

# VD\_OMNI FO.2022.0003 vom 20. September 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-09-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FO.2022.0003](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2022.0003)

FR: VD\_OMNI FO.2022.0003 du 20 septembre 2022

IT: VD\_OMNI FO.2022.0003 del 20 settembre 2022

## Regeste

A. \_\_\_\_\_ /Département de l'économie, de l'innovation de l'emploi et, Commission d'experts en matière de cadastre viticole, Municipalité de Vully-les-Lacs | La détermination du caractère propice d'un terrain à la viticulture doit faire l'objet d'une évaluation au cas par cas et à la lumière de l'ensemble des critères prévus par l'art. 2 al. 2 de l'Ordonnance sur le vin. Dans le cas contraire, la décision souffre d'un défaut de motivation. Admission du recours.

## Erwägungen

### E. 1

En vertu de l'art. 7b al. 2 let. a de la loi vaudoise du 21 novembre 1973 sur la viticulture (LV; BLV 916.125), la décision d'admettre de nouvelles parcelles en zone du cadastre viticole est de la compétence de la commission d'experts en matière de cadastre viticole. Les décisions prises par la commission peuvent faire l'objet d'un recours au chef du département en charge de la viticulture (art. 6 et 7d LV). A défaut d'autre voie de droit prévue par la loi, la décision du chef du département est susceptible de recours au Tribunal cantonal (art. 92 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Pour le surplus, déposé dans le délai légal et répondant aux exigences formelles posées par la loi, le recours remplit les autres conditions de recevabilité prévues par la loi (art. 95, 79 et 99 LPA-VD). Au bénéfice d'une procuration du propriétaire de la parcelle litigieuse et futur exploitant viticole de ce bien-fonds en cas d'admission du recours, le recourant jouit manifestement de la qualité pour recourir contre la décision attaquée (art. 75 al. 1 let. a LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

### E. 2

Le recourant a invité le tribunal à se rendre sur place pour constater l'état de sa parcelle. Il requiert en cela la tenue d'une inspection locale. L'autorité peut renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 p. 170 s., et les arrêts cités; cf. aussi arrêts TF 1C\_638/2020 du 17 juin 2021 consid. 2.1; 1C\_576/2020 du 1 er avril 2021 consid. 3.1). A la lecture du dossier, qui contient notamment des photographies de la parcelle litigieuse, le tribunal s'estime suffisamment renseigné pour rendre son arrêt sans procéder à une inspection locale. Il ne sera donc pas donné suite à cette requête.

### E. 3

Sur le fond, la contestation porte sur le refus d'inscrire la partie restante de la parcelle n o \*\*\*\*\* au cadastre viticole. Le recourant estime que l'insuffisante déclivité de pente de

5% ne justifie pas la décision prise, preuve en étant que les parcelles alentour sont déjà plantées en vigne. Selon lui, une parcelle voisine aurait été récemment acceptée pour cet usage avec une pente similaire plus haut sur la commune. Cette inscription serait nécessaire pour lui permettre d'agrandir son entreprise viticole. La Municipalité de Vully-les-Lacs serait favorable à cette mesure. a) L'art. 104 Cst. définit les compétences et les objectifs que doivent poursuivre les autorités fédérales en matière agricole. Aux termes de l'art. 104 al. 1 Cst., 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 (let. a) et à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural (let. b). La disposition constitutionnelle précitée dote la Confédération d'une compétence concurrente non limitée aux principes. La Confédération en a fait usage dans une très large mesure, en adoptant notamment la loi sur l'agriculture, ainsi que de nombreuses ordonnances, qui réduisent d'autant les compétences autonomes dont disposent les cantons dans le domaine agricole ( ATF 138 I 435 consid.

### **E. 3.3**

et 3.3.1). Conformément à l'art. 2 al. 1 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1), la Confédération prend notamment les mesures suivantes: créer des conditions-cadres propices à la production et à l'écoulement des produits agricoles (let. a). L'intervention de la Confédération favorise l'orientation de l'agriculture et de la filière alimentaire vers une stratégie de qualité commune (al. 3). Elle tient compte, dans le respect des principes de la souveraineté alimentaire, des besoins des consommateurs en produits du pays diversifiés, durables et de haute qualité (al. 4). Aux termes de l'art. 60 al. 1 LAgr, quiconque plante de nouvelles vignes doit être titulaire d'une autorisation du canton. L'art. 60 al. 3 LAgr précise que le canton autorise la plantation de vignes destinées à la production de vin à condition que l'endroit choisi soit propice à la viticulture. Selon l'art. 60 al. 4 LAgr, le Conseil fédéral fixe les principes régissant l'autorisation de planter des vignes et l'obligation d'annoncer; il peut prévoir des dérogations. L'art. 61 LAgr prévoit que les cantons tiennent un cadastre viticole, dans lequel sont décrites les particularités des vignobles, conformément aux principes définis par la Confédération. Conformément à l'art. 2 al. 1 de l'Ordonnance sur le vin, on entend par nouvelle plantation la plantation de vignes sur une surface où la vigne n'a pas été cultivée depuis plus de dix ans. A teneur de l'art. 2 al. 2 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). Le canton définit la procédure relative à l'autorisation. Dans ce cas, il prévoit la consultation des services cantonaux de la protection de la nature et du paysage (al. 5). Le cadastre viticole décrit les parcelles plantées en vignes et celles en cours de reconstitution (art. 4 al. 1 1<sup>ère</sup> phr. de l'ordonnance sur le vin). Selon le droit vaudois, le cadastre viticole désigne les terrains plantés en vignes ou ceux en cours de reconstitution (à l'exception de ceux mentionnés aux art. 4 et 5) que les facteurs naturels rendent propres à la production de qualité (art. 3 al. 1 LV). Il délimite la zone du cadastre viticole (art. 3 al. 2 LV). La plantation de nouvelles vignes en dehors de la zone du cadastre viticole est interdite; cette interdiction ne s'applique pas aux propriétaires fonciers ou fermiers qui ne possèdent ni n'exploitent de vigne; ces derniers peuvent planter une surface ne dépassant pas deux cents

mètres carrés s'ils la cultivent pour leur propre consommation (art. 4 al. 1 LV). b) L'art. 60 al. 3 L'Agr confère expressément aux cantons la compétence décisionnelle relative à l'octroi de l'autorisation de planter des nouvelles vignes. Cette disposition pose, néanmoins, une condition matérielle pour que cette autorisation soit accordée: l'endroit choisi doit être propice à la viticulture. La législation fédérale est exhaustive en tant qu'aucune condition supplémentaire que celle susmentionnée ne peut être fixée pour accorder une autorisation de planter des vignes (arrêt du TF 2C\_425/2019 du 26 février 2020 consid. 4.3.1; voir aussi Klaus A. Vallender, in: Roland Norer (éd.), *Landwirtschaftsgesetz (LwG)*, ad art. 60 n° 17). Cela étant, la condition susmentionnée fait appel à une notion juridique indéterminée, à savoir celle d'endroit propice à la viticulture. Or, dès lors qu'une norme fait appel à une telle notion, celle-ci doit forcément être définie et ses contours précisés. Ainsi, le Conseil fédéral a arrêté l'Ordonnance sur le vin dont l'art. 2 al. 2 détermine une série de critères à prendre en considération, afin de juger si un terrain est propice à la viticulture. En cela, cette disposition ne fait que préciser et concrétiser la notion juridique indéterminée d'endroit propice à la viticulture qui constitue la condition imposée par l'art. 60 al. 3 L'Agr. Cela étant, non seulement la liste de ces critères n'est pas exhaustive ("On tiendra compte notamment ...") mais elle est, de plus, elle-même composée de notions juridiques indéterminées. En effet, l'altitude, la déclivité du terrain et son exposition, le climat local, la nature et les conditions hydrologiques du sol, ainsi que l'importance de la surface au regard de la protection de la nature, restent des éléments généraux en ce sens que, par exemple, s'il est fait mention de l'altitude, celle-ci n'est pas fixée. En cela, le Conseil fédéral a respecté la délégation du Parlement fédéral qui l'autorisait à fixer des principes régissant l'autorisation de planter des vignes (art. 60 al. 4 L'Agr). Ainsi, tels quels, ces critères ne sont pas directement applicables. Il faut encore spécifier en quoi consiste une altitude, une déclivité, un climat, etc. propices à la viticulture. Il appartient aux cantons de les préciser (arrêt du TF 2C\_425/2019 précité consid. 4.3.1 et 4.3.2.; voir aussi arrêt du TAF B-5720/2018 du 27 avril 2020 consid. 4.2). Comme on vient de le voir, l'énumération des critères de l'art. 2 al. 2 de l'Ordonnance sur le vin n'est pas exhaustive. Ce faisant, cette ordonnance diverge de la réglementation antérieure de l'art. 5 al. 1 de l'ancien statut du vin dans la mesure où les facteurs naturels de production expressément cités dans cette dernière disposition (climat local, nature du sol, exposition, altitude et situation géographique) devaient à l'époque cumulativement garantir une bonne récolte du raisin quand l'année était normale. Ce n'était que dans des cas exceptionnels fondés que, selon la pratique alors en vigueur, le caractère propice du lieu en cause pouvait être admis, même si les critères pour en juger n'étaient pas tous réalisés. Au vu du caractère non exhaustif de l'énumération de l'art. 2 al. 2 de l'Ordonnance sur le vin et de l'ancien droit, l'on doit partir du principe que les autorités disposent d'une grande marge de manœuvre lors de l'application de cette disposition. Comme dans tous les cas pourtant, une appréciation générale des critères cités dans cette disposition apparaît indispensable. Une évaluation au cas par cas et à la lumière de l'ensemble des critères de l'art. 2 al. 2 de l'Ordonnance sur le vin doit donc avoir lieu en tout état de cause (arrêt du TAF B-5948/2016 du 20 mars 2018 consid. 3.2.2; B-8822/2010 du 31 janvier 2012 consid. 3.2 et les références citées). Une telle appréciation d'ensemble implique notamment que l'un ou l'autre des critères qui pourraient amener à dénier le caractère propice à la viticulture d'un endroit en cause peuvent être compensés par d'autres critères, éventuellement même par des critères différents de ceux cités de manière non exhaustive dans l'Ordonnance sur le vin (arrêts du TAF B-5948/2016 du 20 mars 2018 consid. 4.3.1; arrêt CDAP GE.2017.0010 du 4 septembre 2018 consid. 2). Au niveau

cantonal, la LV se contente de prévoir que le cadastre viticole désigne les terrains plantés en vignes que les facteurs naturels rendent propres à la production de qualité (art. 3 al. 1). Elle ne précise pas plus avant les notions posées par l'art. 2 al. 2 de l'Ordonnance sur le vin et ne prévoit donc pas de condition supplémentaire par rapport au droit fédéral. Il revient donc à l'autorité cantonale d'application de définir plus précisément les critères permettant de s'assurer de la propicité du sol pour la viticulture. d) Le tribunal examine en principe librement le critère d'endroit propice à la viticulture. Dans les domaines qui requièrent des connaissances techniques toutefois, la jurisprudence admet que l'autorité de recours fasse preuve de retenue et s'en remette à l'appréciation des autorités spécialisées (cf. ATF 108 Ib 196 consid. 1b). Au vu de la nature de la cause, la Commission et l'autorité intimée, en tant que département spécialisé, jouissent donc d'une large marge d'appréciation pour définir les critères locaux d'aptitude à la viticulture, dans le respect des principes fixés à l'art. 2 al. 2 de l'Ordonnance sur le vin. Dans un tel cas, le tribunal doit en premier lieu déterminer si tous les intérêts en jeu ont été identifiés et évalués et si les conséquences possibles ont été prises en compte lors de la prise de décision. Il se contentera donc d'examiner si l'instance inférieure s'est laissée guider par des considérations pertinentes et ne s'écartera pas sans motif de son avis. Cette réserve est toutefois soumise à la condition qu'il n'y ait pas d'indices d'une constatation incorrecte ou incomplète des faits dans le cas concret et que l'on puisse partir du principe que l'instance inférieure a examiné les points de vue essentiels pour la décision et a procédé aux clarifications nécessaires de manière soigneuse et complète (ATF 139 II 185 consid. 9.3; voir aussi arrêts du TAF B-5948/2016 du 20 mars 2018 consid. 3.2.2; B-8822/2010 du 31 janvier 2012 consid. 3.2). Le droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. L'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais elle peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 142 I 135 consid. 2.1; 141 V 557 consid. 3.2.1; 138 I 232 consid. 5.1; 137 II 266 consid. 3.2). La motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1; arrêt TF 2C\_1132/2018 du 21 janvier 2019 consid. 3.1). e) En l'espèce, la Commission a rendu une décision le 3 décembre 2020, qui constate que la requête est refusée au motif que la pente de la parcelle est insuffisante. Cette décision ne contient aucun autre élément. Il ne semble pas que les préavis ou le procès-verbal d'inspection locale aient été transmis en annexe au recourant. Il est douteux que cette décision respecte l'art. 29 al. 2 Cst. en terme de motivation. D'une part, elle ne contient aucun élément de faits pertinents pour apprécier si les critères de l'art. 2 al. 2 de l'Ordonnance sur le vin sont remplis. La déclivité du terrain, sur laquelle se fonde pourtant la décision, n'est même pas indiquée. D'autre part, la question de savoir si la faible déclivité ne peut pas être compensée dans le cas d'espèce par d'autres critères - éventuellement autres que ceux mentionnés dans l'énumération non exhaustive de l'Ordonnance sur le vin - et pourquoi cela ne devrait pas être le cas, reste ouverte. Faute de motivation, il n'est pas possible de déterminer si la Commission a procédé à l'appréciation globale requise des sept critères mentionnés dans l'Ordonnance sur le vin ou si elle a nié l'aptitude sur la seule base de l'absence de déclivité, ce qui ne serait toutefois pas admissible à la lumière de la jurisprudence. Le même constat s'impose à la lecture de la décision de

l'autorité intimée. Certes, celle-ci a exposé largement dans quel cadre juridique s'inscrivait la décision entreprise et a rappelé l'importance de l'intérêt à garantir une production de qualité, qui passe notamment par une déclivité suffisante du vignoble. Il est incontestable que le critère de la déclivité est un des éléments à prendre en compte pour juger de la propicité d'un terrain viticole. Ce critère est clairement mentionné à l'art. 2. al. 2 let b. de l'Ordonnance sur le vin et la jurisprudence a admis que l'exigence d'une déclivité suffisante correspondait aux buts assignés par la loi (voir arrêt TF 2C\_425/2019 précité; ATAF 2018 IV/8 consid. 6.4). L'autorité intimée a aussi brièvement répondu aux motifs soulevés par le recourant, estimant qu'ils n'étaient pas pertinents car ne relevaient pas de la propicité du terrain pour la culture de la vigne. A ce sujet, il est vrai que la volonté d'agrandir son exploitation ou la fin prochaine du bail de l'exploitant agricole notamment ne constituent pas des arguments susceptibles d'être pris en compte pour juger de la propicité d'un terrain pour la viticulture. Toutefois, le rejet de ces éléments et le simple constat d'une déclivité insuffisante ne permettent pas à l'autorité intimée de remplir les exigences de l'art. 29 al. 2 Cst. L'autorité intimée ne pouvait pas faire l'économie d'un examen de l'entier des critères de l'Ordonnance sur le vin, dont on rappelle par ailleurs qu'ils ne sont pas exhaustifs. Dans sa décision, l'autorité intimée a précisé que la déclivité, comprise entre 4 à 5 %, était insuffisante. Il n'est pas impossible que, ce faisant, elle ait estimé que le critère de la pente était rédhibitoire à lui seul et ait considéré implicitement que l'analyse des autres critères ne permettrait de toute façon pas de compenser l'absence de déclivité suffisante. Ce procédé ne remplit toutefois pas les exigences minimales de motivation qui lui incombe. L'historique du dossier montre que les appréciations effectuées précédemment par la Commission et l'autorité intimée pour les parcelles en cause ont été sujettes à divergence. En l'occurrence, seul un des critères pertinents semble avoir été retenu comme défavorable. Or la déclivité du terrain, si elle n'est pas importante, n'est néanmoins pas inexistante. A cet égard, le constat d'une pente de 4 à 5 % ne semble pas correspondre strictement à celui découlant de la décision du DEIS/DEIEP du 15 juin 2018, qui mentionnait une pente légèrement supérieure. La DGE a rendu un préavis positif, encourageant la mise en place de structures favorables à la faune. A l'issue d'une analyse globale, la faiblesse d'un critère pourrait donc être compensée par d'autres critères particulièrement favorables. Dans ces conditions, l'autorité intimée était tenue, en utilisant la marge d'appréciation qui lui revient, d'expliquer clairement pourquoi cette portion de parcelle devait être traitée différemment des terrains adjacents admis au cadastre viticole, d'exposer les motifs pour lesquels la pente en question n'était pas propice à la culture de la vigne et pour quelles raisons elle estimait que les autres critères pertinents ne pouvaient contrebalancer l'exigence de déclivité. f) Au final, force est de constater qu'aussi bien la décision de la Commission que celle de l'autorité intimée comportent un défaut de motivation, ce qui viole le droit d'être entendu du recourant. La décision de l'autorité intimée doit donc être annulée et le dossier retourné à la Commission pour instruction complémentaire et nouvelle décision. La Commission procédera à une nouvelle inspection locale en présence du recourant pour établir les faits utiles à l'examen des critères pertinents et rendra une nouvelle décision comportant une évaluation globale des critères d'aptitude de la parcelle.

#### **E. 4**

Au vu du sort du recours, l'arrêt est rendu sans frais (art. 49 al. 1, 52 al.1, 91 et 99 LPA-VD). Aucune partie n'étant assistée d'un mandataire professionnel, il n'y a pas lieu à l'allocation de dépens.

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