

N° 180 (Rectifié)

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 décembre 1987.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à assurer la protection des terroirs
produisant des vins d'appellation d'origine contrôlée.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Serge MATHIEU, Jean AMELIN, Bernard BARBIER, Jacques BÉRARD, Jean-Pierre BLANC, Jacques BOYER-ANDRIVET, Raymond BRUN, Auguste CHUPIN, Luc DEJOIE, François DELGA, Jacques GENTON, Rémi HERMENT, André JARROT, Pierre LACOUR, Marcel LUCOTTE, Hubert MARTIN, Michel MIROUDOT, Jacques MOSSION, Jacques MOUTET et Abel SEMPÉ,

Senateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Boissons et alcools. — Appellation d'origine contrôlée

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les vins d'appellation d'origine contrôlée (A.O.C.) constituent l'un des fleurons de l'agriculture française et contribuent de manière déterminante au prestige culturel et gastronomique de notre pays.

Les grands vins présentent en outre une importance économique significative tant en ce qui concerne leur contribution à la prospérité des régions de production que par la place qu'ils occupent dans la balance commerciale.

Or les terres aptes à la production de vins de haute qualité sont rares et strictement localisées. En effet, ce sont la composition géologique du sol, sa structure, l'orientation des terrains, l'hydrologie, le climat qui, grâce au savoir-faire des viticulteurs, concourent à permettre la production des vins de qualité et en particulier des grands crus.

Il est donc essentiel, pour la sauvegarde de la viticulture de qualité, d'assurer la protection des terroirs aptes à la production des vins d'A.O.C.

Ces vignobles ont pourtant fait l'objet d'amputations occasionnées par l'urbanisation, l'implantation d'activités industrielles, l'exploitation de carrières ou l'aménagement d'infrastructures de communication.

Ainsi, en moins d'un siècle, l'extension de l'agglomération bordelaise a-t-elle absorbé environ 5 000 hectares de vignes provoquant la disparition de six cents exploitations dont trois cent cinquante « châteaux ». Des milliers d'hectares de terres à haute valeur viticole sont inscrits en zone d'urbanisation ou d'activités économiques dans les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et dans les plans d'occupation des sols. De nombreux vignobles sont menacés par l'exploitation de gravières ou par l'installation de grands équipements

Ces prélèvements effectués par d'autres activités au détriment des vignobles d'A.O.C. sont d'autant moins acceptables que, sauf exception, la construction d'immeubles d'habitation, d'installations économiques ou de grands équipements ne comporte pas de contraintes de localisation telles qu'ils ne puissent être implantés à l'écart des zones à vocation viticole.

Il s'avère donc essentiel de renforcer la protection des terroirs producteurs de ces vins de qualité contre les empiètements excessifs susceptibles d'être opérés par des projets d'urbanisme, des grands ouvrages linéaires ou des ouvertures de carrières.

Il revient dès lors à la collectivité nationale d'assurer une protection efficace des grands vins et de leurs terroirs au même titre qu'elle le fait pour ses monuments et sites classés ou pour les éléments de son patrimoine naturel que sont les réserves et les parcs nationaux.

Or la réglementation en vigueur relative à la protection des terroirs viticoles est à la fois hétérogène et d'une efficacité insuffisante pour assurer une réelle préservation des zones de production menacées de changement de destination.

I. — Une réglementation hétérogène qui comporte des lacunes.

La réglementation en vigueur varie selon la nature des projets susceptibles d'entraîner un changement d'affectation des vignobles de qualité.

A. — Les établissements classés.

L'article 9 de la loi relative aux établissements classés pour la protection de l'environnement prévoit que l'avis du ministre de l'Agriculture est demandé, préalablement à toute autorisation d'établissement classé, dans les communes comportant une aire de production de vins d'appellation d'origine ou limitrophe d'une telle commune et que cet avis est donné après consultation de l'Institut national des appellations des vins et eau de vie (I.N.A.O.)

Ce texte porte sur l'ensemble des aires d'appellation d'origine qu'elles soient plantées en vigne ou non, qu'elles soient aptes à produire des vins d'appellation d'origine contrôlée ou des vins délimités de qualité supérieure. La protection ainsi assurée est générale et la procédure de consultation semble très bien adaptée en l'espèce.

En moyenne, l'I.N.A.O. est saisi chaque année de cinquante dossiers (quarante-six pour l'année 1985), pour lesquels, à de très rares exceptions, l'avis de l'I.N.A.O. est suivi.

Dans ce type d'affaires, comme dans tous ceux évoqués ci-après où l'I.N.A.O. est consulté par le ministre de l'Agriculture la réponse est établie par l'Institut compte tenu des informations données par l'ingénieur conseiller technique de l'I.N.A.O. responsable, après consultation du ou des syndicats concernés.

Les services du ministère de l'Agriculture avaient suggéré en 1983 que cette procédure soit décentralisée : les dossiers auraient été soumis aux ingénieurs généraux du génie rural des eaux et forêts, chargés des

régions, qui auraient donné directement un avis au nom du ministre après avis des ingénieurs régionaux de l'I.N.A.O.

Cette solution a été écartée notamment sur intervention des organisations professionnelles agricoles par crainte que cette décentralisation ne se traduise par un certain relâchement dans la protection des vignes produisant des vins de qualité, et par une hétérogénéité des avis formulés dans chacune des régions.

B. — *Les expropriations.*

L'article 12 du décret n° 59-701 du 6 juin 1959 prévoit que l'avis du ministre de l'Agriculture doit être demandé en cas d'expropriation de parcelles plantées de vignes soumises au régime des appellations d'origine contrôlée et déclarées d'intérêt public (l'ensemble des territoires délimités produisant des vins d'A.O.C. a été classé d'intérêt public par un arrêté du 11 avril 1980).

S'il est traditionnel en la matière que le Ministère demande l'avis de l'I.N.A.O. lorsqu'il est consulté, les textes ne le prévoient cependant pas expressément.

Il faut en outre remarquer qu'en matière d'expropriation toutes les parcelles aptes à produire des vins d'appellations d'origine ne sont pas protégées puisque les textes visent uniquement les parcelles plantées de vigne et produisant des vins d'A.O.C.

En moyenne, l'I.N.A.O. est saisi chaque année d'une dizaine de dossiers. Les discussions sont souvent assez difficiles compte tenu de l'importance des travaux envisagés (notamment en milieu autoroutier). Dans toute la mesure du possible, quand l'atteinte faite au vignoble est particulièrement importante en surface ou touche des vignobles de très haute qualité, des solutions de rechange sont recherchées à la suite d'avis défavorables de l'I.N.A.O. (cf. construction du T.G.V. dans la zone de Vouvray).

C. — *Les carrières.*

Devant, d'une part les conséquences le plus souvent irréversibles pour le vignoble de l'ouverture de carrières et d'autre part l'absence totale de réglementation en la matière qui a permis la mise en place de nombreuses exploitations dans la région bordelaise, des réunions ont eu lieu à l'initiative de l'I.N.A.O. et du ministère de l'Agriculture avec les différentes administrations intéressées en 1980.

En accord avec les représentants du ministre de l'Industrie (Service des Mines) une circulaire prise sous le timbre du ministre de l'Agriculture, le 24 mars 1982, s'inspirant des dispositions en vigueur pour les expropriations et les installations classées et par référence à l'article 84

du Code minier, a prévu la consultation par les Préfets, d'une part de l'ingénieur général du Génie rural des Eaux et forêts, d'autre part du chef de mission régional intéressé de l'I.N.A.O., si la commune sur laquelle est situé le projet ou une commune limitrophe comporte une aire classée en appellation.

Il convient de signaler que le Conseil d'Etat a décidé dans un arrêt rendu le 21 février 1986 que les carrières pouvant présenter des dangers ou des risques visés à l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1976 doivent être inscrites par décret sur la liste des établissements classés.

D. — *Les documents d'urbanisme.*

La loi du 7 janvier 1983, dite loi sur la décentralisation, qui a largement modifié ce domaine du droit, répartit les compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes en matière d'élaboration des documents d'urbanisme.

Aucun texte ne prévoit expressément, actuellement, de protection des aires d'appellation d'origine dans le cadre de l'élaboration de ces documents d'urbanisme.

Les vignobles peuvent être touchés dans le cadre du ou de la :

- schéma directeur (SD) et schéma de secteur (SS) ;
- plan d'occupation des sols (P.O.S.) ;
- zone d'intervention foncière (Z.I.F.) ;
- zone d'aménagement différé (Z.A.D.) ;
- zone à urbaniser en priorité (Z.U.P.) ;
- zone d'aménagement concerté (Z.A.C.).

E. — *Les permis de construire.*

Aucune disposition législative ou réglementaire propre aux vins à appellation d'origine ne s'oppose à la délivrance d'un permis de construire sur des terrains classés en appellation d'origine.

Cependant l'article R. 111-14.1 du Code de l'urbanisme stipule 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 ».

Le Conseil d'Etat a rendu, le 21 décembre 1983, un important arrêt à ce sujet. En 1979, le maire de la commune de Frontignan s'était fondé sur l'article R. 111-14.1 susvisé pour refuser un permis de construire sur un terrain situé à 2 500 m de l'agglomération et consacré à la vigne. Le Conseil d'Etat a considéré que le refus du maire était

justifié sur la base de l'article R. 111-14.1 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 ».

Il est à noter qu'il s'agit là non pas d'une obligation pour le maire de refuser tout permis de construire dans une zone produisant un vin de qualité supérieure (expression qui recouvre pour le Conseil d'Etat l'ensemble des terroirs à appellation d'origine et non, bien évidemment, les seuls V.D.Q.S.) mais d'une simple possibilité : la décision du maire doit être très précisément motivée, notamment par la localisation du terrain, son caractère planté ou non, sa proximité par rapport à l'agglomération, sa qualité intrinsèque, par le renom de l'appellation etc.

Dans ce domaine, aucune obligation n'impose la consultation de l'I.N.A.O. pour des terrains situés dans une aire d'appellation d'origine.

Il faut cependant remarquer qu'en matière de permis de construire le vignoble d'appellation peut être indirectement protégé dans le cadre de l'élaboration des Plans d'Occupation des Sols si par exemple certains terrains sont classés dans ces derniers en zone non constructible.

F. — *Le remembrement.*

Il convient de rappeler que dès que sont décidées les opérations de remembrement, ce sont les commissions communales et départementales qui en sont plus particulièrement chargées. Dans celles-ci siègent des représentants de la D.D.A.F. qui doivent être à même par le truchement des services régionaux de l'I.N.A.O. d'informer les commissions de l'existence de terroirs viticoles d'appellation.

Le pouvoir d'appréciation des commissions s'exerce sous le contrôle du juge administratif qui veille à ce que le classement retenu tienne compte des natures de culture existant réellement à l'intérieur du périmètre de remembrement.

C'est ainsi qu'a été jugée illégale la non-crédation d'une catégorie particulière pour les vignobles dont les vins peuvent prétendre au bénéfice d'une appellation d'origine contrôlée. En revanche, une vigne ne présentant qu'une production secondaire et dont le vin n'est pas d'A.O.C. ne constitue pas une nature de culture distincte.

II. — *Le dispositif proposé.*

1. La valeur culturelle et économique des vins d'A.O.C. et la rareté des terroirs aptes à leur production justifient que ces zones soient reconnues comme des éléments du patrimoine national et déclarées, à ce titre, d'utilité publique.

2. L'expansion éventuelle et la protection des vignobles d'A.O.C. conduisent à préconiser la définition d'aires de production des vins d'appellation d'origine contrôlée comportant trois types de zones :

— les terroirs, plantés ou non, qui bénéficient déjà d'une appellation d'origine contrôlée en application d'une décision judiciaire ou d'un décret ;

— des terroirs viticoles potentiels susceptibles d'être classés en zone d'A.O.C. après exécution de travaux d'aménagement qui constitueraient les réserves foncières des grands vignobles en vue de leur extension ou de leur reconstitution ;

— des zones de protection permettant de préserver les vignobles des pollutions industrielles ou urbaines et d'éviter aux populations environnantes de subir les gênes occasionnées par la culture de la vigne.

Les terroirs viticoles potentiels et les zones de protection seraient délimités par décret pris sur proposition de l'I.N.A.O.

3. Afin d'assurer la pérennité de la vocation viticole des aires de production des vins d'A.O.C., il est proposé de soumettre à l'avis préalable du ministre de l'Agriculture, pris après consultation de l'I.N.A.O., tout projet d'urbanisme, d'aménagement, d'équipement, d'exploitation du sol ou du sous-sol dont la réalisation serait de nature à entraîner un changement de l'affectation des terroirs viticoles. Cette procédure, analogue à celle prévue à l'article 9 de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, serait applicable aux trois types de zones définies ci-dessus constituant les aires de production des vins d'A.O.C. Elle pourrait être mise en œuvre dès la publication de la présente loi dans les vignobles auxquels est attachée une A.O.C.

Il reviendra au Comité national de l'I.N.A.O. de fixer les modalités de consultation des organisations professionnelles locales et en particulier des syndicats d'appellation concernés sur les dossiers qui seront soumis à l'avis de l'institut.

4. Ce dispositif serait complété par l'institution d'une taxe acquittée en cas de changement d'affectation des terrains compris dans les aires de production des vins d'A.O.C. Le montant de cette taxe serait égal à quatre fois la valeur vénale des terrains concernés telle qu'elle est fixée par le répertoire de la valeur des terres agricoles institué par la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 ou par le barème indicatif prévu dans l'attente de la publication du répertoire précité.

Il convient de souligner que cette taxe destinée à dissuader la modification de l'usage des terroirs d'A.O.C. s'inspire, dans son principe, de la taxe sur les défrichements prévue à l'article L. 314.1 du Code forestier.

Cette taxe ne serait toutefois pas perçue lorsque le changement d'affectation des terrains compris dans les aires de production des vins d'A.O.C. serait rendu nécessaire par l'aménagement de bâtiments liés à l'exploitation viticole.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Les aires de production des vins d'appellation d'origine contrôlée définies à l'article 21 du décret-loi du 30 juillet 1935 comprennent :

— les terroirs, plantés ou non, reconnus aptes à la production des vins d'appellation d'origine contrôlée par une décision judiciaire ou par un décret en Conseil d'Etat ;

— les terroirs viticoles potentiels dont la mise en culture après aménagements éventuels pourrait donner lieu à leur classement en zone de production de vins d'appellation d'origine contrôlée ;

— des périmètres de protection constitués par les zones limitrophes des terroirs viticoles d'appellation d'origine contrôlée.

Les territoires visés aux deux alinéas ci-dessus sont délimités par décret pris sur proposition de l'Institut national des appellations d'origine des vins et eaux de vie (I.N.A.O.).

Art. 2.

Les aires de production des vins d'appellation d'origine contrôlée constituent des éléments du patrimoine national et sont déclarées d'intérêt public.

Art. 3.

Tout document d'aménagement, d'équipement ou d'urbanisme, tout projet de construction, d'exploitation du sol ou du sous-sol, tout projet d'implantation d'activités économiques dont la réalisation serait de nature à mettre fin à la destination à la production de vins d'appellation d'origine contrôlée des terroirs visés au deuxième alinéa de l'article premier de la présente loi doit comporter l'avis du ministre de l'agriculture pris après consultation de l'Institut national des appellations d'origine des vins et eaux de vie.

Art. 4.

Il est institué une taxe perçue à l'occasion du changement de la destination à la production de vins d'appellation d'origine contrôlée des terroirs visés au deuxième alinéa de l'article premier de la présente loi.

Cette taxe est acquittée par le propriétaire des terrains en cause après constatation du changement effectif de leur destination.

Cette taxe n'est toutefois pas perçue lorsque le changement d'affectation des terrains est occasionné par la construction de bâtiments à usage professionnel nécessaires à l'exploitation viticole.

L'assiette de cette taxe est constituée par la surface des terrains situés dans une aire de production des vins d'appellation d'origine contrôlée qui font l'objet d'un changement d'affectation.

Le montant de la taxe est égal à quatre fois celui de la valeur vénale des terrains concernés calculée sur la base de la valeur vénale moyenne dominante figurant au répertoire institué par l'article 25 de la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole ou au barème indicatif prévu à l'article 26 de la loi n° 80-502 précitée dans l'attente de la publication dudit répertoire.

Art. 5.

Un décret en Conseil d'Etat fixera, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi.