

RESORPTION du Camping-caravaning sur parcelles privatives

Une démarche inédite à Sarzeau

Dossier établi en octobre 2017

- CONTEXTE GENERAL ET TECHNIQUE
- CONTEXTE SOCIOLOGIQUE
- CONTEXTE JURIDIQUE
- CONTEXTE HISTORIQUE - CHRONOLOGIE
- CONCERTATION
- RESULTATS 2016 : chiffres estimatifs toujours en évolution

CONTEXTE GENERAL ET TECHNIQUE

L'espace agricole et naturel de la commune de Sarzeau est caractérisé par plus de 700 parcelles privatives dévolues au camping-caravaning en méconnaissance des règles du Plan Local d'Urbanisme.

Une obligation réglementaire de rechercher une solution à la question des campeurs-caravaniers s'est imposée à la commune dans le cadre de l'arrêté préfectoral instituant l'aménagement foncier : l'article 5 de l'arrêté préfectoral du 24 novembre 1997 relatif à l'aménagement foncier indique que: «**des terrains de camping privés mitent l'espace rural: afin de répondre à la réglementation sanitaire et pour réduire leur impact dans le paysage, la commission s'engage à rechercher des secteurs plus adaptés à ce type d'usage**».

L'Etat, la commune de Sarzeau, les associations de campeurs-caravaniers, des riverains de zones potentielles de repli et des exploitants agricoles ont ainsi œuvré le début des années 2000 pour trouver les solutions nécessaires à l'objectif fixé.

Le Préfet du Morbihan s'est engagé par courrier (du 25 mai 2012) à soutenir cette démarche inédite. Le département du Morbihan, le conservatoire du littoral, la SAFER et la chambre d'agriculture soutiennent également et accompagnent la commune dans cette procédure.

4 OBJECTIFS :

1. **Faire appliquer la réglementation** sur le territoire communal
2. **Proposer aux caravaniers un cadre légal** pour faire perdurer leur mode de vacances
3. **Pérenniser l'accueil du camping-caravaning** dans de bonnes conditions, pour les caravaniers eux-mêmes et pour l'environnement
4. **Reconquérir des espaces dédiés aux espaces naturels et à l'agriculture (plus de 25 hectares)**

4 SOLUTIONS :

- **Le « repli »** : autoriser la pratique du camping-caravaning sur parcelle privative dans des zones de repli réglementaires au PLU (7 identifiées)
- **La « tolérance »** : permettre une cession à la commune de la parcelle campée (0.50€/m²) en échange d'une tolérance temporaire à camper sur la parcelle d'origine (sauf exceptions) jusqu'au 15 septembre 2030.
- **La demande d'acquisition** de la parcelle campée par la commune (parcelles dans les zones naturelles, agricoles et dans les zones de repli)
- **La « non-adhésion »** : les propriétaires conservent la propriété de leur parcelle mais ne peuvent plus y exercer une activité de camping conformément à la réglementation.

CONTEXTE SOCIOLOGIQUE :

Dans les années 1960-1970, la pratique de camping-caravaning sur parcelles privatives est en plein essor. En effet, le temps consacré aux loisirs dans la vie des français ne cesse d'augmenter et se traduit pour les communes littorales, par une demande croissante de terrains de loisirs pour y passer les vacances.

A cette époque, certains agriculteurs ou autres propriétaires fonciers ont vu l'opportunité de vendre leurs parcelles à un prix supérieur à leur valeur réelle. Ces acquisitions dispersées sur le territoire se sont donc faites au détriment de l'agriculture et en faveur d'une population à revenu modeste. Pour certains campeurs, l'achat de ces parcelles a été un investissement important. Ces possibilités d'achat de terrains naturels ou agricoles, bien qu'inconstructibles, a permis aux campeurs n'ayant pas les revenus suffisants pour acheter une maison secondaire, d'acquérir une parcelle à moindre coût et souvent à proximité du littoral. La pratique du camping-caravaning sur parcelles privatives joue alors un rôle social en offrant la possibilité aux plus modestes d'accéder au littoral.

Lors de leurs achats, les acquéreurs sont des salariés qui pour 40% d'entre eux possèdent une résidence principale à moins de 2h de route. Ils occupent leur terrain en famille de façon régulière lors des vacances scolaires et les week-ends. Ces parcelles de camping-caravaning sont devenues des lieux chargés de souvenirs pour plusieurs générations d'une même famille.

Ils peuvent faire évoluer leur habitat ou les aménagements de leur choix au fur et à mesure de leurs moyens financiers. Les types d'habitats choisis par les campeurs sont essentiellement des caravanes, des mobil-homes et des camping-cars associés à des cabanons.

En premier lieu, ce sont ces aménagements qui ont posé problème car il y a un réel paradoxe chez ces pratiquants : partant d'un désir de liberté, d'évasion, d'un goût pour la nature, ces acquéreurs se sont finalement fixés et ont rendu leur habitat de plus en plus urbain et pérenne. Ces propriétaires

sont, aujourd'hui, souvent à la retraite et la durée d'occupation de leur terrain s'est allongée (bien au-delà des 3 mois réglementaires qui pouvaient être tolérés sur certains secteurs auparavant).

Alors que les politiques et les réglementations environnementales évoluent et se précisent, les impacts environnementaux de cette pratique sont les plus remarquables. Parmi eux, on peut citer la dégradation des paysages (mitage, personnalisation des parcelles, défrichement, installations diverses d'habitat, de clôtures et de haies) et les pollutions générées (assainissement et déchets). Il se pose aussi le problème de la gestion des risques naturels induits : incendie, érosion, inondation...

CONTEXTE JURIDIQUE

L'appropriation de l'espace par des propriétaires privés (intérêt individuel – droit privé) contraire à la volonté de préserver les espaces naturels, agricoles et les paysages littoraux (intérêt général – droit public) ont amené les pouvoirs publics à réagir en légiférant régulièrement en vue d'une résorption de ces pratiques. En 1976, la loi de protection de la nature montre les prémices. La directive d'aménagement national du 25 août 1979, dite « directive d'Ornano », relative à la protection et à l'aménagement du littoral, puis plus tard, la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dite loi « littoral » (1986) en sont la démonstration.

Depuis la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) des années 2000, d'autres lois mènent une lutte incessante contre l'étalement urbain et le mitage du territoire : la loi « Engagement National pour l'Environnement » (ENE) en 2010, avec les recommandations Grenelle I et II et la loi Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové (ALUR) en 2014.

Le premier document d'urbanisme à réglementer ces pratiques, au niveau communal, est le Plan d'Occupation des Sols (POS) remplacé plus tard par le Plan Local d'Urbanisme (PLU). Ces derniers réglementent les usages sur le territoire en fonction d'un zonage. Le premier POS de Sarzeau datant de 1979, interdisait déjà le camping-caravaning sur parcelles privatives.

La police municipale constate les infractions sur les bases réglementaires suivantes :

Constations d'infraction aux règles d'urbanisme :

Aux termes de l'article L. 480-4 du Code de l'urbanisme : « *Le fait d'exécuter des travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5 en méconnaissance des obligations imposées par les titres Ier à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable est puni d'une amende comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit, dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6000 euros par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L. 430-2, soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 euros. En cas de récidive, outre la peine d'amende ainsi définie un emprisonnement de six mois pourra être prononcé (...)* ».

Sanction face à une construction illégale/ à une pratique de camping-caravaning illégale

La réalisation de travaux sans autorisation constitue une infraction pénale. A ce titre, le délai de prescription est de 3 ans à compter de l'achèvement des travaux.

Le Maire, en sa qualité d'officier de police judiciaire est tenu de faire constater l'infraction en dressant un procès-verbal et d'en transmettre une copie sans délai au Procureur de la République. Ces procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire.

Le Maire ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation. En effet, il appartient au Procureur de la République d'apprécier la suite à donner, conformément aux dispositions des articles 40 et suivant du Code de procédure pénale.

Une amende, une peine d'emprisonnement et une action en démolition peuvent être requis.

Toutefois, une action est également possible au titre de la sanction civile : c'est-à-dire dans le cadre d'une action en démolition ou de mise en conformité. La procédure est la même : constatation par la police municipale et transmission au procureur de la République.

Ce délai de prescription est alors étendu à 10 ans (art. 2270-1 Code civil) à compter de la manifestation du dommage ou de son aggravation : d'où la nécessité d'établir un procès-verbal constatant l'infraction.

Constations d'infraction en matière de camping en zone illégale :

En application des articles R.111-41 à R 111-46 du code de l'urbanisme, les résidences mobiles de loisirs peuvent être implantées dans les Parcs Résidentiels de Loisirs (PRL); les terrains de camping et les villages de vacances.

L'installation des caravanes, quelle qu'en soit la durée, est interdite dans les secteurs où est prohibée la pratique du camping (R.111-33 code urbanisme), soit :

- sur les rives de la mer et dans les sites inscrits ;
- dans les sites classés ou en instance de classement ;
- dans les secteurs sauvegardés, dans le champ de visibilité des édifices classés au titre des monuments historiques et des parcs et jardins classés ou inscrits et ayant fait l'objet d'un périmètre de protection ainsi que dans les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ou, lorsqu'elles subsistent, dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ;
- dans un rayon de 200 mètres autour des points d'eau captée pour la consommation.

D'après l'article R111-34, la pratique du camping en dehors de terrains aménagés peut être interdite dans certaines zones : par arrêté du maire et par le plan local d'urbanisme (PLU) (c'est le cas sur la commune de Sarzeau), ou par le document d'urbanisme en tenant lieu.

Dans le cas d'espèce, les aménagements sont installés sur des parcelles non destinées au camping-caravaning, puisque : prohibé par le règlement du PLU, sur des parcelles non aménagées à cet effet, généralement situées en zone proche du rivage et parfois situé en site protégé (site inscrit, classé, périmètre monument historique)

La police municipale effectue des constats réguliers des activités de camping-caravaning sur la commune. Après une longue phase de concertation qui perdure, les premières verbalisations, sauf installations nouvelles, débutent à partir de l'été 2017.

CONTEXTE HISTORIQUE - CHRONOLOGIE

18 décembre 1995 : Délibération du Conseil municipal du approuvant à l'unanimité le lancement de l'opération d'aménagement foncier.

24 novembre 1997 : arrêté préfectoral en date du ordonnant les opérations d'aménagement foncier :

Extrait de l'arrêté préfectoral concernant le camping-caravanage :

« Des terrains de camping privés mitent l'espace rural : afin de répondre à la réglementation sanitaire et pour réduire leur impact dans le paysage, la commission s'engage à rechercher des secteurs plus adaptés à ce type d'usage ».

2004 : mise en place d'une commission spécifique composée d'élus, de représentants de campeurs-caravaniers, d'agriculteurs

2005 : Projet de mise en place de zones de repli sous la précédente municipalité dans le cadre des opérations d'aménagement foncier, avec un protocole (ci-joint) signé en par 247 campeurs-caravaniers

2006 : Décision de la Commission Communale d'Aménagement Foncier (procès-verbal du 04 juillet 2006 ci-joint) décidant de suspendre le reclassement des campeurs-caravaniers pour avancer sur

l'objectif agricole. Les caravaniers continuent leur activité sur leurs terrains respectifs tandis que l'aménagement foncier a la charge d'identifier des zones de repli et de les attribuer au compte de la commune

2009 : Recherche de terrains pouvant accueillir une zone de repli en accord avec la réglementation et notamment la loi littoral

2010 - 2013 : Les zones de repli identifiées doivent être aptes à la pratique du camping-caravaning. Modification du PLU et approbation le 30 septembre 2013

5 avril 2011 : Arrêté préfectoral de clôture des opérations d'aménagement foncier

Été 2012 : phase de recensement et d'inventaire des parcelles campées: constitution d'un dossier pour chaque parcelle (environ 700): photo, relevé cadastral, plan...). Actualisation des données de l'aménagement foncier.

25 mai 2012 : courrier de M. le Préfet du Morbihan soutenant la démarche de repli des campeurs-caravaniers à Sarzeau.

2013 : Approbation du PLU

Janvier 2014 : envoi de 1080 questionnaires à l'ensemble des propriétaires et indivisaires afin de compléter notre connaissance de leur situation individuelle et leur choix à travers les propositions de repli, tolérance et « non-adhésion ». Phase d'échanges et de concertation avec les campeurs

2015 : envoi de protocoles d'accord précisant les démarches de repli et de tolérance pour signature et engagement des propriétaires dans la démarche (validés par délibération n°2015-125 du Conseil Municipal le 28 septembre 2015)

2017 : concrétisation de la démarche :

- signature des actes de tolérance,
- achat des parcelles des propriétaires campeurs demandeurs et des parcelles dans les zones de repli pour assurer leur maîtrise foncière afin de permettre l'aménagement par la commune.

2018 : ouverture pour l'été de deux zones de repli ou « Parcs résidentiels de loisirs » à St-Jacques et Penvins

CONCERTATION

16 réunions de concertation en 8 ans du comité de pilotage (association des campeurs, élus, agriculteurs, riverains de zones de repli, préfecture) :

2009

12/05: Explications sur la démarche de reclassement des campeurs-caravaniers dans des zones de repli et étude des zones de repli retenues ou proposées

02/06: Travail sur les critères de choix des zones

24/08: Les zones de repli et les protocoles

08/10: Visite des sites des zones de repli potentielles

2010

17/11: Etude du protocole d'accord et des zones de repli

2011

13/04: Etude du protocole d'accord et du cas particulier de la pointe de Becudo

12/09: Révision du protocole d'accord pour la relocalisation du camping caravaning

21/11: Nature des zones de repli et équipements qui pourraient y être autorisés

2012

08/10: Présentation de l'inventaire des campeurs- caravaniers, le protocole d'accord, les zones de repli et la réglementation du PLU, le planning de mise en œuvre du repli

09/11: Les zones de repli, les modalités d'échange, le dispositif alternatif de tolérance, le questionnaire d'enquête

2012/2013

- Inventaire de toutes les parcelles de camping-caravaning privatives et constitution de 711 dossiers complets par parcelle (plans, photos, fiche cadastrale...)
- Etude des zones de repli dans le cadre de la mise en œuvre du PLU

- Réunions de concertation en interne en lien avec l'avocat de la commune.

2014

Envoi de 1080 questionnaires aux campeurs-caravaniers, concertation avec les caravaniers, suivi et étude des résultats

07/06/2014: réunion avec un collectif de campeurs

2015

21/01: présentation des résultats du questionnaire au groupe de travail

18/02: Réunion technique interne avec un notaire et l'avocat de la commune

03/08: réunion publique pour les campeurs : présentation de l'avancée de la démarche et des protocoles

2016

23/06: réunion copil, résultats et analyses suite à l'envoi des protocoles

2017

23/03: réunion copil, l'avancée de la démarche, la tolérance et l'ouverture de deux zones de repli à Saint-Jacques et le Feunteunio

Chaque année, en juillet et août, Monsieur le Maire assiste aux deux assemblées générales de l'Association des Propriétaires Campeurs sur Terrains Privés

Diffusion des informations sur le site internet

<http://www.sarzeau.fr/listes/repli-du-camping-caravaning-sur-parcelles-privatives/>

RESULTATS 2016 : chiffres estimatifs toujours en évolution

721 parcelles inventoriées

696 comptes propriétaires

1237 indivisaires

153 « Repli »

160 « Tolérance »

66 cessions liées à la démarche

344 « non –adhésions » ou parcelles dites « non concernées » (*activité de camping est obsolète*)

13 parcelles supposées « biens sans maître » (*propriétaires non identifiés*)

160 demandes de REPLI

7 zones de repli réglementaires validées au PLU

- Ouverture de deux zones de repli ou « Parcs résidentiels de loisirs » programmées en 2018

Phase 1: études préalables : Esquisses, coûts, réglementation des zones de repli et concertation

Phase 2: élaboration des dossiers de procédures connexes (modification du PLU, permis d'aménager, dossiers lois sur l'eau...)

Phase 3: mise en œuvre des travaux

160 demandes de « TOLERANCE »

- **Signature des actes au 1^{er} semestre 2018** : acte de vente classique rappelant le contexte de la vente et comprenant en annexe, une convention d'occupation précaire entre la commune et les propriétaires.

- **Environ 40 parcelles à reclasser pour lesquelles la tolérance ne peut s'exercer sur la parcelle d'origine** : parcelles dans les zones de repli et en situation de risques PPRL (Risques de submersion marine et d'inondation)

Reclassement des parcelles dans la même situation géographique que la parcelle d'origine, sur des parcelles de camping entretenues et disposant d'un branchement d'eau. Il s'agira de parcelles soit acquises en cession directe par la commune, soit campées devenues communales consécutivement au repli. Dans l'attente du reclassement, les campeurs resteront camper sur leurs parcelles d'origine.

66 ACQUISITIONS DIRECTES

Sur demande des propriétaires et en négociation pour les achats dans les zones de repli

- 46 cessions de parcelles en zonage Naturel et Agricole
- 20 cessions de parcelles en zonage 2Aur (zones de repli)

➤ **Objectifs fonciers :**

Gestion des parcelles : rétrocession de parcelles aux Espaces Naturels Sensibles du département, au Conservatoire du littoral ou aux activités agricoles

344 « NON ADHESION » ou parcelles dites « non concernées » dont :

- 178 non-adhésions
- 166 non concernés (activité de caravanning à priori disparue)
- 13 parcelles pour lesquelles les propriétaires n'ont pas été identifiés

PIECES ANNEXEES :

- Protocole d'accord pour le repli
- Protocole d'accord pour la tolérance