

GE_GERICHTE A/715/2018 vom 29. Oktober 2019

GE Cour de justice, 2019-10-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_715_2018

FR: GE_GERICHTE A/715/2018 du 29 octobre 2019

IT: GE_GERICHTE A/715/2018 del 29 ottobre 2019

Regeste

DROIT D'ÊTRE ENTENDU;VITICULTURE;PRODUCTION VÉGÉTALE;ZONE AGRICOLE;SURFACE D'ASSOLEMENT;AUTORISATION OU APPROBATION(EN GÉNÉRAL);PRATIQUE JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIVE | Recours d'une exploitante viticole contre le refus d'autoriser la plantation d'une vigne à destination vinicole sur une parcelle dont elle est fermière. La parcelle en cause ne répondant pas aux critères fixés par la commission d'experts du cadastre viticole en matière de déclivité et d'orientation, le recours est rejeté. | Cst.104.al1.leta; LAT.3.al2.leta; OAT.26; LAgr.60; Ordonnance sur le vin.2; LVit.7; LVit.11; RVV.1; RVV.5; RVV.12

Erwägungen

E. 19

novembre 2018 (consid. 6.3) portant sur un arrêt rendu par la chambre de céans le 30 août 2016, rappelé que la pratique de la commission d'experts « requiert que les critères suivants soient remplis pour l'octroi d'une autorisation : une déclivité minimale de 5 à 6 %, une orientation comprise entre le nord-est et le nord-ouest au maximum en passant par le sud et un sol de nature légère ». Plus loin (consid. 7.6), il a retenu que : « Il suit de l'ensemble de ce qui précède que les éléments versés au dossier ne permettent pas de douter de l'uniformité de la pratique genevoise ». Le Tribunal administratif fédéral s'est une nouvelle fois référé à la pratique de la commission d'experts dans un arrêt B-5201/2017 du 14 mars 2019 (consid. 4.3.1). En l'espèce, la recourante n'explique pas pourquoi il y aurait lieu de douter de la constance et de l'uniformité de la pratique de la commission d'experts. Aucun élément du dossier ne permet en outre de supposer que cette pratique serait fluctuante. Dès lors que la chambre de céans dispose d'un dossier complet, lequel comprend notamment les écritures des parties, les procès-verbaux du transport sur place et de l'audition comme témoin d'une des auteurs de l'étude 2017, elle est en mesure de trancher le litige en connaissance de cause. Il ne sera dès lors pas donné suite à la mesure d'instruction sollicitée par la recourante. 3) Le litige porte sur la conformité au droit du refus par le département d'autoriser la plantation d'une vigne à destination vinicole sur la parcelle n° 1 _____ de la commune E_____. 4) a. 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). b. 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 la viticulture et l'importation de vin du 14 novembre 2007 - ordonnance sur le vin - RS 916.140). 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). c. La loi sur la viticulture du 17 mars 2000 (LVit - M 2 50) 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). d. 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). 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 1^{er} 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 décline 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/649/2009 du 8 décembre 2009). 6) a. 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'IVVG (art. 12 LVit). b. 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 la DGAN qui la préside (let. b) et d'un représentant de l'office de l'urbanisme (let. c ; art. 5 al. 1 RVV). Elle préavisé notamment les requêtes relatives aux nouvelles plantations et celles visant à modifier le cadastre viticole (art. 5 al. 3 let. a RVV). c. Selon la jurisprudence, chaque fois que l'autorité inférieure suit les préavis requis, la juridiction de recours doit s'imposer une certaine retenue, qui est fonction de son aptitude à trancher le litige (ATA/610/2000 du 10 octobre 2000 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, p. 176 n. 508 et la jurisprudence citée). La chambre de céans suit la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral qui observe une certaine retenue lorsque l'autorité inférieure dispose d'une large marge d'appréciation, tout particulièrement lorsque l'application d'une norme nécessite des connaissances spécialisées. Aussi longtemps que l'interprétation de l'autorité inférieure paraît défendable, à savoir qu'elle n'est pas insoutenable ou qu'une erreur manifeste d'appréciation n'a pas été commise, la juridiction de recours n'a pas à intervenir (ATAF B-6169/2016 précité consid. 6.2 et l'arrêt cité). 7) a. 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.). b. 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). 8) En l'espèce, la recourante soutient que les motifs de refus invoqués par le département sont infondés et que la parcelle litigieuse remplit toutes les conditions pour être considérée comme propice à la viticulture. 9) a. Il n'est pas contesté que la parcelle litigieuse est située en dehors du cadastre viticole. La vigne que la recourante entend y planter doit donc être qualifiée de nouvelle plantation. Il n'est pas non plus contesté que cette parcelle présente une pente moyenne de 3,9 % et qu'elle est orientée majoritairement au nord, avec une petite partie orientée à l'ouest. b. Après instruction de la demande et l'organisation d'un transport sur place, la commission d'experts a préavisé défavorablement la requête de la recourante. Suivant l'avis de la commission d'experts, le département a refusé de délivrer l'autorisation sollicitée en raison de l'orientation trop septentrionale et d'une déclivité insuffisante de la parcelle. Il ressort tant de la décision litigieuse que des écritures de l'intimé que ces deux facteurs négatifs se conjuguent. L'intimé retient au surplus que, s'agissant du sol, il ne s'agit pas d'un véritable terroir viticole. c. Aux motifs retenus par l'intimé, la recourante oppose

qu'une zone à faible pente recevrait plus de soleil dès le mois de juin et, s'appuyant sur l'étude 2017 et son complément, de même que sur les études 2005 et 2011, que la culture de la vigne sur la parcelle litigieuse, en particulier du merlot, serait possible, qu'il n'existerait aucun motif pour donner à la pente et à l'orientation du terrain un poids majeur, les techniques mises en oeuvre par les producteurs étant décisives, ou encore que de nombreuses zones du vignoble genevois ont une exposition septentrionale. d. Si, comme elle le soutient, on ne peut exclure que la recourante serait capable de produire un vin de qualité sur la parcelle litigieuse, elle ne parvient toutefois pas, la chambre de céans étant tenue à une certaine réserve, à substituer ses propres critères à ceux retenus par la commission d'experts. Celle-ci est composée de spécialistes et sa pratique constante contribue à la sécurité du droit, en particulier dans la mise en oeuvre uniforme sur le territoire du canton de l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur le vin. En exigeant une déclivité minimale et une certaine orientation, l'intimé précise des critères prévus par le droit fédéral et veille par là-même à réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables permettant d'assurer une base d'approvisionnement suffisante conformément aux exigences fixées par la LAT (ATAF B-6169/2016 précité consid. 6.4 ; ATAF B-5201/2017 précité consid. 4.3.2). Entendue par le juge délégué, une des auteurs de l'étude 2017, par ailleurs adjointe scientifique à Changins, a certes expliqué que la culture de la vigne sur la parcelle en cause, en particulier du merlot, serait « possible ». Elle a surtout évalué les qualités de cette parcelle à 5, ceci sur une échelle de 1 à 10, note qui confirme, si besoin est, les conclusions fondées de la commission d'experts. Il découle de ce qui précède que la déclivité de la parcelle en cause, couplée à son orientation, suffisent à justifier le refus d'y autoriser la plantation d'une vigne à destination vinicole. Les arguments de la recourante, relatifs à la comparaison avec la parcelle n° 2_____, ne sont en conséquence pas de nature à modifier l'issue du litige, la question de savoir si la morphologie du sol des parcelles n os 1____ et 2_____ sont semblables pouvant rester ouverte. 10) La recourante soutient que la parcelle litigieuse remplit les conditions d'une fermeture de zone. a. 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/1400/2019 du 17 septembre 2019 consid. 2b). 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/355/2019 du 2 avril 2019 consid. 2b). b. En l'espèce, la recourante a déposé auprès du département « une requête en autorisation de planter une nouvelle vigne » sur la parcelle en cause et non une requête en fermeture de zone. La procédure a suivi son cours sur cette base, les préavis ayant été rendus sans que la question d'une éventuelle fermeture de zone soit examinée. La décision querellée ne se prononce en conséquence pas non plus sur ce point. 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 par l'autorité compétente, la chambre de céans n'est pas en mesure de trancher cette question qui est exorbitante au présent litige. 11) La recourante met en cause l'objectivité de la commission d'experts au motif qu'elle est composée en majorité de viticulteurs et donc de certains de ses concurrents. Elle ne s'appuie toutefois, pour étayer ses doutes, sur aucun élément précis et n'explique pas en quoi un concurrent serait a priori dénué de l'objectivité nécessaire pour remplir sa mission. Elle perd surtout de vue que, dans le cas d'espèce, la commission s'est fondée sur sa pratique constante, fondée sur des critères objectifs et reconnaissables et non sur les avis subjectifs de ses membres. Ce grief sera en conséquence écarté. 12) La recourante conteste enfin la qualité du préavis de l'IVVG qui ne reposerait que sur une appréciation d'ordre économique. La question de la qualité de ce préavis restera ouverte, la chambre de céans ayant résolu le présent litige sans qu'il soit nécessaire de s'y référer (voir aussi à ce propos l' ATA/1098/2017 du 18 juillet 2017 consid. 8). Il découle de ce qui précède que la décision du département est conforme au droit. Le recours sera en conséquence rejeté. 13) 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.