



Directoire des préfectures
Scheibenstrasse 3
3600 Thun

Le 24 mars 2023

Pour tout renseignement:

Secrétariat générale des préfectures du canton de Berne
geschaeftsstelle.rsta@be.ch

Destinataires:

- Communes municipales et communes mixtes
- Préfectures
- Divers abonnés
- Bureaux d'aménagistes, FSU, ACB

Information

Conditions et marge de manœuvre pour l'autorisation de places de stationnement en faveur de camping-cars

Au cours des dernières années, le nombre de camping-cars immatriculés en Suisse a sensiblement augmenté, ce qui a engendré une forte hausse de la demande de places de stationnement pour ce type de véhicule en dehors des terrains de camping. Faute de telles places, la pratique du camping sauvage est montée en flèche, un phénomène qui ne se limite pas aux régions touristiques du canton de Berne. Les camping-cars sont parfois stationnés en des lieux entièrement inappropriés, tels que des réserves naturelles, et cette pratique illégale entraîne son lot de conséquences indésirables (présence de déchets ou de matières fécales, etc.). Étant donné que les places de stationnement pour camping-cars officielles en dehors des terrains de camping manquent dans presque toutes les régions du canton, les adeptes du camping-car se rabattent sur des emplacements n'ayant pas fait l'objet d'un permis de construire et se révèlent inadéquats au vu de la législation sur l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, bien qu'ils soient publiés sur nombre de plateformes dédiées au camping.

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. En outre, lors de sa session d'hiver 2022, le Grand Conseil a adopté sous forme de postulat la motion 046/2022 Krähenbühl « Libéralisation de la pratique rigide en matière d'autorisation pour les places de stationnement privées en faveur des camping-cars » du 7 mars 2022. Sur la base des travaux d'un groupe de travail régional panaché chargé de la question des places de stationnement pour camping-cars et suite au mandat du Grand Conseil demandant que soient examinées d'autres possibilités de libéralisation dans le cadre de l'élaboration d'une information ISCB, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) ainsi que le Directoire des préfectures ont élaboré conjointement la présente information ISCB.

1. Régime du permis de construire

Aux termes de l'article 22, alinéa 1 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)¹, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il faut entendre par « constructions et installations » au sens de la LAT « tous les aménagements durables créés par la main de l'homme, qui sont fixés au sol et qui ont une incidence sur son affectation, soit qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit qu'ils aient des effets sur l'équipement ou qu'ils soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Les constructions mobilières fixées au sol pour une certaine durée sont aussi comprises dans cette définition »². Conformément au droit fédéral, l'article 1a, alinéa 2 de la loi sur les constructions³ prévoit que même un changement d'affectation de bâtiments, d'installations et d'aménagements est soumis à l'octroi d'un permis de construire. Les changements d'affectation ne nécessitant pas de travaux de transformation sont exemptés du régime du permis de construire uniquement si la nouvelle affectation est en accord avec l'utilisation autorisée dans la zone en question, si le changement s'avère de très peu d'importance du point de vue de ses conséquences sur l'environnement, la desserte, l'aménagement du territoire, etc. et qu'il n'a pas d'incidence sur la sécurité en matière d'incendies⁴.

Aux termes de l'article 6, alinéa 1, lettre *n* DPC⁵, le dépôt, sur des lieux de stationnement, de mobile homes, de caravanes ou de bateaux isolés, pendant la morte-saison, n'est pas soumis à l'octroi d'un permis de construire. L'on peut en déduire *a contrario* que le fait de camper ou de passer une nuit dans un camping-car, un camper van, etc. n'est pas automatiquement exempté du régime du permis de construire même s'il est en accord avec l'utilisation autorisée dans la zone en question. Le changement d'affectation permanent ou périodique d'un bien-fonds (à des fins commerciales) pour qu'il serve de place de stationnement pour camping-cars a une incidence non négligeable sur l'espace et l'environnement même si aucune transformation n'est entreprise. Il existe par conséquent un intérêt du public ou du voisinage à ce que la conformité du projet aux prescriptions de droit public applicables soit examinée en amont, dans le cadre d'une procédure d'octroi du permis de construire⁶. Par conséquent, à l'exception des cas non soumis à autorisation mentionnés ci-après, l'utilisation d'un bien-fonds (ou d'une partie de celui-ci) pour passer la nuit dans un camping-car ou un autre véhicule assimilable ou un changement d'affectation à cette fin sont en règle générale soumis à l'octroi du permis de construire.

2. Exemption du régime du permis de construire

2.1 Dans la zone à bâtir

Étant donné que l'installation ou l'exploitation (organisée) de places de stationnement pour camping-cars sont en principe soumises à autorisation (cf. ch. 1 ci-dessus), la marge de manœuvre des autorités communales et cantonales pour trouver des « solutions pragmatiques » en dehors de toute procédure d'octroi du permis de construire est très réduite. Outre le dépôt de camping-cars lorsqu'ils ne sont pas en service sur des places ayant fait l'objet d'une autorisation, une possibilité mentionnée ci-dessus, la mise à disposition pour des haltes de courte durée (pas d'utilisation permanente) de places sur un petit parking (1 à 2 places) privé (ayant fait l'objet d'une autorisation) ne disposant pas d'infrastructure particulière est également possible, à condition que le stationnement n'ait lieu que de manière sporadique. La même règle s'applique aux nuitées occasionnelles en camping-car, fourgon aménagé, etc. sur un terrain

¹ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT ; RS 700)

² ATF 119 Ib 222, ATF 139 II 134

³ Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0)

⁴ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, volume I, 5^e édition 2020, note 1 ad article 1a LC avec des renvois à la jurisprudence

⁵ Décret du 22 mars 1994 sur la procédure d'octroi du permis de construire (décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire, DPC ; RSB 725.1)

⁶ ATF 119 Ib 222, c. 3.

privé (p. ex. s'il s'agit d'amis ou de connaissances). Dès que la mise à disposition d'un bien-fonds comme place de stationnement pour camping-cars a lieu de manière réitérée ou régulière et s'adresse à un ensemble indéterminé de personnes, il devient obligatoire de déposer une demande de permis de construire. Par exemple, lors d'une utilisation temporaire exceptionnelle ou, éventuellement, saisonnière d'une place de stationnement disposant d'un revêtement dur à un endroit conforme au droit de l'aménagement et de la protection de l'environnement, il incombe à l'autorité communale de police des constructions compétente d'examiner au cas par cas s'il est justifié de tolérer une telle situation sans exiger l'obtention d'une autorisation. Outre l'emplacement, ce sont l'ampleur du projet (nombre de places, infrastructure) et la durée de l'offre qui seront déterminants lors de l'examen effectué. Les prescriptions concernant les réclames dans l'espace routier⁷ s'appliquent aux panneaux annonçant l'existence d'une telle offre.

2.2 En dehors de la zone à bâtir (zone agricole)

La mise à disposition de places de stationnement pour camping-cars en dehors de la zone à bâtir exige en principe l'obtention d'un permis de construire assorti d'une dérogation pour la construction hors de la zone à bâtir (cf. ch. 4 ci-dessous). Les cantons 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. De telles répercussions semblent improbables lorsque les conditions ci-dessous sont réunies, ce qui permet de ne pas exiger l'obtention d'une autorisation dans ces cas-là.

Lorsque les conditions cumulatives suivantes sont remplies, la mise à disposition d'une seule place de stationnement dans la zone agricole n'est pas soumise au permis de construire :

- une seule place de stationnement,
- dans l'enceinte de l'exploitation existante,
- aucune construction ni installation supplémentaires,
- utilisation limitée à la saison d'été (1^{er} mai au 31 octobre),
- offre proposée par une entreprise agricole.

En outre, il n'est pas nécessaire d'obtenir une autorisation, lorsque, aux conditions cumulatives ci-dessus, trois places au plus destinées à des camping-cars sont proposées pendant deux saisons au maximum. Au bout de deux saisons, l'obtention d'un permis de construire assorti d'une dérogation pour la construction hors de la zone à bâtir (cf. ch. 4 ci-dessous) est obligatoire.

3. Conditions déterminant l'octroi d'un permis dans la zone à bâtir

La Confédération prévoit dans la loi sur l'aménagement du territoire qu'un permis de construire ne peut être délivré que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone⁸ et que le terrain est équipé⁹. Le droit fédéral, le droit cantonal (et le droit communal) peuvent poser d'autres conditions¹⁰.

La conformité à l'affectation de la zone de places de stationnement pour camping-cars doit être évaluée au cas par cas à la lumière des prescriptions applicables. Dans les zones exclusivement destinées à l'habitation et dans les zones d'activités, la mise à disposition de telles places à des fins commerciales ne saurait être considérée comme étant conforme à l'affectation. Dans les zones à affectation mixte (p.

⁷ Cf. article 6a DPC ainsi que l'aide de travail de l'Office des ponts et chaussées de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne « Réclames dans l'espace routier » (état au 1^{er} mai 2022)

⁸ Article 22, alinéa 2, lettre a LAT

⁹ Article 22, alinéa 2, lettre b LAT

¹⁰ Article 22, alinéa 3 LAT ; article 2 LC

ex. zone destinée à l'habitation incluant des entreprises moyennement gênantes), dans les zones affectées à des besoins publics ainsi que dans les zones destinées aux installations de sport et de loisirs, il convient de ne pas partir du principe que de telles places ne sont pas conformes à l'affectation, mais d'examiner cette question de manière approfondie. Lorsque les dispositions applicables permettent de garer un camping-car sur un bien-fonds et que les conditions sont réunies pour l'octroi d'un permis de construire, ce sont les places de stationnement (publiques ou privées) existantes qui se prêtent tout naturellement à une telle utilisation, étant donné qu'aucune transformation n'est nécessaire en dehors de l'installation d'une infrastructure minimale.

En ce qui concerne l'équipement, un accès adéquat est exigé tout comme des possibilités de raccordement aux réseaux de distribution d'eau et d'électricité ainsi qu'au réseau d'évacuation des eaux usées adaptées au projet. À tout le moins, l'accès à des installations sanitaires et à des équipements d'élimination des déchets doit être garanti. En fonction de l'emplacement, il convient de s'assurer que les prescriptions de droit public concernant les dangers naturels, la protection contre le bruit, la protection des eaux, la protection du sol, la protection de la nature et du paysage, la forêt, etc. sont observées.

4. Conditions déterminant l'octroi d'un permis hors de la zone à bâtir

L'utilisation d'un bien-fonds comme place de stationnement pour camping-cars hors de la zone à bâtir n'est pas conforme à l'affectation de la zone. Elle n'est donc pas compatible avec l'octroi d'un permis de construire mais nécessite une dérogation au sens des articles 24 ss LAT. Une dérogation pour activité accessoire non agricole étroitement liée à l'entreprise agricole, prévue aux articles 24b, alinéa 1^{bis} LAT et 40, alinéa 3 OAT¹¹, peut être envisagée au premier chef parmi les exceptions énumérées dans la LAT¹². Il convient en outre d'examiner si une dérogation peut être délivrée en vertu des articles 24b, alinéa 1 LAT et 40, alinéa 2 OAT pour une activité accessoire non agricole lorsqu'une entreprise agricole ne peut subsister sans un revenu complémentaire. Les conditions présidant à l'octroi de telles dérogations sont les suivantes :

- il doit s'agir d'une entreprise agricole au sens de l'article 7 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR)¹³ comptant au moins une unité de main-d'œuvre standard ou d'une entreprise agricole au sens de l'article 5, lettre a LDFR comptant 0,6 unité de main-d'œuvre standard dans les régions de montagne ou 0,85 unité de main-d'œuvre standard en plaine ;
- l'activité accessoire ne peut être exercée que par l'exploitante ou l'exploitant de l'entreprise agricole ;
- l'activité accessoire doit satisfaire aux mêmes exigences qu'une exploitation dans la zone à bâtir ;
- l'activité accessoire est effectuée dans les bâtiments centraux de l'entreprise agricole et forme avec cette dernière une unité. Le caractère agricole de la ferme reste inchangé ;
- l'activité accessoire est conçue de telle façon que l'exploitation de l'entreprise agricole n'est pas entravée et reste assurée ;
- dans certains cas, une autorisation relevant du domaine de l'hôtellerie et de la restauration est nécessaire (petits bars).

En cas d'application de l'article 24b, alinéa 1 LAT, la preuve que la survie de l'exploitation dépend d'un revenu complémentaire doit être apportée au moyen d'un concept de gestion.

En cas d'application de l'article 24b, alinéa 1^{bis} LAT, la preuve que l'activité accessoire est étroitement liée à l'entreprise agricole doit être apportée au moyen d'un concept de gestion.

¹¹ Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1)

¹² Entrent en ligne de compte, par exemple, l'article 24 LAT (implantation imposée par la destination), l'article 24b LAT (activités accessoires non agricoles qui ne sont pas étroitement liées à l'entreprise agricole), l'article 24c LAT (constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone) ainsi que l'article 37a LAT (constructions et installations à usage commercial sises hors zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone).

¹³ Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11)

Lorsqu'une dérogation au sens de l'article 24b, alinéa 1 ou 1^{bis} LAT est octroyée, l'activité accessoire non agricole doit faire l'objet d'une mention au registre foncier. Cette activité fait partie de l'entreprise agricole et est soumise à l'interdiction de partage matériel et de morcellement au sens des articles 58 ss LDFR. L'autorisation concernant l'activité accessoire non agricole devient caduque dès que les conditions d'octroi ne sont plus remplies¹⁴.

L'implantation d'une place de stationnement pour camping-cars n'étant pas, pas même partiellement, imposée par la destination, un tel projet ne peut faire l'objet d'une dérogation au sens de l'article 24 LAT, contrairement, par exemple, à un restaurant de montagne.

Des établissements d'hébergement déjà implantés hors de la zone à bâtir peuvent-ils proposer des places de stationnement pour camping-cars ? Une dérogation en vertu des articles 37a LAT et 43 OAT peut être octroyée à certaines conditions restrictives. Les exigences cumulatives suivantes s'appliquent :

- il s'agit d'un établissement d'hébergement exploité selon l'ancien droit au sens de l'article 37a LAT ;
- l'établissement présente un potentiel d'agrandissement au sens de l'article 37a LAT ;
- l'établissement continue d'être exploité ;
- le territoire et l'environnement ne subissent aucun nouvel impact important.

Les bénéficiaires de l'un des trois types de dérogation décrits ci-dessus doivent en outre respecter les dispositions de l'article 43a OAT.

Lorsque aucune dérogation prévue par le droit de l'aménagement ne peut être octroyée en faveur de places de stationnement pour camping-cars en dehors de la zone à bâtir, il convient de créer les bases légales nécessaires (p. ex. sous la forme d'un plan de quartier à vocation touristique) – dans la mesure où le droit de l'aménagement le permet – avant de pouvoir délivrer un permis de construire¹⁵.

5. Changement d'affectation ou adaptation des dispositions applicables à une zone au sein de la zone à bâtir

Lorsque l'interprétation des dispositions applicables à une zone à bâtir existante force à conclure que l'installation d'une place de stationnement pour camping-cars n'est pas conforme à l'affectation, il reste la possibilité, dans les zones mixtes, les zones affectées à des besoins publics ainsi que les zones destinées aux installations de sport et de loisirs, d'adapter les prescriptions applicables de manière à ce que de telles places puissent y être autorisées. Un changement d'affectation ou une adaptation du règlement applicable à une zone exigent soit une procédure ordinaire d'édiction des plans selon les articles 58 ss LC soit une procédure applicable pour les modifications mineures de plans d'affectation au sens de l'article 122, alinéa 7 de l'ordonnance sur les constructions¹⁶, en fonction de l'ampleur du changement envisagé.

6. Création ou agrandissement d'une zone à bâtir en faveur de places de stationnement pour camping-cars

Il est encore plus exigeant et plus complexe de satisfaire aux conditions relevant du droit de l'aménagement nécessaires à la création d'une nouvelle zone à bâtir dont l'affectation permettrait l'installation de places de stationnement pour camping-cars (p. ex. zone de camping ou zone destinée aux installations

¹⁴ Cf. aussi le Bulletin n° 25 du 1^{er} octobre 2020 du Service des constructions de l'OACOT ainsi que le mémento A6 de l'OACOT « Activités accessoires non agricoles (étroitement liées à l'entreprise agricole) ».

¹⁵ Cf. Guide pour l'aménagement local de l'OACOT « Activités touristiques dans les plans d'affectation » de décembre 2020.

¹⁶ Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC ; RSB 721.1)

de sport et de loisirs). Une telle zone doit être facilement accessible depuis le réseau des routes principales, sa surface ne doit pas être trop petite et son emplacement doit être attractif. D'autres solutions doivent être examinées lors de l'évaluation du site, en particulier l'extension ou la transformation de terrains de camping ou de parkings situés dans les zones réservées à la détente. Les très petites zones à bâtir sont à proscrire afin que soit respecté le principe de concentration en matière d'aménagement, ce qui rend pratiquement impossible la définition de nouvelles zones à bâtir en pleine nature en raison de l'importance accordée à la protection des surfaces agricoles utiles¹⁷. L'établissement d'une zone destinée aux installations de sport et de loisirs sur des surfaces d'assolement est exclu¹⁸. Pour qu'une évaluation du site puisse avoir lieu, la zone prévue doit tout d'abord être inscrite dans un plan directeur régional, puis dans les plans d'affectation communaux (réglementation fondamentale en matière de construction ou plan de quartier) dans le cadre d'une procédure ordinaire d'édiction des plans au sens des articles 58 ss LC. La procédure d'octroi du permis de construire ne peut être entamée qu'une fois les nouvelles bases légales entrées en vigueur. La délivrance du permis dépend ensuite de l'observation des autres conditions applicables.

7. Compétences en matière de police des constructions

En leur qualité d'autorité de police des constructions, les communes sont compétentes pour prendre des mesures contre le camping sauvage, que ce soit d'office ou sur dénonciation¹⁹. Elles exercent leur mission sous la surveillance de la préfète ou du préfet²⁰. Etant donné que le droit régissant la construction, l'aménagement et la protection de l'environnement ne permet de répondre qu'imparfaitement ou avec un décalage temporel considérable à la demande de places de stationnement pour camping-cars, qui semble devoir croître davantage ces prochaines années, il paraît opportun, malgré l'existence d'un intérêt public à l'endiguement du camping sauvage, de réserver l'intervention des ressources humaines limitées des autorités de police des constructions aux cas graves (camping en forêt, dans une zone de protection des rives au sens de la LRLR²¹, dans une zone riveraine protégée au sens des articles 36a LEaux et 41a ss OEaux ainsi que dans les zones protégées en vertu du droit communal, cantonal ou fédéral). Dans ce contexte, la garantie de l'égalité de traitement avec les auteurs d'autres délits relevant de la police des constructions représente un véritable défi. En cas de dénonciation, les autorités communales de police des constructions sont tenues d'agir en application de l'article 46 LC.

¹⁷ Article 8a LC ; articles 11 ss OC

¹⁸ Article 8b LC

¹⁹ Articles 45 ss LC

²⁰ Articles 45, alinéa 1 et 48 LC

²¹ Loi du 6 juin 1982 sur les rives des lacs et des rivières (LRLR; RSB 704.1)