



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 046-2022
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2022.RRGR.59

Déposée le : 07.03.2022

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) (porte-parole)
Leuenberger (Bannwil, UDC)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 924/2022 du 7 septembre 2022
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption sous forme de postulat**

Libéralisation de la pratique rigide en matière d'autorisation pour les places de stationnement privées en faveur des camping-cars

Le Conseil-exécutif est chargé d'élaborer une base légale pour que les propriétaires foncières et propriétaires fonciers puissent mettre à disposition, par le biais d'une procédure d'autorisation simple, des places de stationnements pour camping-cars sur des terrains existants et adaptés situés hors des zones à bâtir. Cette base légale doit respecter les paramètres suivants :

- Un maximum de quatre places pour camping-cars peuvent être autorisées à proximité immédiate des bâtiments d'exploitation.
- Après l'octroi d'une autorisation générale, l'exploitation de ces quatre places (au maximum) doit être possible sans autorisation spécifique durant 365 jours.
- Afin d'éviter les locations permanentes, la durée de stationnement pour un camping-car est limitée à quatre jours.
- Les détails (taxes, évacuation des déchets et des eaux usées et le cas échéant taxes de séjour) doivent être réglés dans l'ordonnance ou dans les règlements correspondants des communes concernées.

Développement :

Les places de stationnement pour camping-cars constituent un besoin croissant, car le tourisme dans ce domaine est en plein essor en Europe. Pour nombre de régions de villégiature, les touristes en camping-cars sont devenus un facteur économique important. Lorsque l'infrastructure est à la hauteur, ce domaine offre un nouveau potentiel au tourisme. Dans de nombreuses régions d'Allemagne, de France, d'Italie, etc., les places de stationnement pour camping-cars sont devenues une évidence. Ces places ne doivent pas être confondues avec les campings : l'in-

l'infrastructure des places pour camping-cars est en générale bien plus basique et se limite souvent à la place de stationnement et aux raccordements pour l'eau fraîche, l'eau usée et l'électricité. La disponibilité de places de stationnement surveillées permettrait de mettre un terme à la prolifération du camping sauvage. Dans le canton de Berne, il n'existe que très peu de places de ce genre, alors même que la demande est extrêmement élevée. Les chances qu'offrirait une telle initiative pour la promotion du tourisme local apparaissent de manière particulièrement évidente par les temps qui courent, vu la situation difficile dans laquelle se trouve le tourisme bernois. Le canton de Lucerne a d'ailleurs d'ores et déjà introduit une réglementation analogue à celle proposée par la présente motion.

Actuellement, les places de stationnement situées en zone agricole n'obtiennent d'autorisation de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) que lorsque l'exploitation agricole a annoncé une activité annexe et déposé un programme d'exploitation détaillé. Ainsi, il n'est pas possible d'accorder une autorisation à une ancienne exploitation agricole qui a affermé ses terres, dont les exploitants sont à la retraite et qui aurait assez de place sans modification du bâti – alors même que ces personnes, qui ont passé toute leur vie à travailler dans cette ferme, seraient très heureuses d'avoir quelques contacts avec des touristes en camping-car et un tout petit revenu accessoire. Les exploitations agricoles avec un point de vente directe ou une offre d'hébergement sur la paille peuvent obtenir une autorisation, mais pas celles qui n'ont pas de point de vente ou d'autre activité agrotouristique. Pour de nombreuses personnes, cela relève de l'arbitraire.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif connaît l'importance du camping pour le tourisme, de même que celle des problèmes causés par sa pratique sauvage. Des places de stationnement pour les véhicules automobiles de camping ne sauraient être prévues, tout particulièrement hors de la zone à bâtir, sans égard aucun pour les prescriptions légales de la Confédération. La construction hors de la zone à bâtir est régie de manière exhaustive à l'échelon fédéral : les cantons ne peuvent pas édicter leurs propres règles pour les terrains situés hors de la zone à bâtir.

D'après l'article 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans permis de construire. Est considéré comme une construction ou installation tout aménagement créé artificiellement, destiné à durer, fixé au sol et susceptible d'avoir une incidence sur l'affectation de celui-ci, telle qu'une modification sensible de l'espace extérieur, une sollicitation importante des équipements techniques ou une atteinte à l'environnement. Le caractère obligatoire du permis de construire doit permettre à l'autorité de veiller en amont des travaux à ce que la réalisation d'une construction ou d'une installation, ou le projet de transformation (eu égard aux conséquences spatiales) concorde avec le plan d'affectation et les autres dispositions légales applicables. Conformément à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, les projets doivent être soumis à la procédure d'octroi du permis de construire lorsque les travaux sont significatifs. C'est le cas si la réalisation du projet entraîne, selon le cours ordinaire des choses, des conséquences telles qu'il est dans l'intérêt public ou du voisinage qu'un contrôle préalable soit effectué. Sont aussi notamment concernés les simples changements d'affectation qui n'impliquent pas de travaux de construction (ATF 139 II 134, c. 5.2). Les petits projets ne sont pas soumis à l'octroi du permis de construire au sens de l'article 22, alinéa 1 LAT s'ils sont de faible ampleur et qu'ils n'affectent ni les intérêts publics ni les intérêts du voisinage. Le type et la sensibilité de l'environnement dans lequel s'inscrit le projet constituent les facteurs déterminant si une petite construction doit être soumise au régime du permis de construire.

L'article 22, alinéa 1 LAT est une prescription minimale, applicable directement. D'une part, les cantons peuvent prévoir des exigences plus strictes et rendre obligatoire un permis de construire pour d'autres projets. D'autre part, ils peuvent exclure de cette obligation les petites constructions et installations qui n'ont pas de répercussions notables sur le territoire, l'équipement ou l'environnement. Toutefois, le droit cantonal ne doit pas exempter du régime du permis de construire ce qui y est soumis en vertu de l'article 22, alinéa 1 LAT.

Les auteurs de la motion exigent une modification de la législation afin qu'elle prévoie une procédure d'autorisation simple pour l'exploitation d'un nombre maximal de quatre places qui pourraient être disponibles pendant au plus 365 jours par an et servir durant quatre jours au plus au stationnement d'un même camping-car. Compte tenu du droit fédéral (et de l'article 7 du décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire [DPC ; RSB 725.1]), l'utilisation de plusieurs places de stationnement ne peut se faire sans procédure d'octroi du permis de construire, car elle seule permet de garantir que les éventuels intérêts contraires soient reconnus et pris en considération. Il convient en particulier d'examiner les répercussions sur l'environnement (bruit, nature et paysage) et l'équipement ainsi que de préserver les intérêts du voisinage (droit d'être entendu). Ces éléments sont d'autant plus importants que les places de stationnement pour les camping-cars se situent hors de la zone à bâtir. L'affectation durable de terrains à des fins de camping contredit fondamentalement le but de la séparation entre les zones à bâtir et les zones non constructibles et requiert dans la zone agricole une dérogation conformément au droit fédéral. L'octroi d'une dérogation au sens des articles 24 ss LAT implique nécessairement qu'une procédure ordinaire d'octroi du permis de construire soit menée afin qu'il y ait une pesée de tous les intérêts en présence, comme il se doit, étant donné qu'un permis de construire pour des constructions et installations situées hors de la zone à bâtir touche toujours des intérêts publics importants. Une procédure simplifiée contrevient au droit fédéral.

Le Conseil-exécutif rappelle que, pour les projets de places de stationnement pour camping-cars hors de la zone à bâtir, le droit fédéral prévoit les trois possibilités qui suivent.

- Article 24b, alinéa 1 LAT : activité accessoire non agricole lorsque la survie de l'entreprise agricole dépend d'un revenu complémentaire
- Article 24b, alinéa 1^{bis} LAT : activité accessoire non agricole étroitement liée à l'entreprise agricole
- Article 37a LAT : constructions et installations à usage commercial non conformes à l'affectation de la zone

Une fois délivrées sur la base des dispositions légales susmentionnées, les autorisations ne sont pas limitées dans le temps. Elles sont valables aussi longtemps que les conditions sont remplies. Aucun nouveau permis n'est donc nécessaire après l'octroi d'une autorisation générale.

Les auteurs de la motion ont affirmé que le canton de Lucerne avait déjà introduit une réglementation analogue à celle proposée. Ce n'est pas le cas. Selon les réponses obtenues du canton de Lucerne, la création d'une offre et l'utilisation durable en découlant de places pour les tentes et les camping-cars sont soumises à autorisation. La mise à disposition de places de stationnement, proposées principalement hors de la zone à bâtir, suppose une dérogation au sens de l'article 24b, alinéa 1^{bis} LAT (activité accessoire non agricole étroitement liée à l'entreprise agricole). Bien qu'il existe une procédure simplifiée d'octroi du permis de construire dans le canton de Lucerne, elle n'est pas applicable dans le cas des places de stationnement situées en zone agricole, puisqu'une dérogation au sens des articles 24 ss LAT est nécessaire et qu'il faut donc obligatoirement qu'une procédure ordinaire soit menée en application du droit fédéral.

Le 26 octobre 2020, un postulat a été déposé dans le canton de Lucerne, qui demandait la création d'une base légale régissant les places privées de stationnement pour les camping-cars¹. Elle devait plus précisément permettre aux communes et aux propriétaires terriens de mettre à la disposition des conductrices et conducteurs de camping-car une place de stationnement hors de la zone d'habitation pour leur véhicule après une procédure d'autorisation simplifiée. Les députées et députés ont suivi la proposition de leur gouvernement le 21 juin 2021 et l'assurance d'une modification concernant le camping dans la zone à bâtir a été donnée. Il n'a par contre pas été possible de renoncer à la procédure ordinaire d'octroi du permis de construire pour les projets hors de la zone à bâtir compte tenu des prescriptions fédérales d'ordre supérieur. Le canton de Lucerne n'a donc aucunement introduit une nouvelle réglementation applicable hors de la zone à bâtir.

Le canton de Lucerne prévoit, à certaines conditions, la possibilité d'aménager une (seule) place de stationnement pour un camping-car en dehors de la zone à bâtir sans permis de construire. Sur ce modèle, la mise à disposition d'une place de stationnement pour camping-car dans la zone agricole est dès à présent possible dans le canton de Berne sans être assujettie au régime du permis de construire aux conditions cumulatives suivantes :

- une seule place de stationnement,
- dans l'enceinte de l'exploitation existante,
- aucune construction ni installation supplémentaires,
- utilisation limitée à 30 jours par saison d'été,
- offre proposée par une entreprise agricole,
- contrôle incombant à la commune en sa qualité d'autorité de police des constructions.

La saison d'été s'étend du 1^{er} mai au 31 octobre, conformément à l'article 11, alinéa 1 de l'ordonnance du 19 octobre 2005 sur le développement du tourisme (ODT ; RSB 935.211.1). La période d'utilisation doit être limitée à l'été car le stationnement d'un véhicule durant la saison d'hiver supposerait des exigences accrues concernant le terrain utilisé, notamment pour ce qui a trait à l'infrastructure, au raccordement aux réseaux d'électricité et d'eau ainsi qu'à la consolidation de la place de stationnement.

Comme expliqué précédemment, le canton ne peut pas édicter ses propres bases légales concernant les constructions hors de la zone à bâtir ; une procédure ordinaire d'octroi du permis de construire doit toujours être appliquée. Compte tenu des circonstances, le Conseil-exécutif juge indispensable de soumettre à un examen approfondi la possibilité d'assouplir davantage la nouvelle pratique permettant la mise à disposition de places de stationnement sans permis de construire. Il y a par exemple lieu de déterminer combien de places pourraient être proposées, et pour quelle durée, avant qu'il n'y ait de répercussions notables sur le territoire, l'équipement ou l'environnement, de sorte qu'elles pourraient être exemptées du régime du permis de construire.

Au cours du printemps et de l'été 2021, différentes conférences régionales et régions d'aménagement ont pris contact avec le Conseil-exécutif et ont exigé que des solutions pragmatiques réalisables à court et moyen termes soient trouvées pour gérer au mieux la demande accrue de places de stationnement pour les camping-cars. Vu le large soutien au niveau régional, la conseillère d'État Evi Allemann a demandé au Directoire des préfectures de porter les questions liées au stationnement de ces véhicules devant un groupe de travail comprenant l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) et des personnes représentant les régions afin qu'une réflexion approfondie ait lieu et que de possibles stratégies soient discutées. Ce groupe de tra-

¹ Postulat 396 Keller du canton de Lucerne.

vail rédige actuellement une communication ISCB. Son but est de présenter une vue d'ensemble claire du cadre légal en vigueur dans le canton de Berne et, dans la mesure du possible, des moyens pouvant être mis en œuvre de façon pragmatique pour freiner la pratique non souhaitée du camping sauvage.

Dans le cadre de la rédaction de l'ISCB, d'autres possibles assouplissements sont examinés.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la motion sous forme de postulat.

Destinataire

– Grand Conseil