VPB 61.43

(Extrait de la décision sur recours de la Commission de recours DFEP du 30 septembre 1996 dans la cause G. contre Office fédéral de l'agriculture; 96/6C-003)

Rebbaukataster. Voraussetzungen für die Aufnahme eines Grundstücks in die Rebbauzone.

Art. 5 Weinstatut. Höhengrenze.

- Für die Aufnahme eines Grundstücks in die Rebbauzone schreibt das Weinstatut keine Höhengrenze vor. Diese ergibt sich im Einzelfall aus den klimatischen Bedingungen jeder Region (E. 4.2).

- Eine restriktive Handhabung der Bestimmungen rechtfertigt sich im Grenzfall, da sich der Gesetzgeber nicht nur die Förderung der Weinqualität, sondern auch die Vermeidung einer Überproduktion zum Ziel gesetzt hat (E. 4.3).

Cadastre viticole. Conditions d'admission d'une parcelle en zone viticole.

Art. 5 Statut du vin. Altitude limite.

- Le statut du vin ne mentionne aucune altitude limite. Celle-ci est déterminée en fonction des conditions climatiques de chaque région (consid. 4.2).

- Lorsqu'un cas est limite, il convient de se montrer restrictif étant donné que le législateur a non seulement voulu promouvoir la qualité mais aussi éviter la surproduction (consid. 4.3).

Catasto viticolo. Presupposti per l'ammissione di una parcella nella zona viticola.

Art. 5 Statuto del vino. Limite d'altitudine.

- Lo statuto del vino non contempla alcun limite d'altitudine. Tale limite dev'essere determinato in funzione delle condizioni climatiche di ciascuna regione (consid. 4.2).

- In casi limite si legittima una prassi restrittiva, dato che il legislatore non ha soltanto inteso promuovere la qualità, ma ha pure voluto evitare la sovrapproduzione (consid. 4.3).

Extrait des faits:

G. est propriétaire d'une parcelle située à une altitude de 530 à 550 m. Par lettre du 22 décembre 1994, il a demandé le classement de cette parcelle en zone viticole.

Par décision du 1er juin 1995, l'Office fédéral de l'agriculture (ci-après: l'Office fédéral) a rejeté la demande de classement de la parcelle aux motifs que l'altitude était trop élevée et que le terrain était compris dans l'inventaire des surfaces d'assolement.

Le 29 juin 1995, G. a fait opposition à la décision de l'Office fédéral. Le 28 août 1995, la Commission fédérale d'experts pour le cadastre viticole (ci-après: la Commission d'experts) a procédé à une inspection des lieux et s'est prononcée contre le classement de la parcelle litigieuse en zone viticole. Par décision du 12 janvier 1996, l'Office fédéral a confirmé la décision entreprise au seul motif que l'altitude de la parcelle litigieuse était trop élevée.

Le 12 février 1996, G. recourt contre cette décision auprès de la Commission de recours DFEP. Le recourant relève en substance que la parcelle litigieuse était, à une époque antérieure, constituée de vignes et que d'autres parcelles voisines, sises à une altitude moyenne supérieure à la parcelle litigieuse, ne paraissent pas souffrir particulièrement du climat. Il ajoute qu'un oenologue connu et émérite est disposé à planter de la vigne sur la parcelle litigieuse et que, ce faisant, «il est hautement vraisemblable qu'un vigneron encaveur oenologue aussi compétent, (...) ne prendrait pas le risque financier de planter 1,6 ha de vigne sur une parcelle à l'altitude trop élevée (...)». Sous l'angle de l'opportunité, le recourant remarque notamment que la constitution d'une parcelle de vigne est plus rentable que toute autre culture, ce d'autant que la parcelle incriminée est totalement improductive depuis un demi-siècle en raison notamment de sa déclivité.

Extrait des considérants:

(...)

3. (Droit applicable; cf. JAAC 60.55)

4. En l'espèce, la parcelle du recourant se présente comme suit: située à une altitude de 530 m à 550 m, elle est en contre-haut du vignoble de ...; d'une superficie de ... m2, elle est moyennement déclive (20 à 30%); non-exposée à l'influence du foehn, elle est orientée, d'une part, sud-sud-est et, d'autre part, sud-est (SSE-SE); le terrain en question est sis dans la zone agricole (surface d'assolement); son utilisation pour les grandes cultures est toutefois difficile en raison de la déclivité.

4.1. Le recourant prétend que l'ordonnance du 23 décembre 1971 sur la viticulture et le placement des produits viticoles (statut du vin, RS 916.140; art. 5 al. 1) ne fixe pas à 500 m la limite au-dessus de laquelle l'altitude d'une vigne serait trop élevée et soutient qu'il suffit que les facteurs naturels de production, parmi lesquels l'altitude, assurent une bonne maturité du raisin lorsque l'année est normale. Il ajoute que la parcelle sise à Y, située juste au-dessous de la parcelle litigieuse, ainsi que le vignoble de Z, situé à 300 m à vol d'oiseau et à une altitude de 520 m à 580 m, ont permis de produire un raisin de qualité.

La Commission d'experts s'est prononcée contre l'admission de la parcelle du recourant en zone viticole au motif que son altitude (530 m - 550 m) était supérieure à celle admise (500 m) dans la région des trois lacs (Neuchâtel, Bienne, Morat). Pour sa part, le Service de la viticulture du canton de Neuchâtel (ci-après: le Service cantonal) relève notamment dans sa prise de position du 8 août 1995 qu'il «serait souhaitable d'apporter la preuve que les raisins produits dans la partie supérieure de la parcelle de Y sont encore de qualité suffisante pour qu'on puisse envisager une plantation plus élevée encore». Se fondant sur l'avis de la

Commission d'experts, l'Office fédéral a rejeté l'opposition du recourant.

4.2. Il ressort de l'avis de la Commission d'experts que la parcelle en question est en principe déclive et que l'exposition ainsi que la nature du sol sont favorables à la culture de la vigne. En revanche, cela ne semble pas le cas de l'altitude.

Si l'art. 5 du statut du vin ne mentionne aucune altitude limite, c'est en raison du fait qu'elle dépend du climat local qui, dans un pays comme la Suisse, peut varier considérablement d'une région à l'autre. C'est également pour cette raison que l'article précité prévoit qu'il y a lieu de prendre en considération les particularités de la région (art. 5 al. 1 dernière phrase du statut du vin). Finalement, c'est à la pratique qu'il incombe de préciser, en fonction des conditions climatiques de chaque région, l'altitude limite. Selon la jurisprudence, elle s'élève à 600 m dans les communes de Cully, Saxon et dans le Lavaux (cf. JAAC 57.53 consid. 4.2 et références). Pour sa part, le DFEP a précisé dans une décision non publiée du 17 mai 1991 que, dans le canton de Neuchâtel, l'altitude limite s'élève à 500 m. Dans le même sens, l'Office fédéral note dans sa réponse du 12 mars 1996 qu'on considère dans la région des trois lacs (Neuchâtel, Bienne et Morat) que «l'altitude de 500 m constitue la limite au-dessus de laquelle se manifestent des difficultés de maturité ou une dégradation de l'état sanitaire du raisin lorsque les conditions climatiques ne sont pas très favorables». Quant à la Commission d'experts, elle a également
considéré qu'il y avait lieu de s'en tenir à une altitude de 500 m.

Le recourant relève que la parcelle sise à Y, située juste au-dessous de la parcelle litigieuse, produit un raisin de qualité. Toutefois, comme le souligne l'Office fédéral, elle est située à une altitude inférieure à celle du recourant, soit entre 490 m et 530 m. Avec une élévation de 100 m d'altitude, la température diminue de 0,5 degré (cf. J.-L. Simon, W. Eggenberger, W. Koblet, M. Mischler et J. Schwarzenbach, La viticulture, ouvrage publié par l'Association suisse des ingénieurs agronomes, 3e éd., Lausanne 1992, p. 16). Or la température joue avec l'ensoleillement et les précipitations un rôle très important dans la culture de la vigne. Ainsi, c'est à tort que le recourant invoque la parcelle voisine comme moyen de preuve d'une bonne maturation du raisin puisque la situation est différente. Il en va de même de la comparaison faite avec le vignoble de Z: d'une part, il s'agit aux dires de l'Office fédéral d'une vigne qui existait déjà au moment de la création du cadastre viticole, soit dans les années cinquante et alors même que les critères retenus dans le statut du vin pour l'admission en zone viticole n'étaient pas applicables; d'autre part, la situation topographique de ce vignoble, à savoir les replis du
terrain qui permettent notamment l'élimination de courants froids, est notablement différente de la parcelle du recourant.

La carte des niveaux thermiques de la Suisse, publiée par le DFJP, donne une image des niveaux thermiques par une gradation de 18 échelons déduits à partir des levés phénologiques des années 1969-1973 (le niveau alpin a été retranché et figure sans gradation). A ces gradations correspondent les aptitudes culturales en fonction du facteur thermique. Or il ressort de cette carte que la parcelle en cause est située dans une zone très douce à l'étage des vergers et des cultures et non pas dans celui de la vigne; la limite de la viticulture rentable est en effet sise dans la zone assez chaude. Par ailleurs, il ressort des constatations effectuées par l'autorité inférieure que la parcelle en cause ne subit pas l'influence du foehn. Ainsi, déjà sur la base de ces éléments, on ne peut guère nier que la parcelle en cause se prête mal à la culture de la vigne. Le recourant n'apporte aucun indice ni aucune preuve qui serait de nature à mettre en doute l'avis des experts. En effet, contrairement à ce qu'il soutient, les parcelles voisines ne sont pas comparables à la sienne. De plus, le pouvoir d'examen de la Commission de céans, bien qu'en principe libre en cette matière, est restreint lorsque la solution à apporter à la question
litigieuse dépend de circonstances locales et de données techniques mieux connues des autorités inférieures et spécialisées. Il ressort de ce qui précède que la Commission d'experts n'a pas commis d'erreur manifeste en fixant à 500 m l'altitude limite dans la région en cause qui, comme rappelé ci-dessus, se trouve dans une zone propice à d'autres cultures que celle de la vigne.

4.3. Selon le recourant, l'altitude est un facteur naturel parmi d'autres. Il laisse ainsi entendre qu'on pourrait s'en écarter suivant les situations.

En l'occurrence, il n'est pas contesté que la parcelle litigieuse est située au-dessus de la cote d'altitude de 500 m appliquée dans la région des trois lacs. Or tant la Commission d'experts que l'Office fédéral ont considéré que, du fait de son altitude trop élevée, la parcelle en cause ne pouvait pas être classée en zone viticole. Il ressort également du procès-verbal tenu lors de la vision locale que le micro-climat dans ce secteur n'est pas favorable à la viticulture. Il est vrai que deux experts se sont prononcés en faveur de la parcelle en cause, particulièrement en raison de l'effet exercé par le lac; ils reconnaissent toutefois qu'il s'agit là d'un cas limite.

Dans une décision du 2 juillet 1980, le Conseil fédéral notait à propos de l'altitude de la zone viticole dans le Lavaux: «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» (JAAC 57.53 consid. 4.2). Et le Conseil fédéral d'ajouter: «Or les facteurs naturels sont autant de conditions cumulatives et le défaut d'une seule (l'altitude) entraîne le rejet de la demande» (ibidem; conditions cumulatives: cf. également JAAC 44.34). Selon cette jurisprudence, une limite ne peut toutefois pas toujours être suivie de façon rigoureuse en ce sens qu'il existe parfois des situations justifiant exceptionnellement un dépassement de limite; cependant, parmi les exemples mentionnés (partage d'une parcelle en deux alors qu'il existe des limites naturelles, fermeture, remaniement parcellaire), aucun ne trouve application en l'espèce.

La loi du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (loi sur l'agriculture [LAgr], RS 910.1) prévoit que «la viticulture doit être adaptée, autant que possible, au besoin du marché indigène et à son pouvoir d'absorption, compte tenu des conditions créées par la nature» (art. 42 al. 1). La mise en oeuvre de ce principe implique non seulement de favoriser la qualité de la production mais également de limiter le volume (Daniel Gay, Le Statut du vin, Lausanne 1985, p. 55). L'arrêté fédéral du 19 juin 1992 sur la viticulture (RS 916.140.1) reprend et poursuit les mêmes objectifs lorsqu'il déclare que la Confédération doit encourager la viticulture en n'autorisant la plantation de vignes que dans les régions qui s'y prêtent (art. 1 let. a), en soutenant la production de qualité et ses appellations (let. b) et en adaptant les récoltes à la situation du marché et à sa capacité d'absorption (let. c). Comme le relève le TF dans un arrêt récent (ATF 120 Ia 67 consid. 2b), le texte de la loi, comme les travaux préparatoires, montrent que le but poursuivi par l'arrêté fédéral sur la viticulture n'est pas une simple promotion de la qualité mais une adaptation de la production aux
débouchés (cf. FF 1992 I 455-456). La limitation des quantités doit assurer non seulement la qualité mais également éviter la surproduction (cf. les déclarations de M. Jagmetti, rapporteur de la Commission du Conseil des Etats, BO 1992 CE 157). Contrairement aux autres cultures, telles que les céréales ou les cultures maraîchères, la vigne est une culture de longue haleine (il faut attendre trois ans pour avoir la première récolte) qui ne peut - hormis le cas plutôt théorique d'arrachages massifs - être rapidement adaptée aux besoins du marché. Les impératifs du marché (adaptation rapide aux besoins) et les contraintes découlant de la nature (culture de longue haleine) imposent une certaine retenue dans l'extension du vignoble. A cela s'ajoute

encore le fait que la position géographique du vignoble suisse détermine une irrégularité très prononcée des récoltes, tant au plan quantitatif que qualitatif, ce qui est source de perturbation du marché (Gay, op. cit., p. 15 et 16; FF 1978 II 1766 et 1802). Or, comme le relève Daniel Gay dans son ouvrage, «cette situation implique un choix attentif des terrains destinés à la culture de la vigne et la renonciation à étendre le vignoble à des régions naturellement peu propices»
(ibidem). Dans le même sens, le Conseil fédéral a souligné à réitérées reprises dans sa jurisprudence que l'autorité devait, dans l'intérêt des vignerons et d'un marché vinicole sain, faire preuve de rigueur et, partant, de n'admettre en zone viticole que des parcelles à vocation viticole incontestable (cf. JAAC 55.40, 53.35).

En l'espèce, il appert de ce qui précède que la Commission d'experts, tout comme l'autorité de première instance, a considéré que la parcelle litigieuse ne pouvait pas être classée en zone viticole principalement en raison de son altitude. Il ressort du procès-verbal tenu lors de la vision locale que ce défaut ne pouvait pas être compensé par d'autres facteurs. Le fait que deux experts étaient favorables n'y change rien du moment qu'il y a lieu de tenir compte de l'avis de la Commission d'experts comme tel et non point de l'avis isolé de certains de ses membres. Quoi qu'il en soit, ceux-ci ont relevé qu'il s'agissait d'un cas limite, ce qui tend à démontrer que la parcelle en cause n'a pas une vocation viticole incontestable. En effet, lorsqu'un cas est limite, il convient de se montrer restrictif du moment que l'arrêté fédéral sur la viticulture a non seulement pour but de promouvoir la qualité mais vise également à éviter la surproduction.

Par ailleurs, le recourant prétend que la parcelle litigieuse, dans sa partie la plus élevée, faisait partie il y a 40 ans de la parcelle Y et en déduit qu'elle était constituée de vignes à une époque antérieure. Dans sa prise de position, l'Office fédéral rapporte que le plan dressé en 1952 en vue de l'établissement du cadastre viticole n'indique nullement la présence de vigne à cette époque sur la parcelle contestée. Or le recourant n'a pas été en mesure de démontrer le contraire. De plus, il ne prétend pas que sa parcelle figurait dans le cadastre viticole au moment de son entrée en vigueur le 1er janvier 1957. Par conséquent, elle n'est pas censée être propre à la production vinicole (art. 43 LAgr).

Ainsi donc, il y a lieu d'admettre qu'il n'existe en l'espèce aucun motif plausible et raisonnable qui permette à l'autorité de céans de s'écarter de l'opinion de la Commission d'experts.

5. Le recourant laisse entendre que les membres de la Commission d'experts issus d'autres cantons sont peu à même d'apprécier les particularités du canton de Neuchâtel et, en tant que «concurrents», sont plutôt enclins à éviter un accroissement des surfaces viticoles. Conformément à l'art. 6 al. 6 du statut du vin, le DFEP nomme une Commission d'experts choisis en dehors de l'administration. Cette disposition permet donc de choisir des experts qui exercent l'activité de viticulteur ou d'encaveur. Il sied en outre de relever que le Service cantonal a été consulté et que, dans son avis du 8 août 1995, il ne prend pas nettement position en faveur du recourant mais semble plutôt s'en remettre à la Commission d'experts. Force est donc de constater que les griefs du recourant sont dénués de toute pertinence.

Par ailleurs, le recourant remarque qu'il serait dommageable d'entraver l'esprit d'initiative du viticulteur-encaveur qui serait disposé à planter de la vigne sur la parcelle litigieuse et invoque d'autres arguments tels que le fait que la parcelle soit improductive en raison de sa déclivité, que la commune de situation de l'immeuble

a une vocation viticole et qu'enfin, avec l'implantation de l'autoroute (RN 5) ou le projet Rail 2000, la surface viticole est diminuée. Selon la jurisprudence, des arguments d'ordre économique, tels ceux avancés par le recourant, ou la perte de terres viticoles et, partant, la compensation de celles-ci, ne sauraient être pris en considération dans le cas d'une procédure de recours, l'autorité devant appliquer les dispositions légales en vigueur telles qu'elles sont (cf. JAAC 57.53 consid. 8). En outre, le fait qu'une parcelle ne se prête pas à d'autres cultures n'était pas un motif valable pour l'admettre en zone viticole, un tel motif n'étant pas prévu dans le statut du vin (JAAC 53.35, 44.33).

(La Commission de recours DFEP rejette le recours)

Dokumente der REKO/EVD