Urteilskopf

129 II 413

41. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public dans la cause X. SA contre Y., Municipalité de Grandvaux et Département des infrastructures ainsi que Tribunal administratif du canton de Vaud (recours de droit administratif) 1A.152/2002 du 10 juillet 2003

Regeste (de):
Art. 16a RPG; Art. 34 RPV; Bauten in der Rebbauzone.

Lagerdepots für Wein in der Rebbauzone sind nicht zonenkonform, wenn die Reben in verschiedenen vom Produktionszentrum entfernten Regionen bewirtschaftet werden (E. 3).

Regeste (fr):
Art.16a LAT; art. 34 OAT; construction en zone viticole.

Les locaux servant à l'entreposage du vin n'ont pas leur place en zone viticole lorsque les vignes sont exploitées dans des régions différentes, éloignées du centre de l'exploitation (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 16a LPT; art. 34 OPT; costruzione in zona viticola.

Un deposito per il vino non è conforme alla zona viticola quando le viti sono coltivate in regioni diverse, distanti dal centro di produzione (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 413

BGE 129 II 413 S. 413

X. SA a pour but la transformation, la mise en valeur et le commerce de produits viticoles provenant de vignes situées à Lavaux, Champagne, Ollon, Yvorne, ainsi qu'en Valais et à Neuchâtel, pour un total d'environ 26 ha. Elle est propriétaire d'une parcelle de 6 ha située à la sortie du village, en zone viticole. Cette parcelle supporte un bâtiment d'une surface au sol de 200 m2 environ, dans lequel se trouvent les installations du domaine (pressoirs, cuves, installations de mise en bouteilles et caves) ainsi qu'un logement. Ce bâtiment a fait l'objet de plusieurs agrandissements successifs.
Le 10 février 1997, X. SA a obtenu l'autorisation de réaliser un couvert de 100 m2 ainsi qu'une extension en sous-sol de 350 m2 destinée au stockage et à la commercialisation du vin. Le Service de l'aménagement du territoire (SAT) précisa que les possibilités d'extension

BGE 129 II 413 S. 414

fondées sur l'art. 24 LAT (RS 700) étaient ainsi épuisées. Lors des travaux, X. SA a excédé le cadre de l'autorisation de construire en aménageant notamment une extension de 58,8 m2 de la cave située à l'ouest du bâtiment, ainsi qu'un local enterré de 30 m2 à l'extrémité ouest de celui-ci. Un projet de régularisation des travaux a été mis à l'enquête du 3 au 23 avril 2001. Il a fait l'objet d'oppositions, notamment d'un propriétaire voisin et de l'association "Sauvez Lavaux". Par décision notifiée le 21 juin 2001, le SAT a refusé l'autorisation spéciale pour l'agrandissement des locaux souterrains en considérant qu'il s'agissait de locaux d'encavage de vins de provenances diverses, par conséquent de nature commerciale et non viticole. La cave devait être comblée et rendue inutilisable dans un délai au 15 septembre 2001. Par arrêt du 10 juin 2002, le Tribunal administratif vaudois a confirmé la décision du SAT. Seule était conforme à la zone agricole l'exploitation viticole consacrée principalement à l'exploitation du sol et, accessoirement seulement, au traitement, au stockage et à la vente de produits. La vigne devait provenir de la région et, au moins pour moitié, de l'exploitation ou de la communauté de production; la mise en valeur ne devait pas se faire de manière industrielle. En l'occurrence, la récolte vinifiée et mise en bouteille provenait de 53 parcelles dont 22 étaient situées dans la région du Lavaux (soit un tiers des 26 ha exploités), 13 dans le district d'Aigle, 9 à Grandson et 6 en Valais. Même en étendant la notion de région aux districts de Lavaux, Vevey et Aigle, il resterait 6 ha exploités dans le nord vaudois et en Valais. X. SA était une société immobilière, et Z., son actionnaire principal, ne paraissait pas pouvoir être considéré comme un exploitant à la tête d'une unité d'exploitation, son activité se rapprochant davantage de celle d'une coopérative viticole. L'ordre de comblement des locaux souterrains a également été confirmé, la constructrice ne pouvant se prétendre de bonne foi, ni invoquer le principe de la proportionnalité. Le délai pour la remise en état a été fixé au 30 novembre 2002. X. SA forme un recours de droit administratif contre ce dernier arrêt. Elle conclut à sa réforme, et à l'octroi d'un permis de construire pour les divers agrandissements requis, subsidiairement au renvoi de la cause à la cour cantonale pour nouvelle décision. L'effet suspensif est également requis; il a été accordé par ordonnance présidentielle du 13 septembre 2002. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. Aux termes de l'art. 52 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions, les zones agricoles et viticoles sont destinées à l'exploitation agricole, horticole et viticole liée au sol ainsi qu'aux activités reconnues conformes à ces zones par le droit fédéral.

3.1 Selon l'art. 16a al. 1, 1re phrase LAT, dans sa teneur au 1er septembre 2000 (et dont la cour cantonale a fait application en vertu de l'art. 52 al. 2 OAT [RS 700.1]), sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Cette définition correspond à celle que la jurisprudence avait élaborée sur la base de l'ancien art. 16 LAT: seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent donner lieu à une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 al. 2 let. a LAT. En d'autres termes, le sol doit être le facteur de production primaire et indispensable et les modes d'exploitation dans lesquels le sol ne joue pas un rôle essentiel ne sont pas agricoles (cf. ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281 et les arrêts cités). L'art. 34 al. 1 OAT reprend cette définition en précisant que sont conformes à l'affectation de la zone les constructions qui servent à l'exploitation tributaire du sol ou au développement interne. Selon l'art. 34 al. 2 OAT, sont aussi conformes à l'affectation de la zone les constructions servant à la préparation, au stockage ou à la vente de produits agricoles ou horticoles (a) si ces derniers sont produits dans la région et que plus de la moitié d'entre eux proviennent de l'exploitation où se trouvent lesdites constructions ou d'exploitations appartenant à une communauté de production, (b) si la préparation, le stockage ou la vente ne revêt pas un caractère industriel et (c) si l'exploitation où se trouvent

lesdites constructions conserve son caractère agricole ou horticole.

3.2 La novelle du 20 mars 1998 admet plus largement la conformité à l'affectation de la zone agricole: elle est désormais reconnue non seulement pour les constructions et installations répondant à la définition de l'art. 16a al. 1, 1re phrase LAT, mais également, aux termes de l'art. 16a al. 2 LAT, pour celles qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice, indépendamment des conditions restrictives de l'art. 24 LAT. Il y a "développement interne" lorsqu'un secteur de production non tributaire du sol - garde d'animaux de rente (art. 36 OAT), cultures maraîchères ou horticoles indépendantes

BGE 129 II 413 S. 416

du sol (art. 37 OAT) - est adjoint à une exploitation tributaire de façon prépondérante du sol afin que la viabilité de cette exploitation soit assurée. Le fait qu'une activité agricole remplisse les conditions énoncées aux art. 16 et 16a LAT ne signifie pas encore qu'une autorisation de construire une nouvelle installation en application de l'art. 22 LAT doive nécessairement être délivrée. En effet, l'autorité compétente doit examiner en premier lieu si la nouvelle activité peut être réalisée dans les locaux existants; si tel n'est pas le cas, elle doit en outre vérifier que la nouvelle construction n'est pas surdimensionnée par rapport à l'utilisation envisagée et les besoins de l'exploitation et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation du nouveau bâtiment à l'endroit prévu (art. 34 al. 4 OAT; ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281).

3.3 Outre les constructions et installations directement nécessaires à la production agricole, sont également conformes à l'affectation de la zone agricole les bâtiments d'exploitation et installations indissolublement liés à la production (récolte, traite), au conditionnement, au chargement et au transport des produits à l'endroit de transformation. Certaines installations de transformation, de traitement et de mise en valeur des produits agricoles peuvent aussi trouver leur place en zone agricole. Le procédé de traitement et de mise en valeur doit se trouver dans un rapport direct avec l'utilisation du sol, et le mode de travail doit se trouver en lien étroit avec l'exploitation du sol, la limite se situant là où la production d'origine n'est plus prépondérante: lorsque la transformation du produit passe au premier plan ou lorsque l'exploitation prend un caractère industriel ou commercial, il n'y a pas place dans la zone agricole (ATF 125 II 278 consid. 7 p. 285).

3.4 La recourante soutient que la conformité à la zone viticole pourrait être admise sur la seule base de l'art. 34 al. 1 OAT, ce qui dispenserait de tenir compte du critère régional posé à l'art. 34 al. 2 OAT. Elle relève que la culture de la vigne est tributaire du sol, que les installations situées dans l'exploitation serviraient à son développement interne et à la transformation de denrées alimentaires ainsi qu'à l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel (art. 34 al. 1 let. a et b OAT). La recourante perd de vue que les locaux souterrains, exclusivement destinés au dépôt ou au stockage du vin, ne servent pas directement à l'exploitation tributaire du sol. La première hypothèse de l'art. 34 al. 1 OAT n'est donc pas réalisée; quant au développement interne (art. 16a al. 2 LAT), il concerne des activités sans rapport direct avec la culture du sol mais nécessaires à la

BGE 129 II 413 S. 417

subsistance de l'exploitation (voir les exemples de développement interne aux art. 36 et 37 OAT), ce qui n'est pas le cas des activités en rapport avec le travail de la vigne. Par ailleurs, en l'absence d'une mesure de planifi-

cation spéciale selon l'art. 16a al. 3 LAT, la recourante ne saurait se prévaloir de l'art. 34 al. 1 let. a ou b OAT. C'est dès lors avec raison que la cour cantonale a examiné la conformité des installations à l'affectation de la zone sur la base des critères fixés à l'art. 34 al. 2 OAT. Bien qu'elle n'y figure pas expressément, la notion de région est d'ailleurs inhérente à la définition de la conformité de la zone posée à l'art. 16a LAT.

3.5 Dans les régions traditionnellement vouées à la viticulture, les installations destinées non seulement à la culture, au traitement et à la récolte de la vigne, mais aussi au pressurage du raisin, à la vinification, à l'élevage et, dans une certaine mesure en tout cas, au stockage, peuvent être maintenues en zone agricole. Quand bien même la vinification et l'élevage constituent des activités de mise en valeur essentielles, qui confèrent au produit une importante valeur ajoutée et apparaissent, techniquement, indépendantes de la culture du sol, elles ne sauraient toutefois en être dissociées dans la mesure où le processus d'élaboration du vin peut être considéré comme un tout. ll faut toutefois pour cela que cette activité constitue réellement le prolongement de la culture viticole; cela exclut en particulier les exploitations dans lesquelles le caractère agricole passe au second rang, au profit d'une activité de caractère industriel ou commercial (art. 34 al. 2 let. b et c OAT). Le privilège de pouvoir presser, vinifier, élever, mettre en bouteille et stocker à l'intérieur de la zone agricole n'a plus de sens si la majeure partie de la récolte provient de régions disséminées et éloignées du centre de l'exploitation (art. 34 al. 2 let. a OAT). Dans ce cas, le caractère industriel prend le dessus.

3.6 En l'occurrence, l'exploitation dispose de 26 ha de vignes réparties sur 53 parcelles, soit une capacité de 293'800 litres de vin dont 80% de vin blanc, en majorité du chasselas. Les vignes sont détenues par la société (6 ha à Grandvaux et Ollon), par la famille de l'exploitant (16 ha) ou louées à des tiers (5 ha). Sur une surface totale de 258'282 m2, 92'357 m2 se trouvent dans le district de Lavaux (22 parcelles à Grandvaux, Villette, Puidoux et Cully), 102'097 m2 dans le district d'Aigle (13 parcelles à Yvorne et Ollon), 35'288 m2 en Valais (8 parcelles à Ardon, Conthey et Sion) et 19'529 m2 dans le district de Grandson (9 parcelles à Bonvillars, Champagne, Concises et Onnens). Z., considéré comme le directeur de l'exploitation, s'occupe essentiellement de la vinification; le travail des parcelles est

confié à d'autres vignerons, que la recourante considère comme des salariés, par le biais de contrats "d'entreprise agricole": ceux-ci livrent la récolte et en reçoivent les deux tiers du prix; ils bénéficient des paiements directs alloués aux exploitants selon la législation fédérale sur l'agriculture, et il n'est pas payé de cotisations sociales. Z. ne travaille pas la vigne, mais donne les instructions aux vignerons quant à l'encépagement, au planning des cultures et aux traitements.

3.7 Le Tribunal administratif a considéré à juste titre que la notion de région au sens de l'art. 34 al. 2 let. a OAT pouvait varier en fonction du type de produit. La région supposerait des caractéristiques géographiques, topographiques, politiques ou économiques communes. En matière viticole, la variété des cépages constituerait un critère pertinent. Il serait en tout cas exclu de recourir à des découpages aussi étendus que le Mittelland, la Suisse orientale ou centrale.
La recourante critique la référence faite dans l'arrêt cantonal à l'art. 10 al. 1 let. a de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (OTerm; RS 910.91), qui fixe un rayon de 15 km entre les différentes parties de l'exploitation. La recourante conteste la pertinence de cette réglementation, et mentionne d'autres dispositions, notamment de la LDFR, qui permettent des exploitations plus vastes. La critique tombe à faux puisque la cour cantonale a renoncé aux critères de l'OTerm, pour se fonder en définitive sur le règlement du 19 juin 1985 sur les appellations d'origine des vins vaudois (RAOV), qui partage le vignoble vaudois en six régions "présentant une homogénéité d'encépagement et dont les vins présentent des caractères organoleptiques analogues" (art. 1 RAOV). Or, la recourante ne conteste pas la pertinence de ce critère, et n'en propose pas de meilleur. Le critère de l'appellation ne saurait certes être

retenu de manière systématique. On ne peut exclure, en effet, qu'une exploitation située à la limite de plusieurs appellations d'origine différentes ou d'une étendue restreinte ne soit légitimée à produire, au même endroit, des vins d'appellations différentes. En l'espèce toutefois, l'application de ce critère permet d'aboutir à un résultat sans ambiguïté. L'exploitation est située à Grandvaux, au coeur du Lavaux, soit la région comprenant toutes les communes du district de Lausanne (situées à l'est de la ville), de Lavaux et de Vevey. Seuls 35% de la récolte traitée par l'exploitation proviendraient de cette région, le solde provenant du Chablais, de Bonvillars ou du Valais. La recourante fait grand cas des nouvelles tendances, notamment de l'élévation de la taille critique de l'entreprise et des nécessités de

diversifier les cépages. On peut se demander si, face à cette nouvelle tendance, le mode d'exploitation ne devrait pas lui aussi être adapté, si le maintien de l'exploitation au sein de la maison vigneronne traditionnelle est encore justifié, et s'il ne se justifierait pas au contraire de déplacer les activités ultérieures à la récolte en zone constructible, compte tenu notamment des nombreux transports qu'impose ce nouveau genre d'exploitation viticole. La question peut toutefois demeurer indécise.

3.8 C'est par conséquent avec raison que la cour cantonale a nié la conformité des installations litigieuses à l'affectation de la zone, dans la mesure où près des deux tiers de la production ne proviennent pas de la région, au sens de l'art. 34 al. 2 let. a OAT. Cela dispense d'examiner s'il existe une véritable unité d'exploitation (ce que la cour cantonale a mis en doute compte tenu de la dispersion des parcelles et de l'intervention de vignerons-tâcherons, la recourante affirmant pour sa part qu'il y aurait "plusieurs unités de production" d'une même exploitation), et si les installations litigieuses sont proportionnées aux besoins de l'exploitation (art. 34 al. 4 let. a OAT), ce que la recourante, même avec le concours d'un expert, s'est trouvée en peine de démontrer.

3.9 La recourante invoque aussi la loi cantonale du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux (LPPL), assimilable à un plan directeur partiel (ATF 112 Ib 229), qui inclut expressément le bâtiment en zone viticole, ce qui confirmerait son caractère de maison vigneronne. Un tel plan ne saurait toutefois lier l'autorité chargée, au moment de l'autorisation de construire, d'apprécier la conformité d'un bâtiment à l'affectation de la zone dans laquelle il se trouve, au regard des règles contraignantes de la LAT. Comme le relève la cour cantonale (...), le bâtiment de la recourante a progressivement perdu son caractère au gré de ses transformations successives, de sorte que la référence à un plan directeur datant de 1979 n'a plus guère de pertinence.