RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1480/2007-DT **ATA/597/2007**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 20 novembre 2007

dans la cause

Monsieur Denis PINGET

contre

SERVICE DE L'AGRICULTURE

EN FAIT

1. Pendant plusieurs années, Monsieur Denis Pinget a cultivé du colza notamment sur la parcelle n° 1'106, feuille 21 de la commune de Jussy, propriété de Mme Bouffard. Ce terrain, d'une surface de 7'802 m^2, est sis en zone viticole protégée et est inscrit au cadastre viticole à destination vinicole, mais il n'a pas été planté en vigne depuis plus de dix ans.

2. Mme Bouffard ayant fait faillite, cette parcelle a été vendue aux enchères. M. Pinget l'a ainsi acquise le 6 mars 2006 pour le prix de CHF 36'000.- et il a obtenu pour ce faire l'autorisation de la commission foncière agricole (ci-après : CFA), celle-ci lui ayant reconnu la qualité d'exploitant à titre personnel au sens de l'article 9 de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11).

3. Le 28 avril 2006, M. Pinget a sollicité du service de l'agriculture l'autorisation de planter une nouvelle vigne sur 5'800 m^2 de cette parcelle.

4. a. La commune a délivré un préavis favorable.

   b. Après avoir entendu M. Pinget lors de sa séance du 13 décembre 2006, la commission d'experts du cadastre viticole a rendu un préavis défavorable le 25 janvier 2007, au motif que cette nouvelle vigne ne présenterait pas une pente suffisante et serait mal orientée. Référence était faite aux articles 2 alinéa 2 de l'ordonnance sur la viticulture et l'importation de vin du 7 décembre 1998 (RS 916.140, ci-après : l'ordonnance sur le vin) et 10 alinéa 1 du règlement d'application de la loi sur la viticulture du 25 juillet 2001 (M 2 50.01).

   c. La communauté interprofessionnelle des vins de Genève a considéré le 2 février 2007 que le moratoire sur les nouvelles plantations qu'elle avait instauré devait se poursuivre, compte tenu de la situation préoccupante de l'économie viti-vinicole genevoise.

   d. Le 14 mars 2007, le service "domaine nature et paysage", rattaché au département du territoire, a émis un préavis favorable, sous réserve qu'une autorisation d'abattage soit préalablement requise.

5. Par décision du 26 mars 2007, le service de l'agriculture (ci-après : le service) a non seulement refusé de délivrer à M. Pinget l'autorisation de planter une nouvelle vigne sur la parcelle n° 1'106, mais il a également exclu celle-ci du cadastre viticole, considérant qu'en raison de sa pente (3 à 5 %) et de son orientation (nord/nord-ouest/nord-ouest), elle n'était pas propice à la culture de la vigne.

Le cadastre viticole, formé d'un plan complété par un registre, distinguait les vignes destinées à la production vinicole commerciale ou à la consommation personnelle, ainsi que celles non destinées à la production vinicole ; la mise à jour de ce cadastre relevait de la compétence du département et se faisait au cas par cas.

6. Par acte posté le 11 avril 2007, M. Pinget a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif. Il s'était fié audit cadastre et considérait qu'il devrait être autorisé à planter de la vigne à cet endroit.

7. Le 14 mai 2007, le département a conclu au rejet du recours, en se référant aux préavis défavorables précités.

8. a. Le 8 juin 2007, les parties ont été entendues lors d'une audience de comparution personnelle au cours de laquelle M. Pinget a déclaré avoir acquis aux enchères cette parcelle pour le prix de CHF 4,25 le m^2. La première vente avait été annulée par la CFA, car elle avait été conclue à plus de CHF 100'000.- avec un acquéreur créancier-gagiste.

Le recourant a fait valoir qu'avant d'acquérir ce bien-fonds, il était allé consulter les plans existant à la mairie de Jussy. Il avait préalablement obtenu l'autorisation de dessoucher cette parcelle. Il s'était fié au cadastre viticole. Tous ces éléments l'avaient conforté dans l'idée qu'il serait autorisé à cultiver de la vigne. Sur une parcelle voisine de la sienne qui avait une pente similaire, de la vigne était plantée. La parcelle n° 1'106 comportant pour une partie des arbres à hautes tiges, il voulait planter de la vigne sur 5'800 m^2 seulement. A défaut, il sollicitait une indemnité de CHF 7.- le m^2 pour la totalité de la surface, ce prix correspondant à la différence entre le prix maximum licite pour la zone viticole et celui pour la zone agricole.

b. Le représentant du service a indiqué que le prix d'achat de CHF 4,25 le m^2 correspondait au prix du marché pour du terrain de grandes cultures.

L'autorisation de dessoucher qui avait été accordée à M. Pinget n'entrait pas en contradiction avec le refus du service d'autoriser la plantation de la vigne, car le drainage n'était pas lié à une quelconque culture mais bien plutôt spécifique des grandes cultures.

Le service avait fondé son refus sur le préavis négatif de la commission d'experts du cadastre viticole selon lequel la parcelle n° 1'106 n'était pas propice à la culture de la vigne en fonction de sa déclivité (inférieure à 6 %) et de son orientation. Or, une orientation était considérée comme propice si elle était "nord-ouest/nord-est en passant par le sud" alors que l'orientation de la parcelle n° 1'106 était nord-ouest/nord/nord-ouest. Quant à la parcelle voisine, elle était effectivement plantée en vigne, comme le recourant l'indiquait, et si son

exploitant requérait maintenant une autorisation, celle-ci serait probablement refusée pour les mêmes raisons. Par ailleurs, une autre parcelle située également à proximité de celle du recourant avait, à la demande de ses exploitants, vu ses vignes arrachées et des primes d'arrachage versées au motif que la parcelle n'était pas propice à la culture de la vigne. Cela s'inscrivait dans le but poursuivi par l'Etat de produire un raisin de qualité.

Il n'était pas contesté que la parcelle n° 1'106 figurait dans le cadastre viticole dont l'origine remontait aux années 50. Celui-ci répertoriait alors toutes les parcelles plantées en vignes. Actuellement, le département le mettait à jour à l'occasion d'une demande d'autorisation mais pas de manière systématique "par économie de moyens". Quant au registre viticole, il recensait les parcelles plantées en vigne ou en cours de reconstitution par exploitant et la parcelle n° 1'106 n'y figurait pas.

La demande d'indemnité formulée par M. Pinget lors de l'audience de comparution personnelle n'avait pas lieu d'être. Le recourant avait acquis ce terrain au prix agricole. Il pouvait parfaitement le cultiver en grandes cultures, de même qu'il pourrait cultiver une vigne à destination non vinicole pour produire du raisin de table ou du jus de raisin.

9. A la demande du juge délégué, le service a produit le 5 juin 2007 la décision précitée de la CFA accordée à M. Pinget le 14 juin 2006.

Le service a également produit le plan du cadastre viticole concernant la commune de Jussy dans son état au 17 juillet 2007. Il apparaissait clairement de cette pièce que la parcelle n° 81 sise à quelques centaines de mètres de la parcelle du recourant avait été mise au bénéfice d'une prime à l'arrachage comme indiqué ci-dessus.

S'agissant du cadastre viticole, le service se référait à l'article 8 de la loi sur la viticulture du 17 mars 2000 (LVit - M 2 50) en ce sens que ce document décrivait la situation existante au 31 décembre 1998, cette date correspondant au transfert de compétences de la Confédération aux cantons. Il résultait de cette disposition que la mise à jour du cadastre devait intervenir en fonction des décisions rendues par l'autorité au sujet des nouvelles plantations. Enfin, le registre des vignes ne mentionnait pas la parcelle n° 1'106 du recourant.

10. Le 24 juillet 2007, M. Pinget s'est exprimé sur ces pièces. Le prix qu'il avait payé pour cette parcelle ne regardait pas le service.

Le recourant joignait par ailleurs le plan qu'il avait obtenu de la commune comportant en couleurs les différentes zones. Sur ce plan, sa parcelle n° 1'106 figurait en bleu clair, correspondant à de la vigne protégée. Il s'indignait d'avoir dû payer CHF 20.- un plan n'ayant aucune valeur et qui constituait donc un faux.

11. Le 7 août 2007, le service a répété que le plan était complété par un registre et que la parcelle en question ne figurait pas dans ce dernier.

12. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. Il est établi et non contesté que la parcelle n° 1'106 en cause n'est plus plantée en vigne depuis plus de dix ans. Pour cultiver à nouveau de la vigne à des fins commerciales, M. Pinget devait solliciter une autorisation, cette vigne étant considérée comme une nouvelle plantation (art. 60 al. 1 et 3 de la loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 LAgr - RS 910.1 et art. 7 al. 6 et 11 al. 1 LVit).

3. L'autorisation est délivrée pour autant que les critères annoncés à l'article 2 alinéa 2 de l'ordonnance sur le vin soient remplis.

   L'article 2 alinéa 2 précité prévoit en effet que : "les nouvelles plantations de vigne destinées à la production vinicole commerciale ne peuvent être autorisées que dans les endroits propices à la viticulture. On tiendra compte notamment :

   a. de l'altitude ;

   b. de la déclivité du terrain et de son exposition ;

   c. du climat local ;

   d. de la nature du sol ;

   e. des conditions hydrologiques du sol ;

   f. de l'importance de la surface au regard de la protection de la nature".

4. A teneur de l'article 2 alinéa 5 de cette même ordonnance, "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". Quant à l'article 12 LVit, il fait obligation au département chargé de statuer de requérir préalablement le préavis de la commission compétente, soit de la commission d'experts du cadastre viticole (art. 6 LVit), de la commune concernée, ainsi que celui du service chargé de la protection de la nature. Enfin, l'Interprofession doit être consultée, celle-ci étant,

selon l'article 6 alinéa 1 LVit, "un organisme consultatif de droit privé, habilité à formuler des propositions" (ATA/610/2000 du 10 octobre 2000).

Tous ces préavis et opinion ont été régulièrement recueillis, comme indiqué ci-dessus. La commission d'experts du cadastre viticole a même procédé à l'audition de M. Pinget lors de sa séance du 13 décembre 2006.

5. Le cadastre viticole est formé d'un plan, complété par un registre (art. 8 alinéa 1 LVit). Il décrit la situation existante au 31 décembre 1998, à laquelle sont ajoutées les nouvelles plantations autorisées par le département ou notifiées à celui-ci (art. 8 al. 2 LVit).

Selon l'article 9 alinéa 1 LVit, ledit plan est élaboré et tenu à jour par le département. Le contenu du registre est quant à lui fixé par voie réglementaire (art. 10 al. 2 LVit).

6. a. En l'espèce, et bien qu'elle n'ait plus été plantée en vigne depuis plus de dix ans, la parcelle n° 1'106 figure toujours sur ce plan mais n'est pas mentionnée dans le registre.

b. Le recourant allègue s'être fié de bonne foi aux plans qu'il a consultés à la mairie de Jussy ainsi qu'au cadastre viticole.

c. En vertu du principe de la bonne foi, énoncé de manière générale par l'article 5 alinéa 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), et consacré sous la forme d'un droit individuel par l'article 9 Cst., l'autorité qui fournit des renseignements inexacts est, à certaines conditions, liée par ces renseignements, en dépit d'un texte légal contraire. Le justiciable est ainsi protégé dans la confiance légitime qu'il place dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite en fonction des décisions, des déclarations ou encore d'un comportement déterminé de l'administration (ATA/525/2007 du 16 octobre 2007 ; C. ROUILLER, Protection contre l'arbitraire et protection de la bonne foi, in : D. THÜRER/J.-F. AUBERT/J.-P.MÜLLER (éd.), Droit constitutionnel suisse, 2001, p. 687 ; P. MOOR, Droit administratif, vol. I 1988, p. 360).

d. L'autorité agit de façon contraire au principe de la confiance lorsqu'elle a un comportement contradictoire. Ce principe permet de corriger les effets de comportements administratifs incohérents, auxquels l'administré ne pouvait s'attendre (P. MOOR, Droit administratif vol. I "Les fondements généraux", Berne, 1991 p. 436 ; B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle 1991, p. 111).

e. En l'espèce, les conditions d'application de ce principe ne sont pas réalisées.

Le recourant ne pouvait se fonder seulement sur le plan faisant partie du cadastre viticole, ce dernier étant complété par un registre. S'il avait consulté celui-ci, le recourant aurait constaté que sa parcelle n'y figurait pas.

Il aurait alors pu requérir des renseignements complémentaires auprès du service compétent. Il ne peut donc se prévaloir d'assurances que l'autorité lui aurait données.

f. Enfin, il est établi par pièces que le recourant a payé sa parcelle au prix du terrain destiné aux grandes cultures et non à celui du terrain viticole. Cet élément plaidait également en faveur d'une parcelle non viticole.

7. Les conclusions prises par le recourant pour la première fois au terme de l'audience de comparution personnelle et tendant au versement d'une indemnité de CHF 7.- le m^2 correspondant à la différence entre les prix respectifs de ces terrains constituent des conclusions nouvelles, postérieure au dépôt du recours. De jurisprudence constante, de telles conclusions sont irrecevables (ATA/406/2007 du 28 août 2007).

8. Suivant une jurisprudence bien établie, le Tribunal administratif observe une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des commissions de préavis, pour autant que l'autorité inférieure suive l'avis de celles-ci (ATA/550/2007 du 30 octobre 2007).

En l'espèce, le service a suivi, comme il indique le faire dans la grande majorité des cas, le préavis motivé de la commission d'experts du cadastre viticole pour refuser l'autorisation sollicitée, et cela non pas en fonction du moratoire allégué, mais bien de la déclivité de la parcelle d'une part, et de l'orientation de celle-ci d'autre part. En conséquence, le service s'étant conformé à ce préavis-ci, le tribunal de céans n'a aucune raison de considérer que le service a abusé de son pouvoir d'appréciation.

9. Le recours sera rejeté, dans la mesure où il est recevable.

Un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant qui succombe (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

rejette, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté le 11 avril 2007 par Monsieur Denis Pinget contre la décision du service de l'agriculture du 26 mars 2007 ;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 1'000.- ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'article 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Monsieur Denis Pinget, au service de l'agriculture ainsi qu'à l'office fédéral de l'agriculture.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mme Hurni, M. Thélin, juges, M. Torello, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. a. i. :	la vice-présidente :
P. Pensa	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le	la greffière :