

GRAND CONSEIL NEUCHÂTELOIS – INTERPELLATION

À compléter par le secrétariat général du Grand Conseil lors de la réception du document déposé	Date	Heure	Numéro	Département(s)
	20.05.2022	11h45	22.167	DDTE
Annule et remplace				

Auteur(s) : Céline Barrelet

Titre : Nouvelles aires d'accueil pour les camping-cars : comment garantir la protection de la nature et la salubrité publique ?

Contenu :

Le Conseil d'État a publié le 11 mai dernier un arrêté sur l'accueil de caravanes et véhicules habitables. L'entrée en vigueur est agendée au 1^{er} juin prochain. Or, cet arrêté suscite quelques questionnements. Nous remercions par avance le Conseil d'État pour ses réponses.

- De quelle manière est vérifiée la préservation des sols (propriétés physiques, chimiques et biologiques) face aux risques de tassement et de pollution (hydrocarbures, eaux usées, eaux de vaisselle, notamment) ?
- Le Conseil d'État peut-il nous éclairer sur la proportionnalité de la dérogation au règlement d'exécution de la loi sur les constructions, à l'arrêté concernant le camping et le caravanning sur le domaine public ou privé, à la Loi fédérale et à l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT et OAT) (aptitude, nécessité, exigibilité raisonnable de la dérogation au regard des normes légales) ?
- De quelle manière le canton soutiendra-t-il les communes dans leur nouvelle tâche d'autorisation des emplacements de caravanes et d'autres véhicules habitables, notamment pour le contrôle du respect des zones de protection ? Les communes ont-elles été consultées en amont de l'arrivée de ces nouvelles tâches ?
- D'autres instances, par exemple la commission Nature-tourisme-loisirs et sport, ont-elles été consultées ? Si oui, quelles sont leurs positions ? Si non, pourquoi ?
- Comment le Conseil d'État prévoit-il de contrôler la mise en œuvre de son arrêté en regard de l'article 40 OAT ?
- Comment la limite fixée du nombre de places sur un terrain naturel ou un terrain dur va-t-elle être contrôlée ?

Développement :

Le 12 mai dernier, le Conseil d'État annonçait la pérennisation du régime transitoire d'accueil des camping-caristes pour cet été. À l'origine, ces mesures transitoires visaient à canaliser un tant soit peu les vacanciers venus en nombre chez nous suite à la fermeture des frontières ; elles étaient donc tout à fait compréhensibles. Or, nous sommes à présent globalement sortis de la situation extraordinaire. Il ne fait donc pas sens de vouloir conserver ces mesures transitoires. Nous nous permettons donc de questionner le Conseil d'État sur son approche dans ce dossier.

En effet, les milieux naturels et agricoles ainsi que les sols risquent fortement d'être mis à contribution si un tel régime dérogatoire devait se répéter année après année. De plus, une telle pratique semble difficilement conciliable avec les principes généraux de l'aménagement du territoire, notamment avec le principe constitutionnel de distinction claire entre zone à bâtir et zone non constructible. Finalement, ce régime semble particulièrement difficilement conciliable avec les normes encadrant l'agritourisme. En effet, les explications relatives à la révision de l'OAT du 4 juillet 2007 soulignent que « l'existence d'un lien étroit avec l'entreprise agricole ne sera pas reconnue pour les activités accessoires qui, même directement ou indirectement liées à l'agriculture, ne dépendent pas nécessairement de l'existence d'une entreprise agricole. » EspaceSuisse, dans sa dernière revue, précise que « mettre à disposition une place de stationnement pour camping-cars n'est en règle générale pas une offre agrotouristique, la place en elle-même ne dépendant pas de la présence d'une exploitation agricole. Pour cette raison, le lien étroit à l'exploitation agricole manque ».

Souhait d'une réponse écrite : OUI

Demande d'urgence : OUI

Auteur ou premier signataire : prénom, nom (obligatoire) :

Céline Barrelet

Autres signataires (prénom, nom) :	Autres signataires suite (prénom, nom) :	Autres signataires suite (prénom, nom) :
Adriana Ioset	Monique Erard	Diane Skartsounis
Cloé Dutoit	Fanny Gretillat	Sarah Blum
Niel Smith	Armin Kapetanovic	Manon Roux
Christine Ammann Tschopp	Patrick Erard	

Réponse écrite du Conseil d'État, transmise aux membres du Grand Conseil le 26 octobre 2022

Pour commencer, il faut préciser que les risques liés à la présence de véhicules habitables, ou de camping-car, sont minces car limités par certaines dispositions restrictives de l'arrêté du Conseil d'État (ACE), en particulier celle qui concerne la limitation à 5 véhicules sur les surfaces naturelles ; celle qui précise que l'offre doit répondre à des haltes courtes, soit 1 à 3 nuits ; celle qui restreint l'offre à deux mois estivaux et celles qui empêchent l'installation dans des zones de protections.

Ensuite, différentes instances, les communes et des services de l'État dont des représentants sont sur le terrain, peuvent procéder à des contrôles de conformité. Enfin, les sites qui devraient être réactivés d'année en année feront l'objet d'une attention particulière afin d'assurer que la nature du sol et sa préservation soient assurées.

Le canton a par ailleurs mis en place une base de données cartographique, via le SITN, qui permet à divers services, tels que la Police neuchâteloise (PONE) ou le service de l'aménagement du territoire (SCAT), de se renseigner sur l'emplacement des aires estivales annoncées par les communes ou de contrôler leur conformité au regard des règles de planification. Cette couche cartographique est mise à jour automatiquement durant la période concernée, soit juillet et août.

En matière de construction, le principe veut que toute construction soit soumise à l'octroi d'une autorisation. La teneur de l'article 22 LAT prévoit qu'aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'obligation d'obtenir une autorisation de construire est une restriction de droit public de la propriété au sens de l'article 36, alinéa 1, Cst. NE. Elle doit reposer sur une base légale, être d'intérêt public et répondre au principe de proportionnalité. La base légale est créée pour l'ensemble de la Suisse par l'article 22 LAT. L'intérêt public consiste dans le contrôle de la conformité du projet de construction avec le droit applicable, la proportionnalité résulte du fait que l'on considère un contrôle préalable plus adéquat que la démolition de construction dont l'illégalité est constatée après coup. Le Tribunal fédéral établit comme suit la limite entre exemption et obligation d'obtenir une autorisation : « *Un projet est considéré comme suffisamment significatif pour être soumis à une procédure d'autorisation de construire si la réalisation ou la modification de la construction ou de l'installation entraîne, selon le cours ordinaire des choses, des conséquences telles qu'il est dans l'intérêt public ou des voisins qu'un contrôle préalable soit effectué* ». D'une manière générale, il s'agit d'installation créée de la main de l'homme, ayant une influence sur l'affectation du sol, une modification sensible de l'espace extérieur, un effet sur l'équipement et une atteinte à l'environnement.

Dans le cadre de l'arrêté, une autorisation qui s'inscrit dans le cadre de l'article 22 LAT est octroyée par la commune. À l'instar des sanctions de minime importance, cette autorisation est dispensée d'enquête. La dispense d'enquête est généralement prévue pour les projets qui ne lèsent pas ou ne peuvent objectivement léser des tiers. Vu l'absence de travaux et la durée des autorisations, au maximum 60 jours, il a été admis que ceci est le cas.

Vu que les places sont soit en dur soit sur terrain naturel, il n'y a aucune construction effectivement réalisée par la main de l'homme, vu que l'arrêté offre des garde-fou en matière environnemental, vu que l'affectation du sol n'est que temporairement modifiée, il a été admis qu'une autorisation simplifiée est suffisante. À noter que l'autorisation simplifiée n'est pas la procédure la plus simple, les cantons connaissent également la procédure d'annonce ou l'installation est souvent annoncée après-coup, procédure à laquelle il a été renoncé dans le cas présent. Nous avons tenu à ce que les communes puissent se prononcer de manière anticipée.

Un guide a été élaboré afin de soutenir les communes dans cet exercice. Il détaille leur rôle (délivrance d'autorisation, annonce au canton, contrôle) et précise les informations à requérir afin de garantir l'exhaustivité des informations de chaque aire estivale pour la base de données cartographique. Tourisme neuchâtelois a pour rôle de soutenir les communes en cas de besoin et les services de l'État restent à disposition pour les cas de figure qui impliqueraient des doutes.

L'ensemble des communes neuchâteloises a par ailleurs été consulté du 23 février au 24 mars 2022. Sur les 16 retours reçus (sur 27 communes), 12 étaient favorables ou sans objection et 4 favorables sur le principe tout en étant réservées concernant les charges dévolues aux communes. Il s'agissait en particulier de la recommandation de procéder à des contrôles quotidiens qui figurait dans le guide d'application.

Précisons encore que la mise en œuvre des dispositions liées à l'arrêté du Conseil d'État est en premier lieu conditionnée à l'accord de la commune dont le territoire est concerné. Chaque commune est donc libre de refuser toute installation d'aires estivales sur son territoire.

Non, la commission Nature, tourisme, loisirs et sports (NTLS) n'a pas été consultée car tous les services techniques de l'État concernés par le dossier ont été entendus (SFFN, SPCH, SAGR, SGRF, SCAV, SJEN, PONE et le NECO). L'avis de Tourisme neuchâtelois (Tn) a également été sollicité.

Nous comprenons bien votre référence à l'agritourisme. Néanmoins, nous n'avons pas jugé pertinent de conditionner la création de place d'accueil à la présence d'une exploitation agricole, bien que ceci sera vraisemblablement le cas. Ainsi l'article 40 OAT n'est pas examiné. Nous avons bien pris note de l'avis émis par EspaceSuisse, avis qui n'engage qu'elle. Pour notre part, nous relevons que l'idée de la promotion des circuits courts devrait permettre d'admettre un lien entre des places d'accueil à proximité d'une ferme et l'exploitation de la ferme. Dans tous les cas de figure, pour deux mois, il n'est pas proportionnel d'envisager de contrôler ceci.

Comme dit, c'est avant tout la commune qui porte la responsabilité de contrôler la conformité des installations qui se trouvent sur son territoire. Néanmoins, différents services de l'État, parmi lesquels la PONE, ont accès aux données règlementaires et cartographiques ce qui permet aux patrouilles de déterminer rapidement si l'initiateur d'une aire estivale devait être en infraction des dispositions de l'ACE.