



N° 2520

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 février 2026

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI, *visant à renforcer la place des agriculteurs dans l'aménagement du territoire et à sécuriser l'exercice des activités agricoles face au changement climatique (n° 2440)*

PAR M. HUBERT OTT

Député



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. MIEUX CONCERTE EN AMONT DES DOCUMENTS D'URBANISME, POUR SÉCURISER L'ACTIVITÉ ET LES ESPACES AGRICOLES</b> .....	5
<b>II. FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE, LA NÉCESSITÉ D'ACCOMPAGNER L'ÉVOLUTION DES HORAIRES DE TRAVAIL DES AGRICULTEURS</b> .....	6
<b>COMMENTAIRE DES ARTICLES</b> .....	9
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (articles L. 132-12 et 132-13 du code de l'urbanisme) : Association des organismes de gestion et de défense à l'élaboration des documents d'urbanisme .....	9
<i>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</i> (articles L. 112-3 du code rural et de la pêche maritime) : Information obligatoire des ODG par les chambres d'agriculture en cas de réduction des surfaces sous signes d'indentification de la qualité et de l'origine .....	18
<i>Article 2</i> (article L. 311-1-1 du code rural et de la pêche maritime) : Élargissement de l'exonération de responsabilité qui résulte des troubles anormaux au voisinage pour les exploitants agricoles .....	19
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	27
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	43



## INTRODUCTION

### I. MIEUX CONCERTER EN AMONT DES DOCUMENTS D'URBANISME, POUR SÉCURISER L'ACTIVITÉ ET LES ESPACES AGRICOLES

L'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi procède d'un constat simple : **la vitalité économique et l'attractivité des territoires ruraux reposent largement sur la préservation de leur foncier agricole et sur la valorisation de productions ancrées dans un terroir identifié.** Les filières sous signes officiels de qualité et d'origine (SIQO) – notamment les appellations d'origine protégées (AOP) et les indications géographiques protégées (IGP) – constituent un levier majeur de développement local. Elles structurent les paysages, soutiennent l'emploi, favorisent l'essor d'activités connexes (tourisme, hébergement, vente directe) et participent au rayonnement international de l'agriculture française.

**Dans cette logique, le lien entre production, qualité, origine et territoire n'est pas accessoire : il est consubstantiel au modèle économique des appellations.** Le terroir n'est pas seulement un argument commercial ; il correspond à une combinaison de facteurs pédoclimatiques, humains et techniques précisément définis dans des cahiers des charges homologués. Toute atteinte au foncier, toute modification des zonages d'urbanisme ou des conditions d'exploitation peut donc fragiliser l'équilibre économique d'une aire d'appellation, voire altérer la capacité de production d'une filière entière. À la différence sans doute d'autres activités économiques, le foncier perdu au sein d'une aire d'appellation ne se compense pas aisément : l'ancrage géographique est juridiquement et techniquement déterminé.

**Aujourd'hui, la chambre d'agriculture demeure l'acteur central et légitime pour représenter les intérêts agricoles dans les procédures d'élaboration ou de révision des documents d'urbanisme.** Elle joue un rôle essentiel en matière de préservation du foncier et d'accompagnement des collectivités. Toutefois, lorsque les documents d'urbanisme affectent directement une aire d'appellation d'origine ou les conditions de production d'un produit sous SIQO, l'expertise spécifique des organismes de défense et de gestion (ODG) apparaît indispensable. **Les ODG, en lien avec l'Institut national de l'origine et de la qualité (Inao), sont les garants du respect des cahiers des charges.** Pour ce faire, ils disposent d'une connaissance fine du maillage parcellaire, des contraintes techniques et des équilibres économiques propres à chaque filière.

Or, la réduction du budget de l'Inao ne lui permet plus, en effet, de mener de front toutes les missions qui lui ont été conférées par le passé. La trajectoire poursuivie est ainsi le retrait de l'Inao des problématiques de protection du foncier.

Dans ce contexte, il est d'autant plus nécessaire de reconnaître formellement le rôle des ODG dans la concertation territoriale, afin de sécuriser juridiquement et techniquement les décisions d'aménagement. L'objectif n'est pas de multiplier les intervenants, mais d'améliorer la qualité du dialogue en amont.

**Concertier en amont, c'est aussi sécuriser.** Sécuriser, d'une part, les projets des collectivités, en réduisant le risque contentieux lié à une méconnaissance des contraintes d'appellation. Sécuriser, d'autre part, les exploitations, en anticipant les conflits d'usage ; sécuriser enfin le développement territorial, en conciliant urbanisation, infrastructures et maintien d'espaces agricoles stratégiques.

La création d'infrastructures touristiques, l'aménagement d'un chemin de randonnée ou la modernisation de bâtiments agricoles au sein d'une aire d'appellation d'origine contrôlée (AOC) ou protégée (AOP) ne sont pas nécessairement incompatibles avec la préservation du terroir. Encore faut-il que les ODG puissent intervenir suffisamment tôt pour objectiver les impacts d'un zonage, proposer des adaptations et contribuer à une co-construction équilibrée.

Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> vise à formaliser l'association de ces ODG aux procédures d'élaboration des documents d'urbanisme lorsque des aires d'appellation sont concernées. Il s'agit de reconnaître leur expertise territoriale spécifique et de renforcer la cohérence entre politiques d'aménagement et politiques de valorisation de la qualité et de l'origine.

## **II. FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE, LA NÉCESSITÉ D'ACCOMPAGNER L'ÉVOLUTION DES HORAIRES DE TRAVAIL DES AGRICULTEURS**

Le second article de la proposition de loi répond à un autre impératif structurant : **l'adaptation des pratiques agricoles au changement climatique**. Les exploitants sont confrontés à une intensification des aléas : canicules prolongées, sécheresses, épisodes de gel tardif, risques accrus d'incendie. Ces phénomènes imposent des ajustements opérationnels, notamment en matière d'horaires de travail, afin de préserver la santé des travailleurs, le bien-être animal et la qualité des productions.

Dans de nombreuses exploitations, le travail nocturne ou très matinal devient une nécessité technique : vendanges réalisées « à la fraîche » pour éviter l'oxydation des raisins, sorties du cheptel en dehors des pics de chaleur, fauche nocturne pour limiter les risques d'embrasement en période de sécheresse. **Ces adaptations, dictées par la contrainte climatique et non effectuées par convenance, peuvent cependant engendrer des nuisances sonores susceptibles d'être qualifiées de troubles anormaux du voisinage.**

En l'état du droit, l'article L. 311-1-1 du code rural et de la pêche maritime prévoit déjà un régime spécifique tenant compte de l'évolution des pratiques agricoles, notamment lorsqu'elles résultent d'une mise en conformité avec des normes législatives ou réglementaires.

La proposition de loi entend compléter ce dispositif en introduisant une nouvelle cause exonératoire de responsabilité, lorsque la modification des horaires d'exercice de l'activité est directement liée à l'adaptation au changement climatique.

Il s'agit d'apporter une sécurité juridique proportionnée, conciliant l'intérêt général attaché au maintien de la production agricole avec la protection légitime des riverains. En reconnaissant explicitement la nécessité de ces adaptations, le législateur offrirait aux exploitants un cadre clair, tout en permettant aux autorités locales – par voie d'arrêtés adaptés – d'encadrer et d'accompagner ces évolutions. La réforme proposée s'inscrit ainsi dans une logique d'équilibre : protéger ceux qui produisent, sans nier les exigences du vivre-ensemble, et adapter le droit aux réalités climatiques contemporaines.



## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(articles L. 132-12 et 132-13 du code de l'urbanisme)

### **Association des organismes de gestion et de défense à l'élaboration des documents d'urbanisme**

**Adopté par la commission avec modifications**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi renforce l'identification des organismes de gestion et de défense, définis à l'article L. 642-17 du code rural et de la pêche maritime, dans la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme.

La commission a adopté un amendement qui inscrit ces organismes dans la liste des personnes consultées lors de la procédure d'élaboration des schémas de cohérence territoriale (article L. 132-12 du code de l'urbanisme) et des plans locaux d'urbanisme (article L. 132-13).

### **I. L'ÉTAT DU DROIT : UNE PARTICIPATION INDISPENSABLE MAIS INCERTAINE DES ORGANISMES DE GESTION ET DE DÉFENSE (ODG) À LA PRÉSERVATION DES AIRES D'APPELLATION D'ORIGINE, LORS DE L'ÉLABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME**

Compte tenu de leurs missions, définies à l'article L. 643-22 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), les **organismes de défense et de gestion (ODG)** sont des acteurs essentiels à consulter dans le cadre de l'élaboration de documents d'urbanisme qui sont tenus de concilier plusieurs objectifs, parmi lesquels **la préservation des espaces agricoles**.

La consultation des ODG n'est toutefois jamais systématique. La défense de leurs intérêts en matière économique et foncière, lors de l'élaboration ou de révision des documents d'urbanisme, **dépend essentiellement d'acteurs intermédiaires, comme les chambres d'agriculture ou l'Institut national de l'origine et de la qualité (Inao)**, y compris lorsque les aires d'appellation d'origine sont directement concernées.

## A. LA PRÉSERVATION DES ESPACES AGRICOLES PLEINEMENT INTÉGRÉE AUX OBJECTIFS DE LA POLITIQUE D'URBANISME

### 1. Une reconnaissance de cet objectif fixée par la loi

L'utilisation économe des espaces naturels, dont certains pouvant avoir une vocation agricole, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels figurent dans les grands objectifs de l'urbanisme que les collectivités doivent viser. L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme fixe notamment comme objectif à l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme de viser « 1° l'équilibre entre : (...)

– b) *Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;*

– c) *Une 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 ».*

Ces dernières années, **la protection des espaces agricoles** a pris une importance majeure dans les dispositions législatives relatives à l'urbanisme. Ainsi, la **loi dite « climat et résilience » du 21 août 2021** <sup>(1)</sup> fixe un objectif de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers à horizon 2031 par rapport à la décennie 2011-2021. Par conséquent, les documents d'urbanisme devront être mis en compatibilité pour atteindre cet objectif, respectivement d'ici le 22 février 2027 pour les schémas de cohérence territoriale et d'ici le 22 février 2028 pour les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales.

Les **documents d'urbanisme** constituent l'ensemble des documents qui réglementent l'usage des sols et sont élaborés à différentes échelles territoriales. Les **schémas de cohérence territoriale (SCOT)** et les **plans locaux d'urbanisme (PLU)** constituent les documents d'urbanisme de référence, mais poursuivent deux objectifs distincts.

### 2. La déclinaison de cet objectif à travers l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme

#### a. *Les schémas de cohérence territoriale (SCOT)*

Le SCOT fixe, à l'échelle d'un bassin de ville ou d'emploi, l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement et d'aménagement du territoire sur le long terme (horizon de 20 ans).

---

(1) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

**L'élaboration du SCOT constitue un enjeu important pour encadrer l'activité agricole** ; il est ainsi composé notamment du projet d'aménagement stratégique et du document d'orientation et d'objectifs :

– Le **projet d'aménagement stratégique**, défini à l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme, énonce la stratégie d'aménagement du territoire et fixe les objectifs de développement et d'aménagement à l'horizon de 20 ans. Ce projet vise, entre autres, à coordonner les objectifs en termes d'agriculture pour viser à satisfaire des besoins alimentaires locaux, tout en respectant et mettant en valeur la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages ;

– Le **document d'orientation et d'objectifs**, prévu aux articles L. 141-4 et suivants du même code, permet de déterminer les conditions d'application du projet d'aménagement stratégique et définit les orientations générales d'organisation de l'espace, afin d'assurer un développement équilibré du territoire et des différents espaces, urbains et ruraux. Ce document fixe les orientations et objectifs en matière de préservation et de développement d'une activité agricole respectant les sols, ainsi que l'environnement en tenant compte des besoins alimentaires <sup>(1)</sup>.

Le SCOT peut donc prendre des mesures **pour protéger les espaces agricoles** (objectifs de réduction de consommation d'espace, lutte contre le mitage...) mais également **prendre en compte l'activité agricole dans l'aménagement du territoire** (impact du développement urbain sur l'activité agricole) et comporter des indications sur l'agriculture souhaitée dans le territoire.

### *b. Les plans locaux d'urbanisme (PLU)*

Le PLU ou le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) définit **un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols**. Il est notamment composé d'un règlement fixant le cadre général et les servitudes d'utilisation du sol permettant d'atteindre les objectifs fixés en matière d'urbanisme. Le règlement est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions (demande d'autorisation d'urbanisme).

L'élaboration de ce document permet de décliner de manière opérationnelle le projet de territoire élaboré par la collectivité, en **déterminant l'affectation des sols** (usage et nature des activités) **ou les règles de construction en fonction du contexte local**. Les zones agricoles peuvent, par exemple, devoir être protégées en raison du potentiel agroéconomique ou biologiques des terres agricoles, à condition de le justifier. Seules y sont alors autorisées les constructions, installations et extensions nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. Les articles L. 151-11 et suivants du code de l'urbanisme prévoient en outre que le règlement peut autoriser les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles ou pour la production d'énergies renouvelables (dont la méthanisation), lorsque ces activités

---

(1) Conformément au 2 de l'article L. 141-5 du code de l'urbanisme.

constituent le prolongement de l'acte de production, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec « *l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages* ».

En définitive, le PLU peut à la fois protéger les espaces agricoles contre l'urbanisation et restreindre les possibilités d'extension ou de diversification (œnotourisme, constructions nouvelles, etc.). Sa définition est un donc un **enjeu majeur en matière de préservation des espaces et de l'activité agricoles**.

#### **Le plan local d'urbanisme : une compétence facultative des communes**

Au 1<sup>er</sup> novembre 2025, près de 8 230 collectivités locales ne sont pas dotées d'un document d'urbanisme, ce qui représente plus de 20 % du territoire national. Le règlement national d'urbanisme (RNU) constitue le cadre des règles applicables à défaut de document d'urbanisme en vigueur sur le territoire d'une commune. En effet, il n'existe pas d'obligation légale pour les collectivités locales de se doter d'un document d'urbanisme.

Compte tenu des objectifs fixés à horizon 2028 par loi « climat et résilience » précitée, nombre de PLU devront être révisés pour assurer leur conformité avec la loi. Plusieurs communes comptent saisir cette occasion pour se doter d'un PLU. 5 113 communes ont ainsi lancé une démarche d'élaboration.

*Source : réponses écrites au questionnaire de votre rapporteur par les représentants du ministre chargé de la Ville et du Logement – direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.*

### **B. UNE PARTICIPATION INSUFFISANTE OU INCERTAINE DES ODG À L'ÉLABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME QUI AFFECTENT LES SURFACES OU L'ACTIVITÉ DES AIRES D'APPELLATION D'ORIGINE**

Par principe, le projet de territoire porté dans le SCOT et le PLU(i) est élaboré par la collectivité territoriale en concertation avec les services de l'État et l'ensemble des acteurs publics et privés du territoire.

Compte tenu de la vocation transversale de documents d'urbanisme – qui doivent intégrer un ensemble varié de politiques publiques – **les procédures de consultation prévues par le code de l'urbanisme sont indispensables à la construction d'un projet de territoire équilibré, répondant à l'ensemble des enjeux locaux et nationaux**. Elles permettent en effet d'associer le plus largement possible un ensemble de parties prenantes, d'organisations ou d'établissements publics spécialisés sur certaines politiques publiques, telles que l'agriculture, la mobilité, la gestion de l'eau, etc...

Plus spécifiquement le code de l'urbanisme prévoit la consultation et l'association de ces acteurs selon des modalités qui peuvent varier en fonction du territoire ou des enjeux en présence. En cela, **le processus d'élaboration du document d'urbanisme cherche à s'adapter à son territoire**.

L'équilibre entre la nécessité de consulter le plus largement possible et la sécurité juridique des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme n'est toutefois pas toujours aisé à trouver. Le défaut de consultation ou d'association des acteurs prévus par les textes peut en effet entraîner la nullité de la procédure. **Votre rapporteur estime cependant que l'équilibre actuel ne permet pas une pleine mobilisation des ODG dans la défense des intérêts de leur aire d'appellation d'origine, leur participation étant soit dépendante d'autres acteurs, soit trop complexe.**

**1. Une participation indirecte insuffisante : en matière de préservation des aires d'appellation d'origine, des ODG contraints de systématiquement déléguer leur voix à d'autres acteurs**

*a. Dans le cas général, une liaison au travers des personnes associées censées assurer la représentation de l'ensemble des organisations professionnelles*

**En matière de préservation des espaces agricoles**, l'autorité compétente pour élaborer les documents d'urbanisme et procéder aux consultations légales s'appuie en priorité **sur l'expertise des chambres d'agriculture**. Elles ont ainsi le statut de **personne associée**, qui permet **une association constante et obligatoire** tout au long de la procédure. Ce choix s'explique pleinement en raison des liens étroits de ces chambres avec les organisations professionnelles du monde rural et agricole, et de leur légitimité à défendre de manière centralisée les enjeux relatifs à la préservation de l'activité et des espaces agricoles.

Outre l'État et certains groupements de collectivités territoriales particuliers, la liste des **personnes associées** comprend plus généralement les représentants de différents secteurs professionnels. L'article L. 132-7, applicable au SCOT et au PLU, prévoit ainsi que les chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement, des sections régionales de la conchyliculture, sont personnes associées. En application de l'article L. 132-11 du code de l'urbanisme, elles :

– « 1° Reçoivent notification de la délibération prescrivant l'élaboration du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;

– 2° Peuvent, tout au long de cette élaboration, demander à être consultées sur le projet de schéma de cohérence territoriale ou de plan local d'urbanisme ;

– 3° Émettent un avis, qui est joint au dossier d'enquête publique, sur le projet de schéma ou de plan arrêté ».

En outre, elles sont systématiquement consultées pour avis sur le projet de document d'urbanisme arrêté <sup>(1)</sup>.

---

(1) Conformément à l'art. L. 143-20 pour les SCOT et à l'art. L. 153-16 pour les PLU.

Par ailleurs, l'article L. 132-7 précité prévoit que les chambres d'agriculture et, dans les communes littorales, des sections régionales de la conchyliculture assurent les **liaisons avec les organisations professionnelles intéressées**.

Cette « liaison » doit permettre d'assurer largement et régulièrement la consultation de l'ensemble des organisations professionnelles, tout en renvoyant ainsi la responsabilité, en matière d'agriculture, aux chambres d'agriculture ou aux sections régionales de la conchyliculture. Comme l'ont expliqué les représentants de différents ODG lors de leur audition, le cadre et l'effectivité des échanges entre les chambres et les ODG reste inégal en fonction des territoires. En outre, rien n'oblige la chambre d'agriculture à défendre ou reprendre les positions émises par l'ODG, même lorsqu'il est consulté.

***b. Dans le cas d'une réduction des espaces agricoles ou d'une limitation portée aux productions d'appellation d'origine, une représentation indirecte dans la procédure de consultation pour avis***

Le **code rural et de la pêche maritime** (CRPM) prévoit un certain nombre de procédures complémentaires relatives à l'aménagement rural, notamment lorsque l'espace agricole et forestier est affecté par les projets de document d'urbanisme. En application de l'article L. 112-3 du CRPM, **la chambre d'agriculture et l'Inao** sont tenus d'être consultés si le projet d'élaboration ou de révision d'un document d'urbanisme prévoit **une réduction des espaces agricoles ou forestiers**. Les organismes consultés pour avis doivent remettre celui-ci dans un délai de trois mois à compter de la saisine, à défaut de quoi l'avis est réputé favorable.

De son côté, le **code de l'urbanisme** prévoit que la **commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers** (CDPENAF) est aussi obligatoirement consultée lorsqu'il y a une réduction d'espaces agricoles ou forestiers <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, le CRPM dispose qu'un document d'urbanisme ayant pour conséquence une réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine ou une atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation ne peut être adopté qu'avec **l'avis conforme de cette commission** <sup>(2)</sup>, dans laquelle doit siéger, pour l'occasion, le président de l'Inao ou son représentant <sup>(3)</sup>.

Bien qu'étroitement associés aux avis rendus par l'Inao ou les CDPENAF, la plupart du temps, les ODG restent à nouveau tributaires de la décision de ces autres acteurs et n'ont pas la possibilité d'exprimer leurs considérations particulières directement.

---

(1) Conformément au 4° de l'article 143-20, et à l'article L. 153-16 du code de l'urbanisme, s'agissant respectivement d'un SCOT ou d'un PLU.

(2) Conformément à l'article L. 112-1-1 du CRPM.

(3) *Ibid.*

### *c. Le cas des personnes consultées*

Le code de l'urbanisme précise également que sont **consultées à leur demande**, pour l'élaboration d'un SCOT, les associations locales d'usagers agréées, les associations de protection de l'environnement agréées mentionnées à l'article L. 141-1 du code de l'environnement et la commission départementale des espaces naturels agricoles et forestiers, mentionnée à l'article L. 112-1-1 du CRPM, en l'absence de réduction d'espaces agricoles et forestiers.

Ces **personnes consultées**, régies par les articles L. 132-12 à L. 132-13 du code de l'urbanisme, ont, certes, un rôle amoindri par rapport aux personnes associées, mais leur avis ne peut être ignoré si elles en font la demande.

En revanche, sauf à bénéficier d'un agrément au sens de l'article R. 132-6 du code de l'urbanisme, les ODG ne relèvent pas de ce statut.

### **2. Une participation directe incertaine : ouverte très largement, la procédure demeure complexe et limitée**

Aux côtés de la consultation et de l'association, les **phases de concertation**, définies à l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, et de **participation du public** constituent également un niveau d'implication essentiel pour les différents acteurs intéressés par l'élaboration du document, notamment pour les associations. Ainsi, dans le cadre de l'enquête publique, toute personne peut formuler des observations qui seront consignées et dont le commissaire enquêteur fera la synthèse. En pratique, il peut s'appuyer sur ces observations pour conseiller à la collectivité de modifier le document d'urbanisme arrêté, mais cela reste une simple faculté.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE DU RÔLE DES ODG DANS L'ÉLABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME**

### **A. DANS LA RÉDACTION INITIALE PROPOSÉE, LA CONSÉCRATION D'UN CADRE D'ÉCHANGES ENTRE LES CHAMBRES D'AGRICULTURE ET LES ODG**

#### **1. Des sujets de préoccupation dans les modalités de protection des espaces consacrés à des productions d'appellation d'origine ou à leurs conditions d'élaboration**

Toutes les modalités de concertation ou d'association décrites ci-dessus n'apparaissent pas pleinement satisfaisantes dès lors que n'est jamais prévue la consultation directe et formalisée des ODG. Cette étape apparaît pourtant essentielle lorsque les surfaces d'appellation d'origine ou les conditions de production sur ces aires d'appellation d'origine sont affectées par un document d'urbanisme.

En effet, seuls les ODG, avec l’Inao, maîtrisent les contraintes attachées à leur cahier des charges et connaissent de manière fine les enjeux techniques et économiques de leur surface affectée à des productions d’appellation d’origine. Ils sont les plus à même **d’objectiver les effets d’un zonage sur la capacité de production**.

Dans ce contexte, les auditions menées par votre rapporteur ont mis en évidence **l’inquiétude des ODG de voir l’Inao limiter à terme les moyens qu’il consacre à la protection des zones d’appellation d’origine**. La réduction du budget de l’Inao ne lui permettra plus, en effet, de mener de front toutes les missions qui lui ont été confiées par le passé. La trajectoire poursuivie est ainsi le retrait de l’Inao des problématiques de protection du foncier.

Or, les chambres d’agriculture, aussi légitime que soit leur rôle de représentation et de coordination des acteurs de la filière, ne peuvent assumer avec la même pertinence et technicité la défense des intérêts des terres consacrées aux productions d’appellation d’origine et d’indication géographique. Les intérêts de filières viticoles ou laitières, notamment, présentes sur des surfaces affectées aux productions d’appellation d’origine, se retrouvent dilués dans l’ensemble des enjeux que sont censées défendre et représenter les chambres. Pour l’association des élus de montagne (Anem), *« les chambres d’agriculture jouent un rôle fondamental, mais elles ne portent pas toujours de manière détaillée les enjeux propres à certaines productions territorialisées, notamment celles sous signes officiels de qualité »* <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, les auditions de représentants d’ODG ont mis en avant que la qualité de la « liaison », assurée par les chambres en tant que personnes associées, était inégale en fonction des territoires et fortement dépendante des enjeux locaux. Or, la liaison ou la concertation n’est pertinente que si véritablement entreprise en amont des discussions.

## **2. La proposition de consacrer le dialogue entre chambres et ODG**

En proposant de compléter le deuxième alinéa de l’article L. 132-7 du code de l’urbanisme, l’article 1<sup>er</sup> de cette proposition de loi identifie clairement les ODG comme des organismes avec lesquels les chambres d’agriculture sont tenues d’assurer une liaison, dès lors que les documents d’urbanisme modifient les surfaces ou les conditions des productions d’appellation d’origine. Cette disposition doit ainsi **permettre de reconnaître et sécuriser un dialogue déjà largement pratiqué**, mais parfois de manière trop tardive ou expéditive.

Dans la continuité de cette évolution législative, il peut être envisagé de préciser le cadre dans lequel cette liaison se réalise, soit au niveau réglementaire, soit au niveau local.

---

(1) Réponses écrites au questionnaire de votre rapporteur par l’Anem.

Dès lors que le document d'urbanisme envisage de réduire des espaces dédiés aux productions d'appellation d'origine ou de qualité protégée, les concertations pourraient être tenues de se réaliser dans un délai court suivant la notification dont est destinataire la personne associée. Les échanges entre les chambres et les ODG pourraient en outre donner lieu à la réalisation d'un document formalisé, notamment dans les cas où les chambres ne retiendraient pas l'avis émis par les ODF.

## **B. VERS UNE ÉVOLUTION DU DISPOSITIF PROPOSÉ : L'OPPORTUNITÉ DE RECONNAÎTRE PLEINEMENT LE RÔLE DES ODG DANS L'ÉLABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME**

### **1. Envisager les ODG comme personne consultée : une solution pragmatique et efficace**

Élever les ODG au rang de personnes consultées permettrait d'adapter leur degré d'implication aux enjeux territoriaux et à leurs moyens, marqués par des contrastes très forts entre ODG et une maîtrise inégale des règles d'urbanisme. Leur consultation étant fondée sur leur propre initiative, ils pourraient ainsi sélectionner les projets sur lesquels ils sont concernés en priorité.

Ce statut offrirait une **reconnaissance formelle comme partenaires institutionnels** des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme, en leur ouvrant **un espace d'influence juridiquement cadré**. En effet, dès lors qu'un ODG sollicite son audition, le refus opposé entacherait la procédure d'illégalité<sup>(1)</sup>. Ainsi, sans les assimiler aux personnes associées, ce cadre renforcerait la qualité normative des documents et la prise en compte des intérêts associés aux aires d'appellation d'origine.

### **2. Envisager les ODG comme personne associée : une solution particulièrement protectrice mais risquée**

Élever les ODG au rang de personne associée assurerait leur association obligatoire tout au long de la procédure, consacrant leur rôle et leur responsabilité en matière d'aménagement. Ce cadre n'exclut pas pour autant une implication différenciée selon leurs moyens et intérêts, chaque ODG étant libre de répondre favorablement aux notifications émises par les autorités chargées de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme.

Toutefois, la multiplicité des ODG (AOP, IGP viticoles et agroalimentaires) **soulève une contrainte administrative significative pour les collectivités et la question de leur représentation**. L'omission ou le défaut d'identification d'un ODG sur le territoire peut entraîner la nullité de la procédure d'élaboration ou de révision du document administratif et **expose les autorités compétentes à une insécurité juridique importante**.

---

(1) CE, 25 janv. 1989, Commune de Saint-Palais-sur-Mer, n° 78605.

La coexistence avec les chambres d'agriculture, qui assurent aussi en partie cette représentation, imposerait, enfin, une clarification pour éviter redondances et tensions institutionnelles.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION : LA CONSÉCRATION DU STATUT DE PERSONNE CONSULTÉE**

La commission a adopté l'amendement CE 32 de votre rapporteur qui réécrit l'intégralité de l'article. Cet amendement complète les articles L. 132-12 et L. 132-13 du code de l'urbanisme, qui dressent la liste des personnes consultées (voir *supra* II. B. 1.) lors de l'élaboration respective des Scot et des PLU, pour y ajouter les organismes de défense et de gestion.

\*

\* \*

#### *Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)*

(articles L. 112-3 du code rural et de la pêche maritime)

#### **Information obligatoire des ODG par les chambres d'agriculture en cas de réduction des surfaces sous signes d'identification de la qualité et de l'origine**

##### **Article créé par la commission**

Le nouvel article 1<sup>er</sup> bis modifie l'article L. 112-3 du code rural et de la pêche maritime pour préciser le rôle que doit jouer la chambre d'agriculture lorsque son avis est obligatoire sur les documents d'urbanisme. Elle informe notamment sans délai les ODG des documents d'urbanisme ayant pour conséquence une réduction des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine.

La commission a adopté les amendements identiques CE 23 et CE 26 de Mmes Danielle Brulebois et Anne-Sophie Ronceret. Ces amendements précisent à l'article L. 112-3 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) que la chambre d'agriculture assure la liaison avec les organisations professionnelles intéressées lorsqu'elle est tenue d'émettre un avis sur les documents d'urbanisme ayant pour conséquence d'affecter les surfaces destinées à la production agricole. Leur rôle de représentation et de coordination des acteurs de la filière, déjà consacré à l'article L. 132-7 du code de l'urbanisme qui fait des chambres des personnes associées aux procédures d'élaboration des documents d'urbanisme, est ainsi réaffirmé au sein du CRPM.

En outre, la commission a adopté le sous-amendement CE 36 de votre rapporteur qui complète et précise ce rôle vis-à-vis des ODG. Un traitement particulier au regard des autres organisations professionnelles se justifie lorsque les documents d'urbanisme ont pour conséquence de réduire des surfaces relevant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine. En effet, les ODG disposent d'une expertise et d'une maîtrise fines des cahiers des charges ainsi que d'équilibres économiques locaux. Surtout, ils participent à une mission d'intérêt général reconnue par le code rural : la préservation et la mise en valeur des terroirs, des traditions et des savoir-faire (article L. 642-22 du CRPM).

Dès lors, le sous-amendement adopté par la commission prévoit que la chambre d'agriculture informe sans délai les ODG concernés des documents d'urbanisme ayant pour conséquence de réduire la surface de leur production agricole. Cette information précoce et en amont doit leur permettre d'analyser les effets réels du projet et d'exercer pleinement leur nouveau statut de personne consultée, octroyé par l'article précédent.

\*  
\* \*

### *Article 2*

(article L. 311-1-1 du code rural et de la pêche maritime)

## **Élargissement de l'exonération de responsabilité qui résulte des troubles anormaux au voisinage pour les exploitants agricoles**

**Article adopté par la commission avec modifications**

L'article 2 élargit le champ des conditions exonérant les exploitants agricoles de la responsabilité qui résulte des troubles anormaux au voisinage causés par leur activité, défini à l'article L. 311-1-1 du code rural et à la pêche maritime, pour y inclure l'hypothèse d'une modification des horaires de travail nécessaire afin de s'adapter au changement climatique.

### **I. L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT : UNE EXONÉRATION DE RESPONSABILITÉ POUR LES AGRICULTEURS CAUSANT DES TROUBLES ANORMAUX AU VOISINAGE STRICTEMENT ENCADRÉE**

Le régime de droit commun en matière de responsabilité pour troubles anormaux du voisinage est posé à l'article 1253 du code civil, issu de la loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels. Cet article codifie en une jurisprudence ancienne sur le sujet.

## A. LA VOLONTÉ D'EXONÉRER EN PARTIE LES ACTEURS ÉCONOMIQUES CAUSANT DES TROUBLES ANORMAUX DU VOISINAGE DANS LE CADRE DE LEUR ACTIVITÉ

### 1. Le principe général de responsabilité de l'auteur de troubles anormaux du voisinage

L'article 1253 du code civil dispose :

*« Le propriétaire, le locataire, l'occupant sans titre, le bénéficiaire d'un titre ayant pour objet principal de l'autoriser à occuper ou à exploiter un fonds, le maître d'ouvrage ou celui qui en exerce les pouvoirs qui est à l'origine d'un trouble excédant les inconvénients normaux de voisinage est responsable de plein droit du dommage qui en résulte.*

*Sous réserve de l'article L. 311-1-1 du code rural et de la pêche maritime, cette responsabilité n'est pas engagée lorsque le trouble anormal provient d'activités, quelle qu'en soit la nature, existant antérieurement à l'acte transférant la propriété ou octroyant la jouissance du bien ou, à défaut d'acte, à la date d'entrée en possession du bien par la personne lésée. Ces activités doivent être conformes aux lois et aux règlements et s'être poursuivies dans les mêmes conditions ou dans des conditions nouvelles qui ne sont pas à l'origine d'une aggravation du trouble anormal »<sup>(1)</sup>.*

Le principe général posé par cet article correspond à la codification d'une jurisprudence bien établie selon laquelle *« Nul ne doit causer à autrui un trouble anormal de voisinage »*. À ce titre, il pose, au premier alinéa, **un principe général de responsabilité civile résultant d'un trouble anormal de voisinage**. Il s'agit d'une responsabilité objective de plein droit, qui ne repose pas sur la démonstration de l'existence d'une faute de l'auteur du trouble. Les seules preuves d'un trouble anormal et d'un préjudice occasionné par ce trouble sont nécessaires et suffisantes pour établir la responsabilité. L'auteur du trouble ne pourra pas s'exonérer de sa responsabilité en rapportant la preuve de l'absence d'une faute.

**L'existence du trouble et son caractère anormal sont appréciés *in concreto* par les juges du fond.** Les critères pour apprécier le caractère anormal du trouble dépendent donc de la situation concrète soumise au juge, qui doit *« procéder à une mise en balance entre, d'une part, la liberté d'action de celui à qui est reproché un trouble et, d'autre part, la quête de tranquillité de celui qui lui en a fait le reproche »*<sup>(2)</sup>.

---

(1) Cass. Civ. 2<sup>e</sup>, 19 nov. 1986, n° 84-16.379 ; Cass. Civ. 2<sup>e</sup>, 23 oct. 2000, n° 02-16.303 : « le droit de propriété, tel que défini par l'article 544 du code civil et protégé par l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la CEDH, est limité par le principe selon lequel nul ne doit causer à autrui aucun trouble anormal de voisinage ; (...) cette restriction ne constitue pas une atteinte disproportionnée au droit protégé par la Convention précitée ».

(2) Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels (n° 1602) par Mme Nicole Le Peih, déposé le 22 novembre 2023, pages 10 et 11 citant le professeur R. Amaro.

**S’agissant des nuisances sonores et olfactives présentes dans le monde rural**, la jurisprudence statue ainsi au cas par cas. Elle a pu retenir par exemple que « *si le chant d’un coq, le matin en zone rurale, ne peut en aucun cas constituer un trouble de voisinage* »<sup>(1)</sup>, ce « *chant qui s’exerce sans discontinuer la nuit à partir de quatre heures, constitue un trouble à la tranquillité du voisinage demeurant à proximité de la volière où l’animal est enfermé, ce chant ne pouvant, compte tenu de son caractère répétitif pendant plusieurs heures de la nuit, être considéré comme résultant du comportement normal d’un tel volatile, même en milieu rural* »<sup>(2)</sup>.

## **2. L’exonération posée au deuxième alinéa correspondant à la « théorie des préoccupations »**

Cette « théorie des préoccupations » était auparavant consacrée à l’article L. 113-8 du code de la construction et de l’habitation (abrogé par la loi du 15 avril 2024 précitée). Elle interdit à celui qui s’installe à proximité d’un lieu particulièrement bruyant ou polluant de se plaindre d’un trouble anormal du voisinage alors même que la nuisance était présente au moment de son installation.

Dès lors que l’auteur du trouble anormal de voisinage rapporte la preuve de la réunion de trois conditions – une **activité antérieure** à l’installation du voisin ; une activité qui se poursuit **dans les mêmes conditions** et une activité qui est **conforme à la législation** en vigueur – il est exonéré de sa responsabilité.

Le Conseil constitutionnel, dans une décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011 portant sur l’ancien article L. 113-8 du code de la construction et de l’habitation, a considéré qu’une telle exclusion de responsabilité était proportionnée et ne portait pas atteinte au principe de responsabilité.

Il convient de noter, s’agissant de la poursuite de l’activité dans les mêmes conditions, que l’alinéa 2 de l’article 1253 du code civil admet que sont couvertes par la théorie des préoccupations les activités qui se sont poursuivies « *dans des conditions nouvelles qui ne sont pas à l’origine d’une aggravation du trouble anormal* », de sorte qu’une évolution des conditions d’exercice de l’activité sera couverte par la théorie des préoccupations tant que cette évolution n’a pas pour conséquence d’aggraver le trouble anormal. Cela permet notamment de **préserver les habitudes et les activités des exploitants des territoires implantés sur ces territoires avant l’arrivée de nouveaux voisins**.

Cette cause d’exonération de l’article 1253 du code civil, qui est générale, relève désormais du régime de droit commun. S’agissant des activités agricoles, cette théorie est déclinée plus spécifiquement pour ces activités par les dispositions spéciales de l’article L. 311-1-1 du code rural et de la pêche maritime, qui prévoit également des causes d’exonérations supplémentaires.

---

(1) CA Chambéry, 2<sup>ème</sup> ch., 3 janv. 2006 : JurisData n° 2006-299528.

(2) CA Bordeaux, ch. corr., 29 févr. 1996 : JurisData n° 1996-042496.

## B. LES EXONÉRATIONS DE RESPONSABILITÉ DES AGRICULTEURS CAUSANT DES NUISANCES ANORMALES STRICTEMENT ENCADRÉES

### 1. La reprise des critères de la théorie des préoccupations

L'article L. 311-1-1 du code rural et de la pêche maritime a été créé par la loi du 15 avril 2024 et est issu d'un amendement adopté lors de l'examen du texte en commission des lois par le Sénat. Il dispose :

*« La responsabilité prévue au premier alinéa de l'article 1253 du code civil n'est pas engagée lorsque le trouble anormal provient d'activités agricoles existant antérieurement à l'acte transférant la propriété ou octroyant la jouissance du bien ou, à défaut d'acte, à la date d'entrée en possession du bien par la personne lésée. Ces activités doivent être conformes aux lois et aux règlements et s'être poursuivies dans les mêmes conditions, dans des conditions nouvelles qui ne sont pas à l'origine d'une aggravation du trouble anormal ou dans des conditions qui résultent de la mise en conformité de l'exercice de ces activités aux lois et aux règlements ou sans modification substantielle de leur nature ou de leur intensité ».*

Cet article complète le régime de droit commun de l'article 1253 du code civil, en **prévoyant des dispositions spécialement applicables en matière de trouble anormal du voisinage causé par des activités agricoles**. Ces dispositions relèvent dès lors en premier lieu de la compétence du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire

### 2. La création de deux causes d'exonération supplémentaires de responsabilité pour les agriculteurs, dans le cadre de leur activité

D'une part, cet article L. 311-1-1 du code rural et de la pêche maritime crée une cause d'exonération lorsque les conditions d'exercice des activités agricoles ont évolué **en raison de la nécessaire mise en conformité de l'exploitation avec des normes obligatoires**, ces nouvelles conditions pouvant être à l'origine d'une aggravation du trouble. En effet, la cause d'exonération de responsabilité pour trouble anormal du voisinage prévue par l'alinéa 2 de l'article 1253 du code civil conditionne quant à elle l'exonération de responsabilité à la poursuite des activités *« dans les mêmes conditions ou dans des conditions nouvelles qui ne sont pas à l'origine d'une aggravation du trouble anormal »*.

D'autre part, cet article L. 311-1-1 ajoute une cause d'exonération **lorsque les conditions d'exercice des activités agricoles ont évolué sans entraîner de « modification substantielle de leur nature ou de leur intensité »**. L'appréciation de ce qui constitue une modification substantielle de la nature ou l'intensité des activités est laissée à l'appréciation des juges du fond. Par exemple, l'accroissement de la taille de son cheptel par un éleveur modifie les conditions d'exercice de son activité, mais, selon les circonstances de l'espèce (notamment le volume de cet accroissement), le juge du fond peut considérer que cette évolution constitue ou non une modification substantielle de la nature ou l'intensité de son activité.

L'objectif poursuivi par la création de l'article L. 311-1-1 du code rural et de la pêche maritime est **d'éviter que les exploitants agricoles soient contraints de choisir entre la mise en conformité avec les nouvelles normes obligatoires et l'exonération de leur responsabilité**. Ainsi, en application de cet article, dès lors qu'une exploitation agricole modifie les conditions d'exercice de son activité pour les mettre en conformité avec les lois et règlements, le trouble anormal en résultant n'est pas susceptible d'engager la responsabilité de l'exploitant.

Concrètement, un agriculteur qui, par exemple, remplace son ancien système d'irrigation par un système plus performant mais plus bruyant, afin de respecter de nouvelles règles de gestion de l'eau, pourrait s'exonérer de sa responsabilité s'il démontre que cette modernisation était nécessaire pour se conformer à la réglementation. De même, si un éleveur porcin agrandit ses bâtiments pour respecter de nouvelles normes de surface minimale par animal, entraînant une augmentation des mauvaises odeurs, l'éleveur pourrait invoquer l'article L. 311-1-1, car l'agrandissement serait dans ce cas une mise en conformité et non une modification substantielle de la nature ou de l'intensité de son activité.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ÉLARGISSEMENT DES HYPOTHÈSES D'EXONÉRATION PERMETTANT DE TENIR COMPTE DE LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER L'ACTIVITÉ AGRICOLE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE**

### **A. DANS LA RÉDACTION ACTUELLE PROPOSÉE, UN ÉLARGISSEMENT PEUT ÊTRE INSUFFISAMMENT LIMITÉ**

L'article 2 de la proposition de loi prévoit de compléter l'article L. 311-1-1 du code rural par une nouvelle cause exonératoire de responsabilité pour les agriculteurs, afin de couvrir les hypothèses où les modifications des horaires d'exercice de l'activité agricole sont liées à l'adaptation au changement climatique.

Cette proposition s'inscrit dans un contexte où les exploitants agricoles sont confrontés à des aléas climatiques croissants – canicules, sécheresses, épisodes de gel, etc. –, qui les obligent à adapter leurs pratiques pour préserver leurs cultures, leur cheptel ou leur productivité. Ce serait par exemple le cas d'un travail nocturne pour éviter les fortes chaleurs diurnes, causant des nuisances sonores pour les riverains qui, en l'état actuel du droit, pourraient engager la responsabilité de l'agriculteur.

L'article L. 311-1-1 du code rural a été conçu pour concilier, d'une part, la nécessaire évolution des pratiques agricoles, notamment pour se conformer à des normes, et, d'autre part, la protection des riverains ; la modification envisagée s'inscrit dans cette logique.

Néanmoins, la notion « *d'adaptation [liée] au changement climatique* », soulève plusieurs questions, comme celles de la **temporalité** de l'adaptation envisagée. Cette dernière pourrait être ponctuelle, comme pour s'adapter à une intempérie passagère, ou avoir des effets de structure dans le long terme.

De même, la question de la **nécessité** de l'adaptation peut être posée, selon qu'elle a vocation à répondre à la survenance d'un péril grave (le risque de la mort d'animaux) ou à tenir compte d'une simple opportunité (comme celle de récolter plus tôt pour éviter une pluie annoncée). En l'état de la rédaction, il peut sembler délicat d'établir des critères permettant de déterminer de manière objective et certaine qu'une modification dans les conditions d'exercice d'une activité est liée à l'adaptation au changement climatique.

Or, une exonération trop floue serait source d'interprétation et donc de contentieux. Par ailleurs, son caractère très large nuirait à l'équilibre recherché par le régime actuel, entre le principe de responsabilité pour trouble anormal du voisinage et des causes d'exonérations limitées ; cet équilibre vise en effet à articuler le respect du principe de la responsabilité civile avec la nécessité de permettre à un exploitant de poursuivre son activité sans qu'elle soit remise en question par l'installation d'un nouveau voisin.

## **B. VERS UNE ÉVOLUTION DU DISPOSITIF PROPOSÉ : LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER L'ÉQUILIBRE ENTRE UN PRINCIPE À VALEUR CONSTITUTIONNELLE ET UNE EXONÉRATION DICTÉE PAR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL**

Le Conseil constitutionnel, qui reconnaît au principe de la responsabilité civile une valeur constitutionnelle sur le fondement de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, admet que le législateur peut apporter à ce principe des exclusions ou limitations de responsabilité à la seule condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'obtenir l'indemnisation de leur préjudice.

Soucieux de préserver l'équilibre mis en avant par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 8 avril 2011 précitée, votre rapporteur envisage de circonscrire plus précisément le cadre de l'exonération envisagée aux modifications des horaires de travail des agriculteurs, rendues indispensables dans le contexte de changement climatique actuel.

## **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION : UNE RÉÉCRITURE DU DISPOSITIF POUR LE SÉCURISER JURIDIQUEMENT**

La commission a adopté l'amendement CE 33 de votre rapporteur qui propose une réécriture de l'article. L'objectif de cette réécriture est de préserver l'équilibre du dispositif d'exonération actuelle en veillant à circonscrire davantage le nouveau champ d'exonération concerné.

Il est ainsi proposé de présumer que l'activité agricole reste inchangée dès lors que seul l'horaire de cette activité a été modifié, et que la modification de cet horaire est justifiée, de manière exceptionnelle et saisonnière, par l'adaptation à un aléa climatique. Dès lors que ces ajustements sont strictement liés à des circonstances objectivables, limités aux horaires et conformes aux lois et règlements

en vigueur, ils doivent être regardés comme la continuité normale d'une activité préexistante, et non comme une modification de nature à engager la responsabilité de l'agriculteur.



## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission a examiné, au cours de sa réunion du 24 février 2026, la proposition de loi visant à renforcer la place des agriculteurs dans l'aménagement du territoire et à sécuriser l'exercice des activités agricoles face au changement climatique (n° 2440) (M. Hubert Ott, rapporteur).*

**M. le président Stéphane Travert.** Le texte que nous examinons aujourd'hui ne contient que deux articles, relativement courts, visant respectivement à ajouter les organismes de gestion et de défense (ODG) à la liste des acteurs pouvant être associés à l'élaboration des documents d'urbanisme, et à élargir ponctuellement le champ des conditions exonérant les exploitants agricoles de la responsabilité résultant des troubles anormaux de voisinage causés par leur activité, afin d'y inclure une modification des horaires de travail qui serait nécessaire pour s'adapter au changement climatique.

**M. Hubert Ott, rapporteur.** La présente proposition de loi poursuit un objectif clair : sécuriser l'activité agricole, dans un contexte de pressions croissantes sur le foncier et d'intensification des aléas climatiques. Elle s'articule autour de deux axes complémentaires : mieux associer à l'élaboration des documents d'urbanisme les acteurs des filières de qualité que sont les organismes de défense et de gestion, et adapter le régime de responsabilité civile aux contraintes nouvelles imposées par le changement climatique.

Comment assurer une meilleure concertation lors de l'élaboration des documents d'urbanisme pour sécuriser l'activité et les espaces agricoles ? L'article 1<sup>er</sup> part d'un constat simple : la vitalité économique et l'attractivité de nombreux territoires reposent sur la préservation de leur foncier agricole et la valorisation de productions ancrées dans un terroir. Les filières sous signe officiel de qualité et d'origine (Siqo) – appellation d'origine protégée (AOP), indication géographique protégée (IGP) – structurent les paysages, soutiennent l'emploi, favorisent le tourisme et contribuent au rayonnement international de notre agriculture. Toute réduction de surface, modification de zonage ou contrainte nouvelle affectant leurs conditions d'exploitation peut altérer durablement la capacité de production. Contrairement à d'autres secteurs économiques, dans une aire d'appellation d'origine, le foncier perdu ne se reconstitue que difficilement, voire pas du tout. Or, les documents d'urbanisme – les Scot (schémas de cohérence territoriale), les PLU (plans locaux d'urbanisme) et les cartes communales – conditionnent directement l'usage des sols : s'ils peuvent protéger les terres agricoles, ils peuvent aussi, en cas de concertation insuffisante, fragiliser des équilibres économiques construits sur plusieurs décennies. La concertation en amont est, non pas un supplément de procédure, mais une condition de sécurité juridique et d'efficacité territoriale : concerter, c'est sécuriser.

Aujourd'hui, les chambres d'agriculture jouent un rôle central et légitime : elles sont les interlocuteurs institutionnels des collectivités et assurent la représentation du monde agricole dans sa diversité. Le texte ne remet pas ce rôle en cause : il propose des évolutions dont nous avons discuté avec les chambres d'agriculture, qui en ont accepté le principe. Les chambres demeurent les organismes de liaison et de coordination des intérêts agricoles. Lorsque des documents d'urbanisme modifient des aires d'appellation d'origine ou les conditions de production des filières sous Sigo, l'expertise des ODG est cependant irremplaçable, car ils maîtrisent les cahiers des charges, connaissent le maillage parcellaire, identifient précisément les incidences techniques et économiques d'un zonage. Ils sont donc les mieux placés pour objectiver les effets d'une décision d'aménagement sur la capacité de production.

Les auditions que j'ai menées ont mis en évidence deux difficultés. D'une part, la réduction des moyens de l'Inao (Institut national de l'origine et de la qualité) conduit à un recentrage progressif de ses missions, ce qui rend d'autant plus nécessaire l'implication des ODG dans la protection des aires d'appellation d'origine. D'autre part, la qualité du dialogue entre les chambres d'agriculture et les ODG est variable selon les territoires, et intervient parfois trop tardivement. Je vous proposerai donc, par voie d'amendement, une évolution significative : reconnaître aux ODG le statut de personne consultée dans les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme.

Ce statut emporte deux conséquences essentielles. Premièrement, la demande d'avis formulée par un ODG ne pourra être écartée, car le refus d'une consultation sollicitée entacherait la procédure d'illégalité. Sans complexifier la procédure, nous renforçons la qualité normative des documents d'urbanisme en sécurisant leur élaboration. Deuxièmement, cette reconnaissance formelle offre aux ODG un cadre d'intervention et d'influence adapté à leur diversité : ils pourront se saisir des projets qui les concernent prioritairement, sans être assimilés à des personnes associées permanentes. C'est une solution pragmatique, adaptée à la variété de leurs moyens et de leurs compétences en matière d'urbanisme. Cette évolution, je le répète, ne concurrence pas les chambres d'agriculture : elle complète leur action. Pour que ce dispositif fonctionne pleinement, il est indispensable que les chambres informent les ODG, en amont, dès lors qu'un document d'urbanisme a vocation à modifier une aire d'appellation ou ses conditions de production. Afin que la faculté offerte par le statut de PPC ne reste pas théorique, je vous proposerai des sous-amendements tendant à consacrer un mécanisme d'information systématique.

Je le répète, il ne s'agit pas d'opposer le développement territorial et la protection des terroirs, mais d'articuler ces deux dimensions : une infrastructure touristique, un chemin de randonnée, la modernisation d'un bâtiment peuvent être compatibles avec une aire AOP, à condition que les acteurs concernés soient associés suffisamment tôt pour proposer des adaptations. En renforçant la concertation en amont, nous sécurisons aussi les collectivités, nous limitons les risques de contentieux, nous préservons le foncier agricole stratégique et nous consolidons un modèle économique fondé sur l'authenticité et la qualité. C'est un gain pour le dialogue local et pour l'équilibre de nos territoires.

L'article 2 vise à répondre à une autre réalité. En effet, l'intensification des aléas climatiques transforme concrètement les conditions d'exercice des activités agricoles. Canicules prolongées, sécheresses, épisodes de gel et risques accrus d'incendie imposent des adaptations opérationnelles, notamment en matière d'horaires de travail. Vendanger à la fraîche pour préserver la qualité des raisins, sortir le cheptel tôt le matin et tard le soir pour éviter les pics de chaleur, faucher la nuit pour limiter les départs de feu, sont autant de pratiques qui relèvent, non pas du confort, mais de la nécessité et qui visent à protéger la santé des travailleurs, le bien-être animal et l'intégrité des productions. Elles peuvent néanmoins engendrer des nuisances – sonores et olfactives – susceptibles d'être qualifiées de troubles anormaux de voisinage. Le régime actuel, fondé sur l'article L. 311-1-1 du code rural et de la pêche maritime, cherche un équilibre exigeant : il consacre le principe de responsabilité civile, à valeur constitutionnelle, tout en prévoyant des causes d'exonération limitées, afin de permettre la poursuite des activités agricoles préexistantes face à l'installation de nouveaux voisins. Cet équilibre doit être préservé : une exonération trop large et trop floue créerait de l'insécurité juridique et porterait atteinte aux droits des riverains. Les auditions que nous avons conduites ont confirmé la nécessité de circonscrire précisément le dispositif.

Je vous proposerai donc une nouvelle rédaction de l'article 2, reposant sur un raisonnement simple : considérer que le décalage des horaires dictés par un aléa climatique constitue la continuité d'une activité agricole préexistante, et non l'introduction d'une condition nouvelle d'exploitation. Autrement dit, si la modification des horaires est justifiée par la nécessité de s'adapter à un aléa climatique, qu'elle demeure exceptionnelle ou saisonnière et qu'elle est strictement limitée aux horaires – sans modification de la nature de l'activité –, elle ne saurait, à elle seule, caractériser un trouble engageant la responsabilité de l'exploitant. Par ailleurs, j'y insiste, il faut que cette activité reste conforme aux lois et règlements en vigueur. Ainsi, aucune exonération ne sera possible si l'exploitant méconnaît le droit du travail, le code de la santé publique ou toute autre réglementation applicable. Le respect des normes demeure la condition préalable au bénéfice du dispositif. Nous proposons donc une solution équilibrée et fidèle aux exigences constitutionnelles, qui permet de préserver le principe de responsabilité tout en reconnaissant que l'adaptation aux contraintes climatiques est devenue une condition normale de l'activité agricole contemporaine.

Pour conclure, cette proposition de loi ne crée ni privilège, ni dérogation excessive. Elle adapte notre droit à la réalité des territoires et aux transformations climatiques en cours, renforce le dialogue, sécurise les acteurs et protège un secteur stratégique pour notre souveraineté alimentaire. Permettez-moi de préciser ma motivation personnelle. En ces temps de questionnement sur l'avenir agricole de notre pays, je crois essentiel de rappeler une conviction : la grande force agricole de la France réside dans la qualité reconnue de ses produits et de leur lien étroit avec des territoires identifiés. Cette valeur ajoutée est le fruit d'une longue histoire, d'un savoir-faire consolidé génération après génération, de paysages qui en découlent et qui, d'ailleurs, portent en eux une valeur attractive propre – une force française.

Pour se projeter dans l'avenir, il faut savoir s'appuyer sur la force de notre histoire, car c'est elle qui signe l'authenticité d'un savoir-faire capable de réunir le travail de l'homme, les spécificités naturelles du territoire et l'adaptation fine à ses conditions. C'est dans cet esprit d'équilibre et de responsabilité que je vous invite à examiner et adopter ce texte.

**M. le président Stéphane Travert.** Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

**M. Hervé de Lépinau (RN).** En tant que coprésident du groupe d'études Vigne, vin et œnologie, je tiens à vous remercier, monsieur le rapporteur, d'être venu présenter votre proposition de loi lors de notre précédente réunion avec la Cnaoc (Confédération nationale des producteurs de vins et eaux-de-vie de vin à appellations d'origine contrôlées). Ce texte a été travaillé avec les filières agricoles et repose sur des constats largement partagés. Alors que l'agriculture française tient nos territoires à bout de bras en participant à l'aménagement du territoire et à la dynamique touristique, elle est trop souvent considérée, dans son propre pays, comme une activité à tolérer plutôt qu'une richesse à protéger. En tout état de cause, sans foncier préservé, sans règles stables, ni sécurité juridique, cette richesse agricole est vouée à disparaître.

Face à ces réalités, le texte propose deux avancées concrètes. D'abord, il renforce l'association des ODG à l'élaboration des documents d'urbanisme dans les communes comprises dans une aire d'appellation d'origine. Si les ODG sont déjà intégrés aux échanges, il s'agit ici de sécuriser juridiquement leur participation. Le groupe Rassemblement national souscrit à cet objectif – le renforcement du rôle des ODG figure sur sa propre liste de priorités pour la viticulture.

Si la rédaction initiale de l'article 1<sup>er</sup> posait certains problèmes juridiques relevés par les syndicats agricoles, les auditions et discussions avec le rapporteur ont fait émerger un amendement de compromis privilégiant la notion de personne consultée. Pour protéger le rôle des chambres d'agriculture, nous voterons cet amendement de réécriture. En revanche, l'application du texte ne doit pas conduire à allonger les délibérations et l'examen des dossiers techniques : les procédures d'élaboration des PLU et des Scot sont déjà très lourdes, et nous ne soutiendrons pas le principe de contraintes supplémentaires.

L'article 2 apporte une réponse attendue à une absurdité devenue quasi quotidienne en France : on demande à l'agriculteur de s'adapter au changement climatique tout en le laissant exposé à des contentieux pour troubles anormaux de voisinage. L'évolution des températures et des cycles climatiques impose de revoir les horaires de travail, particulièrement en viticulture : commencer plus tôt permet d'éviter les fortes chaleurs et les dates de vendanges avancent d'année en année. À force de judiciaireiser les contraintes de la vie rurale, on finit par décourager ceux qui produisent. L'exonération proposée par le texte est donc une mesure de bon sens, même si nous proposons d'aller plus loin.

Il faut en effet protéger la France des champs par des règles lisibles, équilibrées et respectueuses de ceux qui travaillent la terre. Il faut également revoir en profondeur nos procédures de consultation en matière d'aménagement du territoire, bien trop lourdes. L'écologie punitive et hors-sol a déjà fait assez de dégâts, il est temps de remettre de la logique dans nos textes. Dans l'attente d'une grande loi de simplification et d'aménagement du territoire, le groupe Rassemblement national soutiendra le texte.

**M. Hubert Ott, rapporteur.** Je vous remercie pour votre soutien au principe du texte. Effectivement, le statut de personne consultée clarifiera le rôle des ODG sans alourdir la procédure, en leur permettant de participer, lorsqu'ils le jugeront opportun, à l'élaboration des documents d'urbanisme, dont le contenu est essentiel pour l'avenir des aires d'appellation d'origine et, plus largement, des Siqo. D'où mon amendement.

**M. Jean-François Rousset (EPR).** Je remercie Hubert Ott de chercher à garantir la prise en compte des activités des agriculteurs et de leurs conséquences, ainsi que leur avis.

Qu'elles soient fromagères ou viticoles, les productions en AOP ou IGP sont protégées par des cahiers des charges particulièrement précis et contraignants, et souvent liées à des zones géographiques strictement limitées. Les décisions urbanistiques dans ces territoires ne sont donc pas neutres : elles peuvent avoir des conséquences directes sur la production, la pérennité des exploitations et l'équilibre économique local. Dans ce contexte, proposer la consultation des organismes de défense et de gestion lors de l'élaboration des documents d'urbanisme apparaît particulièrement pertinent. Elle permettra d'anticiper les conflits d'usage, de garantir la prise en compte des intérêts agricoles et de favoriser une cohabitation apaisée des activités. Cette nécessité de mieux intégrer l'activité agricole dans l'aménagement du territoire faisait d'ailleurs partie des axes majeurs de la mission d'information sur le rôle du pastoralisme dans l'aménagement du territoire que j'ai présidée l'année dernière.

Par ailleurs, pour répondre à une demande de terrain, l'article 2 prévoit d'exonérer de responsabilité les agriculteurs qui ne travailleraient pas dans les horaires de travail pour s'adapter au changement climatique en cas de nuisances sonores. Nos agriculteurs doivent déjà ajuster leurs pratiques face aux aléas climatiques : il est de notre devoir d'en tenir compte et d'éviter les recours abusifs. Cette démarche s'inscrit dans la continuité du travail parlementaire engagé en 2024 par Nicole Le Peih, qui avait consacré le droit à l'antériorité et limité les recours possibles contre les activités économiques historiques. Il s'appuie aussi sur la réalité de mon territoire, celui de l'AOP Roquefort.

Dans ce contexte, le groupe Ensemble pour la République soutiendra ce texte, amélioré par les amendements du rapporteur.

**M. Hubert Ott, rapporteur.** Nous nous appuyons en effet sur le droit à l'antériorité consacré à l'initiative de Nicole Le Peih : sans rien changer à cet acquis ni complexifier l'existant, le texte vise à accorder un accueil bienveillant à un décalage horaire imposé à une activité préexistante par la multiplicité des conséquences des aléas climatiques, en dehors de toute évolution de l'activité elle-même. Ce faisant, nous respectons les droits et règlements en vigueur.

**Mme Mathilde Feld (LFI-NFP).** Le monde agricole productiviste et le système alimentaire qui l'accompagne ne répondent plus du tout à l'intérêt général – c'est vrai aussi bien sur les plans économique, social ou écologique qu'en matière de santé publique. La production agricole s'intensifie dans des conditions désastreuses pour les producteurs comme pour les consommateurs, et plus de la moitié des exploitations et des emplois agricoles ont disparu en vingt-cinq ans. Le modèle d'agriculture hyperintensif, fondé sur l'usage massif de ressources non renouvelables, contribue fortement au dérèglement climatique à travers les énergies fossiles utilisées pour synthétiser les engrais et à travers les émissions de protoxyde d'azote et de méthane qu'il induit.

Dès lors, la priorité est de changer de paradigme, de modèle et de production. Je salue la tentative de M. Ott d'y contribuer. Bon nombre d'agriculteurs s'endettent, vivent dans la précarité ou cessent leur métier. Les conséquences sont terribles, puisque les suicides sont trois fois plus nombreux chez les agriculteurs que dans le reste de la population. De nombreux jeunes renoncent à s'installer en raison de la difficulté d'accéder au foncier, du montant des investissements nécessaires, des perspectives de revenus incertaines et de l'absence d'un soutien public adapté.

Nous devons donc écouter les agriculteurs, faciliter leur travail, protéger leurs récoltes et garantir notre autonomie alimentaire. Toutes les initiatives législatives susceptibles d'améliorer leur vie sont essentielles, en particulier celles qui visent à les accompagner dans l'adaptation au changement climatique.

Toutefois, le chantier est immense. Nous devons revoir notre politique agricole en adoptant des mesures d'urgence ambitieuses et radicales pour, à tout le moins, garantir des prix rémunérateurs par l'instauration de prix planchers, plafonner les marges de la grande distribution, faciliter l'accès au foncier et augmenter les retraites agricoles, pour qu'enfin l'agriculture nourrisse à la fois la population et les agriculteurs.

Cette proposition de loi le permet-elle ? En l'état, elle comporte deux articles aux logiques distinctes : le premier permet aux agriculteurs de participer aux discussions sur l'urbanisme local ; le second prévoit une exonération de responsabilité en cas de trouble de voisinage causé par l'exploitation.

On peut tout à fait soutenir l'inclusion des ODG dans la discussion sur les documents d'urbanisme, lesquels affectent parfois lourdement les activités agricoles et les collectivités.

La démarche aurait d'ailleurs pu être étendue à d'autres territoires agricoles et naturels ayant besoin d'être protégés, comme ceux qui produisent en agriculture biologique sous le label AB, lequel n'est pas géré par les ODG – un amendement a été déposé en ce sens. Il faudra évidemment veiller à ne pas ajouter une couche de consultation à un processus déjà lourd pour les collectivités et à ne pas donner un pouvoir de blocage aux ODG – d'où l'intérêt de ne prévoir qu'un avis simple.

Le deuxième aspect pose plus de difficultés : la volonté de prévenir les conflits de voisinage liés aux travaux agricoles est louable, mais l'article 2 semble reposer sur le présupposé selon lequel les récriminations des riverains seraient nécessairement dues à une méconnaissance du monde agricole plutôt qu'à de vrais désaccords de fond, ce qui n'est pas de nature à apaiser les conflits. Par ailleurs, la législation encadre déjà les horaires des travaux agricoles classiques et des dérogations peuvent être prévues par arrêté préfectoral. Nous comprenons que des activités puissent être autorisées à des horaires exceptionnels pour des raisons climatiques, mais comment justifier l'exclusion totale de responsabilité civile en cas de troubles ? Toute la logique qui sous-tend l'article L. 311-1-1 du code rural et de la pêche maritime est de prévoir une exonération pour les activités qui existaient avant une acquisition immobilière, mais pas pour de nouvelles nuisances justifiées par un motif invoqué ici de façon nébuleuse et opportuniste.

**M. Hubert Ott, rapporteur.** Vous exprimez votre inquiétude quant à certains aspects des modèles agricoles dominants. Ce n'est pas moi qui nierai la légitimité de vos questionnements. Néanmoins, le texte que je propose concerne avant tout les aires d'appellation d'origine, qui font l'objet de cahiers des charges exigeants et précis : il s'agit de défendre une agriculture historique, qualitative et ambitieuse. Il me semble que nous nous rejoignons sur la volonté de pérenniser l'agriculture pratiquée dans ces aires et de soutenir ce modèle.

Pour ce qui est de la possibilité de travailler à des horaires décalés, j'ai déposé un amendement visant à encadrer le dispositif et à préserver le respect des lois et règlements en vigueur, qui répondent à des exigences constitutionnelles.

**M. Dominique Potier (SOC).** Je salue moi aussi le travail de M. Ott, en remarquant simplement que le titre qu'il a donné à son texte laissait espérer un plan d'envergure, une grande planification, l'adaptation d'une profession entière au changement climatique, alors que nous en sommes encore loin. À l'heure où, sous l'effet des pressions corporatistes et du court-termisme, on remet en cause la loi de 1964, le statut de l'eau comme bien commun ainsi que des principes fondamentaux de préservation de la santé des hommes et des sols, il y aurait beaucoup à dire et à faire. J'ai participé récemment à un séminaire sur l'adaptation au changement climatique organisé par la chambre d'agriculture de Meurthe-et-Moselle : il en ressort que cette adaptation sera le grand défi des années à venir et qu'il faudra, pour y répondre, mobiliser la science et promouvoir la concertation et la démocratie.

Il est effectivement très important que les ODG soient consultés dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

Je parle d'expérience, car ces enjeux sont très prégnants dans le tout petit vignoble du Toulinois, dans le Grand Est. Ce qu'il s'agit de préserver, ici, ce sont non seulement des sols, mais aussi des traditions, non seulement une valeur économique, mais aussi une valeur patrimoniale qui fait presque de ces paysages un bien commun. Or, ce vignoble est confronté à des arbitrages compliqués, notamment dans le cadre des remembrements, qui s'accompagnent de compensations écologiques aberrantes, alors que les vignes sont déjà presque intégralement exploitées en bio. Dans ce contexte, les ODG doivent être perçus comme des partenaires, et non être méprisés par les opérateurs, qui doivent eux-mêmes rester publics.

Quant à l'aménagement des horaires de travail, si j'en crois mon expérience de paysan, nous devons certes répondre aux interrogations avec pédagogie – il est arrivé qu'on me demande pourquoi une moissonneuse tournait le dimanche –, mais aussi savoir nous appuyer sur la loi et les règlements. Produire nécessite parfois de travailler la nuit et le dimanche ; nos concitoyens doivent le comprendre. De notre côté, nous devons avoir des arguments pour répondre à des personnes parfois irascibles, égoïstes, qui ne voient pas plus loin que la barrière de leur jardin.

Notre groupe soutient totalement votre initiative.

**M. Hubert Ott, rapporteur.** Merci pour ce soutien clair. Nous partageons la même vision des territoires agricoles à vocation qualitative. L'objectif est de faire en sorte que tout aménagement fasse l'objet d'une concertation fine avec les ODG, pour assurer un avenir fonctionnel à chacun et faciliter la cohabitation. La pédagogie fait donc effectivement partie de nos préoccupations, tout comme le respect des droits des riverains et des voisins.

**M. Guillaume Lepers (DR).** En cette semaine de Salon de l'agriculture, je tiens à remercier le groupe Les Démocrates : en inscrivant ce texte à l'ordre du jour, il montre qu'il se tient comme nous aux côtés des agriculteurs. Votre proposition de loi aborde deux difficultés concrètes : la préservation du foncier agricole, en particulier pour l'agriculture d'excellence, et les nuisances liées à l'activité agricole.

Vous proposez de renforcer la place des ODG dans l'élaboration des documents d'urbanisme. L'objectif est légitime, mais je crains que cette disposition ne se traduise par une complexification des procédures, auxquelles les chambres d'agriculture sont déjà pleinement associées. Je regrette par ailleurs que vous n'ayez pas sollicité la Fédération nationale des Safer (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) sur la préservation du foncier agricole. Savez-vous si les Safer conduisent des politiques spécifiques pour les territoires couverts par un ODG ?

L'exonération de responsabilité civile pour les troubles du voisinage liés à l'activité agricole est une mesure attendue, dans un contexte de multiplication des conflits avec des riverains qui s'installent à la campagne pour sa qualité de vie exceptionnelle, mais contestent les réalités de l'activité agricole.

Cependant, la rédaction proposée, qui fait référence au seul changement climatique, me semble difficilement applicable. J'ai donc déposé un amendement afin de rendre le dispositif plus opérationnel.

La proposition de loi ne transformera pas à elle seule les conditions d'exercice du métier d'agriculteur – pour ce faire, une loi d'orientation agricole à la hauteur des enjeux sera nécessaire –, mais elle apporte des réponses concrètes à des difficultés du quotidien. Pour nos agriculteurs, qui croulent sous le poids des normes et subissent une concurrence fiscale, sociale et environnementale souvent déloyale, ces avancées seront utiles.

Notre groupe votera donc en faveur de ce texte.

**M. Hubert Ott, rapporteur.** Je veux vous rassurer : le statut de personne consultée que je propose de conférer aux ODG ne complexifiera en rien les procédures. Ces organismes seront simplement invités à donner un avis s'ils jugent qu'un document d'urbanisme en cours de révision ou d'élaboration les concerne, sans que cet avis présente un caractère obligatoire.

Les exonérations de responsabilité seront quant à elles limitées au strict respect du droit en vigueur et des principes constitutionnels.

**M. Benoît Biteau (EcoS).** Je tiens d'abord à saluer votre volonté de traiter de l'adaptation des conditions d'exercice du métier d'agriculteur au changement climatique. Sur le papier, l'objectif peut sembler consensuel. En réalité, toutefois, le texte révèle surtout une vision insuffisante de l'avenir de notre agriculture. Oui, les agriculteurs sont incontestablement en première ligne face au dérèglement climatique ; oui, la pression foncière et l'urbanisation menacent les terres agricoles ; mais vous choisissez une voie très particulière, qui consiste à sécuriser juridiquement le monde agricole sans s'interroger sur sa soutenabilité écologique, sociale et territoriale.

La notion d'adaptation des horaires liée au changement climatique semble floue et difficilement contrôlable : vous indiquez vous-même qu'elle devra sans doute être retravaillée. Il est en effet difficile d'imputer un événement météorologique ponctuel à l'évolution durable du climat. Le dispositif proposé risque de faire peser sur les agriculteurs la responsabilité de démontrer qu'un travail nocturne est directement rendu nécessaire par le changement climatique, ce qui paraît juridiquement fragile. Nous devons certes permettre que les horaires de travail soient ponctuellement adaptés dans des situations spécifiques, mais cela devrait relever d'un encadrement préfectoral clair. C'est d'ailleurs déjà le cas : cet été encore, sur la base des recommandations de Météo-France, des interruptions d'irrigation, de fenaison ou de moisson – pour éviter que des engins ne prennent feu – ont été préconisées. Des outils existent donc déjà.

Je m'interroge également sur les effets indirects de cet article en matière d'usage des pesticides : en élargissant les possibilités d'adaptation des horaires, on pourrait faciliter les épandages à des moments où l'exposition des riverains est plus forte, ce qui soulèverait des questions majeures de santé publique et d'acceptation sociale. Ces potentiels effets de bord doivent être pris en compte.

Enfin, ce texte révèle une conception trop limitée de l'écologie, dans laquelle on se borne à procéder à des ajustements techniques et à modifier les horaires de travail sans traiter les causes structurelles de la vulnérabilité agricole face au climat. La véritable adaptation suppose une transformation des systèmes par la diversification des cultures et l'agroforesterie pour garantir des sols vivants, mais aussi la réduction de la dépendance aux intrants et à l'irrigation intensive – je sais que ces enjeux vous tiennent à cœur. Il ne suffit pas de sécuriser juridiquement les pratiques existantes : pour faire face à la crise climatique, nous avons besoin d'une transition agricole profonde, juste pour les agriculteurs, protectrice pour les habitants et compatible avec les limites écologiques de notre planète.

En l'état actuel du texte, notre groupe s'abstiendrait, mais nous pourrions voter pour la proposition de loi si elle évoluait substantiellement, notamment à la faveur d'amendements du rapporteur.

**M. Hubert Ott, rapporteur.** Je connais votre sensibilité à la préservation du vivant, y compris en agriculture. Cette approche est précieuse et je la partage.

Le fait d'intégrer les ODG dans l'élaboration des documents d'urbanisme permettra de mieux préserver les territoires concernés contre l'urbanisation, donc contre une artificialisation d'autant plus problématique qu'elle est irréversible.

Quant au respect du cadre en vigueur concernant l'épandage de produits phytosanitaires, je vous confirme que les horaires d'activité, même assouplis, devront rester conformes aux arrêtés préfectoraux et aux règlements applicables.

**M. Pascal Lecamp (Dem).** Cette proposition de loi s'inscrit pleinement dans la niche parlementaire du groupe Les Démocrates, consacrée à une idée simple mais essentielle : la souveraineté, souveraineté dont nous sommes convaincus qu'elle ne s'oppose nullement à l'Europe et qu'elle doit être considérée comme un facteur d'unité nationale et non de division politique. À cet égard, nous estimons que l'on peut défendre la souveraineté alimentaire sans fausses promesses et sans polémiques.

Avec ce texte, nous abordons deux éléments qui font la fierté de notre pays : d'une part, la qualité reconnue de son agriculture et la richesse de ses appellations ; d'autre part, le savoir-faire de celles et ceux qui vivent et travaillent dans nos campagnes. La proposition de loi de notre collègue Hubert Ott apporte à l'agriculture et aux territoires des réponses pragmatiques et utiles s'agissant du foncier et du changement climatique.

D'abord, elle renforce le rôle des organismes de défense et de gestion en les associant officiellement à l'élaboration des documents d'urbanisme dans les territoires concernés par des aires d'appellation. C'est une mesure de bon sens : on ne peut pas penser l'aménagement du territoire sans ceux et celles qui en façonnent les paysages, protègent les terroirs et garantissent la qualité des productions.

Ensuite, elle crée une nouvelle clause exonératoire de responsabilité civile pour troubles du voisinage lorsque les adaptations des horaires des activités agricoles résultent du changement climatique. Là encore, il s'agit d'apporter une réponse concrète à une réalité que chacun constate, des dates de vendanges avancées aux travaux agricoles effectués la nuit lors des épisodes de chaleur. Nos agriculteurs n'ont pas à être pénalisés juridiquement lorsqu'ils s'adaptent aux contraintes climatiques pour continuer à produire.

Ce texte agit pour le monde agricole et, plus largement, pour l'ensemble du monde rural. Les campagnes, loin d'être des espaces figés, sont des territoires vivants, qui doivent pouvoir évoluer sans être fragilisés. Soutenir cette proposition de loi, c'est défendre, petit pas par petit pas, une souveraineté agricole apaisée, constructive et rassembleuse ; c'est valoriser ce que la France fait bien ; c'est renforcer les domaines pour lesquels notre agriculture demeure une référence mondiale. Pour toutes ces raisons, le groupe Les Démocrates votera, vous l'aurez compris, en faveur de cette proposition de loi.

**M. Hubert Ott, rapporteur.** Nous partageons évidemment votre regard sur l'ambition agricole française qui, ancrée dans l'histoire, doit pouvoir s'inscrire dans la durée.

**M. Thierry Benoit (HOR).** Monsieur le rapporteur, à ce stade, je formule de fortes réserves à l'égard de votre texte. Pourquoi ? Parce que je considère que, par nature, les élus locaux ayant la chance de vivre sur des territoires d'excellence, distingués par des signes officiels de qualité et d'origine – AOP, AOC –, doivent s'intéresser aux ODG lors de l'élaboration de documents d'urbanisme. Préciser dans la loi que ces ODG y sont associés est inutile. L'intention est bonne, mais ce n'est pas suffisant. Tout cela me fait penser au Grenelle de l'environnement.

Nos successeurs, dans quelques années, ne diront-ils pas : associer les ODG, c'est très bien, mais leur avis devrait être conforme et non plus seulement consultatif... Regardons ce qu'ont fait les architectes des bâtiments de France. Au nom de la préservation du patrimoine, les choses sont allées tellement loin qu'on a compliqué l'existence de tout le monde et qu'on a fini par bloquer le pays, qu'il s'agisse de la production industrielle, artisanale ou agricole. De grâce, soyons plutôt des acteurs de la simplification au quotidien.

Venons-en au deuxième enjeu : l'adaptation au changement climatique. Les agriculteurs, depuis bien longtemps déjà, interviennent en décalage en période d'heure d'été : deux heures avant que le soleil se lève, deux heures après qu'il se couche. En Bretagne, dans ma circonscription où il y a beaucoup d'élevages, les agriculteurs se lèvent la nuit pour ramasser les volailles et les acheminer vers les abattoirs, et cela crée des nuisances ; mais regardons la définition du mot « campagne » : « grande étendue de pays plats et découverts ; la terre cultivée, hors d'une ville ».

S'il y a une activité à sanctuariser à la campagne, c'est bien l'activité agricole, quelles que soient les raisons qui poussent les agriculteurs à décaler leurs activités. Priorité doit lui être donnée. C'est ce que pourrait expliquer tout agriculteur à un riverain nouvellement installé dans son hameau, quand il déplace la traite de ses vaches à un horaire susceptible d'occasionner des nuisances.

Je le répète, je suis réservé, même si le texte peut évoluer. Je redoute toutes ces PPL qui, partant d'intentions louables, ne font que complexifier la vie des acteurs des territoires et les élus.

**M. Hubert Ott, rapporteur.** Mettre un terme à la complexification est en effet une aspiration de tous les acteurs de notre société, toutes branches confondues, mais pour éviter les blocages auxquels elle aboutit, je considère qu'il faut anticiper. C'est bien le sens de ce texte : associer, en amont, aux décisions des élus l'expertise d'organismes sur des sujets appelant une approche fine, précise et pragmatique. Je pense personnellement que cela peut vraiment aider.

S'agissant de la sécurisation de l'exercice des activités agricoles, je souscris à votre constat. Nous envoyons aux agriculteurs un message fort : on ne saurait leur reprocher des activités en horaire décalé qui se situent dans la continuité de ce qu'ils ont toujours fait.

**M. le président Stéphane Travert.** Avant d'en venir à l'examen des articles, je précise que onze amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution car leur lien avec les articles de la proposition de loi n'était pas suffisamment établi. Aucun, en revanche, n'a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40.

**Article 1<sup>er</sup> :** *Association des organismes de gestion et de défense à l'élaboration des documents d'urbanisme*

*Amendement CE32 de M. Hubert Ott et amendements identiques CE22 de Mme Danielle Brulebois et CE27 Mme Anne-Sophie Ronceret (discussion commune)*

**M. Hubert Ott, rapporteur.** Comme je l'indiquais, je vous propose de réécrire l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi pour faire des ODG des personnes consultées. Ils auront ainsi la possibilité de faire entendre leur avis dès qu'ils le demandent, sans qu'un refus leur soit opposé.

Il s'agit d'une évolution pragmatique et sécurisante du droit de l'urbanisme. Les ODG contribuent à une mission d'intérêt général, comme le précise le code rural. Ils sont les seuls acteurs, aux côtés de l'Inao, à maîtriser avec précision les cahiers des charges et les équilibres économiques des aires d'appellation.

Lorsqu'un document d'urbanisme modifie ces périmètres ou les conditions de production, leur expertise technique est indispensable.

Cette évolution me paraît essentielle, dans la mesure où la loi « climat et résilience » appelle une mise en conformité de nombreux documents d'urbanisme : d'ici à 2027, pour les Scot et 2028 pour les PLU. Le ministère chargé de la ville et du logement nous a indiqué que près de 3 000 communes dépourvues de PLU avaient entamé une procédure pour en élaborer un.

Je précise, mesdames Brulebois et Ronceret, que cette évolution ne concurrence pas les chambres d'agriculture : elle complète leur rôle de coordination, structure un dialogue plus transparent, plus anticipé et plus équilibré, au service de la protection du foncier et du développement territorial. Vos amendements instituent une hiérarchie entre les chambres et l'Inao qui ne me semble ni souhaitable, ni justifié. Je vous propose donc de les retirer au profit du mien, issu d'un travail avec les chambres.

**Mme Danielle Brulebois (EPR).** Les arguments du rapporteur sur l'Inao, dont j'apprécie l'excellent travail, me poussent à retirer mon amendement. Nous pourrions rediscuter de la place des chambres d'agriculture.

**Mme Anne-Sophie Ronceret (EPR).** Je retire également mon amendement, mais il serait bon de retravailler cet aspect : il importe d'intégrer les chambres d'agriculture dans la discussion, afin de s'assurer qu'elles prennent bien part au dialogue.

**M. Hervé de Lépinau (RN).** Avec Hubert Ott, nous avons pu constater que, bizarrement, certaines chambres d'agriculture ne réagissaient pas quand un PLU avait un impact sur une aire d'appellation, alors même que les élus étaient attachés aux signes de qualité, qu'ils concernent la viticulture ou les spécialités fromagères. C'est ce qui justifie les correctifs apportés par la proposition de loi.

**M. Hubert Ott, rapporteur.** Je vous propose dans un premier temps d'adopter cet amendement qui accorde le statut de personnes consultées aux ODG. Je vais ensuite défendre des sous-amendements prévoyant que les chambres, conformément à leurs missions de coordination et de liaison, informent immédiatement et directement les ODG des changements de PLU ou de Scot les concernant, que ce soit au moment de leur élaboration ou de leur révision. Elles pourront alors donner leur avis.

*Les amendements CE22 et CE27 sont retirés.*

*La commission adopte l'amendement CE32.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est ainsi rédigé et les autres amendements tombent.*

## **Après l'article 1<sup>er</sup>**

*Amendements identiques CE23 de Mme Danielle Brulebois et CE26 Mme Anne-Sophie Ronceret, faisant l'objet des sous-amendements identiques CE37 et CE36 de M. Hubert Ott*

**M. Hubert Ott, rapporteur.** Nous en venons aux sous-amendements relatifs aux obligations des chambres d'agriculture à l'égard des ODG que je viens d'évoquer. Soyons clairs, ils ne remettent pas en cause le rôle central qu'elles jouent : elles demeurent le pivot de la représentation et de la coordination des organisations professionnelles. C'est le sens de vos amendements, mesdames Brulebois et Ronceret, et j'adhère à votre position.

Cependant, les ODG doivent être traités légèrement différemment des autres organisations professionnelles lorsque des documents d'urbanisme réduisent des surfaces relevant de signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine. Ces organismes disposent d'une expertise technique fine sur les terroirs et les cahiers des charges. Surtout, ils participent à une mission d'intérêt général reconnue par le code rural : la préservation et la mise en valeur des terroirs, des traditions et des savoir-faire. Une information reçue très en amont est donc essentielle pour eux. Elle leur permet d'analyser les conséquences réelles du projet sur le foncier agricole et l'activité économique. C'est une condition pour exercer pleinement leur nouveau statut de personne consultée. Ces sous-amendements complètent donc utilement l'article 1<sup>er</sup>.

**Mme Anne-Sophie Ronceret (EPR).** Mon amendement CE26 vient préciser que les chambres d'agriculture assurent la liaison avec les ODG. L'objectif est de mieux articuler les choix d'aménagement avec les exigences propres aux filières, en tenant compte des réalités de terrain, notamment en matière de protection du foncier agricole. Cette précision de bon sens sécurise le cadre de concertation sans modifier l'équilibre du texte.

*La commission adopte les sous-amendements CE37 et CE36, puis elle adopte les amendements CE23 et CE26 sous-amendés.*

**Article 2 : Élargissement de l'exonération de responsabilité qui résulte des troubles anormaux au voisinage pour les exploitants agricoles**

*Amendement CE33 de M. Hubert Ott et amendement CE7 de M. Hervé de Lépinau (discussion commune)*

**M. Hubert Ott, rapporteur.** Actuellement, en cas de troubles anormaux causés au voisinage, l'agriculteur est exonéré de sa responsabilité civile s'il poursuit une activité préexistante dans les mêmes conditions ou dans des conditions nouvelles sans aggravation du trouble. Est aussi prévu le cas où la modification de l'activité provient d'une mise en conformité avec les lois et règlements. Par notre amendement, nous voulons préciser que la modification exceptionnelle et saisonnière des seuls horaires de travail, dictée par un aléa climatique, ne constitue pas une condition nouvelle d'activité. C'est bien la même activité que l'agriculteur poursuit, simplement en étant contraint d'adapter ses horaires et son organisation au changement climatique.

Dans tous les cas, il ne peut bénéficier de cette exonération qu'à condition d'être en conformité avec les lois et règlements en vigueur. Il ne s'agit donc pas de permettre aux agriculteurs de contrevenir au droit du travail ou au code de la santé publique. L'objectif est simplement de faciliter le cadre dans lequel ils peuvent adapter leurs horaires, dès lors que le reste de la réglementation le permet. Cette réécriture de l'article 2 vise à préserver l'équilibre du dispositif existant.

**M. Hervé de Lépinau (RN).** Quant à mon amendement CE7, je vais le retirer afin de le retravailler pour la séance.

*L'amendement CE7 est retiré.*

*La commission adopte l'amendement CE33.*

*En conséquence, l'article 2 est ainsi rédigé et les autres amendements tombent.*

## **Après l'article 2**

*Amendement CE25 de M. Benoît Biteau*

**M. Benoît Biteau (EcoS).** Par cette demande de rapport, les membres du groupe Écologiste et social souhaitent élargir l'ambition du texte : ce n'est pas seulement l'exercice du métier d'agriculteur qui doit s'adapter aux événements

météorologiques intenses, mais les pratiques de production de toute la profession agricole qui doivent être revues face au changement climatique, notamment grâce à l'agroécologie. Il s'agit de répondre aux attentes sociétales et citoyennes.

**M. Hubert Ott, rapporteur.** Sur le fond, je suis d'accord avec vous : c'est un sujet d'expertise et de connaissance à approfondir. Il faut se saisir de cette proposition de loi pour mieux connaître les besoins de la filière et lui permettre de s'adapter aux évolutions des contraintes climatiques.

Toutefois, je ne suis pas favorable, à titre personnel, à l'accumulation de demandes de rapports formulées à la fin des propositions de loi. Il est rare qu'il en sorte des outils vraiment utiles.

Il nous revient, à nous, parlementaires, de contrôler l'action du Gouvernement, d'assurer un suivi de l'application des lois dans un délai de six mois suivant leur entrée en vigueur, et de procéder à leur évaluation dans les trois ans. Dans tous les cas, je pense donc que nous pouvons arriver au même résultat sans qu'un rapport soit nécessaire. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*Par ordre chronologique*

### **Confédération nationale des producteurs de vins et eaux-de-vie de vin à appellations d'origine contrôlées (CNAOC)\***

M. Frédéric Macé, directeur des Vins de Nantes (ODG du Muscadet)

### **Institut national de l'origine et de la qualité (Inao)**

M. Sylvain Reverchon, directeur adjoint

M. Gilles Flutet responsable du service territoires et délimitation

### **Conseil national des appellations d'origine laitières (CNAOL)\***

M. Hubert Dubien, président

Mme Cécile Poder, déléguée générale

*Audition commune :*

#### **– Confédération nationale des producteurs de vins et eaux-de-vie de vin à appellations d'origine contrôlées (CNAOC)\* – La maison des vigneron**

M. Raphaël Fattier, directeur

M. Thiébault Huber, trésorier de la CNAOC et président de la CAVB (Bourgogne)

#### **– Confédération des appellations et des vigneron de Bourgogne (CAVB)\***

Mme Marion Saüquere, directrice (fédère les 52 ODG bourguignons)

#### **– Fédération des Grands Vins de Bordeaux**

M. Yann Le Goaster, directeur (fédère les 24 ODG girondins)

M. Stéphane Gabard, viticulteur à Bordeaux

Mme Sabrina Dubournais, chargé de mission « Terroirs et territoires »

#### **– Fédération Sud des AOC**

M. Stéphane Roux, directeur (fédère les 19 ODG du Languedoc Roussillon)

#### **– Vins de Nantes**

M. Frédéric Macé, directeur (ODG du Muscadet)

### **Ministère de la justice**

Mme Séverine Lair Hubert Dubien, adjointe à la cheffe du bureau du droit des obligations

Mme Agathe Horiot, adjointe à la cheffe du bureau du droit des obligations

### **Confédération des Vins IGP de France**

Mme Christelle Jacquemot, directrice

M. Gérard Bancillon, président

### **Association nationale des élus de la montagne (Anem)**

M. Olivier Riffard, délégué général

### **Confédération paysanne**

M. Jean-Pierre Hamon, membre de la commission « Foncier »

### **Ministère de la ville et du logement**

M. Fabien Doisne, adjoint au chef du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie (UP3)

Mme Mariette Condemine, cheffe de projet planification stratégique (DGALN/DHUP/UP3)

Mme Audrey Agenjo, chargée de mission droit et planification urbaine

Mme Laura Krieps, adjointe à la sous-directrice de l'urbanisme règlementaire et des paysages

Mme Jade Delaitre, conseillère parlementaire

### **Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire**

M. Gaëtan Santos, conseiller parlementaire et élus locaux

Mme Marion Zalay, conseillère spéciale

Mme Elodie Lematte, cheffe du service « Compétitivité et performance environnementale »

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*