

GE_GERICHTE ATA/983/2023 vom 12. September 2023

GE Cour de justice, 2023-09-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_983_2023

FR: GE_GERICHTE ATA/983/2023 du 12 septembre 2023

IT: GE_GERICHTE ATA/983/2023 del 12 settembre 2023

Regeste

Résumé: Recours déposé par un vigneron contre le refus du département du territoire de l'autoriser à planter une nouvelle vigne à destination viticole sur une parcelle qui n'est pas affectée à cette culture depuis plus de dix ans. La commission d'experts du cadastre viticole a délivré un préavis négatif, l'orientation septentrionale conjuguée à une déclivité moyenne de 2,7 % indiquant, entre autres critères, que le terrain n'est pas propice à la culture de la vigne. L'autorité inférieure ayant suivi le préavis de la commission compétente, la chambre administrative s'impose une certaine retenue. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2

E. 05

; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). 2. La recourante sollicite l'audition d'un conseiller administratif de la commune, par ailleurs vigneron. Ce dernier pourrait témoigner que plus de la moitié du vignoble de l'appellation D_____ aurait une pente de moins de 10%. 2.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1 ; 142 III 48 consid. 4.1.1). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas la juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier si elle acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). Le droit d'être entendu ne contient pas non plus d'obligation de discuter tous les griefs et moyens de preuve du recourant ; il suffit que la juge discute ceux qui sont pertinents pour l'issue du litige (ATF 142 III 433 consid. 4.3.2 ; 141 III 28 consid. 3.2.4). 2.2 En l'espèce, et quand bien même plus de la moitié du vignoble de l'appellation D_____ aurait une pente de moins de 10%, le litige, en particulier la question de la déclivité de la parcelle, peut être résolu en l'état du dossier, comme il sera vu ci-dessous, sans qu'il soit nécessaire d'entendre le conseiller administratif de la commune. Il ne sera dès lors pas donné suite à cette demande

- 7/14 - A/773/2023 d'audition. Pour le reste, il n'apparaît pas qu'une autre mesure d'instruction serait utile pour trancher le litige. 3. Le litige porte sur la conformité au droit de la décision de l'intimé refusant d'autoriser la recourante à planter une vigne à destination vinicole sur la parcelle en cause. 3.1 Quiconque plante de nouvelles vignes doit être titulaire d'une autorisation du canton (art. 60 al. 1 de la loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 - LAgr - RS 910.1). Le canton autorise la plantation de vignes destinées à la production de vin à condition que l'endroit choisi soit propice à la viticulture (art. 60 al. 3 LAgr). Le Conseil fédéral fixe les principes régissant l'autorisation de planter des vignes. Il peut prévoir des dérogations (art. 60 al. 4 LAgr). 3.2 Par nouvelle plantation, on entend la plantation de vignes sur une surface où la vigne n'a pas été cultivée depuis plus de dix ans (art. 2 al. 1 de l'ordonnance sur le vin). Les nouvelles plantations de vigne destinées à la production vinicole ne peuvent être autorisées que dans les endroits propices à la viticulture. On tiendra compte notamment de l'altitude (let. a), de la déclivité du terrain et de son exposition (let. b), du climat local (let. c), de la nature du sol (let. d), des conditions hydrologiques du sol (let. e) et de l'importance de la surface au regard de la protection de la nature (let. f ; art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur le vin). 3.3 La LVit a pour but d'assurer l'application sur le territoire genevois des dispositions fédérales relatives à la viticulture (let. a), de protéger le vignoble (let. b) et d'encourager une production viti-vinicole de qualité (let. c ; art. 1 LVit). On entend par vigne toute surface destinée à la production de raisins, à des fins vinicoles ou non vinicoles (art. 7 al. 1 LVit) et par nouvelles plantations toutes plantations de vignes en dehors du cadastre viticole ou sur des surfaces qui, bien que comprises dans ce dernier, n'ont plus été cultivées en vigne depuis plus de dix ans (art. 7 al. 6 LVit). Le cadastre viticole délimite les périmètres en dehors desquels la culture de la vigne est interdite. Il comprend la zone viticole et les vignes situées en dehors de la zone viticole (art. 7 al. 2 LVit). La zone viticole recense les surfaces appropriées à la culture de la vigne à des fins vinicoles (art. 7 al. 3 LVit). Toute personne désireuse d'effectuer de nouvelles plantations de vignes doit obtenir une autorisation (art. 11 al. 1 LVit). Pour la production vinicole commerciale, cette autorisation est délivrée à condition que les critères fixés à l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur le vin soient remplis. Ces critères s'appliquent aussi bien aux surfaces sises hors du cadastre viticole qu'à celles situées à l'intérieur de celui-ci, si la culture de la vigne n'a plus été pratiquée depuis dix ans (art. 11 al. 2 LVit).

- 8/14 - A/773/2023 3.4 Le règlement sur la vigne et les vins de Genève du 20 mai 2009 (RVV - M 2 50.05) a pour but de favoriser la production de raisins et de vins de qualité (art. 1 RVV). Les nouvelles plantations incorporées dans la zone viticole définie à l'art. 7 al. 3 LVit ne peuvent être autorisées que dans les endroits propices à la viticulture, conformément aux critères fédéraux (art. 12 al. 1 RVV). À teneur de l'art. 12 al. 2 RVV, une autorisation peut également être délivrée en cas de fermeture de zone, soit, notamment, lorsqu'un terrain est adjacent à une vigne existante et qu'il ne peut être rationnellement affecté à une autre culture. Le terrain considéré doit néanmoins présenter des aptitudes à produire du raisin de qualité. Lors de l'examen des demandes, les critères relatifs à la protection de la nature, des sites et de l'environnement doivent également être examinés (art. 12 al. 3 RVV). Lorsqu'un terrain est exempt de vigne depuis plus de dix ans, la procédure d'autorisation s'applique (art. 16 al. 2 RVV). 3.5 La jurisprudence rendue sous l'ancienne ordonnance sur le statut du vin du 23 décembre 1971 (ci-après : statut du vin), abrogée dès le 1er janvier 1999, est toujours applicable, l'ordonnance sur le vin ayant repris quasiment les mêmes termes que ceux de l'art. 5 al. 1 du statut du vin (ATA/730/2016 du 30 août 2016 ; ATA/1369/2015 du 21 décembre 2015). Ainsi, pour le classement d'une

parcelle au cadastre viticole, deux éléments entrent en considération : d'une part, en règle générale, un terrain décliné et, d'autre part, l'obtention d'une bonne maturité du raisin quand l'année est normale, ce dernier élément étant lui-même fonction des divers facteurs naturels de production énoncés à l'art. 5 du statut du vin, tels que le climat local, la nature du sol, l'exposition, l'altitude ou encore la situation géographique (décision de la commission de recours DFEP du 22 mai 1995 in JAAC 60.55 consid. 5). L'exigence de la déclivité n'est pas un facteur absolu, mais il doit être conjugué avec celui de l'obtention d'une bonne maturité du raisin, ce dernier élément étant largement fonction de l'orientation du terrain (ATA/1573/2019 du 29 octobre 2019 consid. 5 et l'arrêt cité). 3.6 Il appartient au département de délivrer les autorisations requises, après avoir obtenu le préavis de la commission compétente, de la commune concernée, ainsi que celui du service chargé de la protection de la nature et avoir consulté l'interprofession (art. 12 LVit). La commission est composée de cinq viticulteurs répartis par région, soit deux dont l'exploitation se situe sur la rive droite, un dans la région Arve-Lac et deux dans la région Arve-Rhône (let. a), d'un représentant de l'OCAN (let. b) et d'un représentant de l'office de l'urbanisme (let. c ; art. 5 al. 1 RVV). Elle préavise notamment les requêtes relatives aux nouvelles plantations et celles visant à modifier le cadastre viticole (art. 5 al. 3 let. a RVV).

- 9/14 - A/773/2023 Selon la jurisprudence bien établie, chaque fois que l'autorité inférieure suit les préavis requis, étant précisé qu'un préavis sans observation équivaut à un préavis favorable, la juridiction de recours doit s'imposer une certaine retenue, qui est fonction de son aptitude à trancher le litige (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd., 2018, p. 176 n. 508). L'autorité de recours se limite ainsi à examiner si le département ne s'écarte pas sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi (ATA/1261/2022 du 13 décembre 2022 consid. 4d ; ATA/807/2020 du 25 août 2020 consid. 9a). 3.7 La création et la préservation des SDA est une exigence prévue par la Cst., selon laquelle la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population (art. 104 al. 1 let. a Cst.). Ce principe est repris par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) et l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1). L'art. 3 al. 2 let. a LAT prévoit qu'il convient de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les SDA. Les SDA font partie du territoire qui se prête à l'agriculture ; elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire (art. 26 al. 1 OAT). Les SDA sont délimitées en fonction des conditions climatiques (période de végétation, précipitations), des caractéristiques du sol (possibilités de labourer, degrés de fertilité et d'humidité) ainsi que de la configuration du terrain (déclivité, possibilité d'exploitation mécanisée ; art. 26 al. 2 OAT). Une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé (art. 26 al. 3 OAT). La Confédération et les cantons veillent à la détermination et au maintien de ces surfaces (art. 27 à 30 OAT). 4. La recourante soutient que si la déclivité de sa parcelle est faible, il conviendrait de relativiser ce critère à l'aune de la réputation d'autres parcelles, de son exposition et de l'évolution de la région en matière de réchauffement climatique. 4.1 Il n'est

pas contesté que la parcelle en cause présente une pente moyenne de 2,7% ainsi qu'une orientation nord-nord-ouest selon l'intimé et est-nord-est à ouest-nord-ouest selon la recourante, les parties étant quoi qu'il en soit d'accord sur le caractère septentrional de cette orientation. La commission a préavisé défavorablement, et ce à l'unanimité, la requête de la recourante, en raison notamment de la déclivité trop faible et de son orientation.

- 10/14 - A/773/2023 La recourante soutient, s'appuyant sur l'étude des sols, que plus des deux tiers des vignes situées dans la zone de E_____ et plus de la moitié des vignes situées dans la zone de D_____ auraient une pente inférieure à 10%. Elle vante, sans qu'il y ait lieu de discuter ce point, la qualité des vins issus de ces zones, mais perd de vue qu'une pente de moins de 10% ne signifie pas qu'elle est insuffisante, la pratique de la commission telle que rappelée par le département situant de 5 à 6% la déclivité minimale de la pente pour être considérée comme propice à la viticulture. Quant aux effets du réchauffement climatique, la situation s'avère complexe puisque, comme cela ressort de la notice Agroscope (p. 1), si depuis 20 ans les relevés météorologiques montrent une tendance au réchauffement avec des scénarios plus ou moins précis de la progression des températures, pour les précipitations, la modélisation est moins précise et prédit des saisons tantôt plus humides, tantôt plus sèches. La recourante reconnaît d'ailleurs que la parcelle en cause n'est pas aussi adaptée qu'elle le soutient puisqu'elle indique vouloir y planter des cépages précoces pour compenser son orientation. La recourante ne parvient ainsi pas, la chambre de céans étant tenue à une certaine réserve, à infléchir le résultat avec ses propres critères. La commission est composée de spécialistes et sa pratique constante contribue à la sécurité du droit, en particulier dans la mise en œuvre uniforme sur le territoire du canton de l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur le vin (ATA/1573/2019 précité consid. 9d). En exigeant une déclivité minimale et une certaine orientation, l'intimé précise les critères prévus par cette disposition, ces critères n'étant pas tels quels directement applicables. La pratique de la commission, consistant à exiger a minima une déclivité d'au moins 5 à 6%, une orientation comprise entre le nord-est et le nord-ouest au maximum en passant par le sud, ainsi qu'un sol de nature légère, contribue à la production de vin de qualité ce qui est le but de la Confédération depuis le début des années 1950 (arrêt du Tribunal fédéral 2C_425/2019 du 26 février 2020 consid. 4.3.2). Il en découle que la déclivité de la parcelle et son orientation suffisent déjà à justifier le refus d'y autoriser la plantation d'une vigne à destination vinicole. Ce premier grief sera ainsi écarté.

E. 5

La recourante conteste que le climat local, en l'occurrence la proximité de la forêt, serait défavorable à la plantation de la vigne qu'elle envisage. Dans un premier temps, à l'appui de son recours, elle a indiqué que la proximité de la parcelle avec la forêt ne serait pas un critère défavorable puisque pendant la période de végétation de la vigne, puis de la maturation, entre mai et septembre, le soleil était suffisamment haut pour que l'ombre portée par la forêt n'ait pas d'importance sur la qualité du raisin. Le département a précisé de manière convaincante dans sa réponse au recours que le cycle végétatif de la vigne commence avec le printemps entre mi-mars et mi-avril, à une époque où le soleil encore bas fait porter par la forêt bordant la parcelle une ombre plus longue,

- 11/14 - A/773/2023 accentuée par l'orientation et la faible déclivité du terrain. Toujours selon le département, l'ombrage et la concurrence de grands arbres, les bas-fonds et les cuvettes retenant des masses d'air froides sont des critères défavorables, la forêt qui conserve l'humidité de la parcelle favorisant au surplus l'apparition de moisissures. La

recourante n'est pas restée indifférente aux arguments de l'intimé puisqu'elle a ensuite soutenu, ce qui ne semble pas avoir fait partie de sa requête en autorisation telle qu'examinée par les instances compétentes, vouloir ajouter une bande tampon supplémentaire pour séparer davantage la vigne de la forêt. Le département a encore relevé dans sa réponse au recours que la proximité de la forêt constituait un risque lié à la faune, le raisin attirant les animaux qui détruiraient la vendange. La recourante, qui se contente de répondre qu'il s'agirait d'une pure supposition, n'avance aucun argument sérieux qui viendrait mettre à mal cette explication. Ce grief sera également écarté.

E. 6

La recourante soutient ensuite que l'intimé aurait à tort retenu que la nature et les conditions hydrologiques du sol seraient défavorables à la plantation litigieuse. Il n'est pas contesté que le terrain de type néoluvisol est profond et hydromorphe. Selon la recourante, il présenterait l'avantage de pouvoir être enherbé sans qu'il en résulte de contrainte hydrique pour la vigne. Selon l'intimé toutefois, ce type de terrain lourd serait, à l'inverse des terres peu profondes et légères, peu propice à la viticulture. L'intimé souligne que le drainage prévu après l'arrachage de la vigne en 2009 n'aurait jamais été réalisé, ce qui attesterait que la parcelle présenterait un excès d'eau. Dans sa réplique, la recourante soutient au contraire que la parcelle disposerait d'un drainage artificiel et qu'il serait établi, pièces à l'appui versées à la procédure, que le terrain présenterait des qualités de drainage plus importantes que la moyenne en raison de cailloutis dans la terre. Ce point, qui n'est pas décisif pour l'issue du litige, restera indécis, le recours devant quoi qu'il en soit être rejeté.

E. 7

La recourante soutient qu'il serait vain de rechercher quelque argument en sa défaveur sous l'angle des SDA. Il n'est pas contesté que le projet de plantation litigieux ne constitue pas une menace pour la flore et la faune, raison pour laquelle le service compétent ne s'y est pas opposé. Cela étant, et pour les motifs exposés précédemment, le terrain litigieux, recensé dans les SDA en raison de son adaptation à d'autres cultures, n'est pas propice à la viticulture.

E. 8

La recourante estime ensuite que le délai de dix ans prévu à l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance sur le vin ne s'appliquerait pas à la présente cause, dès lors que si

- 12/14 - A/773/2023 l'absence de culture de vigne sur le terrain considéré résulterait de circonstances sans rapport avec la qualité dudit terrain. Il n'est pas contesté que de la vigne avait été plantée sur la parcelle litigieuse, cette vigne ayant ensuite été arrachée par les précédents exploitants. S'il est possible qu'à la suite de différends entre les exploitants et les propriétaires puis d'événements d'ordre successoral de la vigne n'a pas pu être replantée aussi rapidement que cela avait été prévu, il n'en demeure pas moins qu'aucune vigne n'a été cultivée sur la parcelle depuis plus de dix ans. La décision, conforme à la loi, ne peut qu'être confirmée sur ce point également, l'autorité n'ayant au surplus aucune marge de manœuvre dans l'application de l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance sur le vin.

E. 9

La recourante estime enfin pouvoir fonder sa demande de plantation d'une nouvelle vigne sur la base de l'art. 12 al. 2 RVV. Elle soutient que l'application du principe de l'économie de procédure militerait pour que ce grief relatif à la fermeture de zone soit examiné dans la

présente procédure.

E. 9.1

L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/29/2023 du 17 janvier 2023 consid. 4b et l'arrêt cité). N'est donc pas nouveau un chef de conclusions n'allant pas, dans son résultat, au-delà de ce qui a été sollicité auparavant ou ne demandant pas autre chose (arrêts du Tribunal fédéral 2C_77/2013 du 6 mai 2013 consid. 1.3 ; 8C_811/2012 du 4 mars 2013 consid. 4 ; ATA/29/2023 du 17 janvier 2023 consid. 4b et l'arrêt cité). La contestation ne peut excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer. L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés. Ainsi, si un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions traitées dans la procédure antérieure (ATA/29/2023 du 17 janvier 2023 consid. 4b et l'arrêt cité).

E. 9.2

En l'espèce, la recourante a déposé une requête en autorisation de planter une nouvelle vigne en vertu de l'art. 11 LVit et non une requête en fermeture de zone. La décision litigieuse ne se prononce du reste pas sur cette question. Ce n'est que dans son recours que la recourante a pour la première fois sollicité l'octroi d'une autorisation en se référant à une fermeture de zone. L'octroi d'une autorisation en application de l'art. 12 al. 2 RVV n'ayant pas fait l'objet d'un examen complet

- 13/14 - A/773/2023 par l'autorité compétente, la chambre de céans n'est pas habilitée à trancher cette question qui est exorbitante au présent litige. Ce grief sera dès lors écarté. Il découle de ce qui précède que le recours, infondé, sera rejeté, la décision litigieuse étant conforme au droit.

E. 10

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). * * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.