

N° 470379
Commune de Thyez

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 10 janvier 2024
Décision du 29 janvier 2024

CONCLUSIONS

Mme Dorothée PRADINES, Rapporteuse publique

1. L'Abondance et le Reblochon sont des fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée (AOP) et des ingrédients incontournables de plats traditionnels dont les rigueurs de l'hiver indiquent tout particulièrement la consommation.

Si toutefois, à l'issue de la période festive qui vient de s'achever, et à l'heure qu'il est, une telle évocation n'est pas de nature à vous mettre en appétit, peut-être le serez-vous par la question de droit qui vous est posée.

Il s'agit de déterminer si un projet de plan local d'urbanisme (PLU) était ou non soumis à la consultation obligatoire et à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), ce qui dépend du point de savoir si la « réduction des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée » prévue par le projet de PLU était ou non substantielle, au regard des seuils fixés par le 1^o de l'article D. 112-1-23 du code rural et de la pêche maritime. Ce qui est en débat, ce n'est pas le seuil lui-même, mais, celui-ci étant exprimé de façon relative, en pourcentage, de déterminer les termes du ratio.

1.1. Pour y parvenir, il convient tout d'abord de prendre un peu de champ pour expliciter l'objet de cette consultation.

Face au constat que « menacées par l’urbanisation, en particulier dans les zones périurbaines, les terres agricoles disparaissent au rythme de l’équivalent d’un département de surface agricole utilisée (SAU) tous les dix ans »¹, le législateur a créé en 2010² une commission départementale de la consommation des espaces agricoles, dont les missions ont été codifiées à l’article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Cette commission a vu son rôle étendu à d’autres espaces en 2014³ : elle devient alors la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). En outre, ses prérogatives sont précisées. Est créée notamment une procédure spécifique pour protéger les aires de productions d’origine protégée, qui concentrent les enjeux les plus importants de la préservation des terres agricoles⁴. Ainsi, un projet de PLU ayant pour conséquence une réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d’une appellation d’origine protégée ne peut être approuvé qu’après saisine et avis conforme de la CDPENAF⁵.

1.2. Les dispositions réglementaires – c’est-à-dire l’article D. 112-1-24 du CRPM – précisent ce qu’il faut entendre par « réduction substantielle ». Une réduction est considérée comme substantielle « *lorsqu'elle porte soit sur plus d'un pour cent de l'aire géographique de cette appellation, soit, le cas échéant, sur plus de deux pour cent de l'aire comprise dans le périmètre géographique d'une commune* ». C’est cette deuxième configuration qui s’applique au litige dont vous êtes saisis, mais la règle que vous fixerez vaudra pour les deux seuils.

Au dénominateur, il y a donc soit l’aire géographique de l’appellation, soit la partie de cette aire comprise dans le périmètre géographique de la commune.

Au numérateur, il y a la « réduction des surfaces affectées à des productions bénéficiant d’une AOP », cette réduction étant donc une différence entre l’état actuel et l’état qui

¹ Cf. [Rapport](#) du 6 mai 2010 fait au nom de la commission de l’économie, du développement durable et de l’aménagement du territoire sur le projet de loi de modernisation de l’agriculture et de la pêche, par MM. Gérard CÉSAR et Charles REVET, sénateurs.

² loi n° [2010-874](#) du 27 juillet 2010 de modernisation de l’agriculture et de la pêche

³ loi n° [2014-1170](#) du 13 octobre 2014 pour l’avenir de l’agriculture, l’alimentation et la forêt

⁴ L’appellation d’origine protégée (AOP) désigne un produit dont toutes les étapes de production sont réalisées selon un savoir-faire reconnu dans une même aire géographique, qui donne ses caractéristiques au produit.

⁵ Notons que si l’article L. 153-16 du code de l’urbanisme ne prévoit l’avis de la CDPENAF que pour les projets de PLU ou PLUi hors périmètre d’un schéma de cohérence territoriale (SCOT), la précision sur les PLU dont peut connaître la CDPENAF (excluant ceux figurant dans le périmètre d’un SCOT) a été supprimée de l’article L. 112-1-1 dans sa version résultant de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Ce point n’est toutefois pas en débat en l’espèce.

résulterait de l'adoption du projet de PLU. C'est la façon de parvenir à cette différence, donc à ce numérateur, qu'il vous revient de déterminer.

2. S'opposent, pour résumer, deux positions :

– d'une part, il y a la position défendue par la commune et par l'arrêt dont vous êtes saisis, selon lequel « *le calcul (...) doit (...) être fait en prenant en compte, à l'échelle du territoire communal, l'évolution des superficies du PLU entre les zonages agricoles et naturels susceptibles d'être affectés aux productions* » soit, en pratique, comparer les « potentialités agricoles » entre « le PLU antérieurement en vigueur » et « celui approuvé et en litige » ;

– d'autre part, il y a la position du ministère, de l'INAO et des CDPENAF, ainsi que de la cour administrative d'appel de Lyon dans des arrêts antérieurs à celui en litige⁶ ; elle repose sur la différence entre la superficie des surfaces déclarées comme agricoles au registre parcellaire (la « surface agricole utilisée », ou SAU) et cette superficie telle qu'elle résulterait du nouveau zonage du PLU. Pour le dire autrement, il s'agit de mesurer les surfaces agricoles actuellement et effectivement utilisées qui cesseront de pouvoir l'être du fait de la perte du zonage agricole de certaines parcelles dans le nouveau PLU⁷.

2.1. Les arguments en faveur de la position du ministre sont en premier lieu tirés des termes de la loi : il y est question des surfaces « affectées », et non des surfaces « susceptibles d'être affectées » à une production AOP, ce qui plaide pour une approche concrète et non

⁶ Trois arrêts rendus le 15 mars 2022 par la même cour d'appel de Lyon semblent adopter (cette fois) cette interprétation et endosser le calcul effectué par les services de l'Etat et le tribunal sur cette base⁶ (cf. CAA de Lyon 15 mars 2022 Thorens c/ commune de Cluses n°[20LY02988](#) C ; Allamand c/ commune de Cluses n°[20LY0287](#) et Pasquier c/ commune de Cluses n°[20LY02986](#)).

⁷ Au risque d'embrouiller un peu les termes du débat, nous pourrions signaler une instruction ministérielle qui semble désormais abrogée d'après les mentions du site du Bulletin officiel du ministère (info.agriculture.gouv.fr/gedei/site/bo-agri/supima/c223ee52-a552-413a-bbb7-04898c4ab2eb#), sans qu'on sache à quelle date elle l'a été.

Cette instruction technique en date du 20 avril 2017 place au numérateur la « somme des surfaces de l'AOP soustraites à l'activité agricole par le document d'urbanisme ». Elle précise que « *les surfaces soustraites à l'activité agricole par le document d'urbanisme (...) sont, en principe : les créations ou extensions de zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (AU) ; en zone agricole (A) et naturelle (N) : la création de STECAL et les surfaces nécessaires aux constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs (...). De façon générale, sont visés tous les zonages ou autorisations d'utiliser le sol incompatibles avec le maintien d'une activité agricole, ainsi que les projet d'infrastructures* ». Si l'instruction raisonne effectivement par rapport au zonage d'urbanisme⁷, nous y lisons cependant une approche par l'activité agricole et par la possibilité ou non de la maintenir sur les surfaces en cause, ce qui suppose qu'elle s'y exerce déjà et n'est pas seulement « susceptible de s'y exercer ». Toutes les parties se prévalent de cette instruction, en sens contraires.

hypothétique, retenant les seules surfaces strictement et effectivement dédiées à la production AOP.

Les travaux parlementaires plaident pour cette lecture stricte des termes de la loi. Cela résulte notamment des versions successives du texte et des rédactions alternatives proposées par amendement, ainsi que des arguments exprimés pour ne pas les retenir. La rédaction initiale du texte parlait d'une « *réduction substantielle des surfaces portant des productions [AOP]* » ; l'étude d'impact employait les termes de « *réduction des surfaces occupées par des productions bénéficiant d'une AOP* » ; les alternatives proposées mais rejetées désignant les « *surfaces naturelles ou agricoles ou forestières* » et les « *surfaces à vocation ou à usage agricole* », désignations considérées comme trop larges au regard de l'objectif centré sur la protection des productions AOP.

2.2. Or, en deuxième lieu, il existe un outil qui permet de mesurer cette affectation réelle des parcelles, qui est la « surface agricole utilisée » (SAU)⁸. La cour souligne, pour disqualifier cette base de calcul, que « la [SAU] déclarée (...) n'est qu'un instrument statistique destiné à évaluer la surface foncière déclarée par les exploitants agricoles comme utilisée par eux pour la production agricole » et qu'elle « est étroitement dépendante du choix fait pour le siège de l'exploitation, une exploitation pouvant en effet déclarer des terres éclatées entre plusieurs communes ».

Toutefois, ces objections sont de peu de poids.

D'abord, la SAU est certes déclarée par l'exploitant agricole, dont le siège d'exploitation peut être situé dans une commune voisine, mais cette circonstance n'est pas déterminante car chaque parcelle est identifiée : la SAU peut donc être calculée finement, à l'échelle d'un territoire communal donné, à partir des surfaces déclarées au registre parcellaire graphique et des surfaces retenues dans la base de données des SAU.

Ensuite, la SAU est certes une notion statistique, mais elle a aussi une portée juridique dans le CRPM et dans le code de l'environnement⁹. Si elle ne figure pas dans le code de l'urbanisme, rien ne fait obstacle à ce qu'elle soit néanmoins employée pour la mise en œuvre d'une procédure prévue par le CRPM, avec laquelle le code de l'urbanisme fait un « pont »

⁸ Et non, comme l'écrit la cour, la surface agricole utile, la nuance étant importante au regard précisément des termes du débat, même si l'on retrouve dans différentes sources les deux expressions pour le même acronyme.

⁹ Par exemple articles R. 312-3 et R. 411-9-1 du CRPM et articles L. 213-10-2, R. 211-81, R. 213-48-12, R. 213-48-24, D. 211-91 et -92 du code de l'environnement. Notons que les textes semblent employer indifféremment surface agricole « utile » ou « utilisée ».

(voyez l'article L. 153-16 du code de l'urbanisme et son renvoi à l'avis de la commission « prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime »).

Enfin et surtout, la SAU correspond aux terres effectivement exploitées. Cette notion nous semble la plus pertinente, au regard de l'objet de la consultation en cause, qui est la protection des productions bénéficiant d'une AOP. Elle est plus pertinente, à tout le moins, que l'approche par le seul « zonage du PLU ».

En effet, la position défendue par la commune et suivie par la cour revient à ne pas tenir compte de l'usage effectif des terres mais seulement d'une comparaison entre PLU successifs du classement des parcelles. L'article L. 112-1-1 ne précisant pas si les « surfaces affectées » à la production AOP sont nécessairement agricoles, la commune en déduit qu'il peut s'agir de surfaces non agricoles, par exemple de certaines zones naturelles, celles dont on considérerait *a priori* qu'elles seraient compatibles avec les activités agricoles de productions AOP. Cette méthode permettrait que ne soit pas soumis à l'avis conforme de la CDPENAF le classement en zones à urbaniser d'une proportion importante des terres utilisées pour la production AOP, du fait du classement en zone A ou N d'autres terres, regardées comme susceptibles d'accueillir cette production.

Pourtant, en termes de préservation ou de maintien d'une activité agricole de production AOP, permettre aux producteurs de *conserver* leur outil de production nous semble résulter de l'objet de la disposition législative. Les terres *effectivement* utilisées ont, *a minima*, vocation à le rester, ou du moins à ne pas cesser de l'être sans l'aval de la CDPENAF. Il est au demeurant permis de douter de ce qu'une parcelle classée « N » doive être regardée par définition comme substituable à une surface identique mais effectivement utilisée pour la production AOP, tant du point de vue de la faisabilité pour les exploitants (rien n'assure qu'ils auront juridiquement la possibilité d'exploiter ces autres parcelles) que de l'intérêt de ces terres pour la production en cause (rien n'assure que ces parcelles présentent un intérêt agricole équivalent à celles dont ils ont été privés¹⁰).

2.3. Il suffit pour se convaincre du caractère inadapté de la méthode fondée sur le seul « potentiel agricole » révélé par la comparaison des PLU successifs de contempler le résultat auquel aboutit l'arrêt dans la situation d'espèce.

¹⁰ En matière agricole, qui plus est en zone de montagne comme en l'espèce, une telle présomption nous paraît même tout à fait hors de propos.

La cour retient que sont susceptibles d'être affectées aux productions agricoles, et donc peuvent être retenues, les surfaces N et les surfaces Nr (réservoirs de biodiversité), mais pas les autres surfaces classées en zone naturelle mais incompatibles avec l'activité agricole AOP (Nj pour les jardins familiaux, Ngv pour l'aire d'accueil des gens du voyage, NI pour les secteurs de loisirs, Np pour les parcs urbains et la mise en valeur des espaces naturels en milieu urbain). Faisant la différence entre l'ancien et le nouveau PLU et prenant en compte l'ensemble des zonages qu'elle a ainsi estimé « susceptibles d'être affectés aux productions agricoles », la cour aboutit à la conclusion qu'il y a en l'espèce une augmentation, et non une réduction, du potentiel agricole, ce qui fait qu'elle n'a même pas eu besoin de se prononcer sur la question de savoir si la réduction était ou non substantielle, puisque, selon sa méthode, il n'y avait pas même de réduction.

Le résultat le plus choquant de cette position – et nous pesons nos mots – est que, pour la cour, cette conclusion coexiste avec le constat qu'entre la date du PLU antérieur et la date du PLU objet du litige, « les surfaces agricoles [de la commune] ont diminué, passant de 328 à 250,4 hectares », soit une diminution de près de 24 % entre les deux PLU¹¹ – étant précisé que l'ensemble de 981 ha de la commune sont dans l'aire AOP. Mais pour la cour, cette diminution est compensée par l'augmentation de la superficie des zones naturelles « susceptibles d'être affectées à la production agricole ». Cette méthode a donc pour conséquence de soustraire à l'obligation de recueillir l'avis conforme de la CDPENAF des projets de PLU ayant pour effet une réduction significative des surfaces agricoles dans une aire d'AOP au motif que l'activité agricole pourrait se développer dans des zones nouvellement classées N, ce qui nous paraît aller à rebours de l'intention du législateur et du renforcement des prérogatives de la CDPENAF.

2.4. Avant de conclure, il nous paraît nécessaire de dire un mot, pour les écarter, des objections à la méthode défendue par le ministre.

Premièrement, il est vrai que le sort de la zone AOP et les classements des zones vont dépendre des choix d'exploitation des parcelles existantes, qui peuvent évoluer. Mais cette objection peut se retourner : la méthode concurrente dépend de l'évolution des zonages entre les documents d'urbanisme successifs qui est, on l'a vu, potentiellement encore plus éloignée de la réalité de l'utilisation agricole des terres.

Deuxièmement, la méthode fondée sur la SAU serait source d'insécurité juridique dès lors que la légalité d'un PLU dépendrait de l'exploitation effective des parcelles situées en

¹¹ Diminution des zones A ; la diminution de la SAU est moindre, bien que supérieure au seuil de 2 %.

zones A et N au moment de l'adoption du plan. Mais la déclaration de la SAU par l'exploitant est périodique, et non instantanée, et il nous semble que le cas envisagé, d'une procédure d'adoption du PLU qui se prolongerait de façon excessive, devrait se doubler d'une configuration locale où les variations de surfaces déclarées seraient importantes. C'est un cas d'école qui ne saurait justifier que l'ensemble des conditions de consultation des CDPENAF en dépendent.

2.5. En résumé, si la commune soutient que la SAU n'entretient « aucun rapport avec l'objet d'un PLU », il nous semble en revanche qu'elle entretient un rapport étroit avec la protection de l'AOP, à laquelle doit veiller notamment la CDPENAF, dont le code de l'urbanisme prescrit la consultation sur les projets de PLU. Au demeurant, quelle que soit la méthode de mesure, vous pourrez, sur le plan juridique, sans même évoquer la « surface agricole utilisée », juger que la loi doit être interprétée en ce sens que les « surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une [AOP] » sont les terres effectivement cultivées à ce titre, et donc celles qui ont été déclarées comme exploitées, et non les surfaces qui sont seulement susceptibles de l'être en fonction des possibilités offertes par les règles d'urbanisme applicables.

3. En réponse au pourvoi, nous vous invitons donc à juger que la cour a commis une erreur de droit en retenant, pour juger que l'avis de la CDPENAF ne revêtait pas un caractère conforme, des surfaces qui ne sont pas effectivement utilisées pour la production agricole bénéficiant d'une AOP.

Nous vous proposons de laisser la cour se prononcer à nouveau sur la mise en œuvre des modalités de calcul que vous aurez ainsi précisées, étant signalé que la commune contestait « tant les modalités que les résultats des calculs faits par l'INAO et le préfet [sur le fondement de la SAU] », selon les termes de l'arrêt.

4. Annulant l'arrêt pour ce motif, vous n'aurez pas à examiner l'autre moyen du pourvoi.

Le ministère soutient en effet que l'urbanisation du secteur Jovet Dessous artificialiserait irrémédiablement les parcelles concernées en compromettant leur exploitation agricole de manière définitive, en méconnaissance des objectifs de développement durable posés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Mais s'agissant d'un moyen critiquant des appréciations souveraines de la cour, vous pourrez constater que les pièces du dossier soumis aux juges du fond ne révèlent aucune dénaturation qu'aurait commise la cour en l'espèce.

PMNC à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon et au renvoi de l'affaire devant celle-ci.