

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/715/2018-AMENAG

ATA/1573/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 29 octobre 2019

dans la cause

A_____

représentée par Me Bruno Megevand, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-DGAN

EN FAIT

- 1) A_____ (ci-après : A_____ ou l'exploitante) a notamment pour but l'exploitation de tout domaine viticole. Monsieur B_____ (ci-après : l'administrateur) en est l'administrateur.
- 2) La C_____ et la régie D_____ (ci-après : les copropriétaires) sont copropriétaires de la parcelle n° 1_____ de la commune E_____, sise en zone agricole ou viticole et dont la surface totale est de 9'810 m². Cette parcelle est située en dehors du cadastre viticole et figure dans les surfaces d'assolement (ci-après : SDA). Depuis 2016, l'exploitante est fermière de la parcelle n° 1_____.

Dans ce même périmètre, situé entre le village E_____ et l'autoroute de contournement, A_____ exploite par ailleurs plusieurs autres parcelles situées dans le cadastre viticole.

- 3) Le 20 juillet 2017, A_____ a sollicité auprès de l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (ci-après : l'OCAN), rattaché depuis lors au département du territoire (ci-après : le département ou le DT), une autorisation de planter une nouvelle vigne sur la parcelle n° 1_____.

À sa demande, elle a joint une étude réalisée en juillet 2017 (ci-après : l'étude 2017) par Changins (centre de compétences national pour la formation supérieure des métiers de la vigne, du vin et de l'arboriculture ; ci-après : Changins). Il ressort de l'étude 2017, à laquelle il sera au surplus fait référence en tant que de besoin, que l'implantation de certains cépages, dont le merlot, était envisageable.

La commune E_____ a, dans la foulée, préavisé favorablement cette requête.

- 4) Le 2 novembre 2017, la commission d'experts du cadastre viticole (ci-après : la commission d'experts) a examiné la demande d'autorisation de l'exploitante, et procédé, en sa présence, à un transport sur place.

L'exploitante a expliqué qu'elle souhaitait planter de la vigne sur la parcelle n° 1_____ car les rendements en grandes cultures y étaient très faibles. Depuis plusieurs années, elle exploitait en vigne (sauvignon blanc, gamaret et cabernet sauvignon) les parcelles voisines à satisfaction. Le choix du cépage s'était porté sur le merlot qui ne représentait que 3,36 % de la surface totale de vigne du canton et offrait un bon potentiel commercial. Elle était convaincue de pouvoir faire du bon vin avec ce cépage sur cette parcelle.

Le président de la commission d'experts a relevé que si selon l'étude 2017 la pente moyenne de la parcelle était de 6,5 % avec une exposition sud/sud-ouest, elle n'avait pas les mêmes interprétations des données du modèle numérique du terrain. Selon la commission d'experts, le terrain était principalement orienté nord, avec une petite partie nord-ouest, et la pente moyenne était de 3,9 %. L'exploitante a confirmé, sous réserve de vérification avec les auteurs de l'étude 2017, le constat de l'orientation nord/nord-ouest.

- 5) Le 10 novembre 2017, la commission d'experts a, à l'unanimité, préavisé défavorablement la demande de l'exploitante, le terrain ne répondant pas aux critères posés par la législation. L'exposition, conjuguée à une légère pente orientée au nord, était trop septentrionale. Elle a par ailleurs estimé que le sol ne pouvait pas être considéré comme un véritable terroir viticole, car constitué de remblai.

- 6) Le 20 novembre 2017, Changins a complété l'étude 2017.

Le mode de calcul qu'elle avait adopté n'était pas approprié à la parcelle n° 1_____ qui n'avait que peu de pente et des orientations diverses. Elle constatait une pente moyenne de 3,9 % que l'on pouvait séparer en trois zones : deux zones avec 4,5% de pente en moyenne et une zone de replat au milieu. La parcelle présentait une exposition majoritairement au nord. En son centre, la pente étant très faible, l'exposition était quasi nulle. Sur sa partie ouest, la parcelle était globalement orientée à l'ouest.

A_____ exploitait la parcelle n° 2_____ attenante à la parcelle n° 1_____ avec laquelle elle présentait des similitudes. Plantée en gamaret, elle était majoritairement orientée au nord et présentait une pente moyenne de 5 % avec un replat médian. Ces deux parcelles étaient très calcaires, avaient un terrain de texture grossière et une charge en cailloux élevée. Elles différaient par leur géologie, la parcelle n° 2_____ étant constituée d'une moraine caillouteuse alors que la parcelle n° 1_____ était couverte d'un remblai.

- 7) Pour sa part, l'interprofession du vignoble et des vins de Genève (ci-après : l'IVVG) a retenu que, s'agissant d'une augmentation de la surface viticole cantonale, elle ne pouvait, au regard de la situation économique de la vitiviniculture genevoise, préavisé favorablement une telle augmentation.

- 8) Le 26 janvier 2018, le département a refusé d'autoriser la plantation d'une vigne à destination vinicole d'une surface de 9'810 m² sur la parcelle n° 1_____.

En raison d'une orientation trop septentrionale conjuguée à une déclivité moyenne de 3,9 %, la commission d'experts avait retenu que le périmètre concerné ne répondait pas aux critères fixés par la législation. Au surplus, même si la nature du sol issu d'un remblai n'était pas incompatible avec la culture de la

vigne, il ne s'agissait pas d'un véritable terroir viticole. Le terrain en question était par ailleurs adapté à d'autres cultures comme en témoignait son recensement dans les SDA. Au regard de l'ensemble de ces critères, ce terrain ne pouvait pas être considéré comme propice à la culture de la vigne.

- 9) Le 28 février 2018, l'exploitante a recouru contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Elle a préalablement conclu à ce qu'un transport sur place soit ordonné puis, sous suite de dépens, à l'annulation de la décision du département.

Les motifs de refus que le département fondait sur la déclivité et l'orientation de la parcelle litigieuse, ou encore sur la nature du sol, étaient infondés. La parcelle remplissait toutes les conditions pour être considérée comme propice à la viticulture. De surcroît, au vu de la disposition des lieux et du mauvais rendement des différentes cultures céréalières effectuées sur la parcelle, il se justifiait d'y planter une vigne en vertu de la fermeture de zone.

a. Sous l'angle de la déclivité du terrain et de son orientation, la parcelle litigieuse était appropriée à la culture de la vigne. La déclivité modeste de la parcelle réduisait certes l'importance de l'exposition. Toutefois, et comme cela ressortait des pages 26 et 27 du guide pour l'implantation d'une vigne, document édité par l'État de Genève (ci-après : le guide ; consultable à l'adresse https://www.ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2014/BAU_1_6240648.pdf), il existait des zones assez plates pouvant présenter des orientations variables car il s'agissait de microreliefs ayant peu d'influence sur la quantité de soleil reçue. Si une zone en forte pente recevait beaucoup plus de soleil au printemps, lorsque ce dernier était bas sur l'horizon, la situation s'inversait en juin lorsque les zones relativement plates plus perpendiculaires aux rayons solaires recevaient d'avantage d'énergie. Il ressortait du complément à l'étude 2017 rédigé par Changins, que la parcelle n'avait pas de pente homogène mais présentait une multitude d'orientations différentes, ce qui permettait de considérer qu'elle n'était pas défavorable à la culture de la vigne. Le fait que la parcelle litigieuse était faiblement orientée pour une moitié environ au nord, pour un quart à l'ouest et pour le dernier quart sans orientation particulière, puisque quasiment plate, ne s'opposait donc pas à ce qu'elle soit considérée comme propice à la culture de la vigne.

Il était également utile de comparer la parcelle litigieuse avec la parcelle n° 2_____ sur laquelle elle obtenait une récolte de gamaret entièrement satisfaisante et de bonne qualité. Le merlot ayant un indice de précocité comparable, la parcelle en cause était appelée à fournir elle aussi une récolte de qualité. En outre, de nombreuses parcelles de vignes du canton avaient une orientation nord ou une pente nulle tout en étant comprises dans le cadastre viticole. Cela s'expliquait par le climat tempéré et la faible altitude du vignoble

genevois. L'orientation et la déclivité de la parcelle n'avaient de conséquences que sur le choix du cépage et d'un porte-greffe adaptés.

Sous l'angle de la nature du sol, la parcelle litigieuse était propice à la culture du vin. En effet, comme l'avait constaté Changins, la partie productive du terrain était constituée d'un remblai très peu profond et très calcaire avec une texture de sable argilo-limoneux. Cette morphologie était similaire à celle de la parcelle n° 2_____ qui se trouvait encore dans son état d'origine de dépôt morainique. Il était dès lors manifeste que le remblai recouvrant la parcelle n° 1_____ provenait de la couche supérieure de la parcelle qui, comme cela se pratiquait lors de l'exploitation d'une gravière, avait été décapée et mise en dépôt à proximité pendant la période d'extraction du gravier. Après comblement de la gravière, cette couche superficielle avait été remise en place. La remarque du département selon laquelle la parcelle litigieuse ne constituait pas un véritable terroir viticole tombait à faux, la nature de son sol étant au contraire identique à celle de la parcelle la plus proche qui n'avait pas subi de remaniement de terrain.

Bien que située en SDA, la parcelle en cause ne procurait que de faibles rendements, quel que soit le type de céréales produit. L'étude 2017 révélait que les rendements y atteignaient au mieux un tiers du rendement moyen à Genève.

b. La parcelle litigieuse remplissait les conditions d'une fermeture de zone, dans la continuité de la zone englobée par le cadastre viticole, entre celle-ci et la zone à bâtir.

c. Le département fondait son refus sur les appréciations techniques de la commission d'experts composée en majorité de concurrents. Il ne fallait donc pas s'étonner de ce que l'appréciation portée par ceux-ci sur l'aptitude à la vigne de la parcelle n° 1_____ ait pu être empreinte de subjectivité. Il était préférable de se fonder sur l'appréciation impartiale de l'étude 2017.

d. Enfin, le préavis de l'interprofession reposait exclusivement sur une appréciation d'ordre économique erronée sur le plan commercial.

10) Le département a conclu au rejet du recours

a. Il a tout d'abord rappelé l'historique de l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1957, du cadastre viticole et insisté sur le fait que son introduction répondait alors à une volonté de maintenir le vignoble dans les zones favorables, en vue de garantir et promouvoir une production vinicole de qualité. De manière à tendre à terme vers un cadastre conforme aux critères fixés par la Confédération, le canton avait mis en place une prime à l'arrachage destinée aux parcelles non propices à la culture de la vigne. Si le recours devait être admis, les parcelles ayant bénéficié de primes à l'arrachage – dont notamment les parcelles plates ou déclives et mal orientées – et ayant de ce fait été exclues du cadastre seraient susceptibles d'y être

réintégrées. Au-delà de cette incohérence juridique, cela réduirait également à néant l'effort financier consenti par le canton en vue d'améliorer la qualité des vins et d'assainir le cadastre viticole.

b. La parcelle en cause avait une exposition moyenne nord/nord-ouest. Or, un terrain en pente et orienté vers le nord disposait de moins d'aptitudes à la culture de la vigne qu'un terrain plat. Si l'on considérait un cycle végétatif complet de la vigne, seules les parcelles disposant d'une pente assez importante et exposées au sud bénéficiaient d'une intensité solaire maximale en continu. De surcroît, si la nature du sol de la parcelle n° 1 _____ n'était pas incompatible avec la culture de la vigne, son orientation septentrionale, conjuguée à une déclivité de 3,9 %, était particulièrement défavorable à l'obtention d'un raisin de qualité. Les autres critères ne démontraient pas des aptitudes particulièrement favorables à la viticulture et ne permettaient pas de compenser le déficit de deux critères majeurs. Les critères posés par la législation ne pouvaient pas être différenciés en fonction du type de cépage devant être planté.

Le périmètre faisant l'objet de la requête n'était ainsi pas propice à la culture de la vigne dans la mesure où il ne répondait pas aux critères légaux essentiels, à savoir l'exigence de conditions d'exposition et de déclivité favorables. L'admission de la plantation litigieuse conduirait à remettre en cause le principe du cadastre viticole et les objectifs poursuivis par le législateur ayant conduit à l'introduction de critères d'aptitude.

c. Le département n'avait pas examiné si la parcelle litigieuse pouvait être autorisée au titre de fermeture de zone, aucune demande n'ayant été formulée en ce sens. Elle n'aurait, quoi qu'il en soit, pas été accordée.

d. Vu la difficulté pour le canton de respecter le quota de SDA qui lui était imposé, il convenait d'être particulièrement vigilant sur chaque nouvelle emprise. Il serait illogique d'autoriser une plantation viticole sur une surface peu propice à accueillir cette culture et pouvant impacter les SDA en fonction de l'évolution de la qualité pédologique du sol.

- 11) Le 3 mai 2018, l'exploitante a persisté dans ses conclusions, ajoutant que, outre un transport sur place, l'audition de l'un des auteurs du rapport de Changins et une expertise devaient être ordonnées.

La parcelle litigieuse, dont la partie productive du terrain avait une morphologie similaire à celle de la parcelle n° 2 _____ restée dans son état d'origine de dépôt morainique, pouvait revendiquer son appartenance au terroir traditionnel. Il n'existait aucun motif, en particulier à Genève, pour donner à la pente et à l'orientation du terrain un poids majeur dans l'appréciation de l'aptitude d'une parcelle à fournir un raisin de qualité. Elle versait à ce propos à la procédure une étude effectuée en 2005 dans le vignoble bordelais (ci-après : l'étude 2005)

dont il résultait que bien plus que les caractéristiques du sol et l'exposition du vignoble, les techniques mises en œuvre par les producteurs étaient décisives pour la qualité du vin produit.

Elle versait également à la procédure une autre étude réalisée en 2011 par Changins (ci-après : l'étude 2011) qui montrait que de nombreuses zones du vignoble genevois avaient une exposition septentrionale (comprise entre le nord est et le nord-ouest), en particulier les vignobles de F_____ et G_____. L'étude 2011 soulignait par ailleurs que l'ensoleillement d'une parcelle, découlant de sa pente et de son orientation, était l'un des facteurs dictant le choix de l'encépagement. Ceci contredisait l'opinion du département qui soutenait que la législation commandait de ne pas tenir compte du type de cépage envisagé.

S'agissant des considérations historiques avancées par le département, la législation avait évolué depuis l'introduction du cadastre viticole en 1959. Elle persistait également à solliciter la délivrance de l'autorisation dès lors que la parcelle litigieuse remplissait les conditions d'une fermeture de zone.

- 12) Le 3 septembre 2018, un transport sur place a été organisé en présence des parties.

Celles-ci ont repéré la parcelle n° 2_____ sur laquelle de la vigne (gamaret) était exploitée par A_____ qui a précisé que les vendanges devaient commencer la semaine suivante, de même que pour les autres parcelles plantées en vigne.

Le département a rappelé les éléments figurant dans ses écritures. Il a précisé que les critères fixés par le droit fédéral, qui n'étaient selon lui pas remplis en l'espèce, visaient à atteindre un objectif de qualité supérieure – les vins suisses ne pouvant concurrencer les vins étrangers en matière de prix – en assurant une bonne maturité du raisin lorsque l'année climatique était normale. Depuis 2007, sur quarante-et-un préavis rendus par la commission d'experts, trente-trois avaient été positifs et huit négatifs (y compris celui rendu dans la présente cause).

Pour sa part, l'exploitante a expliqué que du fait de son mode de culture (lyre) et du choix commercial du domaine, la productivité de ses parcelles était limitée à 500 gr. de raisin par m². Selon son expérience, le raisin planté dans le secteur en cause était, depuis plusieurs années, mûr plus rapidement que celui situé dans le Mandement. La parcelle n° 2_____ avait une exposition plus défavorable que la parcelle litigieuse sans que cela se ressente sur la qualité du raisin. Le département a précisé qu'il n'existait pas de constat général concernant la maturité précoce du raisin dans le secteur.

- 13) Le 19 novembre 2018, le juge délégué a entendu comme témoin une des auteurs de l'étude 2017, ajointe scientifique à Changins.

Les auteurs avaient fait un état des lieux quant aux qualités physiques de la parcelle, puis avaient répondu à la question de savoir si la parcelle litigieuse était adaptée au merlot et non à la question de savoir si cette parcelle était idéale pour y planter de la vigne.

Physiologiquement, la vigne, plante résistante qui pouvait être cultivée en plusieurs endroits, pouvait se développer sur la parcelle litigieuse qui avait un sol peu profond et assez drainant. Si l'on comparait aux vignes alentour, la culture de la vigne, en particulier du merlot, y serait possible. La douceur du climat genevois permettait de cultiver la vigne sur des terrains plats ou peu pentus. Il était préférable d'avoir une vigne orientée au sud, sud-ouest mais une orientation telle que celle de la parcelle était aussi possible. Sur une échelle de 1 à 10, elle noterait 5 la parcelle en question, le travail du viticulteur et de l'œnologue étant important. Il y avait des terrains mieux adaptés à la vigne, mais cette parcelle permettrait de faire du vin de qualité. Même si les critères cantonaux n'étaient pas respectés au regard de la pente et de l'exposition, il était néanmoins possible de faire un vin de qualité sur cette parcelle.

La culture de céréales sur la parcelle en cause ne pouvait pas donner un bon rendement le sol étant trop caillouteux. Le fait que le terrain n'était pas adapté à la culture céréalière n'impliquait toutefois pas qu'il soit adapté à la vigne. Elle ne pouvait pas se prononcer sur le rendement qu'aurait une vigne plantée sur cette parcelle.

- 14) Le 19 décembre 2018, le département a persisté dans ses écritures, attirant l'attention de la chambre administrative sur un arrêt du Tribunal administratif fédéral (ci-après : TAF) du 19 novembre 2018 rendu dans une affaire genevoise.
- 15) Le 17 janvier 2019, persistant dans ses conclusions, A_____ a renoncé à sa requête en expertise. Elle a par contre sollicité qu'il soit ordonné à la commission d'experts qu'elle indique, pour chacun des quarante-et-un préavis qu'elle avait rendus depuis 2007, quelle était la pente exacte des parcelles faisant l'objet de la requête en autorisation. Dans son arrêt précité, le TAF se référait à la pratique de la commission d'experts qui considérait qu'une parcelle était propice à la viticulture lorsqu'elle présentait une pente minimum de 5 à 6 %. Du fait de l'importance que le TAF donnait à cette pratique, elle méritait d'être démontrée.
- 16) Le département, persistant dans ses conclusions, s'est opposé à cette requête au motif qu'elle était disproportionnée.
- 17) Le 7 mars 2019, l'exploitante a maintenu sa requête. Dès lors que le département persistait à considérer le critère de la pente comme un élément majeur, il était important de connaître la pratique concrète de la commission d'experts et de s'assurer de ce que le traitement appliqué à sa demande était conforme à cette pratique.

Dans un courrier du 15 novembre 2018, qu'elle versait à la procédure, le département, soit pour lui l'office de l'urbanisme, avait informé l'exploitante qu'il entendait inclure dans le périmètre des SDA des vignes ayant été intégrées dans le cadastre viticole entre 1992 et 2000. Cela concernait les parcelles n^{os} 3_____, 4_____ et 5_____ de la commune E_____ qu'elle exploitait. La plantation d'une vigne n'entraînait donc pas automatiquement la soustraction de la parcelle concernée du périmètre des SDA.

- 18) Sur ce la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) La recourante estime que la pratique de la commission d'experts doit être démontrée et sollicite qu'il soit ordonné à cette dernière qu'elle indique, pour chacun des quarante-et-un préavis qu'elle a rendus depuis 2007, quelle était la pente exacte des parcelles ayant fait l'objet de la requête en autorisation.
 - a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (arrêts du Tribunal fédéral 2C_545/2014 du 9 janvier 2015 consid. 3.1 ; 2D_5/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3).
 - b. Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 136 I 229 consid. 5.2 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_119/2015 du 16 juin 2015 consid. 2.1).
 - c. Le Tribunal administratif fédéral a, dans un arrêt B-6169/2016 du 19 novembre 2018 (consid. 6.3) portant sur un arrêt rendu par la chambre de céans le 30 août 2016, rappelé que la pratique de la commission d'experts « requiert que les critères suivants soient remplis pour l'octroi d'une autorisation : une déclivité minimale de 5 à 6 %, une orientation comprise entre le nord-est et le nord-ouest au maximum en passant par le sud et un sol de nature légère ». Plus loin (consid. 7.6), il a retenu que : « Il suit de l'ensemble de ce qui précède que les

éléments versés au dossier ne permettent pas de douter de l'uniformité de la pratique genevoise ». Le Tribunal administratif fédéral s'est une nouvelle fois référé à la pratique de la commission d'experts dans un arrêt B-5201/2017 du 14 mars 2019 (consid. 4.3.1).

En l'espèce, la recourante n'explique pas pourquoi il y aurait lieu de douter de la constance et de l'uniformité de la pratique de la commission d'experts. Aucun élément du dossier ne permet en outre de supposer que cette pratique serait fluctuante. Dès lors que la chambre de céans dispose d'un dossier complet, lequel comprend notamment les écritures des parties, les procès-verbaux du transport sur place et de l'audition comme témoin d'une des auteurs de l'étude 2017, elle est en mesure de trancher le litige en connaissance de cause. Il ne sera dès lors pas donné suite à la mesure d'instruction sollicitée par la recourante.

- 3) Le litige porte sur la conformité au droit du refus par le département d'autoriser la plantation d'une vigne à destination viticole sur la parcelle n° 1_____ de la commune E_____.
- 4) a. Quiconque plante de nouvelles vignes doit être titulaire d'une autorisation du canton (art. 60 al. 1 de la loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 - LAgr - RS 910.1). Le canton autorise la plantation de vignes destinées à la production de vin à condition que l'endroit choisi soit propice à la viticulture (art. 60 al. 3 LAgr). Le Conseil fédéral fixe les principes régissant l'autorisation de planter des vignes. Il peut prévoir des dérogations (art. 60 al. 4 LAgr).

b. Par nouvelle plantation, on entend la plantation de vignes sur une surface où la vigne n'a pas été cultivée depuis plus de dix ans (art. 2 al. 1 de l'ordonnance sur la viticulture et l'importation de vin du 14 novembre 2007 - ordonnance sur le vin - RS 916.140). Les nouvelles plantations de vigne destinées à la production viticole ne peuvent être autorisées que dans les endroits propices à la viticulture. On tiendra compte notamment de l'altitude (let. a), de la déclivité du terrain et de son exposition (let. b), du climat local (let. c), de la nature du sol (let. d), des conditions hydrologiques du sol (let. e) et de l'importance de la surface au regard de la protection de la nature (let. f ; art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur le vin).

c. La loi sur la viticulture du 17 mars 2000 (LVit - M 2 50) a pour but d'assurer l'application sur le territoire genevois des dispositions fédérales relatives à la viticulture (let. a), de protéger le vignoble (let. b) et d'encourager une production viti-vinicole de qualité (let. c ; art. 1 LVit).

On entend par vigne toute surface destinée à la production de raisins, à des fins viticoles ou non viticoles (art. 7 al. 1 LVit) et 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 dix ans (art. 7 al. 6 LVit). Le cadastre viticole 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).

Toute personne désireuse d'effectuer de nouvelles plantations de vignes doit obtenir une autorisation (art. 11 al. 1 LVit). Pour la production vinicole commerciale, cette autorisation est délivrée à condition que les critères fixés à l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur le vin soient remplis. 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 dix ans (art. 11 al. 2 LVit).

d. Le règlement sur la vigne et les vins de Genève du 20 mai 2009 (RVV - M 2 50.05) a pour but de favoriser la production de raisins et de vins de qualité (art. 1 RVV).

Les nouvelles plantations incorporées dans la zone viticole définie à l'art. 7 al. 3 LVit ne peuvent être autorisées que dans les endroits propices à la viticulture, conformément aux critères fédéraux (art. 12 al. 1 RVV). À teneur de l'art. 12 al. 2 RVV, une autorisation peut également être délivrée en cas de fermeture de zone, soit, notamment, lorsqu'un terrain est adjacent à une vigne existante et qu'il ne peut être rationnellement affecté à une autre culture. Le terrain considéré doit néanmoins présenter des aptitudes à produire du raisin de qualité. Lors de l'examen des demandes, les critères relatifs à la protection de la nature, des sites et de l'environnement doivent également être examinés (art. 12 al. 3 RVV). Lorsqu'un terrain est exempt de vigne depuis plus de dix ans, la procédure d'autorisation s'applique (art. 16 al. 2 RVV).

- 5) La jurisprudence rendue sous l'ancienne ordonnance sur le statut du vin du 23 décembre 1971 (ci-après : statut du vin), abrogée dès le 1^{er} janvier 1999, est toujours applicable, l'ordonnance sur le vin ayant repris quasiment les mêmes termes que ceux de l'art. 5 al. 1 du statut du vin (ATA/730/2016 du 30 août 2016 ; ATA/1369/2015 du 21 décembre 2015). Ainsi, 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, ce dernier élément étant lui-même fonction des divers facteurs naturels de production énoncés à l'art. 5 du statut du vin, tels que le climat local, la nature du sol, l'exposition, l'altitude ou encore la situation géographique (décision de la commission de recours DFEP du 22 mai 1995 in JAAC 60.55 consid. 5).

L'exigence de la déclivité n'est pas un facteur absolu, mais il doit être conjugué avec celui de l'obtention d'une bonne maturité du raisin, ce dernier

élément étant largement fonction de l'orientation du terrain (ATA/649/2009 du 8 décembre 2009).

6) a. Il appartient au département de délivrer les autorisations requises, après avoir obtenu le préavis de la commission compétente, de la commune concernée, ainsi que celui du service chargé de la protection de la nature et avoir consulté l'IVVG (art. 12 LVit).

b. La commission est composée de cinq viticulteurs répartis par région, soit deux dont l'exploitation se situe sur la rive droite, un dans la région Arve-Lac et deux dans la région Arve-Rhône (let. a), d'un représentant de la DGAN qui la préside (let. b) et d'un représentant de l'office de l'urbanisme (let. c ; art. 5 al. 1 RVV). Elle préavise notamment les requêtes relatives aux nouvelles plantations et celles visant à modifier le cadastre viticole (art. 5 al. 3 let. a RVV).

c. Selon la jurisprudence, chaque fois que l'autorité inférieure suit les préavis requis, la juridiction de recours doit s'imposer une certaine retenue, qui est fonction de son aptitude à trancher le litige (ATA/610/2000 du 10 octobre 2000 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, p. 176 n. 508 et la jurisprudence citée). La chambre de céans suit la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral qui observe une certaine retenue lorsque l'autorité inférieure dispose d'une large marge d'appréciation, tout particulièrement lorsque l'application d'une norme nécessite des connaissances spécialisées. Aussi longtemps que l'interprétation de l'autorité inférieure paraît défendable, à savoir qu'elle n'est pas insoutenable ou qu'une erreur manifeste d'appréciation n'a pas été commise, la juridiction de recours n'a pas à intervenir (ATAF B-6169/2016 précité consid. 6.2 et l'arrêt cité).

7) a. La création et la préservation des SDA est une exigence prévue par la Cst., selon laquelle 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 (art. 104 al. 1 let. a Cst.).

b. Ce principe est repris par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) et l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1). L'art. 3 al. 2 let. a LAT prévoit qu'il convient de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les SDA. Les SDA font partie du territoire qui se prête à l'agriculture ; elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire (art. 26 al. 1 OAT). Les SDA sont délimitées en fonction des conditions climatiques (période de végétation, précipitations), des caractéristiques du sol (possibilités de labourer, degrés de fertilité et d'humidité) ainsi que de la configuration du terrain (déclivité,

possibilité d'exploitation mécanisée) (art. 26 al. 2 OAT). Une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé (art. 26 al. 3 OAT). La Confédération et les cantons veillent à la détermination et au maintien de ces surfaces (art. 27 à 30 OAT).

- 8) En l'espèce, la recourante soutient que les motifs de refus invoqués par le département sont infondés et que la parcelle litigieuse remplit toutes les conditions pour être considérée comme propice à la viticulture.
- 9) a. Il n'est pas contesté que la parcelle litigieuse est située en dehors du cadastre viticole. La vigne que la recourante entend y planter doit donc être qualifiée de nouvelle plantation. Il n'est pas non plus contesté que cette parcelle présente une pente moyenne de 3,9 % et qu'elle est orientée majoritairement au nord, avec une petite partie orientée à l'ouest.
- b. Après instruction de la demande et l'organisation d'un transport sur place, la commission d'experts a préavisé défavorablement la requête de la recourante. Suivant l'avis de la commission d'experts, le département a refusé de délivrer l'autorisation sollicitée en raison de l'orientation trop septentrionale et d'une déclivité insuffisante de la parcelle. Il ressort tant de la décision litigieuse que des écritures de l'intimé que ces deux facteurs négatifs se conjuguent. L'intimé retient au surplus que, s'agissant du sol, il ne s'agit pas d'un véritable terroir viticole.
- c. Aux motifs retenus par l'intimé, la recourante oppose qu'une zone à faible pente recevrait plus de soleil dès le mois de juin et, s'appuyant sur l'étude 2017 et son complément, de même que sur les études 2005 et 2011, que la culture de la vigne sur la parcelle litigieuse, en particulier du merlot, serait possible, qu'il n'existerait aucun motif pour donner à la pente et à l'orientation du terrain un poids majeur, les techniques mises en œuvre par les producteurs étant décisives, ou encore que de nombreuses zones du vignoble genevois ont une exposition septentrionale.
- d. Si, comme elle le soutient, on ne peut exclure que la recourante serait capable de produire un vin de qualité sur la parcelle litigieuse, elle ne parvient toutefois pas, la chambre de céans étant tenue à une certaine réserve, à substituer ses propres critères à ceux retenus par la commission d'experts. Celle-ci est composée de spécialistes et sa pratique constante contribue à la sécurité du droit, en particulier dans la mise en œuvre uniforme sur le territoire du canton de l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur le vin. En exigeant une déclivité minimale et une certaine orientation, l'intimé précise des critères prévus par le droit fédéral et veille par là-même à réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables permettant d'assurer une base d'approvisionnement suffisante conformément aux exigences fixées par la LAT (ATAF B-6169/2016 précité

consid. 6.4 ; ATAF B-5201/2017 précité consid. 4.3.2). Entendue par le juge délégué, une des auteurs de l'étude 2017, par ailleurs adjointe scientifique à Changins, a certes expliqué que la culture de la vigne sur la parcelle en cause, en particulier du merlot, serait « possible ». Elle a surtout évalué les qualités de cette parcelle à 5, ceci sur une échelle de 1 à 10, note qui confirme, si besoin est, les conclusions fondées de la commission d'experts.

Il découle de ce qui précède que la déclivité de la parcelle en cause, couplée à son orientation, suffisent à justifier le refus d'y autoriser la plantation d'une vigne à destination vinicole. Les arguments de la recourante, relatifs à la comparaison avec la parcelle n° 2_____, ne sont en conséquence pas de nature à modifier l'issue du litige, la question de savoir si la morphologie du sol des parcelles n°s 1_____ et 2_____ sont semblables pouvant rester ouverte.

10) La recourante soutient que la parcelle litigieuse remplit les conditions d'une fermeture de zone.

a. L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/1400/2019 du 17 septembre 2019 consid. 2b). La contestation ne peut excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer. L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés. Ainsi, si un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions traitées dans la procédure antérieure (ATA/355/2019 du 2 avril 2019 consid. 2b).

b. En l'espèce, la recourante a déposé auprès du département « une requête en autorisation de planter une nouvelle vigne » sur la parcelle en cause et non une requête en fermeture de zone. La procédure a suivi son cours sur cette base, les préavis ayant été rendus sans que la question d'une éventuelle fermeture de zone soit examinée. La décision querellée ne se prononce en conséquence pas non plus sur ce point. Ce n'est que dans son recours que la recourante a, pour la première fois, sollicité l'octroi d'une autorisation en se référant à une fermeture de zone.

L'octroi d'une autorisation en application de l'art. 12 al. 2 RVV n'ayant pas fait l'objet d'un examen complet par l'autorité compétente, la chambre de céans n'est pas en mesure de trancher cette question qui est exorbitante au présent litige.

- 11) La recourante met en cause l'objectivité de la commission d'experts au motif qu'elle est composée en majorité de viticulteurs et donc de certains de ses concurrents. Elle ne s'appuie toutefois, pour étayer ses doutes, sur aucun élément précis et n'explique pas en quoi un concurrent serait a priori dénué de l'objectivité nécessaire pour remplir sa mission. Elle perd surtout de vue que, dans le cas d'espèce, la commission s'est fondée sur sa pratique constante, fondée sur des critères objectifs et reconnaissables et non sur les avis subjectifs de ses membres.

Ce grief sera en conséquence écarté.

- 12) La recourante conteste enfin la qualité du préavis de l'IVVG qui ne reposerait que sur une appréciation d'ordre économique. La question de la qualité de ce préavis restera ouverte, la chambre de céans ayant résolu le présent litige sans qu'il soit nécessaire de s'y référer (voir aussi à ce propos l'ATA/1098/2017 du 18 juillet 2017 consid. 8).

Il découle de ce qui précède que la décision du département est conforme au droit. Le recours sera en conséquence rejeté.

- 13) Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 28 février 2018 par A_____ contre la décision du département du territoire-DGAN du 26 janvier 2018 ;

au fond :

le rejette ;

met un émoulement de CHF 1'000.- à la charge de A_____ :

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 166 al. 2 LAgr, 31 ss de la loi sur Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF - RS 173.32) et 44 ss de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA - RS 172.021), le présent arrêt peut être porté

dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal administratif fédéral ; 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 administratif fédéral, case postale, 9023 Saint-Gall, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 21a PA. Le présent arrêt et les pièces en possession de la recourante, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Bruno Megevand, avocat de la recourante, au département du territoire-DGAN, à l'office fédéral de l'agriculture, ainsi qu'à l'office fédéral du développement territorial (ARE).

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, MM. Thélin et Pagan, Mmes Payot Zen-Ruffinen et Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :