Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Question 2026-GC-186

Production viticole et développement de l'œnotourisme : les bases légales actuelles sont-elles adaptées ?

Auteurs :	**Bapst Pierre-Alain / Kaltenrieder André**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**20.07.2026**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**20.07.2026**
Réponse du Conseil d'Etat :	**27.10.2026**

I. Question

Dans un objectif de protection du paysage et afin de prévenir la bétonisation du vignoble, la législation actuellement en vigueur interdit tout empiètement sur la zone viticole (ci-après : ZVit).

Si cette approche répond à un objectif légitime de préservation, elle rend aujourd'hui extrêmement difficile, voire impossible, la réalisation ou l'adaptation des infrastructures nécessaires à l'activité vitivinicole.

Qu'il s'agisse de transformer un hangar viticole, d'agrandir une cave ou d'aménager des infrastructures légères destinées à l'œnotourisme, les possibilités d'évolution des exploitations sont fortement limitées, même lorsque les projets sont conçus dans le respect du patrimoine paysager.

Comme dans l'ensemble des secteurs économiques, la viticulture évolue et doit adapter ses outils de production aux nouvelles réalités techniques, économiques et environnementales. A l'image de l'agriculture, les exploitations viticoles sont parfois amenées à agrandir leurs bâtiments ou à en construire de nouveaux afin de garantir leur compétitivité et leur pérennité.

Parallèlement, l'œnotourisme constitue aujourd'hui un véritable levier de développement territorial. En favorisant la découverte des vignobles, des vins et du savoir-faire des vignerons, il met en valeur le patrimoine, les paysages, la gastronomie et la culture des régions viticoles. Il génère des retombées économiques non seulement pour les exploitations viticoles, mais également pour l'ensemble du tissu économique local, notamment la restauration, l'hôtellerie, le commerce, l'artisanat, les producteurs régionaux ainsi que les acteurs culturels et touristiques.

Le développement de cette activité nécessite toutefois la possibilité d'aménager des infrastructures légères, telles que des pergolas, des pavillons, des terrasses couvertes ou de petits espaces d'accueil. Ces installations permettent d'organiser des dégustations, des visites ou des animations directement au cœur du vignoble, tout en s'intégrant harmonieusement dans le paysage et en respectant les caractéristiques du patrimoine viticole.

A l'heure où la filière vitivinicole est confrontée à des défis économiques croissants et doit rechercher de nouvelles sources de valeur ajoutée, il est essentiel de lui permettre d'adapter ses infrastructures de production, de garantir la pérennité des entreprises et de favoriser le développement de l'œnotourisme comme vecteur de diversification des exploitations.

Une évolution du cadre réglementaire, ou de son interprétation, permettrait de mieux concilier la préservation indispensable des paysages viticoles avec les besoins légitimes d'évolution d'une filière agricole essentielle pour le canton. Elle offrirait aux exploitations les moyens de répondre aux défis actuels tout en valorisant durablement le patrimoine viticole et paysager.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quelle est la base légale qui encadre actuellement la construction d'unité de production et de structures légères destinées à l'accueil du public dans les vignobles fribourgeois ?
2. Le Conseil d'Etat estime-t-il que le cadre légal actuel permette un développement équilibré et raisonné des structures de production et de l'œnotourisme dans le canton de Fribourg ?
3. Existe-t-il une marge d'appréciation permettant d'autoriser des constructions intégrées au paysage en zone viticole (ZVit) lorsque celles-ci présentent un intérêt économique, touristique ou patrimonial avéré ?
4. Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'adapter la législation, la réglementation ou les directives cantonales afin de faciliter l'implantation de structures liées à la production viticole et à l'œnotourisme en zone viticole (ZVit) ?
5. Le Conseil d'Etat serait-il disposé à entreprendre des modifications législatives afin de répondre aux besoins de la branche vitivinicole fribourgeoise ?
6. Le Conseil d'Etat considère-t-il que les pratiques actuellement admises dans d'autres cantons pourraient être transposées dans le canton de Fribourg sans compromettre les objectifs de protection du paysage ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Comme le relèvent justement en introduction les dépositaires de la présente question, la législation actuelle protège les surfaces de vignes de (presque) toute construction.

La viticulture est encadrée par le droit fédéral agricole, notamment la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1) et l'ordonnance fédérale du 14 novembre 2007 sur la viticulture et l'importation de vin (ordonnance sur le vin ; RS 916.140). Au niveau cantonal, l'art. 3 de l'ordonnance DIAF du 1er octobre 2009 sur la vigne et le vin (RSF 912.4.111) prévoit que, par zone vinicole, on entend la zone groupant les surfaces propices à la production de vin, au sens de l'ordonnance fédérale sur le vin. Elle est définie par le plan d'affectation des zones au sens de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1).

Les surfaces viticoles inscrites au cadastre viticole bénéficient ainsi d'une protection relevant à la fois du droit agricole et du droit de l'aménagement du territoire. Les zones viticoles appartiennent à la catégorie des zones agricoles conformément à classification fédérale du modèle de géodonnées minimal (MGDM) des plans d'affectation, de sorte que les constructions et installations qui y sont admises sont soumises aux prescriptions de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) et son ordonnance du 28 juin 2000 (OAT, RS 700.1).

Le canton de Fribourg comprend deux régions viticoles, le Vully et Cheyres, comptant au total 120 ha de surfaces plantées en vigne et bénéficiant des appellations d'origine contrôlée (AOC). Une cinquantaine de vignerons cultivent ces surfaces et une vingtaine de caves y vinifient la récolte.

La culture de la vigne destinée à la production de vin est réservée aux surfaces propices à cette culture. Ainsi, toute plantation est soumise à autorisation. Les surfaces plantées en vigne sont enregistrées dans le cadastre de production. Les droits de production sont ensuite délivrés en fonction de ce cadastre.

Le cadastre de production est ensuite pris en compte dans l'aménagement local comme zone vinicole. L'objectif étant de conserver la culture de la vigne, les possibilités de constructions sont ainsi très restreintes et définies dans le règlement de zone (pour la commune de Mont-Vully ce sont uniquement de petites constructions jusqu'à 6 m^2, pour Cheyres, aucune possibilité).

Pour les besoins de la culture de la vigne, le Conseil d'Etat constate que les besoins recensés à ce jour demeurent limités et concernent principalement des extensions ou adaptations à proximité immédiate des infrastructures existantes. Les vignerons sont soit des exploitants agricoles qui disposent d'infrastructures à l'extérieur du vignoble, soit directement les encaveurs qui ont leur centre d'exploitation à l'intérieur de la zone constructible.

Pour les besoins de l'encavage, le canton a connaissance de quelques demandes, soit d'extensions de cave, soit de petits projets oenotouristiques. Les besoins sont cependant limités et sont principalement à proximité des bâtiments existants. Il est constaté que la zone vinicole s'étend souvent jusqu'à la proximité immédiate des bâtiments (respectivement de la zone constructible). Ces surfaces sont actuellement plantées en vignes et donnent droit à des quotas de production. Un propriétaire peut solliciter l'arrachage de vignes et la sortie correspondante du cadastre viticole. Une éventuelle adaptation de l'affectation du sol relève ensuite des procédures de planification applicables. Les droits de production liés aux surfaces concernées sont alors perdus.

Les constructions et installations situées hors de la zone à bâtir sont régies par le droit fédéral, en particulier l'art. 16a LAT ainsi pour celles qui sont conformes à l'affectation de la zone considérée et les art. 24 et suivants LAT pour celles qui ne le sont pas. Le principe fondamental demeure la séparation entre territoires constructibles et non constructibles. Les autorisations sont accordées de manière restrictive et requièrent une conformité à l'affectation de la zone agricole ou une autorisation dérogatoire prévue par le droit fédéral. Hors de la zone à bâtir, le droit fédéral permet, dans des constructions et installations existantes, des travaux de transformation destinés à l'exercice d'activités accessoires non agricoles liées à l'agriculture lorsque celles-ci présentent un lien étroit avec l'exploitation. Ces activités, qui peuvent notamment contribuer à la valorisation des produits agricoles et au développement de l'œnotourisme, doivent toutefois être effectuées dans les bâtiments centraux de l'entreprise agricole et respecter les exigences du droit fédéral de l'aménagement du territoire (art. 24b LAT et 40 OAT).

Au vu de ce qui précède, il appartient aux communes de définir dans leur règlement communal d'urbanisme les constructions et activités qui sont admissibles en zone vinicole, dans le respect du cadre légal restrictif défini par le droit fédéral.

A cet égard, il convient de relever que les modifications du droit fédéral découlant de la deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) sont entrées en vigueur le 1er juillet 2026. Les travaux nécessaires à la mise en œuvre sont en cours au niveau cantonal.

Compte tenu de l'entrée en vigueur récente de ces dispositions, il est toutefois encore trop tôt pour déterminer dans quelle mesure elles pourraient offrir concrètement de nouvelles possibilités pour les activités vitivinicoles ou œnotouristiques.

1. *Quelle est la base légale qui encadre actuellement la construction d'unité de production et de structures légères destinées à l'accueil du public dans les vignobles fribourgeois ?*

La construction d'unités de production et d'infrastructures d'accueil est encadrée par la LAT, l'OAT, la LATeC, les plans d'aménagement local (soit le plan d'affectation des zones et le règlement communal d'urbanisme) ainsi que la législation fédérale et cantonale sur la viticulture. Les constructions nécessaires à l'exploitation doivent en principe être implantées dans les zones appropriées et respecter les restrictions propres à la zone vinicole.

Les unités de production destinée à la production vinicole sont essentiellement situées en zones constructibles. Pour les extensions de ces unités, c'est avant tout au niveau de l'aménagement local que des solutions doivent être trouvées.

Pour des infrastructures légères, situées à l'intérieur du vignoble, seules les constructions existantes (capites ou cabanes), lorsqu'elles sont légalement établies, pourraient éventuellement faire l'objet d'adaptations conformes au droit applicable. La création de nouvelles emprises dans le vignoble n'est en principe pas envisageable.

2. *Le Conseil d'Etat estime-t-il que le cadre légal actuel permette un développement équilibré et raisonné des structures de production et de l'œnotourisme dans le canton de Fribourg ?*

Le Conseil d'Etat estime que les besoins recensés à ce jour demeurent ponctuels et peuvent en principe être examinés dans le cadre des instruments de planification et des procédures existantes.

3. *Existe-t-il une marge d'appréciation permettant d'autoriser des constructions intégrées au paysage en zone viticole (ZVit) lorsque celles-ci présentent un intérêt économique, touristique ou patrimonial avéré ?*

La marge d'appréciation des autorités est limitée. En matière de constructions hors de la zone à bâtir, les possibilités découlent essentiellement du droit fédéral. L'intérêt économique, touristique ou patrimonial d'un projet ne constitue pas à lui seul un motif permettant de déroger aux exigences légales applicables à la zone vinicole. Le Conseil d'Etat constate toutefois que la commune peut demander de sortir des surfaces du cadastre viticole et donc de la zone viticole. Ces surfaces seraient ensuite considérées comme zone agricole avec les possibilités qu'offre cette zone, notamment pour des constructions qui sont nécessaires à la production agricole/viticole et à la mise en valeur des produits.

4. *Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'adapter la législation, la réglementation ou les directives cantonales afin de faciliter l'implantation de structures liées à la production viticole et à l'œnotourisme en zone viticole (ZVit) ?*

Le Conseil d'Etat n'entend pas adapter la législation, sous réserve des besoins d'adaptation découlant des solutions qui seront retenues dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche territoriale prévue par l'art. 18bis LAT. Les autorités cantonales restent à disposition des porteurs de projet et des communes pour aborder les éventuelles situations problématiques.

5. *Le Conseil d'Etat serait-il disposé à entreprendre des modifications législatives afin de répondre aux besoins de la branche vitivinicole fribourgeoise ?*

Au vu du cadre légal fédéral, de la situation actuelle et des besoins recensés, le Conseil d'Etat n'identifie pas en l'état de nécessité de modifier les bases légales en vigueur.

6. *Le Conseil d'Etat considère-t-il que les pratiques actuellement admises dans d'autres cantons pourraient être transposées dans le canton de Fribourg sans compromettre les objectifs de protection du paysage ?*

Les pratiques observées dans d'autres cantons reposent sur les mêmes bases légales fédérales. Leur transposition dépend toutefois du contexte local, de la planification cantonale et communale ainsi que des caractéristiques paysagères propres à chaque région viticole. Le Conseil d'Etat prend néanmoins en considération les nouveautés introduites par la révision LAT 2 entrée en vigueur en 2026, et examinera dans quelle mesure il y a lieu d'utiliser la marge de manœuvre qu'elle offre aux cantons.