Urteilskopf

103 Ia 586

86. Extrait de l'arrêt du 6 juillet 1977 dans la cause Buess, Weinbau et Weinhandel AG contre Neuchâtel, Grand Conseil
Regeste (de):
Art. 22ter, Art. 22quater, Art. 31 und Art. 31bis BV; kant. Gesetz über den Rebbau.

1. Eigentumsgarantie: Interessenabwägung, Verhältnismässigkeit (E. 2).

2. Kompetenzen des Bundes und der Kantone auf dem Gebiet der Rebwirtschaft (E. 3a).

3. Verhältnis zwischen der Eigentumsgarantie und der Handels- und Gewerbefreiheit (E. 3b).

4. Unzulässigkeit staatlicher Massnahmen wirtschaftspolitischer Natur, die in den freien Wettbewerb eingreifen (E. 3c).

Regeste (fr):
Art. 22ter, art. 22quater, art. 31 et art. 31bis Cst. Loi cantonale sur la viticulture.

1. Garantie de la propriété: pesée des intérêts en présence, proportionnalité (consid. 2).

2. Compétence de la Confédération et des cantons en matière d'économie viticole (consid. 3a).

3. Relation entre la garantie de la propriété et la liberté du commerce et de l'industrie (consid. 3b).

4. Interdiction des mesures étatiques de politique économique intervenant dans la libre concurrence (consid. 3c).

Regesto (it):
Art. 22ter, art. 22quater, art. 31 e art. 31bis Cost. Legge contonale sulla viticoltura.

1. Garanzia della proprietà: ponderazione degli interessi, proporzionalità (consid. 2).

2. Competenza della Confederazione e dei cantoni in materia di economia viticola (consid. 3a).

3. Relazione tra la garanzia della proprietà e la libertà di commercio e d'industria (consid. 3b).

4. Divieto di provvedimenti statali di politica economica che intervengano nella libera concorrenza (consid. 3c).

Sachverhalt ab Seite 586

Adoptée par le Grand Conseil le 30 juin 1976, la loi neuchâteloise sur la viticulture prévoit notamment que les immeubles en nature de vigne sis dans une des zones viticoles délimitées par le plan annexé à la loi (art. 2) ne peuvent en principe recevoir

BGE 103 Ia 586 S. 587

une affectation étrangère à la viticulture et que seuls peuvent y être construits des bâtiments et autres installations indispensables à la culture de la vigne et ne portant aucune atteinte à l'aspect des lieux (art. 7). Tout propriétaire peut néanmoins demander au Conseil d'Etat, dans le délai d'un an dès l'entrée en vigueur de la loi, de reconsidérer le classement de son immeuble (art. 3); il peut également demander au Conseil d'Etat l'autorisation de désaffecter une parcelle de vigne, à condition qu'il replante en vigne une surface équivalente en quantité et en qualité (art. 11). L'art. 13 prévoit que les restrictions de propriété résultant de l'application de la loi donnent lieu à indemnité si, par leurs effets, elles équivalent à une expropriation, l'action en paiement de l'indemnité se prescrivant par dix ans à partir du jour où la restriction est devenue obligatoire. La loi réglemente en outre les améliorations foncières, la reconstitution du vignoble, la plantation de nouvelles vignes et les méthodes de culture, les bans des vendanges, la mise en valeur et le placement des produits viticoles, la formation professionnelle, la recherche et les essais, le fonds de secours en faveur du vignoble neuchâtelois pour dégâts non assurables. Propriétaire du domaine de Champréveyres, situé sur le territoire des communes de Neuchâtel et Hauterive et comportant au total 76840 m2 dont 46000 m2 environ sont cultivés en vigne, la maison "Buess, Weinbau et Weinhandel A. G.", à Sissach, a formé contre cette loi un recours de droit public pour violation des art. 22ter, 22quater, 31, 31bis et 4 Cst. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Extrait des motifs:

2. La recourante soutient que la loi sur la viticulture viole l'art. 22ter Cst., qui garantit le droit de propriété. Pour être compatibles avec l'art. 22ter Cst., les restrictions de droit public à la propriété doivent, selon la jurisprudence, reposer sur une base légale et se justifier par un intérêt public suffisant; si elles équivalent, par leurs effets, à une expropriation, elles ne peuvent être imposées que contre indemnité (ATF 102 Ia 247 consid. 4, ATF 101 Ia 218 consid. 4 et les arrêts cités). L'exigence de la base légale est satisfaite en l'espèce, puisque la recourante s'en prend à une loi au sens formel, dont elle ne

BGE 103 Ia 586 S. 588

conteste d'ailleurs pas la régularité de la procédure d'adoption (cf. ATF 102 Ia 114 consid. 4). L'indemnisation en cas d'expropriation matérielle est expressément prévue par la loi attaquée (art. 13), de sorte que la recourante ne saurait se plaindre d'une violation de la garantie de la propriété tant qu'une voie de droit lui est ouverte pour faire valoir d'éventuelles prétentions à indemnité (ATF 91 I 337 s. consid. 3). C'est en vain qu'elle prétend que les propriétaires n'ont pas à se faire beaucoup d'illusions sur l'intention de l'Etat de les indemniser: en effet, si des propriétaires, touchés par une expropriation matérielle, se voient refuser l'indemnité réclamée à l'Etat, ils pourront l'actionner devant la Commission d'estimation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publi-

que, puis au besoin recourir auprès du Tribunal cantonal et enfin former un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral (cf. arrêt non publié Barret du 31 janvier 1973). Il s'agit d'examiner en revanche la question de l'intérêt public. Selon la jurisprudence, cet intérêt doit être suffisamment important pour l'emporter sur les intérêts privés des propriétaires et la restriction ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public visé par le législateur (ATF 101 Ia 511, ATF 99 Ia 475). a) Pour motiver l'intérêt public propre à justifier les mesures restrictives de la loi, le Conseil d'Etat se réfère notamment à son rapport du 28 mai 1976 au Grand Conseil à l'appui du projet de loi sur la viticulture. Ce sont avant tout la diminution de la surface du vignoble et le sort de la viticulture au cours de ces dernières années qui ont préoccupé les autorités cantonales. Plusieurs postulats et motions déposés sur le bureau du Grand Conseil depuis 1963 ont invité le Conseil d'Etat à étudier un ensemble de mesures propres à assurer à la viticulture neuchâteloise un avenir plus satisfaisant et capables de redonner au vignoble l'élan nécessaire pour subsister et se moderniser. Ces postulats et ces motions ont eu l'appui du Parlement et du gouvernement. De leur côté, la Fédération neuchâteloise des vignerons et la Compagnie des encaveurs faisaient examiner ce problème par des commissions spécialisées, chargées de proposer des solutions adéquates. Il résulte notamment de ces études et des données statistiques que l'aire du vignoble a diminué, de 1950 à 1975, de 300 hectares pour l'ensemble du canton, diminution due principalement à l'extension des localités du littoral.

BGE 103 Ia 586 S. 589

Les dispositions en vigueur avant l'application de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 "instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire" (AFU) n'empêchaient pas de bâtir sur les parcelles de vigne qui n'étaient pas visées par le décret du 14 février 1966 sur la protection des sites naturels. La dissémination des constructions dans le vignoble est préjudiciable à la culture de la vigne et diminue son rendement. Pour assurer ce rendement, des réformes structurelles et de nouvelles techniques s'imposent, nécessitant de grandes surfaces facilement accessibles aux machines. Si le maintien du vignoble est justifié par des motifs économiques importants, il l'est aussi par d'autres motifs non négligeables: maintien de zones vertes nécessaires à l'environnement, sauvegarde de la beauté du paysage sur le littoral du lac, apport enrichissant de la vigne à la culture et au patrimoine neuchâtelois. Pour le Conseil d'Etat, il n'est pas possible de maintenir une viticulture saine si le sol viticole n'est pas soustrait à la spéculation foncière et si le principe d'une protection absolue du vignoble dans sa superficie actuelle n'est pas posé dans la loi, l'arrachage des vignes ne pouvant être autorisé que moyennant plantation d'une nouvelle vigne de surface équivalente. Au surplus, les possibilités de rationalisation et de modernisation des méthodes d'exploitation et de culture dépendent du maintien des surfaces viticoles actuelles. Au vu de l'ensemble des motifs invoqués par le Conseil d'Etat, on ne saurait nier que les mesures prévues par la loi, notamment l'obligation imposée aux propriétaires de maintenir la culture de la vigne sur les immeubles assujettis à la loi, correspondent à un intérêt public amplement suffisant. Il s'agit là d'ailleurs de mesures d'aménagement du territoire. Or un aménagement rationnel postule que l'on réserve aux différents besoins et activités de la collectivité les terrains qui s'y prêtent le mieux. Comme la vigne ne peut pas être cultivée n'importe où, mais requiert des terrains qui présentent des qualités spéciales, notamment quant à leur topographie (déclivité) et à leur exposition (cf. art. 5 du statut du vin du 23 décembre 1971, RS 916.140), il est indiqué de lui réserver les terrains où elle prospère particulièrement bien. Il n'est pas contesté que les terrains visés par la loi se prêtent tout spécialement à la culture de la vigne; on peut même dire qu'il s'agit là de leur fonction naturelle.

BGE 103 Ia 586 S. 590

b) La loi n'empêche pas les propriétaires des terrains en cause de continuer à en faire l'usage qu'ils en fai-

saient jusqu'ici, c'est-à-dire d'y cultiver la vigne, et la rentabilité de cette culture n'est pas mise en doute par la recourante. On ne saurait donc prétendre que les restrictions de la loi vident le droit de propriété de sa substance. Mais la recourante soutient que la loi va à fin contraire de l'intérêt des viticulteurs et de l'intérêt général du pays; elle prétend d'une part que les terrains affectés aux zones viticoles sont dévalorisés et ne permettront plus à leurs propriétaires d'obtenir les crédits bancaires dont ils pourraient avoir besoin; elle reproche d'autre part à la loi d'affecter sans discrimination à la zone viticole des terrains qui seraient nécessaires au développement d'une industrie et des terrains qui, dans la périphérie de Neuchâtel, perdraient leur destination naturelle de terrains à bâtir.
Il faut relever à ce sujet que les parcelles de vigne conservent leur valeur intrinsèque - on l'a vu ci-dessus -, que d'autre part l'art. 22ter ne protège nullement la valeur spéculative d'un terrain. En ce qui concerne les parcelles qui seraient indispensables au développement d'une entreprise industrielle, on notera que la loi prévoit expressément (art. 11) la possibilité de désaffecter certaines parcelles de vigne, moyennant reconstitution d'une parcelle de vigne équivalente. Quant aux terrains qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, auraient rempli les conditions dans lesquelles la jurisprudence admet l'existence d'une expropriation matérielle, leurs propriétaires pourront faire valoir leurs prétentions à indemnité par les voies légales. Ainsi les intérêts privés que pourraient opposer les propriétaires ne sont pas à ce point importants qu'ils puissent l'emporter sur l'intérêt public au maintien de la surface viticole actuelle. On notera d'ailleurs que les restrictions résultant de la loi sur la viticulture ne sont guère plus importantes que celles qu'a créées le décret du 14 février 1966 sur la protection des sites naturels du canton. Or le Tribunal fédéral a déclaré qu'un tel décret n'était pas inconstitutionnel (arrêt Mühlematter du 9 juillet 1969, non publié). c) On ne saurait pas davantage prétendre que les restrictions prévues par la loi attaquée vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but visé par le législateur. Contrairement à ce que prétend la recourante, le décret du 14 février 1966 n'est pas

suffisant du point de vue de la politique viticole, puisqu'il ne touche pas certains terrains viticoles importants. D'autre part, on ne voit pas quelle mesure moins incisive permettrait de conserver les surfaces viticoles actuelles, jugées nécessaires pour assurer le maintien d'une viticulture saine et rentable. d) En conclusion, le grief de défaut ou d'insuffisance de l'intérêt public allégué par l'Etat et le grief de violation du principe de la proportionnalité doivent être rejetés, dans le cadre du contrôle abstrait des normes.

3. La recourante allègue également la violation des art. 31 et 31bis Cst. Elle soutient, d'une part, qu'il appartient à la Confédération seule, et non aux cantons, de prendre des mesures définitives en matière d'économie viticole et, d'autre part, que la loi constitue une ingérence inadmissible dans un secteur garanti par l'art. 31 Cst. a) Dans le système de l'Etat fédératif suisse, la compétence législative appartient en principe aux cantons; la Confédération ne peut intervenir que dans la mesure où la Constitution fédérale lui en donne expressément le pouvoir (art. 3 Cst.). Il est vrai que l'art. 31bis Cst. donne notamment à la Confédération la compétence de "prendre des mesures en faveur de certaines branches économiques et professions" (al. 2) et d'édicter des dispositions "pour sauvegarder d'importantes branches économiques ou professions menacées dans leur existence" (al. 3 let. a) et "pour assurer la productivité de l'agriculture" (al. 3 let. b). En matière d'économie viticole, la Confédération a partiellement fait usage de cette compétence en édictant un statut du vin (texte actuel du 23 décembre 1971, RS 916.140), fondé lui-même sur la loi sur l'agriculture du 3 octobre 1951 et sur l'arrêté fédéral du 10 octobre 1969 instituant des mesures temporaires en faveur de la viticulture (RS 916.140.1). Mais cette compétence de la Confédération n'est nullement exclusive; elle n'empêche pas les cantons de prendre eux-mêmes des mesures protégeant la culture de la vigne, pourvu que ces mesures ne soient pas contraires au statut du vin (art. 47 de ce statut). Or la recourante ne prétend pas que des dispositions de la loi attaquée contreviennent à des dispositions du statut du vin. La recourante soutient également que la loi cantonale viole l'art. 22quater Cst., la Confédération étant seule compétente pour édicter les principes applicables aux plans d'aménagement.

On peut se dispenser d'examiner ici la portée de l'art. 22quater al. 1 Cst.; il suffit de constater qu'aucune loi fédérale n'est actuellement en vigueur en matière de plans d'aménagement, de sorte que la compétence des cantons n'est nullement limitée dans ce domaine, sous réserve des prescriptions de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire. Le grief d'incompétence du canton pour édicter la loi attaquée se révèle donc mal fondé. b) La recourante soutient que la loi attaquée viole à la fois la garantie constitutionnelle de la propriété et la liberté du commerce et de l'industrie. Lorsqu'il était saisi d'un recours soulevant ces deux griefs, le Tribunal fédéral examinait essentiellement, jusqu'à une époque récente, si la garantie de la propriété était violée; si elle ne l'était pas, il en concluait que la liberté du commerce et de l'industrie ne l'était pas non plus (cf. par exemple ATF 100 Ia 145). ans des arrêts récents, il a au contraire déclaré que les différentes normes constitutionnelles doivent être coordonnées et non pas subordonnées (ATF 99 Ia 618; cf. aussi ATF 102 Ia 113 s.), de sorte qu'il y a lieu d'examiner si les dispositions cantonales incriminées violent aussi d'autres dispositions constitutionnelles limitant le pouvoir d'intervention des cantons. En ce qui concerne la base légale et la proportionnalité, il n'y a pas de différence à faire entre la garantie de la propriété et la liberté du commerce et de l'industrie; en revanche, le problème de l'intérêt public se présente quelque peu différemment. Selon l'art. 22ter Cst., tout intérêt public peut en principe justifier une restriction de propriété, dans la mesure où le but visé n'est pas de nature purement fiscale et n'est pas contraire à d'autres normes constitutionnelles (SALADIN, Grundrechte im Wandel, p. 146 s., avec citations de jurisprudence). En revanche, la liberté du commerce et de l'industrie contient une limitation particulière sur ce point, en ce sens qu'il est interdit aux cantons d'intervenir dans la libre concurrence par des mesures de politique économique (cf. ATF 102 Ia 114 consid. 3 et les arrêts cités).
C'est donc sur ce point qu'il y a lieu d'examiner si la loi attaquée viole la liberté du commerce et de l'industrie. c) Selon la jurisprudence, les mesures de politique économique prohibées par l'art. 31 Cst. sont celles qui interviennent

dans la libre concurrence pour assurer ou favoriser certaines branches de l'activité lucrative ou certaines formes d'exploitation et qui tendent à diriger l'activité économique selon un certain plan (ATF 100 Ia 175, ATF 99 Ia 373 consid. 2, ATF 97 I 504 consid. 4a). Or, en l'espèce, la loi sur la viticulture n'intervient pas dans la libre concurrence; elle n'entend nullement favoriser certains commerçants ou industriels au détriment de leurs concurrents. Elle ne fait qu'assurer aux viticulteurs les conditions nécessaires à un rendement optimum de leurs cultures, ce qui est un objectif parfaitement légitime de l'aménagement du territoire. Elle ne défavorise pas du tout d'autres activités économiques. Et s'il arrivait que, dans un cas particulier, elle nuise à une entreprise industrielle en l'empêchant par exemple de s'agrandir, la possibilité de désaffecter les terrains nécessaires à cet agrandissement pourrait être autorisée, sur la base de l'art. 11 de la loi, moyennant affectation d'une surface correspondante à la viticulture. Dans le cadre du contrôle abstrait des normes, le grief de violation de l'art. 31 Cst. se révèle donc mal fondé.