

2018 IV/8

Extrait de l'arrêt de la Cour II
dans la cause X. contre Cour de justice de la République et canton de
Genève, Chambre administrative, et Département de l'environnement,
des transports et de l'agriculture de la République et canton de Genève
B-6169/2016 du 19 novembre 2018

**Primauté du droit fédéral. Délimitation des compétences entre la
Confédération et les cantons. Critères d'aptitude à la viticulture.**

Art. 104 al. 1 Cst. Art. 60 al. 4 LAgr. Art. 2 al. 2 ordonnance sur le vin.

**Interprétation de l'art. 60 al. 4 LAgr. Compétences respectives de
la Confédération et des cantons pour fixer les critères d'aptitude
d'un terrain à la viticulture (consid. 5).**

**Vorrang des Bundesrechts. Kompetenzabgrenzung zwischen Bund
und Kantonen. Eignungskriterien für den Weinbau.**

**Art. 104 Abs. 1 BV. Art. 60 Abs. 4 LwG. Art. 2 Abs. 2 Weinverord-
nung.**

**Auslegung von Art. 60 Abs. 4 LwG. Kompetenzen von Bund bezie-
hungsweise Kantonen zur Festlegung der Eignungskriterien eines
Grundstücks für den Weinbau (E. 5).**

**Preminenza del diritto federale. Delimitazione delle competenze tra la
Confederazione e i Cantoni. Criteri d'idoneità alla viticoltura.**

**Art. 104 cpv. 1 Cost. Art. 60 cpv. 4 LAgr. Art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza
sul vino.**

**Interpretazione dell'art. 60 cpv. 4 LAgr. Competenze rispettive
della Confederazione e dei Cantoni per la definizione dei criteri
d'idoneità di un terreno alla viticoltura (consid. 5).**

X. a requis l'autorisation de planter une vigne sur l'une de ses parcelles
auprès du Département de l'environnement, des transports et de l'agricul-
ture (DETA, aujourd'hui Département du territoire [DT], ci-après: pre-
mière instance), lequel a constaté que la parcelle en cause présentait une
pente moyenne inférieure à 1 %, alors que sa pratique exige une pente de
5-6 % minimum. Tout en ne contestant pas les autres caractéristiques de

la parcelle, la première instance a souligné que celle-là pouvait être rationnellement affectée à d'autres cultures et a dès lors refusé la délivrance de l'autorisation sollicitée.

Statuant sur recours, la Cour de Justice de la République et canton de Genève (ci-après: autorité inférieure) l'a rejeté, au motif que la déclivité de la parcelle était largement inférieure à la limite retenue par la pratique de la première instance. Une telle déclivité ne saurait au surplus être compensée par les autres critères d'aptitude à la viticulture. De même, la parcelle se situant en surface d'assolement, elle pouvait être affectée à d'autres cultures que la vigne.

Le 5 octobre 2016, X. (ci-après: recourant) a formé un recours auprès du Tribunal administratif fédéral. Il a invoqué une violation de l'art. 60 de la loi sur l'agriculture du 29 avril 1998 (LAgr, RS 910.1) et de l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur le vin du 14 novembre 2007 (RS 916.140), faisant valoir notamment que la déclivité n'était pas un critère exclusif et qu'il n'a pas été tenu compte des autres critères énumérés dans l'ordonnance sur le vin. De même, l'autorisation ne pouvait lui être refusée au motif que la parcelle se trouverait en surface d'assolement.

Le Tribunal administratif fédéral rejette le recours.

Extrait des considérants:

3. La loi sur l'agriculture fixe les conditions-cadre de la production et de l'écoulement des produits agricoles de sorte que la production soit assurée de manière durable et peu coûteuse et que l'agriculture tire de la vente des produits des recettes aussi élevées que possible (art. 7 al. 1 LAgr).

3.1 Selon l'art. 60 LAgr, quiconque plante de nouvelles vignes doit être titulaire d'une autorisation du canton (al. 1). Toute reconstitution de cultures doit être annoncée au canton (al. 2). Le canton autorise la plantation de vignes destinées à la production de vin à condition que l'endroit choisi soit propice à la viticulture (al. 3). Le Conseil fédéral fixe les principes régissant l'autorisation de planter des vignes et l'obligation d'annoncer. Il peut prévoir des dérogations (al. 4). Les cantons tiennent un cadastre viticole, dans lequel sont décrites les particularités des vignobles, conformément aux principes définis par la Confédération (art. 61 LAgr).

3.2 Sur cette base, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur le vin, laquelle précise que les nouvelles plantations de vignes – soit celles sur

une surface où la vigne n'a pas été cultivée depuis plus de dix ans (art. 2 al. 1) – destinées à la production vinicole ne peuvent être autorisées que dans les endroits propices à la viticulture. Les critères suivants sont notamment pris en compte: l'altitude, la déclivité du terrain et son exposition, le climat local, la nature du sol, les conditions hydrologiques et l'importance de la surface au regard de la protection de la nature (art. 2 al. 2). Le canton définit la procédure relative à l'autorisation et à la notification obligatoire. En ce qui concerne l'autorisation, il prévoit la consultation des services cantonaux de la protection de la nature et du paysage (art. 2 al. 5).

3.3 L'art. 4 de l'ordonnance sur le vin délimite le contenu du cadastre viticole. Celui-ci décrit les parcelles plantées en vignes et celles en cours de reconstitution. Y sont notamment consignés pour chaque parcelle le nom de l'exploitant ou du propriétaire, la commune concernée, le numéro de la parcelle, la surface viticole en m², les cépages, y compris la surface occupée par chaque variété, les appellations autorisées pour la désignation du vin issu de la surface viticole et, le cas échéant, l'exclusion d'une surface viticole de la production de vin (al. 1). Les cantons peuvent saisir des données supplémentaires (al. 2). Le cadastre viticole doit être mis à jour chaque année (al. 4).

3.4 Peuvent notamment être cultivées en vue de la production de vin, les surfaces viticoles sur lesquelles la nouvelle plantation a été autorisée conformément à l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur le vin (art. 5 al. 1 let. a de l'ordonnance sur le vin) et celles sur lesquelles la production vinicole professionnelle a été légalement pratiquée avant 1999 (art. 5 al. 1 let. b de l'ordonnance sur le vin). Si l'exploitation d'une surface viticole est interrompue durant plus de dix ans, l'autorisation n'est plus valable.

3.5 Selon le droit cantonal genevois, toute personne désireuse d'effectuer de nouvelles plantations de vignes doit obtenir une autorisation (art. 11 al. 1 de la loi de la République et canton de Genève du 17 mars 2000 sur la viticulture [LVit, RSG M 2 50]). Cette autorisation est délivrée à condition que les critères fixés à l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur le vin soient remplis (art. 11 al. 2 1^{ère} phrase LVit). 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 10 ans (art. 11 al. 2 2^{ème} phrase LVit). Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les conditions régissant ces nouvelles plantations, ainsi que les détails des procédures d'autorisation et de notification (art. 11 al. 3 LVit).

Le cadastre viticole, quant à lui, 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). La zone viticole protégée est la partie de la zone viticole destinée à l'exploitation de la vigne, à l'exclusion de toute autre culture pérenne (art. 7 al. 4 LVit). On entend par vignes situées en dehors de la zone viticole, celles sur lesquelles la production vinicole à des fins commerciales a été tolérée par la Confédération avant 1999 (art. 7 al. 5 LVit). On entend 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 10 ans (art. 7 al. 6 LVit). Le département chargé de l'agriculture a pour tâche de tenir à jour le cadastre viticole par commune, ainsi que les plans des appellations d'origine contrôlées (AOC), et de prendre toute mesure afin de faire respecter l'affectation des zones en fonction de la destination de la production (art. 3 let. a LVit).

3.6 Sur cette base, le Conseil d'Etat genevois a adopté le règlement du 20 mai 2009 sur la vigne et les vins de Genève (RVV, RSG M 2 50.05), lequel prévoit que les nouvelles plantations incorporées dans la zone viticole ne peuvent être autorisées que dans les endroits propices à la viticulture, conformément aux critères fédéraux (art. 12 al. 1 RVV). Le Conseil d'Etat établit une commission consultative d'experts du cadastre viticole ([...]), laquelle préavise les requêtes relatives aux nouvelles plantations et celles visant à modifier le cadastre viticole (art. 5 RVV).

4. (...)

La parcelle (...) du recourant n'ayant pas été cultivée en vignes depuis plus de dix ans, la plantation de la nouvelle vigne ne peut dès lors être considérée comme une reconstitution de surfaces viticoles selon l'art. 3 al. 1 de l'ordonnance sur le vin; il s'agit d'une nouvelle plantation au sens de ladite ordonnance, ce que personne ne conteste

5. A titre liminaire, le recourant fait valoir que les cantons disposent uniquement d'une compétence procédurale, à savoir celle d'octroyer les autorisations et de définir la procédure y relative. En revanche, ils ne disposeraient pas de la compétence de préciser les critères permettant de retenir qu'une parcelle est propice à la culture viticole. Ladite compétence appartiendrait exclusivement à la Confédération. Le recourant fonde son raisonnement sur la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral rendue

dans la cause B-437/2010, concernant la qualité pour recourir du canton contre la décision rendue par son Tribunal cantonal (cf. arrêt du TAF B-437/2010 du 8 juin 2010 consid. 4.1).

Même s'il ne le formule pas expressément en ces termes, le recourant se plaint d'une violation du principe de la primauté du droit fédéral, dans la mesure où la Confédération disposerait d'une compétence exhaustive de définir les critères permettant de retenir qu'une parcelle est propice à la viticulture.

5.1 Garanti à l'art. 49 al. 1 Cst., le principe de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive. Cependant, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine en particulier si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral. En outre, même si, en raison du caractère exhaustif de la législation fédérale, le canton ne peut plus légiférer dans une matière, il n'est pas toujours privé de toute possibilité d'action. Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd toute compétence pour adopter des dispositions complétives, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (cf. ATF 138 I 435 consid. 3.1; 137 I 167 consid. 3.4; 133 I 110 consid. 4.1).

5.2 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), à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural (let. b) ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire (let. c).

5.2.1 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 (cf. ATF 138 I 435 consid. 3.3.1), de sorte que les cantons disposent essentiellement de tâches liées à l'exécution du droit fédéral. Tel n'est toutefois pas le cas, lorsque la législation fédérale leur laisse une compétence résiduelle (cf. ATF 143 I 109 consid. 4.2.2; 138 I 435 consid. 3.4.1; VALLENDER/HETTICH, in: St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung, 3^e éd. 2014, art. 104 n^o 3).

5.2.2 En matière viticole, l'art. 60 LAgr soumet à l'autorisation des cantons la plantation de nouvelles vignes destinées à la production de vin à condition que l'endroit choisi soit propice à la viticulture (al. 1 et 3). Le Conseil fédéral fixe les principes régissant l'autorisation de planter des vignes et l'obligation d'annoncer (al. 4).

Sur le vu de ce qui précède, force est de retenir que la Confédération a laissé aux cantons la compétence d'autoriser la plantation de nouvelles vignes destinées à la production vinicole. Il s'agira dès lors d'interpréter l'art. 60 LAgr afin de déterminer si, par là même, la Confédération leur a laissé une compétence matérielle résiduelle pour compléter et préciser les conditions d'octroi de ladite autorisation ou si les cantons ne disposent que de tâches en lien avec l'exécution du droit fédéral, comme le soutient le recourant.

5.3 Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme, en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales et de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (cf. ATF 135 II 416 consid. 2.2; 134 I 184 consid. 5.1). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme. Il ne s'écarte sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (cf. ATF 143 II 202 consid. 8.5; 142 II 80 consid. 4.1; 140 II 289 consid. 3.2; 139 II 49 consid. 5.3.1).

5.3.1 Sous l'angle de l'interprétation littérale de l'art. 60 LAgr, le tribunal s'intéresse spécifiquement à l'al. 4 et à la phrase « [l]e Conseil fédéral fixe les principes régissant l'autorisation [...] ». Le nom commun « principe » signifie, entre autres, « proposition », « notion importante », (...) « règle d'action [...] constituant un modèle [...] ou un but » (Le Petit

Robert, dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, 2017). La version allemande de l'art. 60 al. 4 LAgr prévoit ceci: « Der Bundesrat legt die Grundsätze [...] fest ». Son contenu est similaire à celui de la version française. La définition allemande de « Grundsatz » est notamment « allgemeingültiges Prinzip, das einer Sache zugrunde liegt, nach dem sie ausgerichtet ist, das sie kennzeichnet » (Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 7^e éd. 2011). Quant à la version italienne, elle ne s'éloigne pas de ces définitions.

Partant, les trois versions linguistiques se rejoignent en ce sens que la loi fédérale délègue au Conseil fédéral la compétence de déterminer les critères principaux régissant l'octroi de l'autorisation de planter une vigne. A première vue, la loi sur l'agriculture n'exclut pas elle-même une compétence résiduelle des cantons pour définir et préciser les critères arrêtés par le Conseil fédéral.

5.3.2 Cette interprétation est confirmée par les travaux préparatoires de l'art. 60 LAgr. Le message du 26 juin 1996 concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002), FF 1996 IV 1, 198, prévoit, s'agissant de l'art. 60 LAgr (à l'époque art. 58 LAgr):

Le 4^e alinéa habilite le Conseil fédéral à réglementer la procédure et les critères que les cantons doivent respecter en délivrant l'autorisation, autrement dit, en accordant le droit de produire du raisin de cuve.

De même, ledit message précise qu'« *une procédure d'autorisation plus simple est possible. La Confédération se borne à fixer les lignes générales nécessaires à garantir l'uniformité de l'application dans les différents cantons* » (FF 1996 IV 1, 195).

5.3.3 Ainsi, si le législateur a bien habilité le Conseil fédéral à réglementer les critères que les cantons doivent respecter pour l'octroi de l'autorisation de planter une vigne, lesdits critères doivent se limiter à fixer des principes généraux dans le seul but de garantir une uniformité dans l'application de l'art. 60 LAgr par les cantons.

5.4 En l'occurrence, en adoptant l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur le vin, le Conseil fédéral s'est limité à arrêter les critères généraux sur lesquels reposent l'octroi de l'autorisation de planter une vigne, à savoir l'altitude, la déclivité du terrain et son exposition, le climat local, la nature du sol, les conditions hydrologiques et l'importance de la surface au regard de la protection de la nature. Le terme « notamment » implique que lesdits critères ne sont pas exhaustifs. Les versions allemande et italienne présentent un contenu similaire à la version française (cf. arrêts du TAF

B-5948/2016 du 20 mars 2018 consid. 3.2.2; B-8822/2010 du 31 janvier 2012 consid. 3.2). Selon la jurisprudence, une évaluation au cas par cas à la lumière de l'ensemble desdits critères est toutefois indispensable en tout état de cause (cf. arrêts B-5948/2016 consid. 3.2.2; B-8822/2010 consid. 3.2).

L'art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur le vin s'écarte ainsi de l'ordonnance précédente (art. 5 al. 1 de l'ordonnance du 23 décembre 1971 sur la viticulture et le placement des produits viticoles [statut du vin, RO 1972 56]), laquelle prévoyait que les facteurs naturels de production tels que le climat local, la nature du sol, l'exposition, l'altitude et la situation géographique devaient dans tous les cas assurer une bonne maturité du raisin quand l'année est normale. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que l'aptitude à la viticulture pouvait être reconnue, malgré le fait que tous les critères n'étaient pas réunis.

5.5 Il s'ensuit que, pour autant que les principes généraux fixés par le Conseil fédéral soient respectés, l'art. 60 al. 4 LAgr n'interdit pas aux cantons de préciser les conditions d'octroi de l'autorisation de planter une vigne et d'en prévoir d'autres. Force est dès lors de constater que les cantons ont une compétence résiduelle en la matière.