VPB 57.53

(Décision du Conseil fédéral du 11 novembre 1992)

Art. 5 Abs. 1 Weinstatut. Zulässige Höhe für die Aufnahme eines Grundstücks in den Rebbaukataster.

Keine Gleichbehandlung im Unrecht.

Nach der Praxis und der Rechtsprechung des Bundesrates darf die Höhe 600 m nicht übersteigen; einzelne frühere, im nachhinein bedauerliche, gegenteilige Entscheide rechtfertigen keine Abweichung in casu, zumal auch die eidgenössische Expertenkommission und die kantonale Fachstelle für den Rebbau die Aufnahme der streitigen Parzellen ablehnten.

Art. 5 al. 1er Statut du vin. Altitude permettant l'admission d'une parcelle au cadastre viticole.

Aucune égalité dans l'illégalité.

Selon la pratique et la jurisprudence du Conseil fédéral, l'altitude ne doit pas dépasser 600 m; certains précédents contraires parfois regrettables ne justifient pas de s'écarter de cette limite en l'espèce, d'autant plus que tant la Commission fédérale d'experts que le Service cantonal de la viticulture ont émis un préavis négatif

Art. 5 cpv. 1 Statuto del vino. Altitudine ammessa per l'inclusione di una parcella fondiaria nel catasto viticolo.

Nessuna parità di trattamento nell'illegalità.

Secondo la prassi e la giurisprudenza del Consiglio federale, l'altitudine non deve superare i 600 m; singole precedenti decisioni contrarie, in seguito risultate deplorevoli, non giustificano, in casu, che si abbia a divergere da tale limite tanto più che la Commissione federale di specialisti e il Servizio cantonale di viticoltura hanno respinto l'ammissione della parcella fondiaria controversa.

Résumé des faits

Les recourants demandèrent l'admission en zone viticole de leur parcelle située dans le Lavaux. Le Service de la viticulture du canton de Vaud transmit les dossiers, accompagnés d'un préavis négatif, à l'Office fédéral de l'agriculture. La Section de la viticulture et de l'économie vinicole de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) refusa d'inclure les parcelles en question en zone viticole. Les recourants firent opposition contre cette décision.

Se fondant sur le préavis de la Commission fédérale d'experts pour le cadastre viticole (ci-après: la Commission d'experts), qui s'était rendue sur place, l'OFAG rejeta les oppositions. Attaquant cette décision devant le DFEP, les recourants furent déboutés.

Enfin, le Conseil fédéral rejeta un recours dirigé contre la décision du DFEP.

Extraits des considérants:

3. Selon une pratique constante, le Conseil fédéral, bien qu'il ait, en principe, une pleine cognition dans l'examen des griefs invoqués, observe une certaine retenue lorsque la décision attaquée repose sur une expertise officielle. A l'instar du Tribunal fédéral, il ne s'écarte, en pareil cas, de l'opinion des experts, dont le rôle est précisément de mettre leurs connaissances spéciales au service de l'autorité, qu'en cas d'erreur manifeste de leur part (cf. André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 929; Max Imboden / René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bâle/Stuttgart 1976, vol. I, n° 67, p. 419; JAAC 49.34 et les références citées). Ainsi, ce contrôle limité rapproche le recours au Conseil fédéral d'un recours pour arbitraire.

4.1. Examinées à la lumière des facteurs naturels de production énumérés à l'art. 5 de l'O du 23 décembre 1971 sur la viticulture et le placement des produits viticoles (Statut du vin, RS 916.140), les parcelles des recourants se présentent comme suit:

Les cinq parcelles sont situées au-dessus de l'autoroute n° 9, à une altitude d'environ 610 à 630 m. Leur déclivité oscille entre 10 et 26% et elles sont exposées au sud-ouest et sud-sud-ouest. Sises en dehors du vignoble traditionnel, les parcelles en cause sont en nature de prés et champs; elles sont toutes délimitées par des routes et d'autres parcelles également en nature de prés et champs.

4.2. Les parcelles en question sont déclives et l'exposition, ainsi que la nature du sol, sont favorables à la culture de la vigne. En revanche, tel n'est pas le cas de l'altitude.

L'art. 5 précité ne mentionne aucune altitude limite. Selon la jurisprudence du Conseil fédéral (décisions non publiées des 2 juillet 1980 et 21 décembre 1981 concernant la zone viticole dans les communes de Cully et Saxon), elle s'élève à 600 m. Dans sa décision du 2 juillet 1980, le Conseil fédéral relève notamment que dans le Lavaux, la vigne ne devrait pas dépasser l'altitude de 600 m: «...les avis peuvent être partagés sur la question de savoir si un climat donné est favorable ou non. En revanche, une cote est le critère le plus objectif possible, le plus facile à appliquer. Aussi faut-il s'en tenir à ce critère et limiter le cadastre viticole à la cote 600 m dans le Lavaux». In casu, force est de constater que les parcelles en cause sont sises à une altitude supérieure à 600 m. Or les facteurs naturels sont autant de conditions cumulatives et le défaut d'une seule entraîne le rejet de la demande.

5. Lors de la vision locale, les recourants n'ont pas manqué de relever que plusieurs parcelles situées à une altitude supérieure à 600 m et sises dans le voisinage de leurs parcelles avaient été classées en zone viticole.

Selon l'OFAG, la limite de 600 m a été fixée sur la base de l'état des lieux lors du levé du cadastre au début des années 50: «le relevé des vignes qui existaient à l'époque a permis aux experts de tracer les limites d'altitude dans les diverses régions». Ledit office reconnaît toutefois que cette limite n'est pas toujours suivie de façon rigoureuse. Ainsi, aux lieux-dits «Lignières», «Les Curnilles» et «Pannessière», les limites d'altitude atteignent entre 620 et 640 m; en revanche, dans la région St-Saphorin/Chexbres - région où se trouvent les parcelles des recourants - elles sont, sauf quelques exceptions, égales ou inférieures à 600 m. L'OFAG remarque enfin que la construction de l'autoroute avec les remaniements parcellaires qui en

découlaient a modifié dans certaines régions les limites d'altitude.

Quant à la Commission d'experts, elle estime à l'unanimité que les cinq parcelles des recourants ne peuvent pas être classées en zone viticole motif pris que l'altitude est trop élevée et que les conditions climatiques et l'environnement sont défavorables. Il convient de relever qu'un des experts notait, à propos des parcelles sises aux lieux-dits «Lignières», qu'elles ne pouvaient pas être comparées à celles des recourants parce que leur déclivité était nettement plus importante et qu'elles bénéficiaient d'un micro-climat plus favorable. Enfin, le Service cantonal de la viticulture s'est également opposé au classement des cinq parcelles en cause dans la zone viticole.

6. Dans leur réplique du 26 juin 1991, les recourants font valoir une inégalité de traitement en se fondant notamment sur les cas M. et G.: «... du moment que la parcelle M., qui culmine à 640 mètres a été acceptée après 1980, nous pouvons affirmer que la cote supérieure à 600 mètres peut être appliquée dans notre cas. Quant au cas G., où la parcelle a été admise au cadastre en 1981 pour redressement de la zone ... l'argument de fermeture de zone est mal approprié dans ce cas, car la limite de cette est située en plein pâturage à moutons». Les recourants soulignent enfin que, dans le passé, la vigne était cultivée sur leurs parcelles, des souches et anciens murs retrouvés à cet endroit il y a quelques années en faisant foi.

La parcelle G. a été effectivement classée en zone viticole le 2 novembre 1981, soit après la décision du Conseil fédéral du 2 juillet 1980 fixant la limite d'altitude à 600 m. Selon l'OFAG, cette parcelle a été classée en zone viticole à titre de fermeture de secteur. Il ressort en effet des plans versés au dossier, que la parcelle G. est voisine de deux parcelles (la parcelle G. est contiguë à la deuxième parcelle, elle-même contiguë à la troisième) sises à l'ouest et situées toutes deux en zone viticole depuis 1971, soit à l'occasion du remaniement parcellaire. Vu leur situation, ces parcelles constituent une unité, pratiquement indissociable. Il s'agit donc d'un état de fait différent de celui de la décision de 1980 et de celui de la présente affaire.

L'office prémentionné n'a, en revanche, pas été en mesure de se prononcer de manière circonstanciée sur le cas M. (les parcelles se situent entre 600 et 640 m d'altitude), les documents en sa possession ne faisant mention d'aucune remarque particulière. D'autre part, le fonctionnaire chargé du dossier a quitté entre temps l'office en question. Ce dernier présume toutefois qu'il pourrait également s'agir d'une fermeture de zone vu le préavis favorable du canton et la situation des parcelles en question. Dans sa décision du 2 juillet 1980, le Conseil fédéral précisait ce qui suit: «Les autorités inférieures - Département et Office de l'agriculture - devront s'en tenir à l'avenir à l'altitude de 600 m dans cette région. Toute exception, même si elle peut être justifiée par des conditions locales spéciales, constitue un précédent qui sera invoqué par des requérants qui penseront pouvoir être mis eux aussi au bénéfice d'une telle exception». Certes, le Conseil fédéral est bien conscient du fait que la limite de 600 m ne peut pas toujours être suivie de façon rigoureuse et qu'il existe parfois des situations (p. ex. partage d'une parcelle en deux alors qu'il existe des limites naturelles, fermeture, remaniement parcellaire)
justifiant exceptionnellement un dépassement de la limite d'altitude. En pareille occurrence, les autorités inférieures devraient, à tout le moins, être en mesure de démontrer le bien-fondé des exceptions qu'elles accordent. Ce nonobstant et même s'il devait s'agir d'un précédent regrettable, le Conseil fédéral est d'avis qu'il ne saurait justifier une décision erronée dans le cas présent (voir à propos du problème d'égalité dans l'illégalité, René A. Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Bâle /Frankfurt am Main 1990, n° 71). Tant l'avis unanime de la Commission d'experts que celui du Service cantonal de la viticulture sont défavorables au classement en zone viticole des cinq parcelles des recourants. Partant, il y a lieu de s'en tenir strictement à la limite d'altitude de 600 m. D'autre part, comme l'a relevé fort pertinemment le DFEP dans sa décision, les parcelles en cause ne peuvent en aucune manière être considérées comme constituant une fermeture de zone viticole en raison de leur surface et situation. Au demeurant, le fait que, dans le passé, les parcelles en cause étaient recouvertes de vignes n'y change rien. En effet, selon l'art. 5 Statut du vin font partie de la
zone viticole soit les parcelles répondant aux conditions précitées soit celles qui étaient déjà classées en zone A et B le 1» janvier 1957. In casu, force est de constater que ni l'une ni l'autre de ces conditions n'est remplie.

(Vocation viticole incontestable, voir JAAC 55.40)

8. D'autres arguments avancés par les recourants tels que le fait que la commune ait perdu de la surface viticole avec l'implantation de l'autoroute, le fait qu'ils se considèrent comme des entrepreneurs désireux d'évoluer selon les lois de l'offre et de la demande etc... ne sauraient être pris en considération dans le cadre d'une procédure de recours, l'autorité devant appliquer les dispositions légales en vigueur telles qu'elles sont.

9. Il appert de ce qui précède que la décision rendue par le DFEP ne viole pas le droit fédéral, qu'elle ne constate pas non plus de façon inexacte et incomplète les faits pertinents et qu'elle n'est pas inopportune (art. 49 PA). Le recours doit par conséquent être rejeté ...

Dokumente des Bundesrates