand gibier »

**Fédération régionale des chasseurs du Centre-Val de Loire**

Mme Aude Bouron, directrice

**Table ronde d'acteurs territoriaux de la Sologne**

**Communauté de communes Sauldre Sologne**

Madame Laurence Rénier, présidente

**Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Centre Val de Loire**

M. Hervé Brulé, directeur

**Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires – Direction de l'eau et de la biodiversité**

M. Thibault, directeur

M. Pierre-Édouard Guillain, conseiller

M. Olivier Grégoire, sous-directeur adjoint

**M. Bastien Lachaud, député**

**Office national des forêts (ONF)**

M. Albert Maillet, directeur « Forêts et risques naturels »

**\*Fransylva (Fédération des syndicats de forestiers privés de France)**

M. Charles-Antoine de Vibraye, président de Fransylva 41

M. Jean-Pierre Piganiol, président du centre régional de la propriété forestière d'Île-de-France-Centre Val-de-Loire

**Association de protection de la propriété privée en région Centre-Val-de-Loire**

M. Benjamin Tranchant, président

**Office français de la biodiversité**

M. Pierre Dubreuil, directeur général

M. Loïc Obled, directeur général délégué « Police, connaissance, expertise »

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*

## CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE

### **Fédération nationale des chasseurs (FNC) \***

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

PROJET