

N° 309356
M. et Mme P...

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies
Séance du 17 juin 2009
Lecture du 21 juillet 2009

CONCLUSIONS

M. Luc DEREPA, rapporteur public

Dans le hameau dénommé « Petit Cœur », situé sur le territoire de la commune de La Léchère, en Savoie, les époux P... possèdent trois parcelles de terrain situées en enfilade. Une maison d'habitation a été construite sur la parcelle la plus au nord, la n° 341, les parcelles n° 337 et 340 permettant d'accéder à celle-ci. Les trois parcelles sont situées pour partie sur des terrains en pente et l'accès entre les trois parcelles n'est possible que par une étroite bande de terre. A la limite les parcelles n° 340 et 341, donc à l'intérieur de l'unité foncière, les époux P... ont construit en 2002 un portail en métal à deux battants, tenu par deux piliers en pierre. Le maire leur a indiqué qu'en application de l'art. L. 441-2 du code de l'urbanisme alors en vigueur, une telle construction était soumise à une procédure déclarative. Les époux P... ont déposé une telle déclaration et par décision du 23 janvier 2003, le maire s'est opposé à la construction de la clôture au motif que celle-ci condamnait un chemin passant à travers la propriété. Les époux P... ont contesté cette décision devant le TA de Grenoble qui a rejeté leur demande, et ils se pourvoient en cassation contre le jugement de ce tribunal.

Ils soulèvent un moyen d'insuffisance de motivation mais ce moyen doit être écarté car pour être rédigé de façon économe, le jugement énonce clairement le raisonnement suivi par le tribunal et vous met à même d'exercer votre contrôle de cassation.

Le moyen le plus substantiel est un moyen d'erreur de droit. En substance, les requérants soutiennent que le régime des déclarations de clôture ne régit que les clôtures situées en limite de propriété ; or ils rappellent que la clôture qu'ils ont édifiée est située à l'intérieur de leur propriété, à la limite de deux parcelles leur appartenant ; par suite, en jugeant que les dispositions des art. L. 441-1 et suivants du code de l'urbanisme étaient applicables à leur clôture, le TA aurait commis une erreur de droit.

Le régime dont il s'agit de faire ici application est le régime des déclarations de clôture issu de la loi n° 86-13 du 6 janvier 1986, lequel a été modifié depuis lors par la loi n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 et le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007. A la date de la décision attaquée, l'art. L. 441-2 soumettait « l'édification des clôtures » à déclaration préalable et l'art. L. 441-3 accordait au maire deux séries de prérogatives : le maire pouvait s'opposer à l'édification d'une clôture « lorsque celle-ci (faisait) obstacle à la libre circulation des piétons admise par les usages locaux » - c'est le motif retenu en l'espèce par le maire ; et il pouvait, « pour des motifs d'urbanisme ou d'environnement », édicter à l'égard d'un projet de clôture « des prescriptions spéciales concernant la nature, la hauteur ou l'aspect extérieur de la clôture ».

Les nouveaux textes de 2005 et 2007 n'exigent le dépôt d'une déclaration que dans certains cas de figure : lorsque la clôture est implantée dans un secteur sauvegardé, un site inscrit ou classé, à proximité d'un monument historique ou dans une partie de la commune où le conseil municipal a instauré une telle obligation de déclaration. Et les clôtures sont désormais soumises aux règles de droit commun qui gouvernent l'utilisation des sols, notamment le règlement du PLU.

Pour en revenir au droit applicable au présent litige, aucune disposition ne définissait à l'époque – et cela n'a pas changé- ce qu'était une clôture. Votre jurisprudence donne quelques indications, mais vous n'avez jamais tranché la question du statut des clôtures situées à l'intérieur d'une propriété. Le premier critère permettant de regarder un aménagement comme une clôture est sa finalité : une clôture a pour objet de clore une propriété, de la séparer des propriétés publiques ou privées voisines. Ainsi un portail coupant une voie bordée par deux talus est regardé comme une clôture, dès lors qu'il ferme l'accès à une propriété, alors même qu'il n'est pas prolongé de part et d'autre par une clôture au sens commun du terme : 2 mars 1994, commune des Côtes de corps, n° 136550 ; en revanche, un mur de soutènement faisant le tour d'une propriété ne reçoit pas la qualification de clôture, car sa fonction n'est pas d'enclorre le terrain mais de le protéger contre le risque d'affaissement : 10 février 1997, R..., n° 119441 ; de même, un muret surmonté d'une rambarde et réalisé sur le toit-terrasse d'un garage n'est pas une clôture, car la séparation physique n'est pas le fait de ce muret mais de la construction qui est située en-dessous : 8 octobre 1996, CAA Nantes, commune de Lion-sur-Mer, n° 94NT00218. Mais une clôture doit rester une construction légère dont le seul objet est de clore le terrain : un aménagement qui clôt une propriété peut ainsi perdre la qualification de clôture si sa consistance et ses dimensions sont telles qu'il s'agit en réalité d'une construction nécessitant un permis de construire : ex. 13 mars 1992, ministre de l'équipement c/ Ass. de sauvegarde de Chantilly et de son environnement et autre, n° 128796, aux tables.

Qu'en est-il lorsque l'aménagement vise bien à opérer une séparation interne à une même unité foncière ? A première vue la notion de clôture sus indiquée, qui se rapproche du sens commun, devrait faire obstacle à une telle qualification. Il n'y a normalement clôture que lorsqu'il s'agit de marquer physiquement qu'un droit de propriété s'arrête et qu'un autre commence. Tel est le sens d'un arrêt du 22 mai 1997 de la CAA de Bordeaux, M. P..., n° 95BX01451, jugeant que « la subdivision d'un terrain ne donne pas lieu à l'édification de clôtures au sens de l'art. L. 441-2 du code de l'urbanisme ». La doctrine administrative du ministère de l'équipement est un peu plus nuancée : ainsi une lettre circulaire du 25 juillet 1986 du ministre, non publiée au JO mais que l'on peut trouver au code permanent construction et urbanisme, retient comme critère de la clôture le fait que la construction est élevée « en limite séparative de deux propriétés », tout en indiquant qu'elle peut parfois être édifiée en retrait, notamment pour assurer le respect des règles d'alignement. La même circulaire ajoute plus loin que « ne constitue pas ... une clôture... un ouvrage destiné à séparer différentes parties d'une même unité foncière en fonction de l'utilisation par le même propriétaire de chacune d'elles », mais complète cette affirmation en indiquant qu' « à l'inverse, un ouvrage séparant plusieurs parcelles d'une même unité foncière, mais dont les droits sont mis en œuvre par différents utilisateurs (par contrat de bail, autre...) constitue une clôture au sens du code de l'urbanisme ».

Cette approche au cas par cas nous paraît être une meilleure démarche pour déterminer si un aménagement interne à une même unité foncière peut être qualifié de clôture au sens du code de l'urbanisme. Mais le critère esquissé – unicité ou pluralité d'utilisateurs – ne nous paraît en revanche pas le seul pertinent. Pour déterminer si un aménagement peut être ou non qualifié de clôture, il nous semble qu'il faut retenir également un critère finaliste : la procédure de déclaration de clôture visant à assurer le respect de certaines règles, il faut, pour garantir le respect de ces règles, qualifier de clôture tous les aménagements qui par leur caractéristiques seraient susceptibles de leur porter atteinte.

Sous l'empire de l'ancien art. L. 441-3, cela revient à poser un critère simple. Nous l'avons dit, cet article énonçait un motif unique de refus à la construction d'une clôture : le maire pouvait s'y opposer si l'ouvrage « faisait obstacle à la libre circulation des piétons admise par les usages locaux ». Aucun autre motif ne pouvait fonder une opposition : 31 juillet 1996, Mme V..., n° 129058, aux tables. Tout aménagement susceptible de porter atteinte aux habitudes de passage doit donc être regardé comme une clôture pour permettre au maire, le cas échéant, d'assurer le respect de ces habitudes. Il en résulte que lorsqu'une unité foncière composée de plusieurs parcelles n'est pas close, un aménagement interne séparant deux de ces parcelles peut porter atteinte à un éventuel droit de passage ; par suite, il doit être qualifié de clôture au sens du code de l'urbanisme. Le tribunal administratif n'a donc pas commis d'erreur de droit en estimant que l'ouvrage construit par les époux P... entrait dans le champ d'application de l'art. L. 441-3.

Nous sommes conscient que la lecture que nous vous proposons peut avoir une portée plus large au regard du nouveau régime des clôtures défini par le code de l'urbanisme. Celles-ci étant désormais soumises aux dispositions du droit commun du PLU et par défaut du RNU, les motifs possibles d'opposition à une clôture sont désormais plus nombreux et par voie de conséquence les cas dans lesquels un ouvrage interne à une unité foncière devrait recevoir cette qualification en nombre également plus important. Mais nous ne pensons pas à dire vrai que cela élargisse beaucoup le champ du dispositif : les règles applicables aux clôtures sont en effet de deux sortes, elle portent soit sur la possibilité d'accès entre les parcelles, soit sur l'apparence extérieure des ouvrages situés en bordure de la voie publique. Par construction, seules les premières règles sont pertinentes en cas de clôture interne à une unité foncière, le respect des secondes étant dans ce cas a priori de peu d'intérêt.

Par un dernier moyen, les époux P... soutiennent qu'en estimant que la clôture litigieuse « faisait obstacle à la libre circulation des piétons admise par les usages locaux », le TA aurait dénaturé les pièces du dossier. Mais il s'agit là d'une question relevant de l'appréciation souveraine des juges du fond, et au vu des témoignages qui figuraient au dossier, et qui faisaient état d'une circulation usuelle et ancienne sur les parcelles des époux P..., le TA n'a pas dénaturé les pièces en jugeant comme il l'a fait.

Par l'ensemble de ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi des époux P....