



**Direction générale du territoire
et du logement**
Avenue de l'Université 5
1014 Lausanne
www.vd.ch/dgtl

GUIDE POUR LA PLANIFICATION DE PROJETS DE MARAÎCHAGE ET D'HORTICULTURE

Etat de Vaud

Département des institutions et du territoire

Direction générale du territoire et du logement

Novembre 2020 – Version 1bis

TABLE DES MATIÈRES

1	PRÉAMBULE	3
2	QUELLES AFFECTATIONS DU SOL SONT-ELLES APPROPRIÉES ?	4
3	QUELS CRITÈRES S'APPLIQUENT-ILS PAR RAPPORT AUX SURFACES D'ASSOLEMENT ?	7
4	QUELLES STRATÉGIES ADOPTER DANS LE CADRE DE PROJETS CONCRETS ?	9
5	COMMENT TRAITER LES CAS PARTICULIERS ? LE CAS DES CONSTRUCTIONS EXISTANTES	12
6	QUELS LIENS AVEC LA GESTION DES ZONES D'ACTIVITÉS ?	13
7	ANNEXES	17

1 PRÉAMBULE

Le maraîchage et l'horticulture sont aujourd'hui confrontés à différentes problématiques en lien avec l'aménagement du territoire.

Certaines entreprises doivent s'étendre ou renouveler leurs installations, ce qui exige d'identifier l'affectation du sol appropriée pour répondre à ces besoins. Quelques producteurs sont situés dans des zones à bâtir que la pression de l'urbanisation pousse à reconverter en logements ou en activités : cela questionne la pertinence de ces reconversions et, le cas échéant, implique d'identifier des sites pour relocaliser ces entreprises. Se pose également la question des liens éventuels entre ces entreprises et la gestion des zones d'activités, ou encore celle des centres de jardinage¹ qui n'ont pas vocation à se situer en zone agricole.

Les entreprises d'horticulture productrice² ou de maraîchage³ devraient en principe être accueillies en zone agricole spécialisée puisque les méthodes de production sont souvent indépendantes du sol (cultures sous serres ou en pots). Or, la plupart des sites potentiellement favorables à une affectation en zone agricole spécialisée se trouvent sur des surfaces d'assolement (SDA), incompatibles avec ce type d'installations et sur lesquelles les possibilités d'emprise sont très restreintes.

Pour faire face à ces problématiques, la Direction générale du territoire et du logement (DGTL), la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV) et le Service de la promotion économique et de l'innovation (SPEI) ont produit un guide pour la planification de projets maraîchers ou horticoles.

1.1 GROUPE DE TRAVAIL

Le groupe de travail mis en place pour l'élaboration de ce guide se compose des entités suivantes :

Direction générale du territoire et du logement

- Divisions Sites et projets stratégiques, Aménagement communal, Planification cantonale et régionale, Groupe juridique, Hors zones à bâtir

¹ Centre de jardinage ou garden center : surface commerciale destinée à la vente de plantes, de matériel et de produits pour les jardins d'ornement.

² Horticulture productrice : activité horticole destinée à la production de plantes d'ornement et de rendement (floriculture – pépinière – plantes vivaces – pépinière viticole et arboricole).

³ Maraîchage : activité de production de légumes en pleine terre ou sous abri, destinés à l'alimentation humaine.

Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires

- Secteur Structures

Service de la promotion économique et de l'innovation

- Unité Economie régionale

Chef de projet et rédaction

- Jean-Philippe Dind, DGTL

2 QUELLES AFFECTATIONS DU SOL SONT-ELLES APPROPRIÉES ?

2.1 PRINCIPES GÉNÉRAUX

La production maraîchère et horticole implique différentes fonctions, dont une partie est la production directement tributaire du sol. Il s'agit par exemple des légumes ou des pépinières en pleine terre. Mais une grande partie de ces activités ne dépend pas du sol : ce sont notamment les serres fixes, les cultures en containers ainsi que les constructions nécessaires à la préparation, au stockage ou à la vente de produits.

Selon la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), la production en pleine terre est conforme à la zone agricole (art. 16a LAT). C'est aussi le cas pour les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation. D'après l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), il s'agit de développement interne (art. 37 al. 1 OAT) lorsque :

1. la surface de production indépendante du sol n'excède pas 35% de la surface maraîchère ou horticole cultivée ;
2. cette surface n'est pas supérieure à 5000 m².

Ce qui dépasse le cadre admis du développement interne peut être implanté dans une partie de la zone agricole qui, dans le canton de Vaud, se nomme «zone agricole spécialisée» (art. 30 al. 3 LATC).

Pour s'implanter en zone agricole ou en zone agricole spécialisée, il faut aussi que l'exploitation soit reconnue comme entreprise d'horticulture productrice au sens de l'article 7 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR). La reconnaissance du statut de l'exploitation relève de la DGAV (précisions à l'annexe 1).

La production maraîchère ou horticole doit donc être distinguée des entreprises essentiellement actives dans les secteurs de la transformation, de la vente et des services, notamment les centres de jardinage et les activités de jardinier-

paysagiste. Il en découle que les exploitations qui ne peuvent pas prétendre au statut d'entreprise productrice doivent être accueillies en zone à bâtir (art. 15 LAT).

Les affectations du sol appropriées pour les différentes fonctions horticoles, conformément à la directive sur la normalisation des données de l'aménagement du territoire (NORMAT), sont détaillées ci-après.

2.2 HORS DE LA ZONE À BÂTIR

La zone agricole 16 LAT

- Les activités de production maraîchère et horticole **tributaires du sol** (art. 16a LAT et art. 34 al.1 OAT) ; il faut noter que, si les tunnels plastiques non permanents sont considérés comme relevant d'une production tributaire du sol, le Tribunal fédéral est parvenu à la conclusion que les tunnels installés au même endroit toute l'année servaient à une production indépendante du sol⁴.
- L'édification de constructions et d'installations destinées à la production maraîchère et horticole selon un mode de production indépendant du sol – serres sur fondation en béton, cultures en pots, tunnels permanents – est conforme à la zone agricole lorsque ces installations entrent dans le cadre de ce qui est admis au titre du développement interne.
- Sont également conformes à la zone agricole les constructions et installations qui servent à la préparation, au stockage ou à la vente de produits agricoles ou horticoles aux trois conditions cumulatives suivantes (art. 34 al. 2 OAT) :
 1. ces derniers sont produits dans la région et plus de la moitié d'entre eux proviennent de l'exploitation où se trouvent lesdites constructions et installations, ou d'exploitations appartenant à une communauté de production;
 2. la préparation, le stockage ou la vente ne revêt pas un caractère industriel (précisions à l'annexe 1);
 3. l'exploitation où se trouvent lesdites constructions et installations conserve son caractère agricole ou horticole.

Cela implique que les centres de jardinage s'apparentent à des commerces et ne sont pas conformes à la zone agricole.

⁴ «Le rapport nécessaire au sol fait défaut lorsque les plantes demeurent en serre depuis les semis jusqu'à la vente, et cela même si les plantes sont cultivées directement dans le sol naturel de la serre.» (ATF 1C_561/2012 du 4 octobre 2013).

La zone agricole spécialisée 16 LAT

Les constructions et installations qui dépassent ce qui peut être admis au titre du développement interne peuvent être autorisées lorsqu'elles sont implantées en zone agricole spécialisée (art. 30 al. 3 LATC).

La création d'une zone agricole spécialisée nécessite une procédure de planification. C'est la fiche F21 du plan directeur cantonal (PDCn) qui précise les critères de localisation des zones agricoles spécialisées (précisions au chapitre 4).

La zone para-agricole 18 LAT

La zone para-agricole 18 LAT est une « autre zone à l'extérieur des zones à bâtir » (art. 18 LAT et art. 32 al. 2 LATC). Elle est destinée, selon la directive NORMAT, aux activités para-agricoles telles que l'élevage d'animaux par une société non agricole, des serres horticoles ou du maraîchage hors sol gérés par une société non agricole, etc.

Pour être affectée en zone para-agricole, l'activité doit être imposée par sa destination hors de la zone à bâtir. Ainsi, un centre de jardinage ne pourrait pas être accueilli en zone para-agricole parce qu'il ne s'impose pas hors de la zone à bâtir, mais au contraire au sein de la zone à bâtir. Une activité de jardinier-paysagiste ne s'impose pas non plus hors de la zone à bâtir.

Il faut relever que la zone para-agricole ne fait pas partie des projets identifiés dans la mesure F12 du PDCn comme type de projet pouvant potentiellement empiéter sur des SDA, contrairement à la zone agricole spécialisée.

2.3

EN ZONE À BÂTIR

Toutes les installations dont la localisation ne s'impose pas en zone agricole, en zone agricole spécialisée ou en zone para-agricole, doivent être implantées en zone à bâtir. Sont notamment concernées les activités de transformation, de stockage, de vente ou de service qui ne sont pas directement en lien avec la production ou/et qui dépassent ce qui peut être admis en zone agricole au titre du développement interne ou en zone agricole spécialisée. En particulier les centres de jardinage et les activités de jardiniers-paysagistes.

La zone d'activités économiques 15 LAT est la plus appropriée pour ces différentes installations. On peut aussi les envisager en zone mixte 15 LAT, lorsque le règlement des constructions l'autorise et si ces activités sont compatibles avec l'habitat. Des serres en toiture sur des bâtiments d'activités sont aussi possibles pour autant que cela ne soit pas interdit par le règlement.

2.4 TABLEAU RÉSUMÉ

	Zone agricole 16 LAT	Zone agricole spécialisée 16 LAT	Zone d'activités économiques 15 LAT ou zone mixte 15 LAT	Zone para-agricole 18 LAT
Types d'entreprises	Exploitations agricoles selon l'OTerm		Centre de jardinage Jardiniers-paysagistes	Sociétés de productions non agricoles
Usages prévus	Productions maraîchère et horticole tributaires du sol	Constructions nécessaires à la production hors sol au-delà des limites du développement interne (> 5'000 m ² / >35%)	Constructions et installations qui ne s'imposent pas hors de la zone à bâtir	Constructions et installations opérées par une société non agricole dont la localisation hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination
Constructions et installations pour la production	Constructions nécessaires à la production hors sol (serres/pots) dans les limites du développement interne (<5'000 m ² / <35%)	Serres sur fondations Pots Tunnels permanents	Tout type de construction est envisageable	Installations opérées par une société non agricole
Constructions pour la préparation, stockage, vente	Constructions servant à la préparation, au stockage ou à la vente (type vente à la ferme) dans les limites du développement interne	Constructions servant à la préparation, au stockage ou à la vente (type vente à la ferme)	Centres de jardinage Stockage industriel Préparation industrielle	Constructions dont la localisation est imposée par leur destination hors zone à bâtir

3 QUELS CRITÈRES S'APPLIQUENT-ILS PAR RAPPORT AUX SURFACES D'ASSOLEMENT (SDA) ?

3.1 CADRE GÉNÉRAL

Les SDA constituent les terres potentiellement les plus productives pour l'agriculture de par leur situation climatique, leur qualité pédologique, leur superficie, leur forme et leur pente. La protection des SDA a pour objectif le maintien à long terme du potentiel de productivité agricole et la préservation de la fertilité du sol afin de garantir l'approvisionnement de la population. Depuis l'entrée en vigueur de la révision de la LAT en 2014, la protection des SDA a été renforcée.

Les SDA font l'objet d'un Plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA) de la Confédération qui alloue à chaque canton concerné une surface minimale à ga-

rantir à long terme. Dans le canton de Vaud, le contingent à respecter s'élevé à 75'800 ha.

La marge cantonale par rapport à ce contingent est très faible. Il est dès lors très difficile d'autoriser de nouvelles emprises, à plus forte raison pour la production maraîchère et horticole qui nécessite de grandes surfaces.

La mesure F12 du PDCn établit les conditions à remplir pour empiéter sur les SDA.

3.2 QU'EST QUI EST COMPATIBLE AVEC LES SDA ?

Hormis certaines cultures en pleine terre, les possibilités sont très limitées pour que la production maraîchère ou horticole puisse être jugée compatible avec le maintien des sols en qualité SDA.

En effet, selon le PS SDA, les utilisations du sol compatibles avec les SDA sont celles qui garantissent la fertilité du sol à long terme et dont les surfaces peuvent être remises en culture dans un délai de moins d'une année. C'est le cas des cultures en pleine terre⁵, à condition que l'exploitation du sol ne génère pas d'atteintes supplémentaires (physiques, chimiques, biologiques ou de pertes de sol).

Par contre, les cultures et utilisations du sol qui ne remplissent pas ces conditions sont considérées comme des emprises. En ce qui concerne la production maraîchère et horticole, c'est le **cas des bâtiments et installations fixes, des serres et tunnels permanents et même des cultures en pots/containers** qui, pratiquées de manière continue sur de grandes surfaces recouvertes de bâches plastiques ou géotextiles, portent une atteinte durable à la fertilité biologique et physique des sols (absence de cycle organique et de croissance végétale due à l'imperméabilisation et au compactage).

Quelles emprises sur les SDA sont-elles justifiées ? Comment sont-elles répercutées sur les SDA cantonales ?

L'OAT fixe trois conditions cumulatives pour autoriser une emprise sur les SDA. Celle-ci est possible « lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement ». Il doit de plus « être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances ». Au niveau canto-

⁵ Dont les pépinières d'arbres en pleine terre, si la production implique seulement d'aller chercher des arbres de temps en temps (compactations + pertes de sol) : on peut admettre que la fertilité peut être recouvrée en une année s'il ne s'agit que de décompacter et de ramener de la terre pour compenser la motte extraite.

nal, la mesure F12 du PDCn établit les types de projets d'intérêt cantonal pouvant empiéter sur les SDA. Les zones agricoles spécialisées en font partie⁶.

L'utilisation optimale des surfaces doit être documentée dans le rapport qui justifiera le projet. Il s'agit de montrer qu'il n'y a pas de variante ne comportant aucune emprise et que la variante retenue est la plus rationnelle du point de vue de l'emprise globale sur les SDA.

4 QUELLES STRATÉGIES ADOPTER DANS LE CADRE DE PROJETS CONCRETS ?

L'affectation en zone agricole spécialisée est la plus appropriée pour accueillir des surfaces de production maraîchère ou horticole hors sol. Mais, aujourd'hui, cela implique presque toujours une emprise sur des SDA, qui sont réglementées de manière très restrictive. Dans le cadre d'un projet d'affectation d'une nouvelle zone agricole spécialisée prévoyant une emprise sur des SDA, il s'agit par conséquent de :

1. justifier le besoin et étudier de manière approfondie les alternatives à une éventuelle nouvelle emprise sur des SDA ;
2. justifier la localisation de la nouvelle zone agricole spécialisée selon la mesure F21 « Zones agricoles spécialisées » et démontrer l'utilisation rationnelle du sol.

4.1 COMMENT JUSTIFIER LE BESOIN ET ANALYSER LES ALTERNATIVES À UNE ÉVENTUELLE NOUVELLE EMPRISE SUR DES SDA ?

L'absence d'alternatives doit être analysée de manière aussi détaillée et exhaustive que possible, dans un périmètre fonctionnel élargi par rapport aux besoins et contraintes de l'entreprise, à justifier au cas par cas. Il s'agit en particulier de montrer que les alternatives étudiées ne peuvent pas être raisonnablement envisagées parce que les terrains ne sont pas disponibles ou que ces alternatives représenteraient un effort disproportionné pour l'entreprise. La démarche suivante est proposée :

1. Justifier le **besoin** : confirmer que le besoin est nécessaire dans les 15 ans et qu'il est correctement dimensionné. La DGAV se prononce sur la justification des besoins dans le cadre de l'examen préalable (art. 36 LATC). En cas de besoin d'extension d'une entreprise existante, justifier

⁶ Dans la liste des conditions mentionnées par la mesure F12 pour une affectation en zone agricole spécialisée impliquant une emprise sur des SDA, il est mentionné : « Activités dont l'emplacement est imposé par sa destination hors des zones à bâtir : élevage de porcs et de volailles ; maraîchage ». L'horticulture productive n'est aujourd'hui pas indiquée dans cette liste. La fiche F12 est en cours d'adaptation pour intégrer l'horticulture. Lorsque cette adaptation aura été validée par la Confédération, probablement en 2021, des affectations en zone agricole spécialisée dédiées à l'horticulture pourront être approuvées sous l'angle de la mesure F12, sous réserve du respect des autres conditions décrites.

que cette extension ne peut se faire sur des terrains hors SDA déjà exploités par l'entreprise, par exemple en relocalisant en zone agricole 16 LAT la part de la production en pleine terre aujourd'hui réalisée sur ces terrains.

2. Justifier un **besoin de relocalisation**. S'il s'agit d'une relocalisation imposée par une volonté de reconvertir des surfaces de production maraîchère ou horticole en zones de logements ou d'activités, les propriétaires, la commune et l'agglomération concernés doivent confirmer qu'il s'agit d'un projet avéré à court terme et que ces intentions sont prévues dans une planification de rang supérieur (développement d'un site stratégique par exemple).
3. Rechercher des **terrains déjà affectés en zone agricole spécialisée** : ces terrains peuvent être non bâtis ou déjà bâtis mais occupés par des installations qui ne sont plus utilisées (serres désaffectées par exemple). Dans le géoportail cantonal, la couche « Zones d'affectation » du thème « Aménagement » permet de visualiser isolément les zones agricoles spécialisées en vigueur. La non disponibilité éventuelle des terrains doit être attestée par un courrier du propriétaire concerné précisant ses intentions. Un terrain non utilisé durablement conformément à son affectation doit être dézonné.
4. Identifier s'il existe **d'autres terrains disponibles en dehors des SDA**, par exemple des zones à bâtir surdimensionnées destinées à retourner à la zone agricole. Il peut s'agir de zones d'installations (para)publiques, de zones d'activités, de zones d'habitations ou mixtes ou d'autres types de zones comprises dans des zones réservées.
5. Démontrer **l'utilisation optimale du sol** : en ce qui concerne la nouvelle affectation prévue, distinguer ce qui est compatible SDA et pourra être maintenu en zone agricole et en SDA, de ce qui ne l'est pas et nécessitera une affectation en zone agricole spécialisée.

Si le besoin est démontré et que l'analyse des alternatives n'a pas permis d'identifier un secteur adapté dans un périmètre fonctionnel et qui n'empiète pas sur des SDA, **une affectation en zone agricole spécialisée sur les SDA peut être envisagée en ultime recours**, conformément à ce que prévoit la mesure F12 « Surfaces d'assolement (SDA) » du PDCn⁷, et en suivant la démarche indiquée par le mesure F21 « Zones agricoles spécialisées ».

⁷ Il faut relever cependant que du point de vue de la Confédération, l'appartenance des zones agricoles spécialisées à la liste de la mesure F12, si elle constitue un indice, n'exempte pas les autorités de mener une pesée des intérêts qui concrétise explicitement, lors de la procédure d'affectation ou de projet, en quoi le projet répond à un objectif que le canton estime important. Cette concrétisation doit intervenir soit dans le rapport explicatif au sens de l'article 47 OAT, soit dans la décision d'approbation correspondante. Par exemple, c'est le cas si un besoin de relocalisation d'une production maraîchère ou horticole a pour origine un projet de reconversion de ces surfaces en logements ou en activités : il s'agira de démontrer en quoi ces

4.2 COMMENT JUSTIFIER LA LOCALISATION D'UNE NOUVELLE ZONE AGRICOLE SPÉCIALISÉE SELON LA MESURE F21 DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL (PDCN) ?

Comme précisé au chapitre 2, le maraîchage et l'horticulture productrice sont conformes à la zone agricole 16 LAT pour ce qui concerne les activités de production tributaires du sol, et pour les constructions et installations qui servent un mode de production indépendant du sol dans les limites de ce que permet le développement interne, soit au maximum 5000 m² et 35% de la surface.

Pour une nouvelle exploitation, pour une relocalisation ou pour l'extension d'une exploitation dépassant ces limites, les constructions et installations sont à localiser dans une zone agricole spécialisée.

C'est la mesure F21 « Zones agricoles spécialisées » du PDCn qui fixe les conditions pour la localisation de ces zones. Cette mesure définit les secteurs potentiellement propices à l'accueil de zones agricoles spécialisées au travers d'une planification négative, c'est-à-dire par la soustraction des secteurs peu ou pas adaptés parce que concernés par des inventaires de protection du patrimoine naturel et culturel. La carte « zones agricoles spécialisées » du PDCn distingue trois types de territoires : des territoires favorables, des territoires défavorables dans lesquels des zones agricoles spécialisées ne sont autorisées que si des mesures complémentaires sont mises en œuvre, et des territoires d'exclusion.

Il s'agit donc dans un premier temps **d'identifier des territoires potentiellement favorables**. Les inventaires de protection étant basés sur des données qui évoluent, le géoportail permet de visualiser directement [les inventaires contraignants](#), qui définissent les territoires d'exclusion pour une affectation en zone agricole spécialisée. Cette donnée n'est pas exhaustive et ne suffit pas à identifier les territoires favorables. Il appartient encore au porteur de projet de démontrer que le secteur envisagé n'est pas concerné par d'autres inventaires (certains inventaires cantonaux non encore diffusés, inventaires d'alerte selon la mesure E11 du PDCn, secteurs sensibles identifiés au niveau régional ou local).

Pour affecter une nouvelle zone agricole spécialisée, il s'agit de faire un pas de plus, **en identifiant le site le plus approprié au travers d'une démarche de planification positive**. Celle-ci implique d'identifier à l'échelle communale ou intercommunale les secteurs qui :

- sont situés en priorité à proximité d'une zone déjà construite ou constructible, ou d'une construction existante, pour autant que les normes de protection de l'air et du bruit soient respectées ;
- sont situés en priorité sur des terres de moins bonne qualité et l'empiètement sur les SDA et l'imperméabilisation du sol est réduite au minimum ;

- permettent le regroupement des constructions et installations de même nature sur des sites communs ;
- peuvent être mis à disposition des différents intéressés par voie d'amélioration foncière.

4.3 QUELLE EST LA PROCÉDURE À SUIVRE ?

Le plan d'affectation est établi par la municipalité. Avant d'élaborer le plan d'affectation, la municipalité soumet à la DGTL pour examen préliminaire un projet d'intention comprenant la justification des besoins et de la localisation selon les points 4.1 et 4.2 ci-avant, le périmètre ainsi que les objectifs du plan envisagé.

L'analyse des sites les plus favorables pour affecter de nouvelles zones agricoles spécialisées a davantage à être réalisée à l'échelle intercommunale ou régionale, en particulier si l'on prévoit une emprise sur des SDA. Il peut être pertinent de déléguer cette tâche aux organismes de développement économique régionaux ou aux structures de gestion des projets d'agglomération. Une stratégie régionale pour les activités horticoles et maraîchères pourrait par exemple être établie dans le cadre de l'élaboration des stratégies régionales de gestion des zones d'activités (précisions au chapitre 6), ou dans le cadre des études pour un plan directeur régional, ou encore pour elle-même. Le résultat pourrait éventuellement être formalisé dans une planification directrice (art. 16 ss LATC).

5 COMMENT TRAITER LES CAS PARTICULIERS ? LE CAS DES CONSTRUCTIONS EXISTANTES

5.1 COMMENT GÉRER LES BESOINS DE RENOUVELLEMENT DE SERRES ?

Certaines entreprises ont besoin de moderniser ou renouveler leurs serres situées en zone agricole 16LAT. Ces travaux nécessitent une autorisation cantonale.

Lorsque ces travaux s'inscrivent dans ce qui peut être considéré conforme au développement interne, ils peuvent être autorisés dans le cadre d'une demande de permis de construire.

Pour ce qui dépasse le cadre du développement interne, **la planification d'une zone agricole spécialisée est nécessaire.**

Avant tout projet, il est nécessaire de faire une demande préalable à la DGTL (Hors zone à bâtir).

5.2 COMMENT TRAITER LES CAS DE CENTRES DE JARDINAGE SITUÉS EN ZONE AGRICOLE ?

Une petite surface de vente destinée à des produits de l'exploitation peut être autorisée en zone agricole, aux conditions mentionnées par l'article 34 OAT. Par contre, un centre de jardinage proposant un vaste assortiment et nécessitant un nombre de places de parc proportionnel s'impose à l'intérieur de la zone à bâtir, en zone d'activités ou en zone mixte. Il n'est plus conforme à une zone spéciale au sens des articles 32 LATC et 18 LAT dans la mesure où cette activité ne s'impose pas en dehors de la zone à bâtir.

Les centres de jardinage déjà situés en zone agricole ou en zone agricole spécialisée peuvent être maintenus ou agrandis dans une mesure limitée s'ils ont été légalement construits ou transformés avant le 1^{er} janvier 1980.

L'article 37a LAT traite de la problématique des constructions et installations à usage commercial conformes à l'ancien droit, mais affectées dans l'intervalle à la zone agricole. Les conditions sont précisées par l'article 43 OAT. Celui-ci autorise que la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone soit agrandie de 30%, les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptant alors que pour moitié. En dehors du volume bâti existant, un agrandissement excédant 100 m² n'est autorisé que s'il est indispensable au maintien de l'entreprise. La date de référence pour le calcul du potentiel d'agrandissement est le 1^{er} juillet 1972.

Ces possibilités concernent par conséquent uniquement les centres de jardinage qui ont été érigés légalement selon l'ancien droit, qui peuvent se maintenir ou s'agrandir à certaines conditions, mais pas les constructions postérieures au 1^{er} janvier 1980. Dans les autres cas, les agrandissements et les nouvelles constructions à usage commercial doivent être prévues dans la zone à bâtir.

6 QUELS LIENS AVEC LA GESTION DES ZONES D'ACTIVITÉS ?

Plusieurs questions se posent sur la place des entreprises maraîchères et horticoles dans les zones d'activités économiques 15 LAT, en particulier dans le contexte de la mise en œuvre du système de gestion des zones d'activités et de l'élaboration des stratégies régionales pour la gestion des zones d'activités.

6.1 DE MANIÈRE GÉNÉRALE, PEUT-ON ACCUEILLIR DE NOUVELLES ENTREPRISES HORTICOLES EN ZONE D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES 15 LAT ?

En principe, s'agissant d'activités du secteur primaire, les activités de production horticole et maraîchère devraient être localisées en zone agricole ou agricole spécialisée. De plus, ces activités étant très gourmandes en surfaces, elles consomment potentiellement beaucoup de terrain industriel au détriment

d'entreprises du secteur secondaire, ce qui peut être problématique dans les régions soumises à une pénurie de terrains disponibles en zones d'activités.

6.2 DANS QUELS CAS PARTICULIERS POURRAIT-ON ACCUEILLIR DES ACTIVITÉS EN LIEN AVEC LE MARAÎCHAGE OU L'HORTICULTURE DANS DES ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES 15 LAT ?

Dans certains cas particuliers, l'implantation d'activités spécifiques doit être prévue en zone d'activités économiques 15 LAT (ou en zone mixte 15 LAT), notamment :

- les centres de jardinage ;
- les jardiniers-paysagistes dont l'activité n'implique pas ou peu de production de végétaux ;
- la production maraîchère ou horticole en toitures lorsque cela n'est pas interdit par le règlement ;
- certains projets très spécifiques incluant des méthodes industrielles de production, de transformation et de stockage, par exemple dans des halles industrielles.

6.3 PEUT-ON TRAITER LA QUESTION DES ACTIVITÉS HORTICOLES ET MARAÎCHÈRES DANS LES STRATÉGIES RÉGIONALES DE GESTION DES ZONES D'ACTIVITÉS ?

Hormis pour les cas particuliers évoqués ci-dessus, l'horticulture productrice et le maraîchage ont en principe leur place en zone agricole spécialisée 16 LAT et pas en zone d'activités économiques 15 LAT. Cependant, il faut relever qu'il est très problématique aujourd'hui de planifier de nouvelles zones agricoles spécialisées : en effet, pratiquement tous les secteurs favorables au sens de la mesure F21 du PDCn sont localisés sur des SDA. S'agissant d'une activité économique avec des besoins spécifiques, il peut être pertinent d'intégrer cette problématique à une stratégie régionale de gestion des zones d'activités, de façon à préciser les besoins à l'échelle régionale et à identifier les sites les plus adaptés pour de futures extensions.

De plus, on observe dans certaines régions un surdimensionnement des zones d'activités 15 LAT par rapport aux besoins prévisibles pour les quinze prochaines années. Ces secteurs sont affectés en zone à bâtir et ne sont donc pas répertoriés aujourd'hui comme SDA. Étant surdimensionnés, ils devraient en principe retourner à la zone agricole. Mais, **en cas de pénurie de zones agricoles spécialisées à un horizon de 15 ans et lorsque cela se justifie du point de vue de la mesure F21 du PDCn**, ils pourraient également être identifiés dans les stratégies régionales comme pouvant être réaffectés à la zone agricole spécialisée 16 LAT, pour autant que le besoin soit justifié.

Finalement, des serres horticoles ou maraîchères sont aujourd'hui souvent implantées dans des zones d'activités 15 LAT. Dans un contexte de mise en valeur de ces zones, certaines activités horticoles et maraîchères sont obligées de se relocaliser et ont de grosses difficultés à trouver des alternatives hors de la zone à bâtir, du fait de leur incompatibilité avec les SDA. Par conséquent, il peut se justifier d'intégrer la problématique des besoins de relocalisation de ces entreprises aux réflexions menées dans le cadre des stratégies régionales de gestion des zones d'activités.

La démarche générale est identique à celle proposée au chapitre 4 (les aspects particuliers sont traités plus bas) :

1. Justifier les besoins pour des extensions et des relocalisations d'entreprises horticoles et maraîchères à l'horizon de 15 ans.
2. Analyser les réserves en zones agricoles spécialisées 16 LAT : localisations, conformité aux besoins des entreprises, disponibilité. Le cas échéant, prévoir des mesures pour garantir leur disponibilité.
3. Identifier des zones d'activités 15 LAT surdimensionnées à reconverter potentiellement en zones agricoles spécialisées 16 LAT. Il peut s'agir éventuellement d'autres zones à bâtir surdimensionnées.
4. Parmi ces zones à bâtir surdimensionnées, identifier les secteurs les plus favorables à une affectation en zone agricole spécialisée 16 LAT, selon la méthodologie de la mesure F21 du PDCn. S'assurer notamment que ces secteurs ne sont pas soumis à des inventaires avec effet contraignant ou effet d'alerte.
5. Eventuellement, proposer le redimensionnement ou la suppression de zones agricoles spécialisées 16 LAT surdimensionnées ou inadéquates.

6.4 COMMENT TRAITER LE CAS DES ENTREPRISES HORTICOLES ET MARAÎCHÈRES LOCALISÉES EN ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES 15 LAT ?

L'affectation doit être conforme à l'usage prévu à l'horizon de 15 ans. Dès lors, si l'entreprise prévoit la poursuite de son activité, les surfaces concernées doivent être réaffectées à la zone agricole spécialisée 16 LAT, par exemple lors de la révision du plan d'affectation communal. Dans ce cas, l'affectation en zone d'activités économiques 15 LAT ne peut pas être maintenue parce qu'il y a un risque que des projets d'entreprises artisanales ou industrielles conformes au règlement s'implantent en lieu et place de l'activité horticole et génèrent des nuisances qui n'ont pas été anticipées et qui nuisent à l'ensemble du secteur.

A l'inverse, si une entreprise souhaite interrompre son activité dans un délai inférieur à 15 ans, ou s'il y a une volonté de délocaliser la production pour développer la zone d'activités, l'affectation peut être maintenue en zone d'activités

15 LAT et les surfaces identifiées comme des réserves potentielles de zones d'activités.

6.5 COMMENT TRAITER LE CAS DE RECONVERSIONS – PAR EXEMPLE EN ZONES DE LOGEMENTS – DE ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES 15 LAT OCCUPÉES PAR DES ENTREPRISES HORTICOLES OU MARAÎCHÈRE ?

L'approche préconisée est la même que pour toute reconversion d'une zone d'activités 15 LAT. Il s'agit de justifier le besoin pour la reconversion et de garantir la relocalisation de l'entreprise horticole ou maraîchère. De plus, la reconversion peut impliquer une emprise indirecte sur les SDA pour la relocalisation de l'entreprise en question. Dans ce cas, la reconversion ainsi que la relocalisation doivent répondre aux critères d'une emprise sur les SDA :

- importance cantonale du projet de reconversion ;
- absence d'alternatives à la relocalisation sur des SDA identifiées pour l'entreprise horticole ou maraîchère ;
- utilisation rationnelle du sol pour les deux projets.

6.6 COMMENT GÉRER UN BESOIN D'EXTENSION D'UNE ENTREPRISE MARAÎCHÈRE OU HORTICOLE SITUÉE EN ZONE D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES 15 LAT ?

- Si l'extension concerne essentiellement de la production maraîchère ou horticole : en zone agricole spécialisée, sauf pour la part éventuelle qui est compatible SDA et qui peut s'implanter en zone agricole ;
- Pour les fonctions spécifiques évoquées plus haut : en zone d'activités 15 LAT ;
- Dans le cas où un lien fonctionnel étroit existe avec l'entreprise existante : en contiguïté ou à proximité de la zone d'activités existante.

7 ANNEXES

7.1 ANNEXE 1 : PRÉCISIONS TECHNIQUES

A. Modes de production hors sol / tributaire du sol

Hors-sol :

a) La production est réputée indépendante du sol s'il n'y a pas de lien suffisamment étroit avec le sol (art. 37 al. 1 et 2 OAT).

b) Le fait que des variétés ne peuvent pas être cultivées sans tunnels est décisif pour considérer la production comme indépendante du sol (besoin de serres climatisées par exemple) (ATF 1C_561/2012).

c) Le fait que les plantes sont enracinées dans le sol naturel et cultivées sans apport de solutions nutritives ne permet pas de conclure à une dépendance du sol (ATF 1C_561/2012).

d) Les surfaces de tous les bâtiments et installations ayant un rapport fonctionnel direct avec la production indépendante du sol (p. ex. locaux réservés aux citernes ou à la chaufferie de serres) doivent être prises en considération par rapport à la notion de développement interne (dans les 35% et 5'000 m²).

Tributaire du sol :

a) L'exploitation est réputée tributaire du sol lorsque les végétaux sont cultivés en pleine terre, que les cultures soient à l'air libre ou sous serres (art. 37 al.2 OAT).

b) Pour la culture de plantes sous serres en pot ou hors-sol, l'exploitation est aussi jugée tributaire du sol si les plantes sont ensuite transférées en pleine terre (ATF 120 Ib 271).

B. Installations conformes à la zone agricole

Conformité à la zone agricole pour les surfaces de préparation, stockage et vente :

Les règles sont précisées à l'article 34 OAT.

La conformité est vérifiée sur la base de l'analyse du budget d'exploitation/résultats comptables pour définir la part de produits provenant de l'exploitation elle-même (min. 50%) et la part de vente de produit agricole/horticole de la région. Jugée au cas par cas dans le cadre du préavis de la DGAV adressé à la DGTL (Hors zone à bâtir).

C. Effet de la LDFR sur une exploitation située en zone d'activités

Soumission à la LDFR

a) Si l'entier de l'entreprise horticole ou maraîchère se situe en zone à bâtir 15 LAT (bâtiment et terres), l'immeuble n'est pas soumis à la LDFR (art.2 al. 1 let. a et b LDFR).

b) Si l'exploitation est partiellement en zone à bâtir 15 LAT (centre d'exploitation en zone à bâtir et terres en zone agricole) :

- Commentaire sur la LDFR 2004 art. 2 n°22 p.68 : Les bâtiments et installations qui sont situés dans la zone à bâtir et font partie d'une entreprise agricole sont également soumis aux dispositions de la LDFR. N'est cependant concerné que le centre d'exploitation avec les bâtiments (...) nécessaires à l'exploitation d'une entreprise LDFR, dont les terres sont situées en dehors de la zone à bâtir.
- Commentaire sur la LDFR 2004 art. 2 n°23 p.68 : aux bâtiments s'ajoute une aire environnante appropriée (circulations, potager, éventuellement aire de sortie pour les animaux).
- Une mention de dés/non-assujettissement peut être inscrite au RF (sur les immeubles en zone à bâtir) lors de la cessation de l'activité de l'entreprise, sous réserve que l'immeuble en question n'ait plus de vocation agricole après le départ de l'entreprise et plus d'utilité agricole.

Vente d'un immeuble soumis à la LDFR

Voir le texte complet sous [LDFR - Titre 2 Restrictions de droit privé dans les rapports juridiques concernant les entreprises et les immeubles agricoles.](#)

Définition d'une entreprise agricole/horticole (art. 7 LDFR)

¹ Par entreprise agricole, on entend une unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et qui exige, dans les conditions d'exploitation usuelles dans le pays, au moins une unité de main-d'œuvre standard (UMOS)⁸. Le Conseil fédéral fixe, conformément au droit agraire, les facteurs et les valeurs servant au calcul de l'unité de main-d'œuvre standard.

2 Aux mêmes conditions, les entreprises d'horticulture productrice ou de maraîchage sont assimilées à des entreprises agricoles

⁸ Note : Dans le canton de Vaud, la limite de 1 UMOS a été abaissée par décret du Grand Conseil du 11 décembre 2018 à 0.6 UMOS pendant deux ans. Prolongeable par arrêté du Conseil d'Etat au 31 décembre 2022.

7.2 ANNEXE 2 : LISTE DES ABRÉVIATIONS

DGAV	Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires
DGTL	Direction générale du territoire et du logement
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LATC	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions
LDFR	Loi fédérale sur le droit foncier rural
NORMAT	Normalisation des données de l'aménagement du territoire
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire
OTerm	Ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation
PDCn	Plan directeur cantonal
PS SDA	Plan sectoriel sur les surfaces d'assolement
SDA	Surfaces d'assolement
SPEI	Service de la promotion économique et de l'innovation