

(Extrait de la décision sur recours de la Commission de recours DFEP du 22 mai 1995 dans la cause H. contre Office fédéral de l'agriculture; 93/6C-001)

Rebbaukataster; Übertragung der Unterschriftsberechtigung; Voraussetzungen für die Aufnahme einer Parzelle in die Rebbauzone; Kognition der Beschwerdeinstanz; Rückweisung.

1. Art. 48 Abs. 2 VwOG. Berechtigung zur Unterschrift eines Einspracheentscheides im Namen eines Bundesamtes.

Der Direktor eines Bundesamtes hat die Befugnis zur Übertragung der Unterschriftsberechtigung. Es steht der Beschwerdeinstanz nicht zu, die Übertragungsmodalitäten zu überprüfen (E. 3.2).

2. Art. 5 ff. Weinstatut. Voraussetzungen für die Aufnahme einer Parzelle in die Rebbauzone; Kognition der Beschwerdeinstanz; Rückweisung.

- Für die Aufnahme eines Grundstücks in die Rebbauzone müssen zwei Elemente - in der Regel Hanglage und eine gute Traubenreife in einem Normaljahr - kumulativ erfüllt sein (E. 5).

- Bei der Überprüfung einer im Einspracheverfahren ergangenen amtlichen Expertise, hat sich die Beschwerdeinstanz Zurückhaltung aufzuerlegen. Geht jedoch aus den Akten hervor, dass sich die Expertenkommission nicht klar zu den technischen Kriterien geäußert hat, ist die Sache zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen (E. 6 und 7).

Cadastre viticole; délégation du droit de signer une décision; conditions d'admission d'une parcelle en zone viticole; pouvoir d'examen de l'autorité de recours; renvoi.

1. Art. 48 al. 2 LOA. Personne compétente pour signer une décision au sein d'un office fédéral.

Le directeur d'un office fédéral dispose de la faculté de déléguer son droit à la signature. Il n'appartient pas à l'autorité de recours de contrôler les modalités de la délégation (consid. 3.2).

2. Art. 5 ss Statut du vin. Conditions d'admission d'une parcelle en zone viticole; pouvoir d'examen de l'autorité de recours; renvoi.

- Deux conditions cumulatives doivent être réunies pour le classement d'une parcelle dans la zone viticole: en principe un terrain décliné et l'obtention d'une bonne maturité du raisin quand l'année est normale (consid. 5).

- Lorsque, dans une procédure d'opposition, ces critères techniques sont examinés par des experts officiels, l'autorité de recours doit faire preuve de retenue. Toutefois, s'il ressort du dossier que la commission d'experts ne s'est pas déterminée clairement sur ces critères, l'affaire doit être renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision (consid. 6 et 7).

Catasto viticolo; delega del diritto di firmare una decisione; condizioni d'ammissione di una parcella in zona viticola; potere cognitivo dell'autorità di ricorso; rinvio.

1. Art. 48 cpv. 2 LOA. Persona competente a firmare una decisione in seno a un Ufficio federale.

Il direttore di un Ufficio federale dispone della facoltà di delegare il diritto alla firma. Non spetta all'autorità di ricorso controllare le modalità della delega (consid. 3.2).

2. Art. 5 segg. Statuto del vino. Condizioni d'ammissione di una parcella in zona viticola; potere cognitivo dell'autorità di ricorso; rinvio.

- Due condizioni cumulative devono essere date per la classificazione di una particella in zona viticola: di norma terreno in declivio e ottenimento di una buona maturità delle uve in un anno normale (consid. 5).

- Allorquando in una procedura d'opposizione tali criteri tecnici sono esaminati da esperti ufficiali, l'autorità di ricorso deve dar prova di riserbo. Risultasse tuttavia dagli atti che la commissione peritale non si è espressa chiaramente in merito ai criteri tecnici, la pratica deve essere rinviata all'autorità inferiore per nuova decisione (consid. 6 e 7).

Extrait des faits:

H., propriétaire d'une parcelle sur le territoire de la commune de X, a déposé le 11 mars 1992 une demande tendant au classement d'une partie de sa parcelle au cadastre viticole. L'Office fédéral de l'agriculture (ci-après: l'Office fédéral) a rejeté la requête le 1er février 1993.

Le 26 février 1993, H. a fait opposition à cette décision auprès de l'Office fédéral. La Commission d'experts pour le cadastre viticole s'est rendue sur place et a proposé le rejet de l'opposition. Le 6 juillet 1993, l'Office fédéral a rejeté l'opposition pour le motif que la pente de la parcelle était limite et que le classement de la parcelle au cadastre viticole créerait une ouverture de zone dans un secteur à aptitude viticole contestable.

H. a recouru contre cette décision le 30 juillet 1993 auprès du DFEP en concluant, principalement, à l'annulation de la décision attaquée pour vice de forme et, subsidiairement, au classement de la parcelle au cadastre viticole.

La Commission de recours DFEP a repris la procédure en tant qu'autorité compétente.

Extrait des considérants:

1. - 2. (...)

3. H. conteste la validité formelle de la décision rendue par l'autorité intimée en date du 6 juillet 1993. Il estime en effet que cette

dernière n'émane pas de l'autorité compétente dans la mesure où elle n'a pas été signée par le directeur de l'autorité intimée, mais par la même personne qui a signé la décision de première instance. A cet égard, il y a lieu de distinguer la question de l'autorité compétente pour statuer en la matière (consid. 3.1) de celle de la personne habilitée à signer la décision en cause (consid. 3.2).

3.1. La mesure attaquée est une décision sur opposition. L'opposition est une institution qui oblige l'autorité qui a pris une décision à la contrôler elle-même à la requête de l'intéressé. Tenue d'entrer en matière, la même autorité qui a pris la décision de première instance instruira l'affaire conformément aux principes généraux de la procédure et prendra une nouvelle décision (Pierre Moor, Droit administratif, Berne 1988, vol. II, ch. 5.3.2.2, p. 348 ss). Cette dernière est également une décision de première instance; c'est elle qui ouvre le recours à l'autorité supérieure.

A teneur de l'art. 6 de l'ordonnance du 23 décembre 1971 sur la viticulture et le placement des produits viticoles (Statut du vin, RS 916.140, état au 1er mai 1993), le propriétaire d'un bien-fonds qui veut demander l'admission d'une parcelle en zone viticole doit s'adresser en premier lieu à l'autorité cantonale compétente (al. 2), laquelle transmet la demande à l'Office fédéral (al. 4). Dans les trente jours à compter de la notification de la décision de l'Office fédéral, le requérant peut former opposition. L'opposition est adressée au service cantonal de la viticulture qui la transmet avec son avis à l'Office fédéral (al. 5). Celui-ci statue une nouvelle fois après avoir entendu le canton concerné et une commission d'experts choisis en dehors de l'administration et nommés par le DFEP (al. 6). L'Office fédéral est donc compétent pour connaître des oppositions formées à l'encontre de ses propres décisions de première instance. Il en résulte in casu que la décision entreprise émane bien de l'autorité compétente.

3.2. S'agissant de la signature figurant sur la décision attaquée, il convient de rappeler le contenu de l'art. 48 al. 2 ab initio de la loi fédérale du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (LOA, RS 172.010) qui dispose que les chefs de groupement et les chefs d'office règlent le droit à la signature dans leur ressort. La délégation de la signature relève de l'organisation interne de chaque office, ce qui a pour conséquence que les directeurs déterminent librement qui est autorisé à signer au nom de l'office. Quant aux modalités de délégation, il convient de rappeler que les actes administratifs expriment une volonté dirigée par la loi, soit une volonté qui peut être indépendante de celle de leur auteur. Aussi, en principe, suffit-il qu'ils soient conformes à la loi pour être valables, quelle que soit la personne de l'organe dont ils émanent (André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 425), sauf dans certains cas lorsque les actes sont entachés d'un vice entraînant leur annulabilité ou leur nullité (p. ex., violation du devoir de récusation, organe étatique agissant dans sa propre affaire).

En l'espèce, c'est le chef de la Section Y, subdivision spécifique de l'Office fédéral, qui a signé la décision concernée. Au vu de l'art. 48 al. 2 LOA, le directeur de l'Office fédéral dispose de la faculté de déléguer son droit à la signature. Il n'appartient pas à la Commission de recours DFEP d'en contrôler les modalités, sauf si l'acte administratif en cause souffrait d'un vice tel qu'il entraînerait l'annulabilité ou la nullité de cet acte, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce.

Force est dès lors de constater que la décision attaquée est formellement valable.

4. L'art. 42 al. 2 let. a de la loi fédérale 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) précise que le cadastre viticole, désignant et délimitant les régions propres à la production vinicole (art. 43 LAgr), a été instauré pour permettre l'obtention d'une production de qualité. L'exigence d'une production de qualité a pour conséquence que la culture de la vigne doit avoir lieu dans les régions où elle est favorisée par les conditions naturelles de production, ce qui justifie l'interdiction de planter en dehors de la zone viticole.

Selon l'arrêté fédéral du 19 juin 1992 sur la viticulture (RS 916.140.1), la plantation de vignes est interdite en dehors de la zone viticole (art. 2 al. 1). Dès lors, tout propriétaire qui désire créer une nouvelle vigne doit obtenir préalablement le classement de son terrain en zone viticole, laquelle est circonscrite par le cadastre viticole.

Sont admises au cadastre les parcelles qui satisfont aux conditions fixées à l'art. 5 al. 1 Statut du vin. Celui-ci précise que la zone viticole est délimitée par le cadastre viticole. Elle s'étend en règle générale aux terrains déclives. Les facteurs naturels de production tels que climat local, nature du sol, exposition, altitude, situation géographique doivent dans tous les cas assurer une bonne maturité du raisin quand l'année est normale. Sont également prises en considération les particularités de la région.

5. Il ressort des pièces au dossier que la parcelle litigieuse atteint une surface totale de ... m². Le secteur de ... m², objet du présent recours, se trouve à une altitude de 700 mètres environ et présente une déclivité oscillant entre 10 et 15%. Cette surface, exposée au sud-ouest, est limitrophe au sud de la zone viticole. Elle s'élève, intercalée entre deux pentes boisées, regardant vers l'ouest-nord-ouest. Compte tenu de ces éléments, le recourant conteste que le secteur auquel appartient sa parcelle puisse avoir une aptitude viticole marginale, comme l'a relevé l'autorité intimée à l'appui de sa décision. Afin d'examiner ce grief, il s'agit de déterminer si la parcelle objet de la présente demande de classement au cadastre viticole remplit les conditions posées par le statut du vin pour l'admission au cadastre.

A teneur de l'art. 5 al. 1 Statut du vin, pour le classement d'une parcelle au cadastre viticole, deux éléments entrent en considération: d'une part, en règle générale, un terrain déclive et, d'autre part, l'obtention d'une bonne maturité du raisin quand l'année est normale. Il y a lieu de relever que la bonne maturité du raisin quand l'année est normale est elle-même fonction des divers facteurs naturels de production énoncés à l'art. 5 Statut du vin, tels que - comme cela a été indiqué plus haut - le climat local, la nature du sol, l'exposition, l'altitude ou encore la situation géographique.

6. Dans le cadre de la procédure d'opposition, l'examen de ces critères techniques appartient à une commission d'experts choisis en dehors de l'administration et nommés par le DFEP (art. 6 al. 6 Statut du vin). Cette commission fédérale se prononce en particulier sur la question de savoir si la pente est suffisante et si les facteurs naturels déterminants permettent de garantir une bonne maturité du raisin quand l'année est normale. Pour sa part, l'autorité intimée ne statue sur opposition qu'après avoir entendu le canton concerné et la commission fédérale (art. 6 al. 6 Statut du vin).

6.1. Dans le cas d'espèce, la Commission fédérale d'experts pour le cadastre viticole s'est rendue sur la parcelle du recourant le 15 juin 1993. Un procès-verbal faisant état de l'opinion respective de chacun des experts a été établi à cette occasion. Il ressort de ce document que les membres qui se sont déclarés favorables à l'admission de l'opposition et donc au classement de la parcelle au cadastre viticole ont avancé en substance que la parcelle pourrait être aménagée de manière à en augmenter la pente, que le risque d'extension serait secondaire, que la parcelle est plus favorable à la culture de la vigne que les parcelles voisines situées en contrebas, déjà plantées en vigne, et que le procès-verbal de la visite des lieux effectuée par la Commission fédérale en mars 1981 indiquait clairement que le secteur I dont fait partie la parcelle en cause présente les qualités requises pour

le classement en zone viticole.

Quant aux membres défavorables à l'admission de l'opposition en cause, ils ont principalement allégué qu'il existe un risque d'extension de la zone viticole. De plus, selon eux, si la Commission fédérale octroyait un préavis favorable sur une parcelle isolée, alors que les travaux d'aménagement n'ont pas encore été réalisés, il y a un risque que le terrain ne soit jamais aménagé correctement. Finalement, ils ont estimé qu'au vu de l'incertitude régnant quant à la réalisation d'un projet de golf, il serait préférable d'attendre la décision des autorités cantonales sur ce point pour pouvoir se prononcer définitivement.

Ce dernier argument est d'ailleurs repris par la Commission fédérale dans sa conclusion. En effet, elle indique, à la suite de sa proposition de rejet de l'opposition, que «l'affaire pourrait être reconsidérée si la création du golf venait à être admise ou s'il était décidé de revenir à l'ancien projet d'aménagement sur lequel elle s'était précédemment prononcée».

Or il résulte de ce qui précède que, dans le cas d'espèce, les membres de la Commission fédérale ne se sont pas prononcés clairement sur l'existence des critères techniques posés par l'art. 5 Statut du vin (déclivité et facteurs naturels de production tels que climat local, nature du sol, exposition, altitude et situation géographique).

6.2. Il faut également relever que dans la décision attaquée, l'autorité intimée avance que la pente de la parcelle en cause est «limite» et que le classement de la parcelle créerait une «ouverture de zone avec risque d'extension dans un secteur dont l'aptitude viticole est contestable (influence défavorable des lisières de forêts)». Elle a ainsi repris pour l'essentiel les motifs avancés à l'appui de sa première décision du 1er février 1993.

Cependant, il sied de souligner que l'utilisation du terme «limite» pour qualifier la déclivité est, en soi, peu claire, de sorte que cela ne permet pas de déterminer avec précision si la pente est suffisante ou insuffisante. Il en va de même pour le motif ayant trait à l'ouverture de zone selon lequel le secteur possède une aptitude viticole «contestable». Même s'il fallait admettre que, par cette motivation, l'autorité intimée entendait se prononcer sur la garantie de l'obtention sur la parcelle en cause d'une bonne maturité du raisin quand l'année est normale, le terme contestable utilisé, synonyme de douteux ou de discutable, n'est pas suffisamment précis. Certes, ce dernier motif est complété par une remarque entre parenthèses concernant l'influence défavorable des lisières de forêts, mais il ne ressort pas des pièces figurant au dossier que les autres facteurs naturels de production, tels que le climat local, la nature du sol, l'altitude et la situation géographique, aient été appréciés par l'autorité attaquée.

7. C'est toutefois le lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, lorsque la décision attaquée repose sur l'avis de spécialistes, comme c'est le cas ici des membres de la Commission fédérale, l'autorité de recours, sans être liée par leur préavis, fait toujours preuve d'une grande retenue (JAAC 43.88), en ce sens qu'elle ne s'écarte pas sans nécessité de l'opinion de l'autorité inférieure sur des questions qui, de par leur nature, ne sont guère ou que difficilement contrôlables. Ainsi, elle n'annulera la décision attaquée que si elle est arbitraire, c'est-à-dire qu'elle paraît insoutenable, soit qu'il résulte du dossier que l'autorité inférieure n'a pas consulté les experts selon les règles légales, soit que ces derniers, consultés régulièrement, ont émis des exigences manifestement excessives quant aux facteurs naturels de production ou que, sans émettre des exigences excessives, ils ont manifestement sous-estimé ces facteurs (JAAC 39.87, 43.40 et jurisprudence citée).

Ainsi, lorsqu'il s'agit, comme dans le cas d'espèce, de décider si le classement au cadastre a été à juste titre refusé, l'autorité de recours doit disposer d'un dossier complet lui permettant de s'assurer que les experts n'ont pas émis des exigences manifestement excessives quant aux facteurs naturels de production ou qu'ils n'ont pas de toute évidence sous-estimé ces facteurs.

Etant donné que la Commission fédérale n'a pas examiné correctement les facteurs naturels de production tels qu'ils se présentent sur la parcelle qui nous occupe ni ne s'est clairement déterminée à leur sujet et que l'autorité intimée n'a pas été en mesure de compléter ce défaut, la Commission de recours DFEP est dans l'impossibilité de se prononcer sur le bien-fondé de la décision attaquée.

Il convient dès lors d'annuler la décision attaquée et de renvoyer la présente affaire à l'autorité intimée (art. 61 PA). Dans sa nouvelle décision, l'autorité veillera à ce que les critères déterminés par l'art. 5 al. 1 Statut du vin soient dûment examinés par la Commission fédérale de sorte que l'avis de cette dernière lui permette de rendre une décision fondée sur un état de fait complet et motivée de façon précise.

(La Commission de recours DFEP admet le recours, annule la décision attaquée et renvoie l'affaire à l'autorité intimée pour qu'elle statue à nouveau sur la présente demande de classement au cadastre viticole conformément aux dispositions applicables en la matière)

Dokumente der REKO/EVD