

Protection juridique du terroir viticole en France

F. HELIN

INAO 138, Avenue des Champs-Élysées 75008 PARIS

RESUME :

La diversité des sources potentielles d'atteintes au terroir d'une appellation (atteintes physiques, esthétiques, écologiques, atteintes à l'image, à la représentation collective voire, dans une conception large qui ne sera pas retenue ici, au nom géographique identifiant le terroir) s'accompagne d'un éclatement des sources juridiques permettant sa protection.

Cette hétérogénéité des sources est sans doute en partie liée à une évolution dans l'appréhension de la notion même de terroir. L'objet de la protection évolue : c'est aujourd'hui tout autant le terroir en tant qu'élément du patrimoine d'exploitation viticole qui est protégé que le terroir en tant qu'élément d'un patrimoine collectif national.

Quelques soient ses sources (loi d'orientation ou de modernisation agricole, code de l'urbanisme, code de l'expropriation, réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement, loi spécifique aux appellations d'origine contrôlées) la protection juridique des terroirs repose toujours sur la mise en oeuvre de procédés de consultation / concertation.

L'avis du ministre de l'Agriculture ou, dans certaines hypothèses, directement de l'INAO doit être sollicité préalablement à un certain nombre d'opérations susceptibles d'affecter des terroirs d'appellation. Si l'autorité administrative concernée n'est pas tenue de suivre l'avis émis, elle est tenue de le solliciter sous peine de voir sa décision entachée d'un vice de procédure.

Par ailleurs, la loi n° 90-558 du 2 juillet 1990 relative aux appellations d'origine contrôlées des produits agricoles ou alimentaires bruts ou transformés donne aux syndicats de défense la possibilité de générer l'intervention d'un avis du ministre de l'Agriculture en toute situation susceptible de porter atteinte au terroir de leur appellation.

Ces mécanismes de consultation fonctionnent. Plus de 200 avis ont été rendus en 1995 par l'INAO et leur nombre est en constante augmentation.

* *

1 - On le sait, les sources traditionnelles d'atteinte au terroir viticole sont particulièrement nombreuses qu'il s'agisse, de l'ouverture d'une carrière ou d'un établissement classé dangereux ou insalubre au coeur ou en frontière d'un vignoble d'appellation, ou, de la délivrance d'un permis de construire ou encore d'un projet autoroutier ou d'un projet d'établissement d'une nouvelle voie ferrée faisant à tout jamais disparaître des terres susceptibles de porter des vins de qualité.

Plus récemment, les études se développent pour montrer qu'au-delà de ces atteintes physiques et écologiques, l'atteinte à la représentation collective, à l'image de l'appellation est une réalité.

2 - L'attention portée à ces sources potentielles d'atteinte au terroir n'est que le reflet de ce que représente le terroir pour l'appellation. Sans terroir, l'appellation d'origine contrôlée n'existerait pas.

C'est lui, entendu au sens large, qui déterminera la typicité et la spécificité des produits qui le placent sous la bannière de l'appellation d'origine et c'est là qu'il puise la légitimité de sa protection.

A ce titre, le terroir est aujourd'hui perçu comme étant non seulement un élément essentiel d'un

patrimoine individuel d'exploitation, mais également comme étant un élément d'un patrimoine national collectif dont l'Etat se doit, autant que faire se peut, de préserver l'intégrité.

3 - Les textes juridiques existant à cet effet, dont les premiers remontent aux années 50, sont multiples et variés.

En revanche, l'instrument juridique mis en oeuvre est toujours identique : il s'agit de l'obligation de recueillir l'avis du ministre de l'Agriculture ou de l'INAO en cas d'atteinte potentielle au terroir avant toute prise de décision.

Le droit aujourd'hui en vigueur en France, conduit ainsi à une consultation et par conséquent à une concertation obligée (218 avis ont été rendus en 1995). Mais il ne va jamais jusqu'à conférer au ministre ou à l'INAO une faculté de veto au nom de la protection des terroirs d'appellation. Autrement dit, la protection n'est pas absolue mais relative.

L'obligation de consultation se retrouve dans une large panoplie de textes qui régissent les sources d'atteintes au terroir.

Il s'agit essentiellement de la réglementation relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique ; des textes régissant l'élaboration des documents d'urbanisme (schéma directeur, permis de construire) ; de la législation encadrant les installations dites « classées » en raison des risques qu'elles représentent pour l'environnement ; et enfin, des textes régissant l'aménagement de l'espace agricole, et notamment le remembrement.

4 - L'évolution de leur rédaction dans le temps mérite d'être relevée.

En effet, des années 50 jusqu'en 1990, c'est avant tout l'activité agricole ou le terroir en tant qu'élément d'un patrimoine individuel d'exploitation qui sont protégés par le droit. Sont ainsi protégées les superficies plantées, les structures d'exploitation et la poursuite de l'activité agricole en général.

Il faut attendre la loi du 2 juillet 1990 relative aux appellations d'origine contrôlées des produits agricoles ou alimentaires bruts ou transformés pour qu'apparaisse dans les textes une protection du produit d'appellation et de son terroir en tant que tels dès lors qu'un projet faisant l'objet d'un contrôle direct ou indirect de l'autorité publique est de nature à porter atteinte à l'aire ou aux conditions, à la qualité ou à l'image du produit d'appellation.

5 - Avant la loi de 1990, seules existaient d'une part des protections indirectes par le biais de règlements et de lois relatives à la protection de l'agriculture en général, et d'autre part, des protections, certes spécifiques aux appellations d'origine, mais présentant un très large champ d'application.

Ainsi, un certain nombre de législations qui ne sont pas propres aux appellations d'origine offrent des opportunités de protection.

L'article 10 de la loi d'orientation agricole du 8 août 1962 prévoit que lors de la réalisation d'un grand ouvrage public entraînant expropriation il est exigé du maître de l'ouvrage qu'il indemnise les exploitants mais aussi qu'il participe financièrement au remembrement des terres, à la réinstallation voire à la reconversion des exploitants. De même l'article 73 de la loi du 4 Juillet 1980 d'orientation agricole, devenu l'article L.112.2 du Code Rural, prévoit l'établissement dans chaque département d'une carte des terres agricoles, qui doit être consultée à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme ou de toutes opérations susceptibles d'entraîner une réduction grave de l'espace agricole ou d'affecter gravement l'économie agricole de la zone concernée.

6 - De même, l'article L.121.10 du Code de l'Urbanisme énonce comme principe que *"les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant de préserver les activités économiques et de prévoir suffisamment de zones réservées aux activités économiques et d'intérêt général"*.

Ce principe est repris à l'article L.123.1 de ce même Code concernant l'élaboration des Plans d'Occupation des Sols.

Si aucune procédure de consultation systématique de l'INAO n'existe dans ce cadre, seules les Directions Départementales de l'Agriculture qui sont associées à l'élaboration de ces documents font cependant traditionnellement part du point de vue de la viticulture d'appellation d'origine contrôlée après avoir consulté les services locaux de l'INAO.

7 - Il en va de même en matière de permis de construire, où aucune disposition législative ou réglementaire propre aux appellations d'origine ne prévoit de consultation de l'INAO pour leur délivrance sur des terrains classés en appellation d'origine.

Ainsi, ce n'est qu'au cas par cas, dans le cadre de procédures devant les juridictions administratives, que certaines protections ont pu être obtenues sur le fondement de l'article R.111.14.1 du Code de l'Urbanisme qui prévoit que : *"le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé qu'après observation de prescriptions spéciales si les constructions sont de nature à... compromettre les activités agricoles ou forestières notamment en raison de la valeur agronomique des sols, des structures agricoles, de l'existence de terrains produisant des denrées de qualité supérieure ou comportant des équipements spéciaux"*.

Sur la base de cette disposition, les Tribunaux Administratifs de même que le Conseil d'Etat ont donné la priorité aux renforcements des activités traditionnelles, notamment agricoles sur des plans d'occupation des sols de communes qui porteraient atteinte au patrimoine viticole local.

Le Conseil d'Etat a ainsi rendu, le 21 Décembre 1983, un important arrêt à ce sujet : la décision du Maire de la Commune de Frontignan fondée sur cet article R. 111.14.1 a été considérée comme justifiée pour refuser un permis de construire sur un terrain situé à 2500 m de l'agglomération et consacré à la vigne car *"cette construction de par sa localisation est de nature à compromettre l'activité agricole du secteur en raison, notamment, de l'existence de terrains produisant un vin de qualité supérieure"*.

De même, un jugement du Tribunal Administratif de Grenoble, le 19 Mars 1986 a annulé un P.O.S. classant en zone urbanisable des terrains d'A.O.C. dont la valeur agronomique était incontestable.

Enfin, le Conseil d'Etat, par une double décision du 30 Janvier 1991 (Commune de Portets), a affirmé que le plan d'occupation des sols devait se conformer au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, lequel posait comme orientation générale qu'*"il convient de protéger au maximum les zones viticoles... en évitant que la prolifération anarchique de maisons individuelles ne nuise au maintien ou même à la constitution d'exploitations viticoles viables"*.

Le Conseil d'Etat en a déduit qu'*"en adoptant, aux dépens de terres de valeur agricoles exceptionnelles, un parti d'urbanisation qui n'est pas justifié...et qui méconnaît la vocation rurale du territoire dans lequel se situe la commune, ce plan n'est pas compatible avec les orientations du schéma directeur"*.

8 - Longtemps, l'INAO a demandé la mise en place d'un dispositif législatif plus contraignant. La loi du 2 juillet 1990 le lui a apportée.

L'INAO peut désormais intervenir en amont, sa consultation et celle du ministre de l'Agriculture devenant une formalité substantielle à l'élaboration de ces documents d'urbanisme, si le syndicat de l'appellation concernée l'estime nécessaire.

En effet, la loi du 2 Juillet 1990 a mis en place, par son article 5, une procédure de consultation du ministre de l'Agriculture et de l'INAO, dans le cadre très général de tout projet d'aménagement ou d'urbanisme, en cours d'élaboration ainsi que de tout projet d'équipement, de construction, d'exploitation du sol, ou du sous sol d'implantation d'activités économiques en zone d'A.O.C. de nature à porter atteinte à l'aire ou aux conditions de protection, à la qualité ou à l'image du produit.

Deux caractéristiques importantes de cette procédure : elle est déclenchée à l'initiative du Syndicat de l'appellation concernée et alors que le projet est toujours en cours d'élaboration. Le ministère de l'Agriculture dispose, pour donner son avis, d'un délai de trois mois à compter de la date à laquelle il est saisi par l'autorité administrative.

La loi prévoit un décret en Conseil d'Etat afin de fixer les modalités d'application de l'article 5. Celui-ci n'est pas paru, mais la loi a été déclarée suffisamment claire pour être applicable en l'état (notamment Tribunal Administratif de Nantes 30 Avril 1992).

9 - La loi du 2 Juillet 1990 a, nonobstant ses nouvelles dispositions, maintenu certaines procédures spécifiques existant antérieurement.

Ainsi, depuis un décret du 16 juin 1959 devenu l'article R. 11-16 du Code de l'expropriation, le ministre de l'Agriculture doit être consulté sur les projets d'expropriation. Mais il n'y a là qu'une protection limitée puisqu'elle ne s'applique qu'aux seules parcelles d'une part plantées de vignes, et non à l'ensemble du terroir classé, d'autre part soumises au statut des appellations d'origine contrôlées, (ce qui exclut les terroirs VDQS), et

déclarées d'intérêt public (l'ensemble des territoires délimités produisant des vins d'appellation d'origine ontrôlée a été classé d'intérêt public par un arrêté du 11 avril 1980).

Dans le cadre de cette procédure, le ministre de l'Agriculture, bien que la loi ne lui en fasse pas obligation, associe traditionnellement l'Institut National des Appellations d'Origine à l'instruction des dossiers, en le consultant pour chacun d'entre eux.

10 - En matière d'installations classées, une loi du 19 juillet 1976 apporte une protection en cas d'implantation d'établissements classés comme "dangereux, insalubres ou incommodes".

Jusqu'à une loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la procédure de la protection de l'environnement, le ministre de l'Agriculture devait, après avoir consulté l'Institut National des Appellations d'Origine, donner son avis avant toute autorisation d'un tel établissement, projetée dans une commune comportant une aire d'appellation d'origine, ou dans une commune limitrophe. Désormais, c'est l'INAO qui doit être consulté préalablement à toute délivrance d'autorisation d'implantation.

La protection est complète depuis 1995. Elle vise non seulement toutes les terres viticoles classées en appellation d'origine, appellation d'origine contrôlée et vin délimité de qualité supérieure, plantées ou non, mais également les terres incluses dans une aire de production d'appellation d'origine contrôlée autre que le vin : il s'agit de protéger d'une part le produit de la pollution que peuvent entraîner sur les végétaux certains procédés industriels, d'autre part, l'environnement de constructions qui ne s'harmonisent pas avec le paysage viticole, gâchant ainsi irrémédiablement des sites réputés.

L'INAO est saisi chaque année d'une centaine de dossiers, leur nombre étant en forte progression.

11 - Depuis 1993, l'implantation de carrières a été intégrée dans ce dispositif.

La loi n° 93-3 du 4 janvier 1993 relative aux carrières soumet l'exploitation des carrières aux dispositions de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Ainsi, toute autorisation d'exploitation d'une carrière est soumise à l'avis de l'INAO.

Il s'agit là d'une avancée tout à fait intéressante. Jusque là, les consultations relatives aux ouvertures de carrières s'effectuaient au niveau local sur arrêté du Préfet; celui-ci s'il estimait nécessaire, pouvait saisir pour avis les représentations des administrations concernées, au niveau local, au titre desquelles figurent les centres INAO.

Cette loi du 4 janvier 1993, en vigueur depuis la publication de son décret d'application n°94-486 du 4 janvier 1994, permet une protection accrue des terroirs contre les carrières, ennemi traditionnellement important.

12 - Le rôle du ministère de l'Agriculture et de l'INAO dans l'ensemble des procédures qui viennent d'être évoquées consiste donc en une simple consultation : l'avis ne s'impose pas à l'autorité administrative compétente, qui peut passer outre un avis défavorable.

Ce dispositif ne permet donc pas une protection absolue des terroirs d'appellation, ni une faculté d'opposition du ministère de l'Agriculture ou de l'INAO, mais assure pour le moins une information ainsi qu'une opportunité d'exprimer les menaces pesant sur les terroirs d'appellation, par des avis défavorables réservés aux cas les plus graves et abondamment motivés.

Jusqu'à présent, toute tentative d'aller au-delà d'une simple consultation est régulièrement repoussée par le Parlement, qui préfère maintenir cette compétence d'avis.

Il n'en reste pas moins que le dispositif est porteur d'une large protection des terroirs viticoles que les juridictions semblent vouloir s'employer à affirmer. Ainsi le Tribunal Administratif de Marseille, par un jugement du 22 juin 1995, a annulé une autorisation d'exploitation d'une carrière située en plein coeur d'un vignoble d'appellation au motif que l'étude d'impact préalable à la décision ne consacrait pas plus d'une quinzaine de lignes rédigées en termes généraux aux effets du projet sur son environnement, alors même que l'économie de la commune concernée était essentiellement basée sur la viticulture.

Parallèlement, l'évolution des textes est porteuse d'une protection renforcée des terroirs d'appellation fondée non plus seulement sur l'activité agricole qu'ils portent mais également sur une reconnaissance de leurs caractères propres.