

Leticia A. BOURGES*
La protection du produit agricole de qualité peut-elle entraver la déperdition du territoire rural: arguments

Introduction

Il est convenable de signaler préalablement ce qu'on entend par produit de qualité.

Les travaux menés au cours du XVII^{ème} Congrès du CEDR, ont fait apparaître la difficulté de donner une définition générale de la qualité: une telle définition relèverait d'une tâche impossible se heurtant au fait qu'existent seulement des représentations de la qualité, variables historiquement et géographiquement. Suite à une analyse de droit comparé, ces travaux ont montré que deux éléments ont semblé communs à tous les pays: 1) la qualité-seuil, en dessous de laquelle un aliment n'est pas très sûr et risque fortement d'altérer la santé du consommateur; 2) la qualité conventionnelle, définie par le contrat ou les usages (qualité loyale et marchande). Ils ont remarqué aussi que seuls les pays méditerranéens, ajoutent à ces deux premières acceptions la qualité organoleptique, gustative ou esthétique qui fait qu'un produit est de qualité.¹

La Commission dans son Livre Vert sur la qualité des produits agricoles (COM(2008) 641 final) a signalé que la qualité implique de répondre aux attentes des consommateurs, c'est-à-dire qu'elle fait référence aux caractéristiques des produits – méthodes de production incluses – que les agriculteurs souhaitent mieux faire connaître et que les consommateurs souhaitent connaître.²

La doctrine systématise les caractéristiques du produit agroalimentaire par le biais de la règle des 4S: les critères de santé et sécurité, qui assurent la salubrité du produit et l'absence de risque d'intoxication ou des effets préjudiciables sur les organismes des consommateurs; et la satisfaction et le service, qui correspondent à des valeurs subjectives appréciées par le consommateur et aux conséquences positives de sa production. Les deux premiers critères correspondent à la qualité-seuil qui permettent d'accéder au marché ; ils sont déterminés par des règles juridiques, notamment le paquet hygiène et les règles d'étiquetage. Il s'agit d'une qualité ordinaire, en son absence, il n'y a même pas de produit disponible.

En revanche, les autres (satisfaction et service) correspondent à des qualités spécifiantes qui distinguent le produit et sont mis en exergue par le biais des signes distinctifs. Ces critères répondent à des questions diverses. Ils font référence aux caractéristiques particulières du produit, notamment les caractéristiques organoleptiques, qui sont mises en avant par le producteur et recherchées par les

* Dr., Secrétaire Générale, Comité Européen de Droit Rural, e-mail: bourgesla@yahoo.fr

¹ Cf. CEDR, *L'agriculture multifonctionnelle, Aspects juridiques*, L'Harmattan, Paris, 1999, notamment: Hudault, J., *Rapport de synthèse*, p.716 et s.

² Selon l'Association française de normalisation (AFNOR), la qualité est l'ensemble des propriétés et caractéristiques d'un produit ou service qui lui confère l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou implicites.

consommateurs. Ils peuvent englober des caractéristiques qui n'influent pas nécessairement sur le produit fini mais qui sont appréciées par les consommateurs et exploitées à travers les instruments de marché (marketing, information). Dans ce second groupe, on trouve les considérations autres que commerciales comme le respect de l'environnement, le commerce équitable, l'emploi des mineurs ou une tradition préservée. Ces caractéristiques autres que la santé et la sécurité du produit ont donné lieu au développement des signes de qualité. Les signes de qualité contribuent à valoriser des produits agroalimentaires³ et ainsi participent à la viabilité des espaces ruraux en termes économiques et sociaux. Les consommateurs sont toujours plus sensibles à l'authenticité et à la typicité de ces produits.

Il faut noter que le sujet est de grande importance au sein des négociations internationales, où il faut équilibrer les diverses approches : dans certains pays, la notion de qualité relève plutôt des évaluations analytiques et quantitatives que de l'appréciation qualitative.

Il est admis que la politique de qualité est devenue un élément essentiel des mesures de développement rural, et particulièrement des mesures en faveur des zones rurales défavorisées.⁴ À présent, lorsqu'on évalue la consommation ou artificialisation des sols, la défense de terres agricoles semble trouver son argument le plus fort dans les questions autour de l'environnement et la sécurité alimentaire.⁵ Cependant, vu la multifonctionnalité reconnue à l'agriculture et les externalités positives attribuables aux produits de qualité, il semble que ce type de production pourrait donner quelques arguments en plus et de poids à la défense de certaines terres agricoles.

Cependant, par les limites de ce rapport, il convient d'aborder le sujet par la seule référence aux produits agricoles à destination alimentaire sous appellation d'origine protégée (AOP).

Le règlement européen relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles (UE 1151/12), considère qu'une appellation d'origine protégée (AOP) identifie un produit comme étant originaire d'un lieu déterminé, d'une région, ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, dont la qualité ou les caractéristiques sont dues essentiellement ou exclusivement au milieu géographique comprenant les facteurs naturels et humains.

Depuis cette perspective, nous pouvons décortiquer les arguments qui, fondés sur les facteurs constituant les produits agricoles à destination alimentaire sous signe d'appellation d'origine protégée (AOP), pourraient servir à la défense de leur espace de production. Ces produits répondent à un facteur géographique et à un facteur humain.

³ Nous retenons la qualité en tant qu'ensemble de caractéristiques qui répondent à des obligations, soit conventionnelles ou légales, ou aux attentes des consommateurs (impliquées dans la dénomination commerciale du produit ou par une remarque particulière ou un signe de qualité – étant celles-ci plus en relation avec les caractéristiques organoleptiques).

⁴Cf. CEDR, *L'agriculture multifonctionnelle, Aspects juridiques*, L'Harmattan, Paris, 1999, notamment: Hudault, J., *Rapport de synthèse*, p.716 et s.

⁵ V. FAO, *The state of the World's land and water resources for food and agriculture (SOLAW)*, 2011 : la terre et les eaux, et leurs utilisations sont clés pour l'amélioration de la sécurité alimentaire à travers le monde. L'agriculture et les pâturages utilisent 30% de la terre mondiale. Il est largement reconnu qu'une bonne gestion peut permettre à l'agriculture de générer des externalités positives vitales. V. UNCD, *Zero net land degradation*, 2012.

Dans une première partie, nous nous centrons sur le facteur géographique, identifié comme un élément passif, puisqu'on y trouve des outils législatifs valables et perfectibles, ainsi que la jurisprudence française qui met en évidence des valeurs sociales évolutives. Dans une deuxième partie, nous analyserons comment le facteur humain est un élément actif dans la construction de cet espace de production et dans sa défense.

1. La protection du facteur géographique des AOP : législation et jurisprudence.

La législation a prévu plusieurs outils afin de préserver expressément les zones de production des produits sous AOP (appellation d'origine protégée). Ils sont valables et ils sont, bien entendu, perfectibles.

En France, tant le code rural que le code de l'urbanisme reconnaissent des outils pour la protection de ces zones de production spéciale afin de les préserver de l'avancée de l'urbanisme. Dès lors que ces zones sont concernées, certaines exigences procédurales sont mises en place.

Malgré le fait que l'agriculture est une intervention hostile sur l'environnement naturel, une production AOP modèle le paysage d'une façon appréciée tant par les gens locaux que par les citoyens urbains. Ainsi, les éoliennes sont généralement considérées comme une installation perturbante du paysage. La jurisprudence aborde l'organisation du territoire et elle progresse en fonction de la perception sociale.

1.1. Le frein à l'urbanisme en zones rurales fondé sur une production agricole particulière.

La société est alarmée par les statistiques concernant la consommation des espaces ruraux. La question oppose deux problèmes : l'artificialisation des sols et la mobilisation du foncier pour répondre aux besoins d'habitation.

La loi n°2010-874 de modernisation de l'agriculture a créé les commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA), afin de freiner l'artificialisation et la consommation des terres agricoles par l'urbanisation. La commission intervient soit lors de l'élaboration soit à la révision des documents d'urbanisme ou à l'occasion des projets non couverts par un tel document. L'efficacité de son intervention est conditionnée par le champ du caractère obligatoire de sa consultation. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, prévoit de changer la dénomination des commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA); elles seront désormais nommées Commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) (art.12 du projet). Ces commissions conservent une compétence consultative. Elles sont consultées sur toute question relative à la régression des surfaces naturelles, agricoles ou forestières et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de cet espace.

En 2013, l'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles⁶ a été mis en place avec pour mission d'élaborer des outils pertinents pour mesurer le

⁶ Arrêté du 26 février 2013 portant nomination à l'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles, JORF n°0057 du 8 mars 2013 page 4215.

changement de destination des espaces agricoles et d'homologuer des indicateurs d'évolution. La consommation des sols devient chiffrée dans les documents d'urbanisme, en vue de remédier à l'étalement urbain.

Les règles d'urbanisme prévoient la prise en compte de l'espace rural et essaient ainsi de limiter son propre espace. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) ont pour objet d'éviter toute nouvelle urbanisation dispersée dans les espaces déclarés paysagers. Le but est de garantir le caractère naturel et paysager de sites remarquables comme leur valeur patrimoniale. Toute extension des parties urbanisées doit s'effectuer en suivant la continuité avec le bâti existant et dans le cadre d'un développement modéré, respectueux de l'environnement ainsi que des espaces paysagers agricoles⁷. Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer l'équilibre dans l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels (art.L.121-1 c.urb.).

Le code de l'urbanisme dans son article R111-14 établit qu'un projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, s'il est de nature, par sa localisation ou sa destination, à compromettre les activités agricoles ou forestières, notamment en raison de la valeur agronomique des sols, de structures agricoles, de l'existence de terrains faisant l'objet d'une délimitation au titre d'une appellation d'origine contrôlée ou d'une indication géographique protégée. Aux mêmes effets sont soumises les constructions qui, par leur situation, leurs dimensions ou leur esthétique, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites et aux paysages naturels (art. R111-21 c.urb.). Ces prescriptions sont une spécification d'une autre précédente, plus générale, concernant ce qui peut compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site (art. R111-4 c.urb.).

Dans la même perspective, le code rural a prévu le classement des zones agricoles protégées (art.L112-2 c.rur.) pour les zones dont la préservation présente un intérêt général en raison de la qualité de leur production. La délimitation est faite par arrêté préfectoral pris sur proposition du conseil municipal des communes intéressées ou de la collectivité compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de schéma de cohérence territoriale, et après l'avis de la chambre de l'agriculture, de l'INAO (Institut national de l'origine et de la qualité) et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture, et une enquête publique. Il est intéressant qu'il soit reconnu une sorte de droit de véto à la chambre de l'agriculture et à la commission départementale d'orientation de l'agriculture. Le changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une zone agricole protégée doit être soumis à leur avis. Un avis défavorable exige une décision motivée du préfet pour imposer le changement. Il est regrettable que l'avis de l'INAO n'ait pas une considération plus prépondérante.

Il faut noter que le code de l'urbanisme prévoit la création des secteurs sauvegardés, lorsqu'ils présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles. L'acte qui crée le secteur sauvegardé prescrit l'élaboration d'un plan de

⁷ V. : Cour Administrative d'appel de Versailles, 2^{ème} ch., du 7 juin 2012, req. N°10VE04008.

sauvegarde et de mise en valeur qui doit être compatible avec le projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme, lorsqu'il existe. Cet instrument paraît parfaitement adaptable à la protection d'une zone d'AOP, notamment par la protection qu'il pourrait apporter au paysage ainsi créé.

Il est prévu une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, dont les périmètres d'intervention sont délimités par le département. Cette délimitation est concertée et elle a besoin préalablement de l'avis de la chambre départementale d'agriculture et d'une enquête publique. La chambre devra intervenir aussi lors d'une modification du périmètre. Dans un sens de cohérence, lesdits périmètres doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale existant (art. L.141-1 c.urb.). Dans ces périmètres, on peut encore établir un plan d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion, destinés à favoriser l'exploitation agricole ; et le département, une collectivité territoriale ou certains établissements publics avec son accord peuvent acquérir des terrains (sous certaines conditions, art. L143-3 c.urb.) en vue de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et afin de réaliser les objectifs définis par le programme d'action.

Le code rural contient des règles très importantes pour la conservation des zones de production AOP. Les aires de production délimitées sont protégées par l'article L643-4 du code rural ; il est établi que tout organisme de défense et de gestion d'une appellation d'origine peut saisir l'autorité administrative compétente s'il estime que le contenu d'un document d'aménagement ou d'urbanisme en cours d'élaboration ou un projet déterminé est de nature à porter atteinte à l'aire ou aux conditions de production, à la qualité ou à l'image du produit d'appellation. Cependant, cette démarche est soumise à l'obtention d'un avis du ministre chargé de l'agriculture qui doit être rendu après consultation de l'INAO. Mais, cet avis, n'est pas contraignant pour l'autorité compétente pour laquelle il suffit de motiver sa décision.

L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) est consulté aussi à l'occasion de l'autorisation d'une installation classée pour l'environnement, lorsqu'elle est projetée dans les communes comportant une aire de production d'un produit d'appellation d'origine et les communes limitrophes (art. L643-5 c.rur., art. L512-1 et s. c.environ.).

Le projet de cette loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, prévoit la participation de l'INAO avec voix délibérative, à la réunion de la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) lorsqu'on examine un projet ou un document d'aménagement ou d'urbanisme ayant pour conséquence une réduction de surfaces portant des productions sous signe d'identification de la qualité et de l'origine. Cette disposition sera en accord avec la volonté de préserver les territoires délimités comme zones de production, justification valable pour rejeter un projet (art.R111-14 c.urb.). Lorsque la réduction de la surface de ces terres compromet la viabilité de la production concernée, l'avis favorable de la Commission est déterminant à l'approbation d'un tel projet ou document, (art. L112-1-1 c.rur.). La Commission est spécifiquement tenue de donner son avis lorsqu'il s'agit de la protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard (art. L145-3 c.urb.).

La législation française semble avoir pris la voie d'une approche intégrative de la politique de l'urbanisme. Il nous semble que les prévisions du code de l'urbanisme ne

constituent pas une invasion ou prédominance de l'urbanisme sur le domaine du droit rural. Elles démontrent plutôt la transversalité de ce dernier et leur besoin de prendre en compte du rural et de respecter l'espace propre à l'activité agricole. Cette démarche est légitime dans le but de freiner l'étalement de l'urbanisme et de préserver les zones soutenant un intérêt général. La prise en compte d'une production particulière comme celle bénéficiant d'un AOP (art. R111-14 c.urb.) montre la possible prééminence de l'agriculture. Dans cette perspective, il serait souhaitable que l'autorité reconnue, dans la pratique, aux avis de l'INAO soit aussi traduite dans les textes législatifs.

Les enjeux de délimitation ont pour but d'assurer leur propre champ d'application spécifique. De surcroît, il est nécessaire que certaines définitions soient partagées, puisqu'il faut une coïncidence sur ce qu'on entend par espace rural ou par espace urbain afin de faciliter les interactions entre les différents corps de règles. Il est clair que l'interaction entre les deux domaines se présente dans les zones périmètres, par rapport tant aux métropoles qu'aux autres centres habités. Ces considérations n'empêchent pas d'envisager une coordination harmonieuse de zones urbaines et rurales afin d'assurer le développement et le respect mutuels et intégratifs (v. Rapport 2013 SAF – Société Agriculteurs de France).

1.2. La jurisprudence sur l'avancée des structures éoliennes: quel territoire désigne-t-elle?

Il est certain que, comme déjà dit, l'agriculture constitue une intervention hostile de l'homme sur l'environnement. Maintenant, on considère que certaines interventions relatives aux installations apportant un considérable progrès (autoroutes, éoliennes, lignes à haute tension), sont capables de provoquer des nuisances et d'avoir une influence préjudiciable sur le paysage et l'environnement. Analyser la réaction jurisprudentielle par rapport à plusieurs installations de ce type pourrait facilement déborder notre sujet. Nous avons préféré choisir trois affaires concernant l'évaluation des parcs éoliens,⁸ en raison des conceptions et des notions qu'on peut y dégager.

Les propriétaires d'une demeure du XVIII^{ème} siècle, classée monument historique, se sont retrouvés entourés d'éoliennes installées dans deux sites voisins de la propriété au Nord-Pas-de-Calais. Le TGI de Montpellier a condamné La Compagnie du

⁸ Il faut signaler qu'il est fréquent que ce type d'affaire se résolve par une indemnisation. Ce mode de résolution du conflit ne change pas la nature nuisible de l'infrastructure en cause, mais il ouvre la porte à quelques interrogations, qui excèdent ce siècle mais qui méritent d'être évoquées: (a) Quelle valeur attribuer à une décision favorable à l'installation de l'infrastructure de l'autorité délibérative dans un système républicain? (b) Quelle valeur attribuer à la résolution citoyenne d'affrontement? (L'installation d'un parc éolien comporte une certaine résistance. Le village de Ferrières-Poussarou, 60 habitants, dans l'Hérault, est le scénario d'un fort mouvement d'opposition de riverains à un projet local. Les participants de ce mouvement se qualifient comme nimby (acronyme de Not in My Back Yard, pas dans mon arrière-cour) et font une défense acharnée de leur bien-être sensoriel (audition, visuel – notamment par rapport au paysage).) (c) Qui détermine l'intérêt général prépondérant? (d) Est-il légitime d'imposer une indemnisation préalable à l'installation? (e) Quelle marge de manœuvre d'action reste-t-il aux personnes face aux nuisances? après une indemnisation préalable ou lorsque l'infrastructure est postérieure à son arrivée au territoire?

Vent, appartenant au groupe GDF-Suez, à démolir 10 de ses éoliennes dans un délai de quatre mois, après quoi une amende par jour de retard et par éolienne sera exigée. Le tribunal a aussi décidé d'une indemnisation pour le préjudice subi depuis la date de mise en service du parc éolien. Le tribunal n'a pas pris directement en compte le caractère historique de la propriété en question, mais il a reconnu que l'installation en cause allait à l'encontre d'un projet de création d'une résidence de luxe voulant maintenir un cadre typiquement dix-huitième siècle, ce qui constitue un préjudice supplémentaire d'ordre moral et une perte de chance de clientèle.

Le tribunal a fait son analyse à partir du respect des droits d'autrui et de la conservation du milieu rural. Pour concrétiser son analyse, il a retenu les critères de nuisances tangibles:⁹ un préjudice esthétique de dégradation de l'environnement résultant d'une dénaturaison totale d'un paysage bucolique et champêtre; un préjudice auditif dû au ronronnement et sifflement des éoliennes en permanence obligeant à des mesures de protection élémentaires contre le bruit et créant un trouble sanitaire reconnu par l'académie nationale de médecine;¹⁰ un préjudice d'atteinte à la vue dû au clignotement de flashes blancs ou rouges toutes les deux secondes, de jour et de nuit, fatigant les yeux et créant une tension nerveuse. Les préjudices ainsi établis l'ont conduit à établir que le caractère tout à fait inhabituel, permanent et rapidement insupportable crée un préjudice dépassant les inconvénients normaux de voisinage, constituant une violation du droit de propriété. Le tribunal établit ainsi les limites des inconvénients de voisinage dans le cadre du droit de propriété, et en même temps il manifeste une vision anthropocentriste faisant prévaloir la santé physique et psychologique des personnes.

L'arrêt a été très commenté, mettant en évidence la restitution de la vue perturbée d'un château à son état précédent. Cependant, la vraie valeur de l'affaire réside dans d'autres considérations sous-jacentes, qui sont beaucoup plus intéressantes dans une perspective juridique. Les considérations sur le droit de la propriété, la fonction sociale de la terre et la caractérisation de l'intérêt général s'entrecroisent dans l'arrêt commenté.

Les préoccupations environnementales et notamment énergétiques justifient le développement de sources d'énergie autres que fossiles. Il existe donc un intérêt général à les développer. Comme il existe un intérêt général afin d'assurer que les terres agricoles soient destinées à la production des produits à finalité alimentaire (le présent travail se dispense d'analyser les questions autour de la régulation de marché qu'impose une jachère). La fonction sociale de la terre a été pensée dans ce sens. Il y a une certaine obligation de produire lorsqu'on est en possession d'un bien productif. Les évolutions sur l'intérêt général concernant les questions environnementales poussent à s'interroger sur la possibilité d'élargir cette fonction sociale de la terre, pour qu'elle inclue aussi l'accueil d'infrastructures pertinentes à l'environnement, comme les éoliennes.

L'instance judiciaire de Montpellier a dû évaluer le conflit que supposait l'installation des éoliennes sur une zone déterminée. Le tribunal ne s'est pas plongé dans l'analyse d'un intérêt général sectoriel. Dans son analyse, mettant en exergue les

⁹ V. art. R111-2 et s. c.urb.

¹⁰ Selon le rapport du 14 mars 2004, visé dans le jugement rendu le 4 février 2010 entre les consorts Benet et la Compagnie du Vent et versé aux débats.

nuisances que l'installation en cause provoque chez les hommes, en réalité, il a dépassé l'évaluation d'un intérêt général sectoriel, autrement dit, à l'égard de l'environnement. Il adopte un fondement anthropologique qui vise à préserver le bien-être et la santé de l'homme voisin. Dans son analyse, le tribunal, en certaine manière, montre les limites de l'intérêt général sectoriel (environnement) et nous permet de distinguer qu'il admet une classification sous-jacente de l'intérêt général.

Pour compléter ce raisonnement, il faut signaler que le tribunal complète l'analyse sur la protection de ce que représente l'espace rural : un paysage bucolique et champêtre qui contribue à la détente et à la santé psychologique des personnes. Une telle défense de ces valeurs manifeste un projet de société qui est enfin l'intérêt général suprême.

En définitive, le tribunal a dû aborder la confrontation homme-progrès. De son analyse, on peut déduire que la protection de la santé des voisins d'un tel parc, ne signifie pas que la question environnementale concernant la production d'énergie de ressources renouvelables ne fasse pas partie du projet de société. Le message final est que toute infrastructure, bien que répondant à la protection ou à la réalisation d'un intérêt commun, ne doit pas se faire au détriment de l'homme. Si les installations d'éoliennes causent un tel préjudice, il n'implique pas de mettre en cause cette technologie, sinon juste son emplacement.

L'arrêt du TGI de Montpellier commenté, qui rappelle une image idéaliste du paysage agricole, semble présenter une évolution sociale sur le paysage à défendre. Auparavant, en général, les plaintes contre l'installation des éoliennes ont difficilement obtenu des résolutions favorables. Ces résolutions se sont développées à partir de l'analyse d'impact de l'installation en cause et se sont fondées sur une proportionnalité des nuisances provoquées.

Un arrêt a mis en exergue la valeur de l'étude d'impact pour pouvoir évaluer de manière précise l'installation en cause. Dans le Calvados, un groupe de voisins a demandé l'annulation de l'arrêté du 7 février 2010, par lequel le préfet du Calvados avait accordé un permis de construire pour la réalisation de trois éoliennes et d'un poste de livraison sur trois parcelles situées à Rubercy.¹¹ Néanmoins, avant de s'employer à la résolution du fonds, le tribunal a délimité le droit de plainte et a identifié, parmi une pléiade de requérants, lesquels justifiaient un intérêt à agir contre l'arrêté litigieux.

Il est important qu'un projet de construction de cette nature soit accompagné d'une étude d'impact, avec un complément paysager et écologique afin de pouvoir apprécier l'insertion et l'impact visuel du projet dans son environnement proche et lointain, notamment par rapport aux constructions avoisinantes¹². Le tribunal a indiqué

¹¹ Tribunal Administratif de Caen, req. n°1200736-1200743-1202476-1202496, du 3 octobre 2013.

¹² Art. R.431-10 c.urb. V. : Cour Administrative d'Appel de Marseille, 2^{ème} ch., arrêt du 14 décembre 2011, req. N°09MA03342. La Cour n'a pas accueilli une demande de condamnation en réparation des préjudices susceptibles d'entraîner la diminution de la valeur vénale de l'immeuble et des troubles de voisinage dans une mesure telle que les conditions d'habitation s'en trouveraient sensiblement modifiées. Elle a constaté que l'environnement existant avant les travaux litigieux était déjà très dégradé (autoroute, route départementale, nombreuses lignes électriques à haute tension, un aéroport et une station d'épuration). Ainsi les nouveaux travaux

que le but des documents à présenter est de permettre d'apprécier l'impact sur les constructions les plus proches, par conséquent, ils doivent être honnêtes, loyaux et complets pour qu'ils remplissent leur fonction d'information. Le tribunal critique le fait que les documents photographiques ont été pris à des distances considérables, qui ne permettaient pas d'apprécier l'impact visuel depuis une moindre distance. De telles insuffisances de l'étude d'impact sont de nature à entacher d'illégalité l'arrêté préfectoral.

Dans une autre affaire, le tribunal a délimité le degré d'incidence d'une installation pour qu'elle soit déclarée inadmissible ainsi que la nécessité de prendre en compte tous les éléments déjà existants afin d'évaluer cette incidence.

La Cour Administrative d'Appel de Marseille,¹³ a accepté l'installation d'un parc éolien, en tant qu'il était construit sur un terrain communal situé hors de la zone d'appellation, en espèce Cru Minervois. La Cour a mésestimé aussi l'invocation de la valeur agronomique des sols. La proximité ne peut pas être la seule circonstance pour refuser un tel projet, dès lors que ni la nature ni le fonctionnement des installations n'est susceptible de compromettre ou d'altérer des activités agricoles, ou d'affecter la pérennité des vignes. Dans ce sens, il est reconnu que ce type d'installation a des effets directs sur la faune et la flore et des incidences inévitables, prévisibles et attendues ; mais en tant qu'il n'entraînerait pas un bouleversement de l'environnement naturel et une mutation des comportements de la faune susceptible d'altérer gravement les caractéristiques naturelles de l'environnement en cause, autrement dit, qu'il ne dénature ou ne porte atteinte d'une façon disproportionnée à l'intérêt de l'environnement d'accueil, l'autorisation d'un tel projet peut être acceptée.

En outre, la Cour a limité la considération du paysage, et s'est lancée dans l'analyse globale du paysage. Selon ses considérations, la perception de plusieurs points, éloignés d'un parc éolien, ne perturbe pas le paysage lorsque le parc côtoie une ligne à haute tension préexistante.

Il résulte à l'évidence que deux approches s'affrontent dans la jurisprudence : garder le caractère paysager des zones rurales ou accepter leur instrumentalisation dans la production d'autres biens qui intéressent la société comme l'énergie éolienne. Pour le moment, les arguments différents ont forcé des décisions qui semblent parfois contradictoires. En définitive, ces sont les considérations sociales qui détermineront le développement de l'ensemble des arguments.

2. Le facteur humain des AOP: tradition et savoir-faire

Les appellations d'origine protégées (AOP) constituent un outil de marché, destiné à mettre en valeur le savoir-faire d'une communauté, en plus du lien du produit avec le sol.

Le savoir-faire évoqué a une relation directe avec les traditions d'une communauté. Ces traditions sont très appréciées en Europe et elles commencent à être mises en valeur dans d'autres pays de cultures très anciennes. La mondialisation a

n'étaient pas de nature à occasionner au requérante un préjudice anormal et spécial, susceptible d'ouvrir droit à indemnisation.

¹³ Cour Administrative d'Appel de Marseille, req. N°07MA00756, du 15 janvier 2010.

donné lieu à la défense des traditions, et dans ce contexte ces productions traditionnelles trouvent un autre argument valable de protection.

2.1. Au niveau européen: la communauté productrice berceau de tradition et garante de qualité.

Dans l'optique du Parlement européen, les produits européens de qualité constituent un patrimoine culturel et gastronomique vivant de l'Union.¹⁴

À partir des dernières crises et l'augmentation des flux commerciaux, l'amélioration de la compétitivité est vue comme un élément essentiel pour assurer la viabilité des entreprises agricoles. La politique de qualité va dans ce sens, elle vise à consolider le savoir-faire européen et ainsi à améliorer la valeur ajoutée européenne qui s'appuie sur la qualité, la sécurité alimentaire et le respect de l'environnement.

Le système de qualité identifie deux signes en relation avec le territoire : l'appellation d'origine, l'indication géographique. Le règlement européen relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles (UE 1151/12), considère qu'une appellation d'origine protégée (AOP) identifie un produit comme étant originaire d'un lieu déterminé, d'une région, ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, dont la qualité ou les caractéristiques sont dues essentiellement ou exclusivement au milieu géographique, comprenant les facteurs naturels et humains. Les indications géographiques protégées (IGP) exigent qu'une qualité déterminée ou une autre propriété puisse être attribuée essentiellement à son origine géographique.

Le règlement aborde la protection de ces signes (AOP et IGP) en tant que droit de propriété intellectuelle et en tant qu'outil de marché. L'objectif est de protéger, d'une part, les producteurs par une concurrence loyale et le respect des droits de propriété intellectuelle et, d'autre part, les consommateurs en leur assurant une information fiable à l'égard des produits. Ledit texte établit que les mesures énoncées visent à promouvoir les activités agricoles et de transformation, ainsi que les modes de production associés à des produits de haute qualité, et contribuent ainsi à la mise en œuvre des objectifs de la politique de développement rural.

Il n'y a pas de référence expresse à la protection de ce territoire, malgré la reconnaissance de la plus-value que l'exploitation d'une telle dénomination pourrait entraîner.

Pour suivre notre ligne, nous nous limitons aux AOP. Ici, nous sommes confrontés à un produit qui tire ses notes distinctives du territoire et du savoir-faire humain. Dans le domaine de la qualité des produits agroalimentaires, le rapport entre le produit et sa région d'origine est établi à travers le concept de typicité.¹⁵ Le

¹⁴ Commission de l'Agriculture et du développement rural (Parlement européen), Giancarlo Scottà (Rapporteur), *Rapport sur la politique de qualité des produits agricoles : quelle stratégie adopter ?* (2009/2015(INI)), point C.

¹⁵ Lorvellec, Louis: *Ecrits de droit rural et agroalimentaire*, Paris, Dalloz, 2002, La protection internationale des appellations d'origine contrôlées, p.389 : "la CJ (CJ, 20 février 1975, Commission/Allemagne, aff. *Sekt* et *Weinbrand*, §18) considère que le fait pour un État membre de réserver une indication de provenance à des produits dont les caractères ne sont pas liés à l'origine géographique est une mesure arbitraire et injustifiée.

rattachement du produit au terroir emporte des avantages économiques remarquables qui dépassent la simple production. Les activités de loisirs sont en large mesure déterminées par ce type de produits (par ex. les routes du vin ou d'un produit en particulier) mais aussi toutes les activités liées à la production, comme le conditionnement.

Le facteur humain est l'autre pilier de tout produit de qualité. Il s'identifie dans la collectivité productrice qui se manifeste par un savoir-faire construit dans la tradition. Par conséquent, la protection de cette tradition peut contribuer à la protection de la zone de production d'un produit. La collectivité productrice est la titulaire de la dénomination, et la responsable de la réputation du produit. Le produit contribue à sa survie. L'importance du territoire, en tant qu'unité de soutien de cette collectivité et du produit sous signe de qualité, a été relevée par la Cour. Les juges¹⁶ ont reconnu que le conditionnement en zone de production est convenable parce qu'il assure la sécurité sanitaire et l'authenticité du produit. La communauté productrice acquiert un rôle de garante ultime du produit et assume, pleinement et collectivement, la responsabilité.

L'invocation de la typicité, plus liée au territoire, la tradition ou le caractère culturel d'un produit, ceux-ci davantage liés au facteur humain, d'un produit sont, en définitive, la traduction de la relation légitime entre les produits et le territoire¹⁷ d'une part, la matérialisation d'une culture d'autre part. L'identification d'une valeur culturelle dans le produit permet d'aborder, d'un autre angle, la défense de son territoire producteur en raison de son caractère non fongible (impossibilité de déplacer la production).

L'identification des produits de qualité est un instrument utile pour protéger la culture et contribuer au développement de zones rurales et comme tel a été utilisé par plusieurs pays, comme la Chine ou l'Inde. Ces démarches ailleurs ont contribué à l'affirmation des signes de qualité dans le domaine international. Mais avec une culture similaire à celle française, la démarche italienne mérite d'être signalée. L'Italie a adopté une approche intégrative et s'est engagée dans la défense de son patrimoine gastronomique typique, en plus de l'élaboration des listes de produits traditionnels.¹⁸ Le décret 173/98¹⁹ prévoit la défense et la promotion de la production agroalimentaire italienne typique, ainsi que la création d'un comité auprès de la Présidence du Conseil des ministres, afin d'augmenter les capacités concurrentielles du système

¹⁶ CJ, arrêt du 16 mai 2000, Belgique c/Espagne, aff. C-388-95, *Rioja II*, Rec. 2000 page I-03123. CJ, arrêt du 20 mai 2003, Consorzio del Prosciutto di Parma et Saluminificio S. Rita SpA c/ Asda Stores Ltd et Hygrade Ltd., demande de décision préjudicielle: house of Lords – Royaume-Uni, aff. C-108/01, *Prosciutto di Parma*, Rec. 2003 page I-05121. CJ, arrêt du 20 mai 2003, Ravil SARL c/ Bellon import SARL et Biraghi SpA, aff. C-469/00, *Grana Padano*, Rec. 2003 page I-05053.

¹⁷ Massart, Alfredo, *La problemática jurídica ... op.cit.*, p. 46.

¹⁸ En Italie, le décret ministériel N°350/99, dans son article 8, reconnaît le produit traditionnel lorsque les techniques d'élaboration, de conservation, et d'affinage se sont consolidées dans le temps durant une période supérieure à 25 ans. Le Ministère de la politique agricole a entrepris, sous la pression des régions, l'élaboration des listes et des registres des produits traditionnels.

¹⁹ D.lgs. du 30 avril 1998 n.173, dispositions pour contenir les coûts de production et pour renforcer les structures des entreprises agricoles, selon l'article 55, c. 14 et 15, de la loi 27 décembre 1997, n.449, Gazz. Uff. N.129 du 5 juin 1998, art. 8.

agroalimentaire national au sein d'un programme intégré pour valoriser le patrimoine culturel, artisanal et touristique national. Le comité est chargé de l'élaboration d'un guide technique pour classer les produits typiques comportant des caractéristiques traditionnelles pour chaque région de l'Italie en vue de construire un Atlas général du patrimoine gastronomique, s'intégrant dans les références du patrimoine culturel, artisanal et touristique.

Si pour les produits sous signe de qualité, en particulier ceux qui méritent une appellation d'origine contrôlée, il est bien reconnu un lien avec la zone de production, les politiques de qualité et les législations pertinentes restent néanmoins centrées sur le produit sans porter beaucoup d'attention sur le territoire de support. Une clause d'exception urbanistique de territoire de qualité, à la manière d'une clause d'exception des règles d'hygiène pour les produits traditionnels, n'est pas prévue. Pourtant, il serait aussi possible qu'une telle clause prenne comme fondement la protection d'une tradition productive.

2.2. Au niveau international: l'agriculture et la culture

La production agroalimentaire en tant que partie du patrimoine culturel est largement accueillie. Le caractère culturel et les particularités de la production de qualité offrent un argument permettant de renforcer la défense de ses terres de production qui constituent le soutien indispensable pour le développement de ce patrimoine. Certains documents ouvrent la voie dans ce sens.

La Charte européenne de l'espace rural issue du Conseil de l'Europe²⁰ confirme que le patrimoine culturel des régions rurales européennes est aussi riche que varié (considér. n°5).

D'autre part, sous prétexte d'un nouvel ordre mondial, la diversité culturelle et l'identité nationale ont trouvé un nouvel élan. La Convention pour la protection du patrimoine culturel et naturel mondial²¹ est basée sur le principe de l'importance universelle du patrimoine culturel pour tous les peuples de la planète, et par conséquent, toute perte contribue à l'appauvrissement des nations. L'article 2 de la Convention sur le patrimoine culturel immatériel,²² définit le patrimoine culturel

²⁰ Texte adopté par l'Assemblée parlementaire le 23 avril 1996 (11e séance).

²¹ 16 novembre 1972.

²² Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, Paris, le 3 novembre 2003, 32^{ème} session de la Conférence générale. Le texte entend par sauvegarde les mesures visant à assurer la viabilité du patrimoine culturel immatériel, y compris l'identification, la documentation, la recherche, la préservation, la protection, la promotion, la mise en valeur, la transmission, essentiellement par l'éducation formelle et non formelle, ainsi que la revitalisation des différents aspects de ce patrimoine. L'antécédent de la définition on le trouve dans le Plan d'action approuvé par la Table ronde internationale sur le patrimoine culturel immatériel - définitions opérationnelles, organisée par l'UNESCO (14-17 mars 2001, Turin, Italie), et examiné par le Conseil exécutif à sa 161^{ème} session et la Conférence générale à sa 31^{ème} session, qui avait défini le patrimoine culturel immatériel comme étant les processus acquis par les peuples ainsi que les savoirs, les compétences et la créativité dont ils sont les héritiers et qu'ils développent, les produits qu'ils créent et les ressources, espaces et autres dimensions du cadre social et naturel nécessaires à leur durabilité ; ces processus inspirent aux communautés vivantes

immatériel comme étant les pratiques [...], expressions, connaissances et savoir-faire [...] que les communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel. Ce patrimoine culturel immatériel, transmis de génération en génération, est recréé en permanence par les communautés et groupes en fonction de leur milieu, de leur interaction avec la nature et de leur histoire, et leur procure un sentiment d'identité et de continuité, contribuant ainsi à promouvoir le respect de la diversité culturelle et la créativité humaine.

La France a fait un pas en avant et a accédé à la reconnaissance du repas gastronomique des Français comme patrimoine immatériel de l'UNESCO, à la fin de 2010. Les experts du comité intergouvernemental de l'UNESCO ont évoqué l'achat de bons produits, et dans cette catégorie les produits de terroir sont au premier rang. Le même chemin a été parcouru avec succès par la diète méditerranéenne, concernant l'Espagne, la Grèce, l'Italie et le Maroc, ces pays reconnaissent un fort attachement territorial à la production agroalimentaire.

Finalement, la préservation de ce territoire riche en production agroalimentaire de qualité peut trouver des instruments dans la politique de développement rural et de cohésion économique et sociale.²³ La combinaison de divers instruments permet de consolider le principe de qualité et les valeurs réalisées par l'agriculture.

La gestion de la production sous signe de qualité sert à revaloriser et à revitaliser les zones de production en termes économiques, avec un résultat positif en termes de développement et de cohésion. Les politiques de cohésion visent un certain équilibre des composantes territoriales, les paysages, la conservation de la biodiversité, la protection des ressources naturelles, la qualité de vie, la diversification d'activités économiques, assurant la survie du monde agricole et l'efficacité économique du secteur permettant aux acteurs de mener leur vie dans des conditions acceptables. La cohésion a pour objectifs la réduction des disparités, l'amélioration de la cohérence des politiques sectorielles avec impact territorial et le renforcement de l'intégration territoriale, par le biais de la promotion de la coopération et une meilleure utilisation de l'espace géographique. Le grand défi est la coordination entre la protection du territoire par des raisons soit naturelles soit agricoles et l'expansion de l'urbanisation. Il faut toujours rappeler que la viabilité du secteur agricole contribue à maintenir un certain équilibre démographique.

Tant au niveau européen qu'au niveau international, l'agriculture a été reconnue comme la colonne structurelle du territoire. Les zones prospères de production de produits de qualité se placent comme des modèles de développement rural et de revalorisation de la production. Cette production exprime et exploite le potentiel du territoire en harmonie avec l'environnement, donne lieu à un aménagement du paysage que est source de revenus. Elle est une démonstration visible de la multifonctionnalité de l'agriculture.

un sentiment de continuité par rapport aux générations qui les ont précédées et revêtent une importance cruciale pour l'identité culturelle ainsi que la sauvegarde de la diversité culturelle et de la créativité de l'humanité.

²³ Cf. Commission, *Libre vert, La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable – accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne*, du 10 novembre 2010, COM(2010) 629 final.

3. Conclusion

Le but a été de décortiquer les arguments qui, fondés sur les facteurs constituant les produits agricoles à destination alimentaire sous signe d'appellation d'origine protégée (AOP), pourraient servir à la défense de leur espace de production. Ces produits répondent à un facteur géographique et à un facteur humain.

Le facteur géographique peut être identifié comme un élément passif, et pour sa défense on dispose des outils législatifs valables mais encore perfectibles. Il serait envisageable de renforcer l'intervention des organismes comme l'INAO (Institut national de l'origine et de la qualité). La jurisprudence est toujours intéressante en tant qu'elle met en évidence des valeurs sociales évolutives. Le facteur humain peut être analysé comme un élément actif. Dans ces zones de production, l'harmonie entre la protection de la zone de production et l'expansion de l'urbanisme se fonde sur l'action de la communauté productrice, démontrant la valeur du travail collectif et du consensus sur un projet de société. Ce facteur est aussi envisagé comme objet de protection en raison de sa valeur culturelle.

La production de qualité est sans doute l'exemple le plus accompli de la multifonctionnalité de l'agriculture et elle est une vitrine de la capacité de l'agriculture à produire des externalités positives.

La politique européenne de qualité des produits agroalimentaires vise de manière indirecte la protection de ses zones de production. La mise en valeur de la qualité des produits par des signes distinctifs dans le cadre de la politique agricole commune, vise à favoriser la réputation desdits produits et à contribuer au développement rural de certaines zones et communautés. Bien que les textes s'abstiennent de régler le sujet, la protection d'une telle production implique aussi la protection de sa zone de production, car elle est un de ses piliers essentiels.

Les diverses crises alimentaires et économiques et la demande accrue de denrées alimentaires, alliées à la perspective d'une augmentation de la population mondiale, imposent d'étudier deux sujets apparemment contradictoires : l'utilisation des terres et la production d'aliments. Ce panorama exige de mettre en œuvre toute notre capacité de réflexion, mais il exige surtout un exercice de communication sociale pour dessiner un projet de société et ainsi décider quelle est l'agriculture d'avenir que nous, comme société, voulons, les risques et les paysages que nous sommes disposés à accepter.

La diffusion des signes de qualité liés au terroir doit être loyale pour qu'ils prennent de la valeur et résultent utiles. La protection légale des zones de production contre l'urbanisation, ou une clause d'exception urbanistique de territoire de qualité, pourrait paraître convenable mais pourrait aussi être source des conflits. Comment réagir si l'interdiction protège la zone de production d'un produit dont la dénomination d'origine est tombée en désuétude ?

Malgré les questions qu'une réglementation détaillée pourrait soulever, le succès de certaines dénominations d'origine contrôlée démontre que la défense de l'utilisation du territoire devient socialement spontanée. La bonne gestion collective de la dénomination apporte un développement tel que la reconversion de ses terrains ne deviendra pas souhaitable. À nouveau, la collectivité se place au centre des enjeux.

L'attention donnée par les règles de l'urbanisme aux zones de production de qualité démontre qu'aujourd'hui nous sommes face à un droit rural transversal, complexe et en pleine refondation. Dans ce contexte, la valeur du travail collectif et du consensus sur un projet de société prend toute sa signification.