

TERROIRS ET PROTECTION JURIDIQUE

TERROIRS AND LEGAL PROTECTION

Charlotte ASSEMAT

Syndicat Général des Vignerons Réunis des Côtes du Rhône,

6, rue des 3 Faucons

84000 AVIGNON

Tel : 04.90.27.24.24 – Fax : 04.90.85.26.83.

Email : c.assemat@syndicat-cotesdurhone.com

Mots clés : Terroir viticole, AOC, protection juridique.

Key Words: Terroir, legal protection.

RESUME

Le concept AOC permet, par une délimitation précise, la mise en valeur de terroirs particulièrement adaptés à la viticulture. Seuls les terroirs ainsi identifiés peuvent produire des vins portant le nom de l'AOC. Le nom de cette AOC ne peut être utilisé que pour des vins issus de terroirs compris dans l'aire d'appellation, sous peine de sanctions pénales. La délimitation ainsi opérée participe à la protection du nom de l'AOC. A l'inverse, le terroir délimité n'est pas protégé.

Pourtant, il est victime d'agressions régulières :

- agressions matérielles : création de routes, autoroutes, lotissement, carrières...qui réduisent l'aire d'appellation ;
- agressions intellectuelles : implantations d'usines, de centrales nucléaires, de centre de transit de carcasses d'animaux, de station d'épuration...qui nuisent à l'image de l'appellation et risquent parfois de porter atteinte à la qualité de la production (pollution du vignoble).

Ces menaces sont permanentes et les outils de protection juridique sont insuffisants.

La protection devrait intervenir :

- au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme ;
- lors de l'instruction des dossiers concernant les projets menaçants.

Les procédures existant actuellement prévoient :

- un simple rôle consultatif de l'INAO dans certains cas déterminés ;
- la possibilité pour les syndicats de défense des appellations, dès qu'ils estiment qu'une atteinte est possible, d'obliger l'autorité décisionnaire à consulter le Ministre de l'Agriculture avant toute prise de décision.

En aucun cas, les décisions ne doivent être conformes aux avis rendus.

Récemment, le législateur a créé la notion de « zone agricole protégée » destinée à limiter les autorisations de construire dans ces zones. Mais, aucune ZAP n'a encore été créée.

Face à ces carences, certains professionnels s'orientent vers une protection via les outils de protection des paysages ou sites exceptionnels : ZPPAUP, inscription au patrimoine de l'UNESCO. La rédaction de chartes paysagères se développe également bien qu'elles ne constituent que des documents prospectifs. La mise en œuvre de ces protections passe bien souvent par la réalisation d'un nouveau zonage.

ABSTRACT

Thanks to a precise delimitation, the AOC concept enhances the value of terroirs particularly suited to viticulture. Only the terroirs thus identified can produce wines with an AOC label. The name of the AOC can only be used for wines from the terroirs within the area of appellation; misuse is subject to legal sanctions. The delimitation thus established is designed to protect the AOC name. Conversely, the terroir delimited is not protected.

It comes, however, under regular attack :

- in practice: creation of roads, highways; housing estates, quarries...which reduce the appellation area;
- in theory : creation of factories; nuclear power plants, animal carcass transit centres, waste water treatment plants...that undermine the image of the appellation and may even impair the quality of production (pollution of the vineyard).

These threats are permanent and the tools for legal protection insufficient

Protection should apply :

- when town and country planning documents are being drafted;
- when threatening projects are subject to legal inquiry.

Current procedures provide that :

- the INAO may play an advisory role only in certain specific cases;
- unions for the defence of appellations, in the event they deem harm may occur, may oblige decision-making authorities to consult the minister for agriculture prior to any decision.

Under no circumstances do decisions have to be in keeping with the opinions handed down.

Legislators recently created the concept of "protected agricultural zone" (ZAP) designed to limit the number of building permits in these areas. However, not a single ZAP has as yet been set up.

In light of these shortcomings, certain professionals are turning towards protection via instruments to protect landscapes or exceptional sites : ZPPAUP, designation as UNESCO heritage. The drafting of landscape charters is also developing, although they are merely prospective documents. The actual implementation of these forms of protection often calls for new zoning.

INTRODUCTION

Le terroir viticole n'est pas défini juridiquement.

Il correspond, selon les auteurs, à « *la conjonction d'un substrat (origine géologique, formations pédologiques...) et d'un climat associé* »¹ ou à « *un système au sein duquel s'établissent des interactions complexes entre un ensemble de facteurs humains (techniques, usages collectifs...), une production agricole et un milieu physique (territoire). Le terroir est valorisé par un produit auquel il confère une originalité (typicité)* »².

L'appellation d'origine est définie juridiquement. Le code de la consommation indique que « *Constitue une appellation d'origine la dénomination d'un pays, d'une région ou d'une localité servant à désigner un produit qui en est originaire et dont la qualité ou les caractères sont dus au milieu géographique, comprenant des facteurs naturels et des facteurs humains.* »³

Au vu de cette définition, il semblerait que le terroir, entendu comme l'élément de base et l'élément indissociable de la notion d'appellation d'origine, délimité par l'INAO pour en constituer le support, intègre la dimension humaine des territoires.

C'est ce terroir, qui donne au produit qui en est issu sa typicité, son originalité, son nom, son paysage, son image, sa dimension sociale, historique et culturelle, dont il nous importe d'étudier la protection.

La délimitation de l'aire géographique de production, seule autorisée à donner naissance à des vins d'appellation d'origine contrôlée, est réalisée par l'INAO, établissement public administratif et intégrée dans un décret. La puissance publique reconnaît par là l'intérêt qui doit être porté à cette parcelle de territoire.

Le nom d'une appellation d'origine contrôlée, qui est bien souvent celui du terroir, est pénalement protégé. Ainsi, seuls les vins produits à l'intérieur de l'aire de production sont susceptibles d'être commercialisés sous le nom du terroir délimité.

La délimitation contribue ainsi à la reconnaissance de terroirs de qualité, à la protection de leur nom mais ne permet pas de garantir une utilisation viticole du territoire identifié; ni, de son seul fait, de la préserver.

Ce qui signifie notamment qu'elle ne s'impose pas aux documents d'urbanisme qui réglementent l'utilisation des sols d'un territoire et n'est donc pas efficacement opposable aux utilisateurs et aménageurs de ce territoire.

Or, l'espace est précieux, surtout en région méditerranéenne, et intéresse beaucoup d'acteurs tant économiques que sociaux.

Les agressions sont multiples. Elles proviennent souvent d'intervenants extérieurs au monde de la viticulture mais également de vignerons, séduits par exemple par l'attrait financier d'un terrain à bâtir.

¹ Pierre TORRES « La vigne, le vin et l'environnement », Colloque sur la protection des terroirs, Banyuls, mai 1997.

² Claude SARFATI, INAO, « Les aires AOC », Colloque du 16.06.2000 à Nantes.

³ art. L.115-1 code de la consommation.

On peut distinguer notamment :

- les atteintes matérielles : atteintes directes (emprise sur l'aire AOC) ou indirectes (pollution...) au potentiel ou aux conditions de production
 - o urbanisation, mitage de l'aire d'appellation : habitats, lotissements...
 - o implantation de zones industrielles, installations classées, carrières...
 - o infrastructures : routes, autoroutes...
 - o problème des zones Natura 2000.
- les atteintes intellectuelles : atteinte au paysage et à l'image des appellations.

Elles se cumulent avec les atteintes matérielles quand elles se situent à l'intérieur de l'aire mais peuvent intervenir seules en cas d'agression à proximité de l'aire.

- o Installation dénaturant le site viticole de par son aspect extérieur ou nuisances directes : cheminée d'usine incompatible avec le paysage viticole, odeur nauséabonde de l'activité...
- o Installations classées dénaturant le site viticole de par son objet : centre de transit de carcasses d'animaux, centre d'enfouissement de déchets nucléaires....

Ces atteintes sont susceptibles de mettre directement en péril la pérennité des productions en cas d'agression physique de l'aire mais également de réduire à néant tous les efforts de valorisation et de communication développés autour des terroirs viticoles en cas d'atteinte à l'image de l'appellation.

Les textes ébauchant une protection de l'aire délimitée AOC sont pauvres.

Une meilleure prise en compte de ces terroirs est assurée via leur qualité agricole et une protection efficace amont peut être envisagée via la qualité paysagère de ces terroirs.

Enfin, la jurisprudence semble prendre en considération les terroirs d'appellation puisqu'elle sanctionne certaines décisions qui méconnaissent leur existence.

Le problème reste celui d'une protection efficace a priori du fait d'une délimitation reconnue par la puissance publique.

MATERIEL ET METHODES

Analyse et synthèse des textes intégrés dans le code rural, le code de l'environnement, le code de l'expropriation, le code de l'urbanisme.

DISCUSSION : PRESENTATION DES OUTILS DE PROTECTION JURIDIQUE DES TERROIRS

Il n'existe aucun outil textuel de protection efficace spécifique aux terroirs de production d'AOC. Seules des dispositions relatives à la valeur agronomique des sols ou à leur valeur paysagère permettent d'envisager une véritable protection amont.

Une liste non exhaustive de ces outils est présentée ci-dessous.

I - Outils liés à la délimitation AOC des terroirs : code rural, code de l'expropriation, code de l'urbanisme.

Les textes édictent de simples procédures consultatives qui sont mises en œuvre au moment où se présente une menace. Ils se limitent à édicter une protection de forme puisque que la teneur des avis ne commande pas obligatoirement le fond de la décision qui sera prise.

- ***Installation classée pour la protection de l'environnement (dont les carrières) : installation soumise à autorisation préfectorale – art.L.512-6 et L.515-1 du code de l'environnement (reproduits art. L.641-11 et 12 du code rural).***

Conditions : Projet sur une commune comportant une aire d'AOC ou située à proximité.

Mesure : Avis du ministre de l'agriculture + consultation de l'INAO préalable à l'autorisation préfectorale, consultation de l'INAO sur demande quand l'installation concerne une commune limitrophe.

Effet : simple procédure consultative - annulation de la décision si les avis n'ont pas été rendus mais pas d'annulation si la décision n'est pas conforme aux avis.

- ***Expropriation - art. R.11-16 du code de l'expropriation.***

Conditions : parcelles AOC plantées et déclarées d'intérêt public (nb : un arrêté ministériel du 11 avril 1980 a déclaré l'ensemble des parcelles AOC d'intérêt public).

Mesure : avis du ministre de l'agriculture obligatoire.

Effet : simple procédure consultative, l'avis pouvant être postérieur à la décision.

- ***Remembrement rural – art. L.123-1 et suivants du code rural.***

Conditions : le périmètre délimité comprend une aire d'AOC.

Mesure : la CODAF (commission d'aménagement foncier) comprend obligatoirement un représentant de l'INAO + tout propriétaire de parcelles situées dans une aire délimitée d'appellation d'origine contrôlée ne couvrant qu'une partie du périmètre de remembrement peut demander à la CODAF qu'une superficie équivalente lui soit attribuée dans cette aire + une catégorie particulière doit être instituée en faveur des vignobles AOC (CE 11.09.95, Min de l'agr. c. Mongillon : RD rur.1996, p.41).

- ***Réduction des espaces agricoles, prévue dans les schémas directeurs, plans d'occupation des sols ou documents d'urbanisme en tenant lieu : art. L.112-3 du code rural.***

Conditions : réduction d'espace agricole en zone AOC – élaboration, modification ou révision des documents d'urbanisme.

Mesure : avis de la Chambre d'Agriculture et de l'INAO préalables à toute approbation de ces documents, rendus dans un délai de deux mois à compter de la saisine.

Effet : simple procédure consultative, l'absence de réponse est considérée comme un avis favorable. Le défaut de respect de cette procédure entraîne la nullité de la décision.

Ex : CE, Pessac et Léognan, 22 juillet 1992, N°101.565 (annulation d'un classement de plus de 1200 hectares de terrains agricoles en zone à fonction dominante technopole, sans procéder aux consultations obligatoires).

- **Permis de construire : art. R.111-14-1 du code de l'urbanisme.**

Conditions : Construction de nature à compromettre les activités agricoles, notamment (...) en raison de l'existence de terrains objets d'une délimitation au titre d'une AOC.

Mesure : Le permis peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales.

Effet : disposition limitée aux communes non dotée d'un POS / PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu.

Ex : CE, M. Garcia, 21 décembre 1983 N°36.300.

Le Conseil d'Etat confirme le refus d'un permis de construire par la commune de Frontignan dans la mesure où le terrain concerné se situe à 2500 mètres d'une agglomération, dans une zone non urbanisée et essentiellement consacrée à la culture de la vigne. Il précise que cette construction est de nature à compromettre l'activité agricole du secteur en raison notamment de l'existence de terrains produisant un vin de qualité supérieure.

- **Elaboration d'un document d'aménagement ou d'urbanisme, projet d'équipement, de construction, d'exploitation du sol ou du sous-sol, d'implantation d'activités économiques : art. L.641-11 du code rural.**

Conditions : Risque d'atteinte à l'aire, aux conditions de production, à la qualité ou à l'image du produit d'appellation.

Mesure : le syndicat de défense d'une AOC peut saisir l'autorité administrative compétente qui, préalablement à toute décision, devra recueillir l'avis du ministre de l'agriculture pris après consultation de l'INAO ; le ministre disposant d'un délai de trois mois pour donner son avis.

Effet : mesure s'appliquant à toute agression potentielle d'une AOC mais simple procédure consultative.

L'absence de consultation du ministre entraîne la nullité de la décision, et ce, nonobstant l'absence de décret d'application.

Ex : CE, Mme PILLS et autres ; 23 avril 1997 N°161512, TA Nantes, SDAOC Muscadet c/ Commune de Bouaye, 30 avril 1992 N°91.1054.

Pour la première fois (loi du 2 juillet 1990), on reconnaît au syndicat de défense d'une appellation le pouvoir de déclencher une procédure d'avis s'il estime que les intérêts de l'appellation qu'il défend sont en danger. Pour la première fois, on reconnaît l'existence de « l'image du produit d'appellation » et le risque de son atteinte.

Ce texte, malgré ces avancées, reste insuffisant dans la mesure notamment où l'avis demandé est toujours consultatif, l'information préalable des syndicats n'est pas prévue, le retour d'avis du ministre n'est pas obligatoire et aucune sanction n'apparaît en cas non respect des délais.

II - Outils liés à la qualité agricole des terroirs d'AOC : droit rural et droit de l'urbanisme.

Le code rural comme le code de l'urbanisme reconnaissent l'espace agricole et prônent sa préservation. L'article L.111-1 du code rural indique ainsi que « *L'aménagement et le développement durable de l'espace rural constituent une priorité essentielle de l'aménagement du territoire* »

L'application de ces principes, contrôlée par les tribunaux à travers « l'erreur manifeste d'appréciation », devrait être assurée via les divers documents d'urbanisme qui définissent les politiques d'aménagement du territoire.

- *Article L.121-1 du code de l'urbanisme :*

1- « *Les schémas de cohérence territoriale (S.C.O.T.), les plans locaux d'urbanisme (P.L.U.) et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :*

l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des espaces naturels et des paysages d'autre part, en respectant les objectifs de développement durable

(...)

Les schémas de cohérence territoriale, qui fixent les orientations générales de l'organisation de l'espace dans le respect des objectifs, peuvent prévoir des mesures de protection du patrimoine viticole (exemples : inconstructibilité de certains terroirs AOC dans le Schéma Directeur de l'Aire Métropolitaine Bordelaise ; inconstructibilité des zones agricoles AOC productives dans le schéma directeur du Bassin d'Anonay).

Les Plans Locaux d'Urbanisme, qui fixent précisément les règles et les servitudes d'utilisation des sols et qui doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale peuvent également « *comporter l'interdiction de construire, délimitent (...) les zones agricoles et forestières à protéger et définissent en fonction des circonstances locales les règles concernant l'implantation des constructions* » (art. L.123-1 du code de l'urbanisme).

Ainsi :

- *Article R.123-7 du code de l'urbanisme : zone agricole.*

« Peuvent être classées en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A. »

Ce classement en zone agricole permet une protection a priori des terroirs ainsi délimités en restreignant les possibilités de constructions.

Mais aucun texte ne prévoit l'obligation ni le principe d'un classement des zones AOC en zone agricole.

Les tribunaux contrôlent par le biais de l'erreur manifeste d'appréciation les différentes décisions des autorités administratives.

Par exemple, le Conseil d'Etat dans un arrêt du 30 janvier 1991, « Commune de Portet » (n°109.964) annule le classement dans un POS en zone d'urbanisation future de plus de 32 hectares de terres situées en zone AOC Graves sur le territoire d'une commune qui en comporte 872 en raison d'une part de son incompatibilité avec le schéma directeur (qui qualifiait la commune d'espace à vocation rurale) et d'autre part en raison de l'absence de justification du parti pris d'urbanisation, intervenant aux dépens « de terres de valeur agricole exceptionnelle » sans que soient établies des perspectives d'augmentation de la population.

Dans un arrêt du même jour « Madame Faivre » (n°85.247, n°85.248), il indique qu'est entaché d'erreur manifeste d'appréciation le classement en zone d'urbanisation future par un POS d'un terrain situé en dehors de l'agglomération, appartenant à une zone viticole d'AOC « Graves » dont la majeure partie est effectivement plantée de vignes en pleine production.

La Cour administrative de Marseille, dans un arrêt du 22 avril 1999 « Commune du Castellet » (n°96MA01103), annule un POS délimitant des zones constructibles dans les aires de production AOC Bandol et Côtes de Provence aux motifs que ces secteurs se situent en dehors de l'agglomération du Castellet, qu'ils étaient peu construits à l'époque de la délibération et que le maintien de la viticulture n'est pas compatible, dans les circonstances de l'espèce, avec un tel classement dès lors que la proximité de la mer entraîne une forte demande de résidences secondaires et que les terrains constructibles pour les besoins de l'augmentation de la population ont déjà été créés.

A l'inverse, le Conseil d'Etat indique dans un arrêt du 12 mai 1997 « Montreuil-Bellay » (n°168508) que le classement en zone AOC n'est pas de nature à lui seul à faire regarder le classement de certaines parcelles en zone d'urbanisation future comme incompatible avec lesdites activités.

Dans un arrêt du 12 octobre 1988, « Ville de NYONS » (n°79.175, n°79.313), il indique que la circonstance qu'une partie importante du territoire de la commune de Nyons ait été classée dans l'aire viticole d'AOC Côtes du Rhône n'est pas de nature à elle seule à faire regarder toute construction comme incompatible avec les objectifs d'un plan d'occupation des sols. Le classement en zone constructible d'un secteur comportant déjà d'assez nombreuses constructions et seulement partiellement utilisé par la viticulture n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Enfin, dans un arrêt du 29 décembre 1999 « Commune de MOZE SUR LOUET » (n°197206), il précise que le maintien d'une zone NC permettant l'exploitation de carrière dans un POS n'est pas incompatible avec les orientations d'un schéma directeur qui prévoyait la protection stricte des zones de vignoble, dans la mesure où la superficie concernée ne représente que 1,76% de la zone NC et qu'il prévoit la correction des déséquilibres nés notamment du manque d'emplois.

- **Zones agricoles protégées : art. L.112-2 et R.112-1-4 du code rural.**

Conditions : Zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique.

Mesure : zones délimitées par le Préfet sur proposition ou après accord des communes intéressées, après avis de la Chambre d'Agriculture, de l'INAO dans les zones AOC, de la CDOA et après enquête publique.

Effet : tout changement d'affectation ou de mode d'occupation des sols altérant durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une zone agricole protégée doit être soumis à l'avis de la Chambre d'Agriculture, de la CDOA, de l'INAO quand une zone AOC est concernée. En cas d'avis défavorable de l'une des structures, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.

Cette nouvelle procédure renforce la protection de la zone en transférant le pouvoir de décision au Préfet en cas d'avis défavorable des organismes consultés et en lui imposant de prendre une décision motivée.

Toutefois, cette procédure ne s'applique pas quand le « changement de mode d'occupation relève d'une autorisation au titre du code de l'urbanisme et lorsque le terrain est situé à l'intérieur d'un POS rendu public ou approuvé ou d'un document en tenant lieu ».

Ces dispositions semblent réduire grandement la portée de la protection instaurée. Par ailleurs, aucune ZAP ne semble encore avoir été créée.

- ***Document de gestion de l'espace agricole et forestier : art. L.112-1 et R.112-1-1,2 du code rural.***

« Il est établi dans chaque département un document de gestion de l'espace agricole et forestier qui, une fois approuvé par l'autorité administrative, est publié dans chaque commune. (...) Il doit être consulté lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et des schémas départementaux des carrières. »

Malheureusement, il semble qu'aucun document de ce type n'ait encore été élaboré.

III - Outils liés à la qualité paysagère des terroirs d'AOC : code de l'urbanisme et code de l'environnement.

La vigne, dans certaines régions, caractérise le paysage. Elle sculpte l'espace environnant.

Or, la tendance tant réglementaire que jurisprudentielle est à la protection des paysages à travers la protection de l'environnement qui doit être assurée dans un souci de développement durable.

Ainsi, le code de l'environnement pose le principe que *« les sites et paysages font partie du patrimoine commun de la nation, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations futures à répondre aux leurs. (...) »*

Une convention européenne du paysage a été signée par la France le 20 octobre 2000. Celle-ci indique notamment que chaque partie s'engage *« à reconnaître juridiquement le paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité ; à définir et mettre en œuvre des politiques du paysage par l'adoption de mesures particulières ; (...) ; à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire (...) »*

Des textes permettent d'appliquer ces principes via d'une part les documents d'urbanisme et certaines dispositions ponctuelles de protection, d'autre part via la définition d'outils particuliers qui s'imposent aux documents d'urbanisme.

En outre, la Cour de Cassation, dans un arrêt du 9 mai 2001 (RDR n°302 avril 2002, p.229 et s.), a sanctionné la création de 72 logements sur un terrain auparavant couvert de vignes en indiquant que cette opération, «*au titre de la dégradation du paysage et de l'environnement urbain, constituait un trouble anormal et excessif de voisinage, peu important qu'une telle opération eût été réalisée conformément aux règles de l'urbanisme*».

Cet arrêt confirme la prise en compte de la notion de paysage et l'objectif de sa protection et ce, indépendamment des règles d'urbanisme.

Il confirme également qu'un terrain couvert de vignes constitue un paysage dont la dégradation peut être sanctionnée.

Le terroir viticole n'étant pas protégé du fait de sa qualité AOC, une protection du fait de sa qualité paysagère pourrait ainsi être envisagée.

1 – Les documents d'urbanisme et les mesures ponctuelles de protection.

- Art.L.121-1 du code de l'urbanisme : objectif de protection des paysages.

1- « Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :

l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des espaces naturels et des paysages d'autre part, en respectant les objectifs de développement durable

Pour atteindre ces objectifs, les plans locaux d'urbanisme peuvent notamment délimiter, à l'instar des zones agricoles, des zones naturelles, sur lesquelles l'activité agricole n'est pas interdite et qui sont préservées de certaines constructions.

- Art. R.123-8 du code de l'urbanisme : zones « naturelles ».

Ces zones N correspondent «aux secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison, soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique. (...) des constructions peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages.»

- Art. L.123-1 du code de l'urbanisme : identification des paysages à protéger ou à mettre en valeur.

Les PLU peuvent « identifier et localiser les éléments de paysages et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur, ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ».

- Art. L.123-4 du code de l'urbanisme : transfert de C.O.S.

« Dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, le plan local d'urbanisme peut déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant du coefficient d'occupation des sols (C.O.S.) fixé pour l'ensemble de la zone pourront être transférées en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone ».

- **Art. L.142-1 du code de l'urbanisme et suivants : zone de préemption.**

« Afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels », le Conseil Général peut instituer une zone de préemption sur tout ou partie du territoire départemental. Sa politique de protection doit être compatible avec les orientations des SCOT, des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, avec les directives territoriales d'aménagement ou les lois d'urbanisme et d'aménagement.

- **Art.L515-3 du code de l'environnement : le schéma départemental des carrières.**

Le schéma départemental des carrières «prend en compte la protection des paysages, des sites et des milieux naturels sensibles, la nécessité d'une gestion équilibrée de l'espace. »

Les textes intègrent en outre l'aspect paysager dans les procédures d'autorisation de construire.

- **Art. R.111-21 du code de l'urbanisme :refus de permis de construire.**

Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions par « leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur » des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.

Cet article s'applique même dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols.

- **Art.L.421-2 du code de l'urbanisme : insertion paysagère des constructions dans les dossiers de permis de construire.**

« Le projet architectural précise, par des documents graphiques ou photographiques l'insertion dans l'environnement et l'impact visuel des bâtiments ainsi que le traitement de leurs accès et de leurs abords ».

- **Art.L.315-1-1 de l'urbanisme : insertion paysagère des constructions dans les dossiers d'autorisation de lotir.**

« La demande d'autorisation de lotir précise le projet architectural et paysager du futur lotissement (...).

2- Les outils de protection qui s'imposent aux documents d'urbanisme.

- **Art. L.313-1 du code de l'urbanisme : secteurs sauvegardés.**

Conditions : secteurs qui présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles, « bâtis ou non ».

Mesure : création et délimitation de secteurs sauvegardés par décision de l'autorité administrative sur avis favorable ou proposition de la ou des communes intéressées + élaboration d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé par décret en Conseil d'Etat après consultation du conseil municipal de la commune concernée, avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés et enquête publique, ou arrêté interministériel en cas d'avis favorables des organes consultés.

Effet : l'acte qui crée le secteur sauvegardé met en révision le PLU et soumet tous travaux susceptibles de modifier l'état des immeubles à la surveillance du service départemental de l'architecture, les autorisations ne peuvent être délivrées que si les travaux sont compatibles avec le plan de sauvegarde + le plan de sauvegarde comporte l'indication des immeubles dont la démolition (...) ou l'altération sont interdits et dont la modification est soumise à des conditions spéciales + une fois le plan de sauvegarde rendu public, il se substitue à tout document d'urbanisme existant et notamment au POS.

- **Art. L.350-1 du code de l'environnement : directives de protection et de mise en valeur des paysages.**

Conditions : territoires remarquables par leur intérêt paysager qui ne sont pas l'objet de directives territoriales d'aménagement.

Mesure : directives définies par l'Etat en concertation avec les collectivités territoriales, les associations de protection de l'environnement et les organisations professionnelles concernées. Approuvées en Conseil d'Etat, elles déterminent les principes fondamentaux de protection des structures paysagères applicables à ces territoires.

Effet : les documents d'urbanisme (SCOT, PLU...) doivent être compatibles avec ces directives + leurs dispositions sont opposables aux demandes d'autorisation de défrichement, d'occupation et d'utilisation du sol en l'absence de document d'urbanisme ou incompatibilité.

- **Loi du 7 janvier 1983 : ZPPAUP**

Conditions : autour des monuments historiques et dans les quartiers et sites à protéger ; la protection des paysages doit être un des objectifs de leur création.

Mesure : institution de « zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager » sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées, par arrêté du préfet de région, après avis de la commission régionale du patrimoine et des sites.

Effet : à l'intérieur du périmètre de la ZPPAUP, les travaux de construction, de démolition...sont soumis à autorisation spéciale, accordée par l'autorité compétente en matière de permis de construire après avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France.

- **Art.L. 341-1 du code de l'environnement : sites inscrits**

Conditions : monuments naturels et sites dont la conservation présente au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque un intérêt général.

Mesure : sites inscrits sur une liste départementale par arrêté du Ministre chargé des sites, sur initiative de la commission départementale des sites.

Effet : les propriétaires des terrains concernés ont l'obligation de ne pas procéder à des travaux (autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions) sans avoir avisé, quatre mois à l'avance, l'administration de leur intention. Si le permis est délivré malgré l'opposition de l'administration, celle-ci doit classer d'office le site. Dans les communes dotées d'un P.L.U., l'inscription crée une servitude d'utilité publique (Art. R.126-1 du code de l'urbanisme), affichage et publicité interdits, camping, caravaning, installation de villages vacances interdits + sanction pénales.

- **Art.L. 341-1 du code de l'environnement : sites classés.**

Conditions : monuments naturels ou sites dont le classement a été jugé utile par la commission départementale des sites.

Mesure : site classé par arrêté du Ministre chargé des sites en cas d'accord avec les ministères concernés ou par décret en Conseil d'Etat en cas de désaccord, sur initiative de la commission départementale des sites.

Effets : notamment,

Dès la notification du projet de classement, le propriétaire ne peut modifier les lieux,

Après classement, l'autorisation du Ministre chargé de l'environnement est obligatoire pour entreprendre les travaux susceptibles de détruire ou de modifier l'état ou l'aspect des lieux (l'autorisation étant donnée par le Préfet dans certains cas).

Dans les communes dotées d'un P.L.U., le classement crée une servitude d'utilité publique qui doit être respectée quelles que soient les dispositions du P.L.U..

Affichage et publicité interdits, camping, caravaning, installation de villages vacances interdits. + sanction pénales.

Ex : Côte méridionale de Beaune.

- **Sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco.**

Etablie par la Convention du patrimoine mondial (1972), cette liste identifie les lieux d'une valeur universelle exceptionnelle par leurs caractéristiques culturelles et naturelles, selon les critères définis par le Comité du patrimoine mondial.

Seuls les Etats membres qui ont souscrit à la Convention peuvent proposer l'inscription de sites à la liste du patrimoine mondial. Ces propositions doivent démontrer que le lieu représente vraiment une valeur universelle exceptionnelle, qu'il répond aux critères précis imposés par la Convention et qu'il est assuré d'une protection adéquate.

Au cours d'un processus d'évaluation d'une durée d'un an, les sites proposés subissent un examen rigoureux de la part d'experts ainsi que des organismes internationaux compétents.

Ex : St-Emilion.

CONCLUSION

Si on mesure l'intérêt qui est porté à une matière au nombre des textes qui y sont consacrés et sous réserve des mesures non répertoriées, il apparaît que la protection des « sites et des paysages » soit davantage prise en considération que la protection des terroirs d'AOC par la réglementation nationale.

Ces derniers ne seront préservés qu'au prix d'une sensibilisation importante des élus au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme et, en l'absence d'écoute de ceux-ci, au prix de longues actions contentieuses.

Parallèlement, une protection en amont des terroirs viticoles, via leur qualité paysagère, semble pouvoir être envisagée.

Des études portant sur l'identification des paysages viticoles sont en cours et pourraient être utilisées pour permettre à certains terroirs d'intégrer des dispositifs de protection particulière.

Cette démarche doit toutefois s'effectuer avec prudence dans la mesure où elle suppose quasi inévitablement une nouvelle délimitation, effectuée par des experts indépendants de l'INAO et qu'elle peut contribuer à protéger davantage le « beau » que le « bon ».

Elle suppose en outre l'accord de l'administration qui valide dans la plupart des cas les protections demandées.

D'autre part, il conviendra de mesurer avec précision les conséquences des protections instaurées sur les conditions d'exploitation de chaque vignoble, une protection trop rigoureuse risquant en effet d'emporter le désaccord des professionnels eux-mêmes.

BIBLIOGRAPHIE

AUDIER J., La protection juridique des terroirs viticoles, *Bull. OIV.1992.*

DENIS D. et VIALARD A., Quelques problèmes juridiques relatifs au terroir viticole, *RDR, n°253, mai 97.*

BIENAYME MH., Approche juridique et scientifique des AOC, *Les entretiens de Bandol, 1 et 2 septembre 1994.*

CHARBONNEAU S., La viticulture et la protection juridique de l'environnement, *RDR n°272, avril 1999.*

FANET J., Protection des terroirs, *Colloque sur la protection des terroirs, Banyuls, mai 1997.*

INAO, La délimitation des aires AOC, aspects législatifs et réglementaires, *Colloque protection des terroirs, Nantes, 16 juin 2000.*

MABY J., terroirs agressés, *Colloque sur la protection des terroirs, Banyuls, mai 1997.*

MEMETEAU G., Les vignes ou le béton, *RDR n°302, avril 2002.*

PIATTI MC., AOC et aménagement du territoire, *RDR n°255, août-septembre 1997.*

La protection des terroirs viticoles – OIV – « *Les entretiens de Bordeaux* », *symposium tenu les 9 et 10 septembre 1991.*

SARFATI C., Pratique de la délimitation des aires AOC, *Colloque sur la protection des terroirs, Nantes, juin 2000.*

TORRES P., La vigne, le vin et l'environnement, *Colloque sur la protection des terroirs, Banyuls, mai 1997.(...)*