CONCOURS INTERNE DE REDACTEUR TERRITORIAL
Spécialité « administration générale »

Mercredi 19 septembre 2007

NOTE ADMINISTRATIVE À PARTIR D'UN DOSSIER PORTANT SUR LE DROIT PUBLIC EN RELATION AVEC LES MISSIONS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(Durée : 3 heures – Coefficient 4)

****

Vous exercez les fonctions de rédacteur territorial dans les services administratifs de la commune de X qui compte 5500 habitants.

Le Maire vous demande de lui rédiger une note administrative de quatre à cinq pages précisant les obligations essentielles des collectivités territoriales concernant l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

DOCUMENTS :

Document 1 : Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 modifiée relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (6 pages),

Document 2 L'accueil des gens du voyage – La vie communale et départementale n°862, septembre 2000 (2 pages),

Document 3 : Accueil et habitat des gens du voyage : le stationnement irrégulier – JM SOMMER – AJDI, février 2001 (4 pages),

Document 4 : Le droit de propriété au secours des gens du voyage – La Gazette des Communes, 15 janvier 2007 (1 page),

Document 5 : Arrêt de la Cour de Cassation, 1ère chambre civile, 28 novembre 2006 (3 pages),

Document 6 : Décret n°2007-690 du 3 mai 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (1 page),

Document 7 : L'accueil des gens du voyage – G. TERRIEN – La Semaine Juridique, Editions administrations et collectivités territoriales, 21 mai 2007 (5 pages).

Photocopies effectuées avec l'autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de copie.
Reproduction interdite sans son autorisation préalable (CFC – 3 rue Hautefeuille – 75006 PARIS)

DOCUMENT 1

Publication au JORF du 6 juillet 2000

Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000

Loi relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

NOR:EQUX9900036L

version consolidée au 7 mars 2007 -

Article 1

Modifié par Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 art. 54 (JORF 19 mars 2003).

I. - Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles.

II. - Dans chaque département, au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques, un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées.

Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Il précise la destination des aires permanentes d'accueil et leur capacité. Il définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent.

Le schéma départemental détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels et définit les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements.

Une annexe au schéma départemental recense les autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 443-3 du code de l'urbanisme. Elle recense également les terrains devant être mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs, notamment dans le cadre d'emplois saisonniers.

Le schéma départemental tient compte de l'existence de sites inscrits ou classés sur le territoire des communes concernées. La réalisation des aires permanentes d'accueil doit respecter la législation applicable, selon les cas, à chacun de ces sites.

III. - Le schéma départemental est élaboré par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général. Après avis du conseil municipal des communes concernées et de la commission consultative prévue au IV, il est approuvé conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Passé ce délai, il est approuvé par le représentant de l'Etat dans le département. Il fait l'objet d'une publication.

Le schéma départemental est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication.

IV. - Dans chaque département, une commission consultative, comprenant notamment des représentants des communes concernées, des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage, est associée à l'élaboration et à la mise en oeuvre du

schéma. Elle est présidée conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil général ou par leurs représentants.

La commission consultative établit chaque année un bilan d'application du schéma. Elle peut désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de ce schéma et de formuler des propositions de règlement de ces difficultés. Le médiateur rend compte à la commission de ses activités.

V. - Le représentant de l'Etat dans la région coordonne les travaux d'élaboration des schémas départementaux. Il s'assure de la cohérence de leur contenu et de leurs dates de publication. Il réunit à cet effet une commission constituée des représentants de l'Etat dans les départements, du président du conseil régional et des présidents des conseils généraux, ou de leurs représentants.

Article 2

Modifié par Loi n°2004-809 du 13 août 2004 art. 201 (JORF 17 août 2004).

I. - Les communes figurant au schéma départemental en application des dispositions des II et III de l'article 1er sont tenues, dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en oeuvre. Elles le font en mettant à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues. Elles peuvent également transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en oeuvre les dispositions du schéma départemental ou contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil dans le cadre de conventions intercommunales.

II. - Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés assurent la gestion de ces aires ou la confient par convention à une personne publique ou privée.

III. - Le délai de deux ans prévu au I est prorogé de deux ans, à compter de sa date d'expiration, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale a manifesté, dans ce délai, la volonté de se conformer à ses obligations :

- soit par la transmission au représentant de l'Etat dans le département d'une délibération ou d'une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation d'une aire d'accueil des gens du voyage ;

- soit par l'acquisition des terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains sur lesquels les aménagements sont prévus ;

- soit par la réalisation d'une étude préalable.

Le délai d'exécution de la décision d'attribution de subvention, qu'il s'agisse d'un acte unilatéral ou d'une convention, concernant les communes ou établissements publics de coopération intercommunale qui se trouvent dans la situation ci-dessus est prorogé de deux ans.

Article 3

Modifié par Loi n°2004-809 du 13 août 2004 art. 201 (JORF 17 août 2004).

I. - Si, à l'expiration d'un délai de deux ans suivant la publication du schéma départemental prorogé de deux ans supplémentaires au bénéfice des communes ou établissements publics de coopération

intercommunale qui se trouvent dans les conditions prévues au III de l'article 2 et après mise en demeure par le préfet restée sans effet dans les trois mois suivants, une commune ou un établissement public de coopération intercommunale n'a pas rempli les obligations mises à sa charge par le schéma départemental, l'Etat peut acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune ou de l'établissement public défaillant.

Les dépenses d'acquisition, d'aménagement et de fonctionnement de ces aires constituent des dépenses obligatoires pour les communes ou les établissements publics qui, selon le schéma départemental, doivent en assumer les charges. Les communes ou les établissements publics deviennent de plein droit propriétaires des aires ainsi aménagées, à dater de l'achèvement de ces aménagements.

II. - Paragraphe modificateur

Article 4

Modifié par Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 art. 89 (JORF 16 juillet 2006).

L'Etat prend en charge les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires prévues au premier alinéa du II de l'article 1er, dans la proportion de 70 % des dépenses engagées dans le délai fixé à l'article 2, dans la limite d'un plafond fixé par décret.

Pour les aires de grand passage destinées à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels, avant et après ces rassemblements, prévues au troisième alinéa du II de l'article 1er, le représentant de l'Etat dans le département peut, après avis de la commission consultative départementale, faire application d'un taux maximal de subvention de 100 % du montant des dépenses engagées dans le délai fixé à l'article 2, dans la limite d'un plafond fixé par décret.

La région, le département et les caisses d'allocations familiales peuvent accorder des subventions complémentaires pour la réalisation des aires d'accueil visées au présent article.

Article 5

abrogé

Article 6

I. - Les modalités de mise en oeuvre des actions de caractère social mentionnées au II de l'article 1er, dont le financement incombe à l'Etat, au département et, le cas échéant, aux organismes sociaux concernés, dans le cadre de leurs compétences respectives, sont fixées par des conventions passées entre ces personnes morales et les gestionnaires des aires d'accueil prévues par le schéma départemental.

II. - Des conventions passées entre le gestionnaire d'une aire d'accueil et le département déterminent les conditions dans lesquelles celui-ci participe aux dépenses de frais de fonctionnement des aires

d'accueil prévues au schéma départemental, sans que cette participation puisse excéder le quart des dépenses correspondantes.

Article 7

abrogé

Article 8

abrogé

Article 9

Modifié par Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 art. 27 (JORF 7 mars 2007).

I. - Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son maire ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1er. Ces dispositions sont également applicables aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil, ainsi qu'à celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire ou qui appartiennent à un groupement de communes qui s'est doté de compétences pour la mise en oeuvre du schéma départemental.

Les mêmes dispositions sont applicables aux communes qui bénéficient du délai supplémentaire prévu au III de l'article 2 jusqu'à la date d'expiration de ce délai ainsi qu'aux communes disposant d'un emplacement provisoire faisant l'objet d'un agrément par le préfet, dans un délai fixé par le préfet et ne pouvant excéder six mois à compter de la date de cet agrément.

L'agrément est délivré en fonction de la localisation, de la capacité et de l'équipement de cet emplacement, dans des conditions définies par décret.

L'agrément d'un emplacement provisoire n'exonère pas la commune des obligations qui lui incombent dans les délais prévus par l'article 2.

II. - En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux.

La mise en demeure ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Le cas échéant, elle est notifiée au propriétaire ou titulaire du droit d'usage du terrain.

Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours dans les conditions fixées au II bis, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure.

Lorsque le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain fait obstacle à l'exécution de la mise en demeure, le préfet peut lui demander de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser l'atteinte à la salubrité, à la sécurité ou la tranquillité publiques dans un délai qu'il fixe.

Le fait de ne pas se conformer à l'arrêté pris en application de l'alinéa précédent est puni de 3 750 Euros d'amende.

II bis. - Les personnes destinataires de la décision de mise en demeure prévue au II, ainsi que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain peuvent, dans le délai fixé par celle-ci, demander son annulation au tribunal administratif. Le recours suspend l'exécution de la décision du préfet à leur égard. Le président du tribunal ou son délégué statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine.

III. - Les dispositions du I, du II et du II bis ne sont pas applicables au stationnement des résidences mobiles appartenant aux personnes mentionnées à l'article 1er de la présente loi :

1° Lorsque ces personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent ;

2° Lorsqu'elles disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme ;

3° Lorsqu'elles stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code.

IV. - En cas d'occupation, en violation de l'arrêté prévu au I, d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, et dès lors que cette occupation est de nature à entraver ladite activité, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage sur le terrain peut saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Dans ce cas, le juge statue en la forme des référés. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du nouveau code de procédure civile.

Article 9-1

Modifié par Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 art. 28 (JORF 7 mars 2007).

Dans les communes non inscrites au schéma départemental et non mentionnées à l'article 9, le préfet peut mettre en oeuvre la procédure de mise en demeure et d'évacuation prévue au II du même article, à la demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain, en vue de mettre fin au stationnement non autorisé de résidences mobiles de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

Ces dispositions ne sont pas applicables aux personnes mentionnées au IV de l'article 9. Les personnes objets de la décision de mise en demeure bénéficient des voies de recours mentionnées au II bis du même article.

Article 10

I. - Les schémas départementaux établis en application de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, publiés antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, font l'objet d'un nouvel examen dans les conditions et délais prévus à l'article 1er ci-dessus.

II. - L'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 précitée est abrogé. Toutefois, dans les départements qui ne disposent pas d'un schéma départemental approuvé dans les conditions définies à l'article 1er ci-dessus, les deux derniers alinéas de cet article restent en vigueur.

Article 11

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de la présente loi.

Jacques Chirac

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

Lionel Jospin

Le ministre de l'économie,

des finances et de l'industrie,

Laurent Fabius

La ministre de l'emploi et de la solidarité,

Martine Aubry

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

Élisabeth Guigou

Le ministre de l'intérieur,

Jean-Pierre Chevènement

Le ministre de l'équipement,

des transports et du logement,

Jean-Claude Gayssot

Le secrétaire d'Etat à l'outre-mer,

Jean-Jack Queyranne

Le secrétaire d'Etat au logement,

Louis Besson

La secrétaire d'Etat au budget,

Florence Parly

L'accueil des gens du voyage

La question du stationnement des gens du voyage est une question ancienne mais récurrente et qui connaît depuis quelques temps un regain d'acuité. Les stationnements inorganisés suscitent des situations de tension entre les gens du voyage et les populations locales. Bien souvent, les maires sont les premiers concernés, interpellés tant par leurs administrés que par les gens du voyage eux-mêmes sur les conséquences de l'absence de structures d'accueil adaptées.

L'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement a prévu les conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage. Cet article visait à apporter une réponse grâce à l'élaboration d'un schéma départemental assorti d'une obligation faite aux communes de plus de 5 000 habitants de réaliser une aire d'accueil. Toutefois, son application reposait, avant tout, sur la bonne volonté et l'incitation.

Or, l'analyse de la situation, neuf ans après la promulgation de la loi, laisse apparaître un bilan plus que mitigé puisque seuls 32 départements disposent d'un schéma approuvé conjointement par le préfet et le président du conseil général et 15 d'un schéma approuvé par le préfet seul. Par ailleurs, moins d'un quart environ des communes concernées a réalisé des aires d'accueil. 10 000 places sont aujourd'hui disponibles, alors que les besoins globaux sont évalués à 30 000 places environ. Les raisons de cet état de fait sont multiples : elles tiennent principalement aux réticences des communes à réaliser des aires d'accueil, qui suscitent le plus souvent l'opposition des riverains, mais aussi aux difficultés à faire respecter, une fois une aire réalisée, l'interdiction des stationnements irréguliers sur le territoire communal, mesure qui apparaît pourtant comme la contrepartie normale de ces efforts d'aménagement.

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 (J.O. du 6 juillet 2000, page 10189) a pour objectif de remédier à ces insuffisances en agissant, notamment, avec de fortes incitations financières, et des moyens juridiques renforcés pour lutter contre les occupations illicites, dès lors que les aires auront été réalisées.

Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage

Dans les 18 mois suivant la promulgation de la loi, soit d'ici le 5 janvier 2002, tous les départements devront se doter d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage adopté par le préfet et le président du conseil général.

S'agissant des obligations des communes, le seuil de 5 000 habitants est maintenu. Toutes les communes de plus de 5 000 habitants figureront au schéma et devront donc aménager et gérer une aire, ou y contribuer en intercommunalité. Si une solution intercommunale n'est pas trouvée, la commune de plus de 5 000 habitants devra assumer ses obligations.

Des communes de moins de 5 000 habitants pourront être désignées par le schéma et auront donc les mêmes obligations : ce sera soit dans le cadre de solutions intercommunales acceptées par elles soit, cas plus rare mais qui existera certainement, lorsque dans un secteur géographique donné, il faudra répondre à des besoins sans qu'il existe de commune de grande taille.

Après l'adoption du schéma, les communes désignées par le schéma auront 2 ans pour aménager les aires.

La loi donne la possibilité au préfet, au terme du délai de 18 mois, d'adopter seul le schéma et, au terme du délai de 2 ans, de réaliser les travaux d'aménagement d'une aire au nom et pour le compte de la commune.

Aides financières

L'État apporte des aides financières importantes aux communes : l'aide à l'investissement est doublée (70 % de subvention y compris pour la réhabilitation des aires actuelles, depuis déjà un an) et une aide à la gestion est créée (10 000 francs par place de caravane et par an). La loi prévoit également que le conseil général apportera une aide à la gestion (25 % maximum du coût de gestion annuel). Enfin, le calcul de la DGF tiendra compte du nombre de places de caravanes aménagées sur la commune.

Moyens juridiques accrus

Face aux stationnements illicites, des moyens juridiques accrus sont donnés au communes ayant fait ou co-financé une aire - mais à elles seules.

– Le maire pourra demander l'expulsion de caravanes stationnant sur un terrain privé, en lieu et place du propriétaire.

– Le juge pourra décider, en prononçant l'expulsion, que, si la personne souhaite rester sur la commune, elle doit rejoindre l'aire d'accueil. Ceci évitera de recommencer toute la procédure d'expulsion en cas de nouveau stationnement illicite sur la même commune.

– La loi crée aussi les conditions pour que la décision du juge soit prise et rendue exécutoire dans des délais brefs (décision en la forme des référés et exécutoire à titre provisoire, exécution au seul vu de la minute...).

DOCUMENT 3

Accueil et habitat des gens du voyage : le stationnement irrégulier

par Jean-Michel SOMMER
Magistrat et professeur à l'ICH

L'ESSENTIEL

Prenant le relais de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 (qu'elle abroge), la loi du 5 juillet 2000 (AJDI 2000, p. 663) organise l'accueil, par les communes, des gens du voyage, dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles. Le texte tend à instaurer un équilibre entre, d'une part, les droits et obligations des gens du voyage et, d'autre part, les droits et obligations de l'Etat, des communes et des populations sédentaires. L'article 9 de la loi mérite plus particulièrement l'attention en ce qu'il a trait au stationnement irrégulier et à ses conséquences.

L'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, tendant à la mise en œuvre du droit au logement, issu d'un amendement parlementaire, prévoyait l'élaboration de schémas départementaux d'accueil des gens du voyage et faisait obligation aux communes de plus de 5 000 habitants de réaliser et d'aménager des aires d'accueil. Ce texte n'a pas été suivi des effets attendus, notamment en raison de son imprécision et de l'absence de véritables sanctions.

Au cours des dix dernières années, l'Etat mais aussi les élus et les associations ont cherché des solutions au stationnement des véhicules des populations concernées. Plusieurs propositions de loi ont été déposées et certaines d'entre elles ont fait l'objet de discussions au Parlement. Le gouvernement a fait adopter la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, qui tend à établir un équilibre entre, d'une part, les droits et obligations des gens du voyage, auxquels il convient de garantir la liberté constitutionnelle d'aller et de venir et, d'autre part, les droits et obligations de l'Etat, des communes et des populations sédentaires qui craignent de subir les conséquences dommageables de stationnements irréguliers. Une difficulté du texte résidait dans l'impossibilité de définir avec objectivité et de façon non discriminatoire la catégorie des gens du voyage. La finalité première étant d'assurer le stationnement « décent » des véhicules, ce qui explique la responsabilité première du secrétaire d'Etat au Logement sur ce dossier, une définition liée au mode de vie et de circulation des intéressés a été retenue. La loi s'attache donc à garantir l'accueil des personnes « dites gens du voyage dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ».

Le texte s'organise autour de schémas départementaux prévoyant les secteurs d'implantation des aires permanentes d'accueil. Les communes de plus de 5 000 habitants seront tenues de réaliser une aire ou de participer, dans un cadre intercommunal ou financièrement, à sa réalisation. Les schémas seront approuvés conjointement par le préfet et par le président du conseil général, à défaut par le préfet seul. La loi fait de la commune la collectivité principalement tenue des obligations du schéma. Du point de vue de la contribution à la dette, l'effort budgétaire sera largement supporté par l'Etat qui prendra en charge les investissements à hauteur de 70 % dans la limite d'un plafond qui sera fixé par voie réglementaire. Des sanctions sévères sont prévues à l'encontre des communes récalcitrantes, puisque l'Etat pourra, en cas de défaillance, acquérir et aménager des aires au lieu et place des communes, les dépenses engagées étant entièrement mises à la charge de ces dernières, au besoin par le moyen d'une inscription d'office au budget communal de cette dépense obligatoire. En outre, les terrains ainsi acquis par l'Etat entreront de plein droit dans le patrimoine des communes qui en seront propriétaires avec les conséquences qui en découlent en termes de charges d'entretien et de risques.

La loi s'attache à garantir l'accueil des personnes «dites gens du voyage dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles».

En contrepoint, la loi dote les communes et certains propriétaires de moyens coercitifs nouveaux dont l'objectif premier est de garantir l'utilisation effective des aires par les gens du voyage. L'article 9 de la loi (v. cet article, p. 000), qu'il est proposé ici d'étudier, relève en réalité de plusieurs ordres de législation. Il se rattache au droit des collectivités locales en donnant des pouvoirs nouveaux aux maires. Mais il concerne aussi la procédure civile, dont l'originalité de certaines règles sera signalée, le droit domanial et, dans une moindre mesure, celui de l'urbanisme. Cela explique les hésitations du Parlement à codifier ces dispositions. L'Assemblée nationale n'a pas suivi sur ce point le Sénat qui aurait souhaité insérer le texte dans le Code général des collectivités territoriales.

Dans son économie d'ensemble, l'article 9 pose des conditions de fond tendant à interdire le stationnement et à permettre au maire d'obtenir du juge l'évacuation des véhicules irrégulièrement stationnés. Il organise aussi une procédure judiciaire devant le président du tribunal de grande instance. En somme, le texte consacre des prérogatives nouvelles et institue une procédure originale.

Des prérogatives nouvelles

Les communes figurant au schéma départemental sont tenues, par application de l'article 2 de la loi, de participer à la mise en œuvre du schéma dans un délai de deux années à compter de sa publication. Dès lors que la commune remplit ses obligations, le maire peut interdire, par voie d'arrêté, le stationnement des résidences mobiles constituant l'habitat traditionnel des gens du voyage, en dehors de l'aire aménagée, et ce, sur l'ensemble du territoire communal. De même, s'agissant des communes ne figurant pas au schéma et qui soit disposent d'une aire, soit contribuent à leur financement, leur maire peut prendre un arrêté d'interdiction de ce type.

Les terrains concernés par l'interdiction sont tous ceux qui sont situés à l'intérieur du périmètre de la commune, qu'ils appartiennent à la commune elle-même, ou au domaine public ou privé d'une personne publique, Etat, collectivité territoriale, établissement public, ou, plus inattendu, à une personne privée, physique ou morale.

Le contentieux de l'arrêté relèvera naturellement de la juridiction administrative. Ainsi, le défaut d'exécution par la commune de ses obligations, soit que l'aire réalisée ne soit pas conforme aux prévisions du schéma départemental, soit que l'aire de stationnement ne soit pas suffisamment aménagée et/ou entretenue, pourra-t-il être invoqué par la voie du recours pour excès de pouvoir ou de l'exception d'illégalité.

Un pouvoir propre d'action du maire

L'essentiel du dispositif mis en place consiste à donner au maire les moyens de faire respecter l'arrêté d'interdiction. Certes, la méconnaissance de l'arrêté est pénalement sanctionnée par la contravention générale de l'article R. 610-5 du Code pénal (correspondant à l'article R. 26-15° de l'ancien Code pénal), mais cette contravention de première classe est peu dissuasive. En outre, sa constatation sur un terrain privé peut se révéler délicate, en particulier si le stationnement est autorisé par le propriétaire de ce terrain.

Plusieurs propositions de loi avaient imaginé de permettre à l'autorité administrative, maire ou préfet, d'exécuter d'office l'arrêté d'interdiction en faisant procéder, au besoin avec le concours de la force publique, à l'expulsion des véhicules et caravanes. En effet, l'exécution forcée d'un acte administratif n'est en principe possible, hors le cas d'urgence, que si elle est prévue par un texte. Il semble que le gouvernement a d'emblée écarté cette solution. Il a été en cela suivi par les deux chambres du Parlement, bien que certains amendements isolés aient préconisé l'intervention administrative sous le contrôle *a posteriori* du juge de l'administration. Une proposition de loi déposée antérieurement par le rapporteur du projet au Sénat, également président de l'Association des maires de France, écartait aussi le recours à l'exécution d'office. Il résulte des travaux parlementaires et des débats que le choix retenu repose sur la considération qu'il convenait d'apporter aux personnes concernées des garanties processuelles et que l'intervention du juge était nécessaire. Les véhicules des gens du voyage constituent, en effet, et par définition de la loi, un logement. La solution retenue s'inscrit donc dans la continuité des dispositions relatives à l'expulsion et des principes posés par la loi du 9 juillet 1991 relative aux procédures civiles d'exécution. La loi ouvre ainsi au maire une action portée devant le juge judiciaire et tendant à obtenir l'évacuation des résidences

Article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

I. - Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son maire ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1er. Ces dispositions sont également applicables aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil, ainsi qu'à celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire.

II. - En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I, y compris sur le domaine public, le maire peut, par voie d'assignation délivrée aux occupants et, le cas échéant, au propriétaire du terrain ou au titulaire d'un droit réel d'usage, saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Sauf dans le cas où le terrain appartient à la commune, le maire ne peut agir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

Le juge peut, en outre, prescrire aux occupants, le cas échéant sous astreinte, de rejoindre l'aire de stationnement aménagée en application de la présente loi à défaut de quitter le territoire communal et ordonner l'expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction.

Le juge statue en la forme des référés. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du Nouveau Code de procédure civile.

III. - Les dispositions du I et du II ne sont pas applicables au stationnement des résidences mobiles appartenant aux personnes mentionnées à l'article 1er de la présente loi :

1° Lorsque ces personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent;

2° Lorsqu'elles disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du Code de l'urbanisme;

3° Lorsqu'elles stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code.

IV. - En cas d'occupation, en violation de l'arrêté prévu au I, d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, et dès lors que cette occupation est de nature à entraver ladite activité, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage sur le terrain peut saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Dans ce cas, le juge statue en la forme des référés. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du Nouveau Code de procédure civile.

mobiles. Elle innove principalement en ce qu'elle autorise le maire à agir lorsque le stationnement irrégulier a lieu sur des terrains non communaux et surtout sur des terrains appartenant à des personnes privées. Pour certains, c'est à une sorte de substitution dans les droits du propriétaire que le maire va se livrer. Le terme a d'ailleurs été utilisé au cours des débats, de même qu'a pu être évoquée, lors de l'élaboration de la loi, l'hypothèse du propriétaire qui, absent ou par crainte d'agir, n'engagerait pas une action en justice. Une telle analyse procède d'un contresens. En effet, la loi ne pourrait sans doute pas faire du maire le mandataire d'un propriétaire privé, c'est-à-dire le porte-parole d'intérêts légitimes mais exclusivement particuliers. Le législateur a, en réalité, doté le maire d'un pouvoir propre d'action qui, sur des terrains privés, doit être fondé sur un motif d'intérêt général.

La loi innove en ce qu'elle autorise le maire à agir, devant le juge judiciaire, lorsque le stationnement irrégulier a lieu sur des terrains non communaux et, surtout, sur des terrains appartenant à des personnes privées.

C'est pourquoi le deuxième alinéa du II de l'article 9 prévoit que le maire ne peut agir que s'il rapporte, au-delà de la démonstration de la méconnaissance de l'arrêté d'interdiction, la preuve que le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques. Cette trilogie de l'ordre public rappelle à l'évidence les conditions de l'exercice du pouvoir général de police. Si cette preuve n'est pas rapportée, la demande devrait être en principe déclarée irrecevable pour défaut de droit d'agir. On comprend également que cette exigence soit écartée par le même alinéa lorsque le terrain appartient à la commune, puisque, ici, le maire agit comme représentant de la collectivité propriétaire, chargé de préserver l'intégrité du patrimoine de celle-ci.

Le paragraphe III de l'article 9 de la loi envisage trois exceptions à l'application des dispositions qui viennent d'être présentées. En premier lieu, le législateur, soucieux sans doute de ne pas contrarier la sédentarisation des gens du voyage, a réservé l'hypothèse où les personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent, alors même que le stationnement contreviendrait à l'arrêté d'interdiction. Certains parlementaires auraient souhaité aller plus loin en écartant toutes les situations où les occupants des résidences mobiles seraient « titrés », c'est-à-dire autorisés par le propriétaire à stationner. Bien que cette suggestion puisse paraître plus protectrice de la vie privée que le projet de loi initial, le risque de fraude à la loi, qu'on devine aisément, a été estimé déterminant par le Parlement qui a écarté ces amendements. En deuxième et troisième lieu, le maire ne pourra mettre en œuvre ses nouvelles prérogatives lorsque les personnes qui stationnent, soit disposeront d'une autorisation délivrée en application de l'article L. 443-1 du Code de l'urbanisme relatif aux campings et caravanes, soit seront installées sur un terrain aménagé pour les caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs et autorisé spécialement sur le fondement de l'article L. 443-3 nouveau du même code.

De nouveaux pouvoirs pour les propriétaires de terrains privés

L'Assemblée nationale a introduit, au cours des débats, une disposition permettant au propriétaire d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, en cas de violation de l'arrêté et dans des conditions procédurales rapides, d'agir en expulsion contre les occupants de ce terrain lorsque le stationnement de leurs résidences mobiles est de nature à entraver cette activité. A l'évidence, le législateur s'est ici préoccupé des stationnements non autorisés de caravanes sur des parkings ou terrains vagues des zones commerciales. On peut cependant hésiter sur la qualification de « terrain privé », qui pourrait s'appliquer aussi bien au domaine privé des personnes publiques, de même que sur la notion d'affectation à une activité à caractère économique qui ne répond pas, à notre connaissance, à une définition juridique précise. La jurisprudence devra sur ce point faire preuve d'imagination. Les règles de procédure posées dans ce cas par la loi s'apparentent à celles qui ont été adoptées pour l'action engagée par le maire. A plusieurs égards, ces règles présentent une originalité qui mérite d'être signalée.

Des règles de procédure originales

La procédure en la forme des référés

L'action en justice du maire doit être portée devant le président du tribunal de grande instance du lieu de situation des terrains, statuant comme en matière de référé. La juridiction présidentielle est saisie et statue, dans ce cas, dans les formes prévues pour la procédure de référé. En conséquence, les parties peuvent comparaître en personne. Le maire pourra donc, s'il le souhaite, faire valoir lui-même les arguments qu'il avance sans engager, au nom de la commune, des frais de représentation obligatoire. Si la commune entend se faire représenter, elle doit nécessairement constituer avocat. En revanche, la décision rendue est une décision au fond, ayant, au principal, l'autorité de la chose jugée. Elle relève des voies de recours prévues pour les décisions rendues au fond.

Le juge judiciaire est compétent, même lorsque les véhicules sont stationnés sur des terrains appartenant au domaine public des collectivités territoriales.

La loi unifie le contentieux de l'évacuation des résidences mobiles demandée par le maire, en le confiant au juge judiciaire, même lorsque les véhicules sont stationnés sur des terrains appartenant au domaine public des collectivités territoriales. Ce choix résulte d'une volonté de simplification de l'Assemblée nationale qui a estimé qu'en la matière des discussions pourraient intervenir sur l'affectation ou l'aménagement d'un terrain public aux fins de contester la compétence du juge saisi. Cette position pragmatique s'est imposée, alors que le gouvernement et le Sénat avaient émis un avis défavorable à une dérogation, pour cette seule matière, aux règles de partage des compétences entre les deux ordres de juridiction. Il faut admettre que la solution retenue correspond assez largement à une pratique antérieure consistant à saisir le juge civil des référés.

En créant ainsi un « bloc de compétences » au profit du juge judiciaire, le législateur ne fait pas pour autant du président du tribunal de grande instance le juge de la légalité de l'arrêté d'interdiction de stationner. En cas de difficulté sur ce point, il ne pourra qu'interroger, par la voie préjudicielle, son collègue de l'ordre administratif. Toutefois, il appartiendra au juge judiciaire d'apprécier si la condition d'atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques est remplie, ce qui est exorbitant du droit commun.

La procédure dite en la forme des référés est contradictoire. Le président du tribunal sera saisi par voie d'assignation. En cela, le législateur condamne le recours à la procédure sur requête que certains praticiens avaient cru pouvoir utiliser antérieurement. On imagine néanmoins les difficultés que rencontreront parfois les huissiers de justice pour notifier l'assignation aux défendeurs, ne serait-ce que pour connaître leur identité. La loi nouvelle prévoit en outre que l'assignation sera délivrée, le cas échéant, au propriétaire ou au titulaire d'un droit réel d'occupation sur le terrain. L'obligation n'aura, bien sûr, pas lieu d'être si la commune est propriétaire. Cette mise en cause, outre qu'elle informera le propriétaire de la procédure, permettra au juge de vérifier si les occupants sont, ou non, autorisés par le propriétaire et d'entendre, le cas échéant, ses observations. Certes, l'autorisation donnée ne constitue pas un motif de rejet de la demande, mais doit éclairer le juge sur l'atteinte alléguée à l'ordre public. Une interrogation demeure sur la sanction du défaut de signification de l'assignation au propriétaire. On peut penser que la décision sera inopposable à celui-ci sans que pour autant la recevabilité de la demande ni son bien-fondé ne soient remis en cause.

Si le cas requiert célérité, la loi prévoit que le juge fait application des dispositions de l'article 485 du Nouveau Code de procédure civile. Il s'agit ici du rappel de la condition du référé d'heure à heure. On relèvera à cet égard l'utilisation dans la loi de l'indicatif « le juge fait application...», tandis que l'article 485 précité donne une simple faculté au juge. Le législateur, soucieux de doter les maires de moyens efficaces, a manifestement entendu adresser aux juridictions un signal les invitant à prêter une attention particulière aux demandes d'assignation d'heure à heure qui leur seront présentées.

L'ordonnance rendue en la forme des référés ne bénéficie pas, selon la jurisprudence, de l'exécution provisoire de plein droit, sauf disposition expresse. L'article 9 de la loi attache cet effet à l'ordonnance. Il convient de signaler aussi que le législateur rappelle qu'en cas de nécessité le juge peut ordonner l'exécution au seul vu de la minute, dispensant alors l'huissier instrumentaire de signifier préalablement la décision aux défendeurs.

Une injonction judiciaire de rejoindre l'aire de stationnement

Le texte comporte ensuite une mesure originale qui consiste à permettre au juge de prescrire aux occupants, le cas échéant sous astreinte, de rejoindre l'aire de stationnement aménagée à défaut de quitter le territoire communal. Il convient de s'arrêter un instant sur cette disposition. Elle n'autorise pas le juge à ordonner aux occupants de quitter le territoire de la commune; il ne saurait ici être question d'un « bannissement », mais d'une injonction faite aux occupants qui n'entendraient pas quitter le territoire de la commune de se rendre avec les véhicules sur l'aire aménagée. Il apparaît donc que si, sans fraude, les intéressés entendent exercer leur liberté de circuler en dehors du territoire communal, l'injonction délivrée devrait être privée d'effet. L'injonction judiciaire semble ensuite ne pouvoir être prononcée que si elle est demandée par le maire; elle ne paraît donc pas pouvoir être prescrite d'office. Notons, enfin, que dans l'hypothèse où une astreinte serait prononcée sa liquidation relève en principe du juge de l'exécution dans les conditions du droit commun.

Cette injonction de rejoindre l'aire de stationnement ou, à défaut, de quitter le territoire communal n'est pas une mesure de «bannissement».

Cette présentation serait incomplète si n'était pas signalée la faculté pour le juge qui aura délivré l'injonction dont il vient d'être question d'ordonner l'expulsion, en quelque sorte par anticipation, de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction. Il s'agit là d'apporter une réponse aux situations dans lesquelles les gens du voyage, contre lesquels une décision d'expulsion est rendue, quittent les lieux pour se réinstaller aussitôt sur un autre terrain, obligeant le propriétaire ou le maire à engager une nouvelle procédure. Le législateur a considéré qu'il était possible de mettre à exécution l'ordonnance rendue sur un terrain autre que celui concerné par la demande initiale. Analyser cette règle comme une atteinte au principe de l'autorité relative de la chose jugée serait aller sans doute trop vite en besogne. En réalité, c'est ici l'effectivité de l'injonction de rejoindre l'aire de stationnement qui est recherchée. Une réinstallation sur un autre terrain sur le territoire de la commune est sanctionnée par l'expulsion des occupants en tant qu'elle constitue une violation de cette prescription et non pas une nouvelle infraction à la loi. Il n'en demeure pas moins que le caractère inédit de cette disposition mérite d'être relevé.

L'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, publiée au *Journal officiel* du 6 juillet 2000, est entré en vigueur, le législateur n'en ayant pas différé l'application ni subordonné celle-ci à l'intervention d'un décret d'application. S'agissant de droit transitoire, on peut s'interroger sur la possibilité pour les maires d'utiliser ces nouvelles règles en cas de méconnaissance d'un arrêté pris sur le fondement de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990, c'est-à-dire sur la base d'un schéma départemental ancien. Bien que l'article 9 de la loi nouvelle comporte surtout des dispositions de procédure, généralement considérées comme étant d'application immédiate, il touche aussi le fond du droit et participe d'un équilibre entre les droits consacrés et les contraintes imposées par la loi. Les nouveaux schémas, dans toutes leurs composantes, mode d'élaboration, d'approbation et sanctions, ne seront pas juridiquement les mêmes documents que les anciens. L'article 10 de la loi, qui abroge l'article 28 précité, prévoit d'ailleurs le réexamen des schémas antérieurs. Il semble donc que la loi du 5 juillet 2000 forme un ensemble indivisible. Il reste à espérer que ce texte soit tout à la fois effectif, à la différence de l'article 28 voté en 1990, et surtout que, dans le respect des droits de chacun, il soit un texte utile.■

DÉCRYPTAGE

POLICE Le droit de propriété au secours des gens du voyage

Une affaire (1) oppose une commune et un département dans un contentieux relatif à la question délicate de l'accueil des gens du voyage.

Des gens du voyage ont installé leurs caravanes sur un terrain appartenant au département, lequel a annoncé qu'il n'engagerait aucune action pour les en expulser. Cependant, le maire de la commune concernée a mis en place, devant le terrain, un dispositif filtrant interdisant l'accès à tous les véhicules à roues. Le conseil général a saisi le juge des référés afin d'ordonner le retrait des obstacles à l'accès à son terrain, ainsi que le rétablissement du branchement aux réseaux généraux d'alimentation en électricité et en eau.

Une atteinte au droit de propriété du département

Selon la commune, il ne pouvait y avoir d'atteinte grave à l'exercice du droit de propriété car les véhicules faisant barrage n'étant pas implantés sur le terrain lui-même ne pouvaient constituer une occupation du terrain ou une dépossession de son propriétaire. Et si atteinte il y avait, elle n'était que partielle, dès lors que le dispositif filtrant placé à l'entrée du terrain avait seulement pour but d'empêcher l'installation de nouvelles caravanes et n'entravait pas l'accès des véhicules du département, des services sociaux ou d'urgence. Selon la Cour de cassation, le libre accès à la propriété constitue un accessoire du droit de propriété, droit fondamental à valeur constitutionnelle n'admettant aucune restriction.

Le non-respect des objectifs de salubrité publique

La commune excipe des pouvoirs de police que le maire tient de l'article L.2212-1 du CGCT, en vertu desquels il peut réglementer la circulation et le séjour des personnes pour préserver la salubrité, la sécurité et la tranquillité publiques. Mais la Cour relève que le maire a interdit, au propriétaire comme aux personnes par celui-ci autorisées, d'installer des sanitaires mobiles et des conteneurs d'ordures ménagères. Agissements qui ne peuvent se rattacher aux pouvoirs de police dévolus à la commune.

Une solution originale

Pour résoudre ce litige, le juge judiciaire fait prévaloir le droit de propriété qui joue, de façon originale, en faveur du maintien des gens du voyage et contre la commune. Le juge administratif, s'il avait été compétent (2), serait parvenu à la même solution en recourant à ses propres outils (abus de pouvoir ou erreur manifeste d'appréciation dans l'usage des pouvoirs de police du maire). Mais quelle aurait été l'issue en cas d'évacuation forcée des gens du voyage ordonnée par le préfet, saisi par le propriétaire, le titulaire du droit d'usage du terrain ou… par le maire (3)?

Jean-Marc Joanni

(1) Cour de cassation, 1re chambre civile, 28 novembre 2006, pourvoi n° 04-19134.
(2) En matière de voie de fait, le juge judiciaire bénéficie d'une compétence d'attribution exclusive pour connaître de l'action en responsabilité.
(3) Article 12 ter du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, voté par l'Assemblée nationale le 5 décembre 2006 et transmis au Sénat en deuxième lecture le 6 décembre.

DOCUMENT 5

Cour de Cassation
Chambre civile 1
Audience publique du 28 novembre 2006 **Rejet.**

N° de pourvoi : 04-19134
Publié au bulletin

Président : M. Ancel.
Rapporteur : Mme Ingall-Montagnier.
Avocats : SCP Vier, Barthélemy et Matuchansky, SCP Lyon-Caen, Fabiani et Thiriez.

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

LA COUR DE CASSATION, PREMIERE CHAMBRE CIVILE, a rendu l'arrêt suivant :

Attendu que le15 mai 2004 des gens du voyage ont installé leurs caravanes sur un terrain, appartenant au département du Val-de-Marne, sur la commune de Saint-Maur-des-Fossés ; que le département a annoncé qu'il n'engagerait aucune action pour les en expulser ; que par arrêtés des 15 et 18 mai 2004 le maire de Saint-Maur-des-Fossés a interdit le séjour de nomades sur ce terrain pour des impératifs de santé et de salubrité publiques et fait installer devant le terrain un dispositif filtrant en interdisant l'accès à tous les véhicules à 4 roues, le passage des piétons et des engins à 2 roues demeurant libre ;

que le conseil général du Val-de-Marne a saisi le juge des référés du tribunal de grande instance de Créteil aux fins de voir ordonner à la commune le retrait de tous véhicules ou obstacles physiques à l'accès à son terrain ainsi que le rétablissement du branchement du terrain aux réseaux généraux d'alimentation en électricité et en eau et d'évacuation des eaux usées ;

Sur le premier moyen :

Attendu que la commune de Saint-Maur-des-Fossés reproche à l'arrêt confirmatif attaqué (Paris, 2 juillet 2004), rendu en référé, de lui avoir ordonné le retrait de tout camion-benne et de tout autre véhicule ou obstacle matériel ou physique limitant l'accès du conseil général du Val-de-Marne ou de toute autre personne autorisée par lui à un terrain lui appartenant et ordonné le rétablissement du branchement de cette propriété au réseau d'alimentation en eau et au réseau des eaux usées, alors selon le moyen :

1 / qu'en déduisant l'existence d'une atteinte grave au droit de propriété de la seule implantation, "devant l'entrée du terrain", d'obstacles à l'accès des véhicules, constatation impropre à faire apparaître que les obstacles auraient été implantés sur le terrain lui-même et donc à caractériser l'existence d'une occupation du terrain par l'administration communale ou d'une dépossession du propriétaire, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard de l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 et du décret du 16 fructidor an III ;

2 / qu'en tout état de cause, qu'en ne recherchant pas, comme l'y avait invitée la commune (assignation à jour fixe devant la cour d'appel du 4 juin 2004, p. 6), si l'atteinte au droit de propriété du conseil général n'était pas partielle voire inexistante, dès lors que le dispositif filtrant placé à l'entrée du terrain avait seulement pour but d'empêcher l'installation de nouvelles caravanes et n'avait pas entravé l'accès des autres véhicules et notamment ceux du département ou des services sociaux ou d'urgence, les camions de la commune ayant en particulier laissé passer une citerne d'eau et des véhicules médicaux, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard des textes précités ;

Mais attendu que le libre accès à sa propriété constitue un accessoire du droit de propriété, droit fondamental à valeur constitutionnelle ; qu'ayant relevé, par motifs propres et adoptés, l'impossibilité pour le conseil général, ou pour toute personne par lui autorisée, de pénétrer avec un véhicule à quatre roues sur son terrain , en raison du dispositif filtrant installé par la commune pour en interdire l'accès, la cour d'appel, qui a caractérisé la restriction apportée au droit de propriété du département, a légalement justifié sa décision ; que le moyen n'est pas fondé ;

Sur le second moyen :

Attendu que la commune de Saint-Maur-des-Fossés fait encore grief à l'arrêt attaqué, rendu en référé, de lui avoir ordonné le retrait de tout camion-benne et de tout autre véhicule ou obstacle matériel ou physique limitant l'accès du conseil général du Val-de-Marne ou de toute autre personne autorisée par lui à un terrain lui appartenant et ordonné le rétablissement du branchement de cette propriété au réseau d'alimentation en eau et au réseau des eaux usées, alors selon le moyen :

1 / d'une part, que les dispositions de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales, investissant le maire d'un pouvoir de police générale, l'autorisent à réglementer les conditions de circulation et de séjour des nomades pour éviter qu'elles ne créent un danger pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique, de sorte qu'en retenant que l'édiction d'arrêtés municipaux s'opposant à l'occupation d'un terrain par des nomades et la prise de mesures matérielles destinées à empêcher l'installation de nouveaux occupants auraient été manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exercice d'un

pouvoir appartenant à l'administration communale, la cour d'appel a violé l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ;

2 / que le maire est investi d'un pouvoir de police spéciale de l'urbanisme, l'autorisant notamment à prendre les décisions et mesures permettant d'assurer le respect des dispositions d'un plan d'occupation des sols prohibant l'installation de caravanes ou de tentes de campings, de sorte qu'en retenant que les arrêtés et mesures litigieux auraient été insusceptibles de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'administration communale, la cour d'appel a violé de plus fort l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ;

3 / enfin, qu'en déduisant l'existence d'une voie de fait de l'illégalité supposée des décisions et actes du maire, tenant prétendument à ce que le propriétaire du terrain concerné était une personne publique et à ce que les motifs invoqués par la commune sur le fondement des nécessités de la santé et de la salubrité publique et de l'interdiction des campings et dépôts de caravanes auraient été erronés, quand un acte illégal n'est pas, par cela seul, insusceptible de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'administration, la cour d'appel a violé l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an II ;

Mais attendu que la cour d'appel qui a, par motifs propres et adoptés, relevé que loin de se borner à empêcher la seule installation de nouveaux occupants, les obstacles disposés par la commune devant l'entrée du terrain du Conseil général ont interdit au propriétaire et aux personnes qu'il avait autorisées, de pénétrer en véhicule dans sa propriété et d'y installer des sanitaires mobiles et des conteneurs d'ordures ménagères, a jugé à bon droit que les agissements de la commune étaient insusceptibles de se rattacher aux pouvoirs de police générale ou spéciale dévolus à la commune, de sorte qu'ils étaient constitutifs d'une voie de fait qu'il appartenait au juge judiciaire de faire cesser ; que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE le pourvoi ;

Condamne la commune de Saint-Maur-des-Fossés aux dépens ;

Vu l'article 700 du nouveau code de procédure civile, rejette les demandes ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, première chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du vingt-huit novembre deux mille six.

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Décret n° 2007-690 du 3 mai 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

NOR : *INTD0752575D*

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire,

Vu la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, notamment le I de l'article 9,

Décrète :

Art. 1er. – L'agrément mentionné au I de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 susvisée est délivré à la commune par le préfet pour des emplacements provisoires qui répondent aux conditions fixées aux articles 2 et 3 du présent décret.

Le préfet peut consulter la commission prévue au IV de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 précitée.

La décision d'agrément est notifiée à la commune.

Art. 2. – Pour être agréé, l'emplacement provisoire choisi par la commune doit présenter les caractéristiques suivantes :

a) Sa localisation doit garantir l'accessibilité au terrain, l'hygiène et la sécurité du stationnement des résidences mobiles ;

b) Il doit être desservi par un service régulier de ramassage des ordures ménagères ;

c) Il comprend une alimentation en eau et en électricité correspondant à la capacité d'accueil.

Art. 3. – La capacité d'accueil de l'emplacement provisoire est de trente emplacements de résidences mobiles au plus.

Art. 4. – Le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 3 mai 2007.

DOMINIQUE DE VILLEPIN

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire,
FRANÇOIS BAROIN

Le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer,
DOMINIQUE PERBEN

Gens du voyage

L'accueil des gens du voyage

Synthèse rédigée par
Gérard Terrien,
conseiller référendaire à la Cour des comptes, directeur général adjoint du syndicat des eaux d'Île-de-France

Dans toutes les collectivités territoriales, l'accueil des gens du voyage pose, aujourd'hui comme hier, des questions difficiles malgré la publication, acquise en ce début 2007, de tous les schémas départementaux, initialement prévus par l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 (*L. n° 90-449 : JO 2 juin 1990, p. 6551*), modifié par la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (*L. n° 2000-614 : JO 6 juill. 2000, p. 10189*).Ces interrogations prennent de multiples formes, qu'il s'agisse du déficit avéré d'emplacements pour leur stationnement, de la persistance des situations de stationnement illégal, du financement et de la gestion des aires d'accueil [1], de l'insertion économique [2], de la protection sociale [3] et de la situation sanitaire [4] de ces populations, de leur droit de circulation [5], de la mise en œuvre de leur droit de vote [6], de la scolarisation [7] des enfants, de l'application à leurs modes d'habitat du droit de l'urbanisme [8], de leur situation au regard des impôts locaux [9], ou encore des pouvoirs de police des maires, des présidents d'établissement public de coopération intercommunale [10] et des préfets...

1. V. le guide édité par le ministère de l'Équipement, la délégation interministérielle à la ville et le ministère des Affaires sociales sur les *Préconisations pour l'aménagement et la gestion des aires d'accueil, nov. 2002, 62 p.*
2. *Ph. Pichon, Gens du voyage insertion économique : un dilemme insoluble ? : Les cahiers de la sécurité intérieure 2001, n° 43, p. 111.* Rencontre technique du *Réseau gens du voyage, L'insertion sociale et professionnelle des gens du voyage, 19 oct. 2006* : près de 60 % des gens du voyage sont bénéficiaires du RMI.
3. Les gens du voyage relèvent de *L. n° 69-3, 3 janv. 1969 : JO 5 janv. 1969, p. 195*, relative au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, dont l'habitat permanent est constitué d'un véhicule, d'une remorque ou de tout autre abri mobile, lequel a prévu leur rattachement administratif à une commune. Aux termes de l'article 10 de cette loi, la commune de rattachement produit tout ou partie des effets attachés au domicile ou au lieu de travail. La loi du 17 janvier 2002 (*L. n° 2002-73 : JO 18 janv. 2002, p. 1008*), de modernisation sociale a modifié le régime juridique applicable aux gens du voyage quant à leur domiciliation pour le seul bénéfice de prestations sociales.
V. également *CE, 6 déc. 2002, n° 223570, Gisti et a. : BJCL n° 2/03, p. 101, concl. E. Prada-Bordenave {Quelles sont les conditions de domiciliation des gens du voyage ?}.*
4. *C. Duranteau, La santé des gens du voyage. Approche sanitaire et sociale : L'Harmattan, 1999. – L'accès au soin des gens du voyage {Dossier} : Lien social, n° 791, 30 mars 2006.* – V. aussi, *CAA Nancy, 4 déc. 2003, n° 98NC02526, Cne Verdun c/ Reinhardt. – La responsabilité de la commune est engagée dans le cas d'une aire d'accueil ne présentant pas des conditions d'aménagement minimales, notamment sur le plan sanitaire : BJCL n° 4/04, avr. 2004, p. 285, concl. P. Rousselle.*
5. *Gens du voyage : pour un statut de droit commun et la reconnaissance de l'habitat caravane : Actualités sociales hebdomadaires, n° 2502, 6 avr. 2007.*
6. Les conditions d'inscription sur les listes électorales des gens du voyage sont régies par l'article 10 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 qui prévoit que les personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixes peuvent demander, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune, leur inscription sur une liste électorale de cette commune. Le droit commun n'impose en revanche qu'une durée de résidence de six mois pour les personnes ayant un domicile ou une résidence fixes. Pour mettre fin à ce délai dérogatoire, le président de la commission nationale consultative des gens du voyage a formulé, en 2006, des propositions visant à aligner le régime d'inscription sur les listes électorales des gens du voyage sur le droit commun. V. *Rép. min. n° 103774 : JOAN Q 19 déc. 2006, p. 13356.*
7. *Circ. n° 2002-101, 25 avr. 2002 : BO min. Éduc. nat. spéc., 25 avr. 2002, n° 10. – Direction de l'enseignement scolaire, La scolarisation des enfants des gens du voyage : Min. Éduc. nat. 2001, 55 p.* - V. également *Rép. min. n° 26446 : JOAN Q 19 oct. 2004, p. 8118.*
8. V. les actes du séminaire sur *L'accueil et l'habitat des gens du voyage, séminaire permanent droit de l'habitat, 1er juill. 2003*, sur le site du Gridauh, téléchargeables sur le site *www.gridauh.fr/fr/253.htm.*
9. *L. fin. 2006, n° 2005-1719 : JO 31 déc. 2005, p. 20597*, a institué une taxe annuelle due par les personnes dont la résidence principale est constituée d'une résidence mobile terrestre en modifiant l'article 1595 *quater* du Code général des impôts. La loi de finances de 2007 a reporté l'institution de cette taxe d'une année, à compter du 1er janvier 2008. V. *I. Boev, La nouvelle taxe d'habitation sur les résidences mobiles terrestres : une taxe d'habitation* sui generis *: AJDA 2006, p. 851.*
10. Par transfert, conformément à l'article L. 5211-9-2 du Code général des collectivités territoriales, de la police spéciale, lorsque l'Epci est compétent en matière de réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage. V. également *Rép. min. n° 70577 : JOAN Q 25 avr. 2006, p. 4508.*

S'il n'est pas possible, dans ces quelques lignes, d'analyser de façon approfondie toutes ces questions, il importe de relever les jurisprudences et dispositions législatives, car elles ont rappelé, dans les derniers mois, que les diverses politiques publiques à l'égard des gens du voyage sont encore loin d'avoir produit tous leurs effets (1). Ces évolutions illustrent de façon particulière les difficultés de mise en œuvre du dispositif d'accueil et d'habitat prévu par la loi du 5 juillet 2000 (2).

Notion de « gens du voyage »

La notion de « *gens du voyage* » a été employée initialement par la loi du 3 janvier 1969 (*L. n° 69-3, préc.*) pour remplacer celle de « *nomades* » définie et utilisée dans la loi du 16 juillet 1912 (*JO 19 juill. 1912, 6410*) sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades. Cette loi de 1912, qui apportait une réelle limitation à la liberté d'aller et venir des nomades, les répartissait en trois catégories (les marchands ambulants, les forains et les nomades) et les contrôlait par le biais d'un carnet anthropométrique.

La notion de « *gens du voyage* » est toutefois une catégorie administrative aux contours imprécis. La loi du 5 juillet 2000 ne définit pas précisément la population à laquelle elle s'applique en faisant référence dans son article 1er aux « personnes *dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* ». Mais les populations qui relèvent de cette « *catégorie juridique* » des « *gens du voyage* » ne sont pas homogènes et elles se distinguent les unes des autres par leur histoire, leur mobilité plus ou moins grande, leur situation économique.

Si différentes estimations sont établies concernant l'importance de la population des gens du voyage sur le territoire national, aucune ne donne lieu à une vérification fiable, le principe républicain de non reconnaissance des minorités n'autorisant pas leur recensement spécifique. Selon le recensement général de la population, établi par l'Insee, les personnes dont la résidence principale est constituée d'un habitat mobile étaient de 127 767 en 1999. S'agissant des statistiques des détenteurs de titres de circulation (livrets ou carnets de circulation, prévus par la loi du 3 janvier 1969), établies par le ministère de l'Intérieur, elles ne concernent que les personnes de plus de 16 ans ne justifiant pas d'un domicile ou d'une résidence fixe. Ainsi, en 2002, on dénombrait 156 282 titres de circulation (87 822 en 1972 et 175 000 en 1984). Enfin les associations estiment le nombre de gens du voyage dans une fourchette allant de 300 000 à 700 000 personnes (dont 95 % ont la nationalité française), sachant que selon certains chiffres de 1998, il y aurait 70 000 itinérants, 65 000 semi-sédentaires et 105 000 sédentaires. En se basant sur une conjugaison de ces différentes sources, les estimations du nombre de personnes considérées comme « *gens du voyage* » en France varient entre 250 000 et 450 000, soit 0,5 % de la population nationale.

Les dernières précisions jurisprudentielles et législatives

Qu'il s'agisse des juridictions administratives comme judiciaires, le contentieux concernant les gens du voyage est varié ; de nouvelles dispositions législatives et règlementaires modifiant régulièrement le cadre juridique applicable.

Les jurisprudences récentes

La cour administrative d'appel de Versailles (*CAA Versailles, 21 sept. 2006, n° 04VE01586 : AJDA 2007, p. 539, note E. Aubin [Le préfet et l'esprit de la loi relative à l'accueil des gens du voyage]*) a récemment rappelé que le schéma départemental d'accueil des gens du voyage, pierre angulaire de la loi du 5 juillet 2000 précitée, devait être précédé d'une évaluation de l'ensemble des besoins de cette population et qu'un schéma qui n'avait pas pris en compte leurs besoins en matière de soins médicaux était donc illégal.

Sur un autre registre, le Conseil d'État (*CE, 15 nov. 2006, n° 293370 : Juris-Data n° 2006-071021 ; JCP A 2006, act. 987 ; AJDA 2006, p. 2207*) a rappelé, lui, que le juge judiciaire était seul compétent (jusqu'à *L. n° 2007-297, 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance : JO 7 mars 2007, p. 4297*, présentée ci-après) pour prononcer l'expulsion de gens du voyage occupant un terrain communal, qu'il appartienne ou non au domaine public de la commune [11], mais il a précisé, qu'en l'absence de précision sur ce point dans la loi du 5 juillet 2000 précitée, il appartenait au juge administratif de prononcer leur expulsion d'un terrain appartenant au domaine public de l'État.

La Cour de cassation, à son tour, a apporté deux nouveaux éclairages.

La chambre civile de la Haute Juridiction, dans un dossier (*Cass. 1re civ., 28 nov. 2006, n° 04-19.134 : Juris-Data n° 2006-036429 ; Bull. civ. 2006, I, n° 529. – J.-M. Joannès, Le droit de propriété au secours des gens du voyage : La Gazette n° 1869, 15 janv. 2007, p. 47*) opposant une commune et un département dans un contentieux relatif à l'accueil des gens du voyage, a fait prévaloir le droit de propriété d'un département contre une commune, ce droit de propriété allant dans le sens du maintien des gens du voyage sur le terrain du département.

La Cour a rejeté le recours de la commune de Saint-Maur-des-Fossés contre un arrêt de la cour d'appel de Paris qui lui avait ordonné le retrait de tout dispositif empêchant l'accès à un terrain appartenant au conseil général du Val-de-Marne et le rétablissement du branchement de cette propriété aux réseaux d'eau potable et d'assainissement.

Pour la commune, les actions condamnées par le juge judiciaire ne constituaient pas une voie de fait, estimant qu'elles avaient été engagées pour faire respecter un arrêté du maire interdisant le séjour sur ce terrain de gens du voyage.

Mais la Cour a jugé que la mise en place d'obstacles par la commune devant l'entrée du terrain du conseil général ne pouvait pas se rattacher aux pouvoirs de police générale ou spéciale dévolus à cette collectivité.

Le même jour, la chambre criminelle [12] de la Cour de cassation, a confirmé la condamnation d'un maire pour complicité de discrimination par refus de fourniture d'un bien en raison de l'origine ou de l'appartenance à une ethnie.

Celui-ci en effet avait exercé de nombreuses pressions sur la propriétaire d'un terrain situé sur la commune dont il est le maire pour la dissuader de le vendre à un acquéreur en raison de l'appartenance de celui-ci à la communauté des gens du voyage.

Ces précisions jurisprudentielles sont intervenues alors que le cadre législatif et règlementaire évolue également.

Les adaptations législatives et règlementaires

Au plan législatif, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (*L. n° 2006-872 : JO 16 juill. 2006, p. 10662*) a apporté plusieurs modifications aux dispositions applicables aux gens du voyage. Son article 1er, tout d'abord, a modifié l'article L. 3211-7 du Code de la propriété des personnes publiques en assimilant aux logements sociaux les aires permanentes d'accueil des gens du voyage, de façon qu'une décote puisse être opérée sur le prix de cession des terrains sur lesquels ces aires d'accueil sont susceptibles d'être réalisées, si ces terrains appartiennent à l'État.

Mais cette assimilation [13] est limitée à ce seul sujet et les aires permanentes d'accueil des gens du voyage n'entrent pas dans la définition des logements locatifs sociaux, telle qu'elle est donnée par l'article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation.

En outre, la loi a modifié l'article L. 302-7 du Code de la construction et de l'habitation afin de rendre déductibles du prélèvement

11. La loi du 5 juillet 2000 avait instauré, pour l'expulsion des gens du voyage stationnant en violation de la réglementation municipale, un bloc de compétence judiciaire. Ainsi, toutes les procédures ressortissaient à la compétence du tribunal de grande instance, quelle que soit la nature du terrain occupé, domaine public ou privé.

12. *Cass. crim., 28 nov. 2006, n° 06-81.060 : Juris-Data n° 2006-036796 ; AJDA 2007, p. 551.*

13. V. *Rép. min. n° 111653 : JOAN Q 3 avr. 2007, p. 3364.*

opéré sur les communes ne disposant pas de 20 % de logements locatifs sociaux (*L. n° 2000-1208, 13 déc. 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain [SRU], art. 55*) les dépenses supportées pour la « *création d'emplacements d'aire permanente d'accueil des gens du voyage, aménagée en application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* ».

Enfin, la loi dispose que les aires de grand passage « *destinées à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels* » peuvent être subventionnées à 100 % (et non pas à 70 %, comme dans les autres cas), dans la limite du plafond fixé par le décret du 25 juillet 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage (*D. n° 2001-541 : JO 26 juin 2001, p. 10133*).

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (*L. n° 2007-297 : JO 7 mars 2007, p. 4297*) comporte deux articles 27 et 28, modifiant la loi du 5 juillet 2000, concernant l'évacuation forcée des gens du voyage en cas de violation des règles sur le stationnement.

La procédure relève donc désormais largement de la police administrative.

Sur demande du maire ou du propriétaire du terrain, le préfet peut désormais procéder d'office sans avoir à obtenir l'autorisation préalable du juge judiciaire; à l'évacuation forcée des gens du voyage de terrains situés sur le territoire d'une commune respectant ses obligations en matière d'accueil.

Dans une commune qui satisfait à ses obligations vis-à-vis de l'accueil des gens du voyage, le maire peut édicter des arrêtés d'interdiction de leur stationnement en dehors des aires aménagées. Désormais, en cas de non-respect de cet arrêté, le maire, le propriétaire ou l'occupant légal du terrain peuvent saisir le préfet afin qu'il effectue une mise en demeure de quitter les lieux. Le préfet peut décider de cette mise en demeure si le stationnement illégal entraîne des conséquences sur la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques. Si la mise en demeure reste sans effet dans le délai fixé, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles, c'est-à-dire en utilisant si nécessaire la force publique. L'évacuation forcée est cependant impossible en cas d'opposition du propriétaire ou de l'occupant légal du terrain. Comme il s'agit d'une décision administrative, la mise en demeure est immédiatement exécutoire. Afin de préserver les droits des occupants illégaux, ceux-ci ont la possibilité de faire un recours, suspensif, de cette décision devant le tribunal administratif. Le caractère suspensif du recours ne remettra pas en question l'efficacité de la procédure dans la mesure où le tribunal disposera de 72 heures pour statuer. Ce dispositif est calqué sur celui des reconduites à la frontière, mais le délai de jugement est plus long.

Ce mécanisme de police administrative se substituera à la procédure judiciaire en vigueur lorsque le stationnement illégal sera de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique.

A contrario, les occupations illicites qui ne portent pas atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ne relèvent pas de cette nouvelle procédure, mais de celle prévue devant le juge judiciaire.

Le propriétaire qui s'oppose à l'exécution d'une mesure d'évacuation des résidences mobiles sises sur son terrain devra prendre lui-même des mesures pour arrêter les troubles. Le préfet pourra lui demander de prendre toutes les dispositions nécessaires pour faire cesser l'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques dans un délai fixé par arrêté, sous peine d'une amende de 3 750 €.

Les communes ayant des difficultés pour réaliser des aires d'accueil des gens du voyage peuvent bénéficier de la procédure d'évacuation administrative.

En premier lieu, il s'agit des communes qui n'ont pas encore rempli leurs obligations légales mais qui répondent aux conditions posées [14] pour obtenir la prorogation du délai de deux ans prévue par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (*L. n° 2004-809 : JO 17 août 2004, p. 14545*).

En second lieu, il s'agit des communes qui disposent d'un emplacement provisoire qui n'est pas l'emplacement définitif inscrit dans le schéma départemental à condition que cet emplacement soit agréé par le préfet selon des critères définis par un décret.

Toutefois, dans ce cas, le recours à la procédure d'évacuation forcée ne sera possible que dans un délai de six mois suivant la date de l'agrément. La loi précise que l'existence de cet emplacement provisoire n'exonère aucunement les communes de leurs obligations légales en ce qui concerne la création d'une aire d'accueil définitive.

Mesure d'application de cette loi du 5 mars 2007, le décret du 3 mai 2007 (*D. n° 2007-690, relatif à l'agrément prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage : JO 5 mai 2007, p. 7957*) vient de préciser les conditions que doivent remplir les emplacements provisoires, créés par les communes, pour être agréés par les préfets, après consultation, si les préfets le souhaitent, de la commission consultative départementale. La localisation de ces emplacements doit, tout d'abord, garantir l'accessibilité au terrain, l'hygiène et la sécurité du stationnement. Ces emplacements provisoires, d'au maximum trente résidences mobiles, doivent ensuite être desservis par un service régulier de ramassage d'ordures ménagères et comprendre une alimentation en eau et en électricité correspondant à leur capacité d'accueil.

Enfin, la réforme du Code de l'urbanisme, dont la date d'entrée en vigueur a été reportée au 1er octobre 2007, après la parution du décret du 5 janvier 2007 (*D. n° 2007-18 : JO 6 janv. 2007, p. 225*) pris en application de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme (*Ord. n° 2005-1527 : JO 9 déc. 2005, p. 18997*), a prévu que les caravanes des gens du voyage sont exclues des dispositions relatives aux règles générales d'installation des caravanes.

Elle retient en outre que l'installation d'une caravane des gens du voyage, lorsqu'elle dure plus de trois mois consécutifs, ainsi que les aires d'accueil des gens du voyage sont simplement soumises à déclaration préalable.

Ces dernières dispositions [15], en matière d'urbanisme, devraient simplifier le cadre d'accueil et d'habitat des gens du voyage.

La difficile mise en œuvre du dispositif d'accueil et d'habitat prévu par la loi du 5 juillet 2000

Neuf ans après la loi du 31 mai 1990 qui prévoyait l'élaboration d'un schéma départemental relatif tant au passage et au séjour, qu'aux conditions de scolarisation des enfants et à celles d'exercice d'activités économiques par les gens du voyage, la loi du 5 juillet 2000

14. Ces conditions sont que la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale a manifesté, dans le délai de deux ans supplémentaires, la volonté de se conformer à ses obligations :
– soit en transmettant au représentant de l'État dans le département une délibération ou une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation d'une aire d'accueil des gens du voyage ;
– soit en acquérant des terrains ou en lançant une procédure d'acquisition des terrains sur lesquels les aménagements sont prévus ;
– soit en réalisant une étude préalable.

15. Les nouvelles mesures règlementaires ont pour effet de soustraire les autorisations concernant le stationnement, l'accueil et l'habitat des gens du voyage du droit commun des autorisations relatives à l'occupation ou à l'utilisation des sols (V. pour une jurisprudence contraire antérieure, *CAA Bordeaux, 1er déc. 2005, n° 03BX00379, Cne Isle : Juris-Data n° 2005-291867 : JCP A 2006, 1068, concl. B. Chemin ; AJDA 2006, p. 722, note E. Aubin.*

avait retenu un dispositif plus incitatif et plus contraignant. Mais fin 2005, selon les informations données par la Commission nationale consultative des gens du voyage, moins de 20 % des aires programmées dans les schémas départementaux étaient ouvertes en France.

La question n'est donc plus aujourd'hui celle de ces schémas départementaux mais, plus concrètement, celle de la réalisation des aires d'accueil [16].

La généralisation des schémas départementaux

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage a prévu dans chaque département l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage (qui doit être révisé six ans après sa publication) et la réalisation d'aires permanentes d'accueil destinées aux populations itinérantes, dans les communes de plus de 5 000 habitants. Ces schémas doivent prévoir le nombre, la localisation et la capacité des aires d'accueil sur le département, sur la base d'un diagnostic préalable des besoins.

Initialement, les communes concernées devaient réaliser les investissements nécessaires dans un délai de deux ans suivant la publication du schéma. Toutefois, ce délai a été prorogé de deux ans, sous certaines conditions, par la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités et aux libertés locales.

Ce dispositif a connu d'autres adaptations : la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 a disposé que les communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié de la population habite dans une zone urbaine sensible ont la possibilité, sur leur demande, d'être exclues du champ d'application de la loi du 5 juillet 2000. Mais, sur trente-deux communes concernées par cette disposition, la moitié d'entre elles n'a pas souhaité en bénéficier. Par ailleurs, la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (*L. n° 2003-239 : JO 19 mars 2003, p. 4761*) a incité les élus à accélérer la construction des aires prévues aux schémas en prévoyant que les communes de plus de 5 000 habitants inscrites au schéma départemental ne pourront mettre en œuvre la procédure pénale prévue par l'article 53 de la loi précitée que si elles ont effectivement rempli leurs obligations au titre du schéma.

À la mi 2006, les 96 schémas des départements de métropole avaient été signés et publiés. Et dans plus de 2/3 des départements, ces documents l'ont été conjointement par le préfet et le président du conseil général.

Signature des schémas						
Année	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Schémas	25	54	14	1	2	96

La circulaire du 3 août 2006 (*NOR/INT/D/06/00074/C*, téléchargeable sur le site du ministère de l'Intérieur, comme sur celui de l'AMF) sur la mise en œuvre des prescriptions du schéma départemental d'accueil des gens du voyage des ministres de l'Intérieur et de l'Emploi en tirait donc la conclusion que « *la réalisation des aires est ainsi entrée dans une phase de réalisation active* ».

Mais le bilan des réalisations montre que les objectifs de création des aires prévus par les schémas départementaux ne sont pas encore atteints.

La lente réalisation des aires d'accueil

En additionnant les obligations des communes telles qu'elles sont fixées par les schémas départementaux, l'ensemble du dispositif d'accueil devait s'étoffer, depuis 2000, par la création de 40 000 places nouvelles et 350 aires de grand passage et par la réhabilitation de 4 000 places. En effet, en 2001, les 190 aires aux normes du décret du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques des aires (*D. n° 2001-569 : JO 1er juill. 2001, p. 10540*) représentaient environ 4 000 places de caravanes.

Pour rendre les prescriptions du schéma efficaces, l'État s'est engagé à soutenir de manière significative l'investissement et le fonctionnement des aires. En investissement, les opérations nouvelles ou la réhabilitation des aires existantes sont subventionnées (*L. 5 juill. 2000, art. 4*) à hauteur de 70 % (au lieu de 35 % auparavant) de la dépense subventionnable, celle-ci étant plafonnée à 15 245 € par place pour les nouvelles aires, à 9 147 € par place de caravane pour la réhabilitation des aires existantes et à 114 336 € par opération pour les aires de grand passage. Comme cela a été indiqué, pour les seules aires de grand passage, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a retenu la possibilité pour le préfet, après avis de la commission consultative départementale, d'appliquer un taux maximal de subvention de 100 %.

Toutefois, une enquête conduite en 2005 [17] auprès des directions départementales de l'équipement soulignait que le taux effectif de la subvention était bien inférieur à 70 % de la dépense réelle (entre 35 et 50 %) du fait du dépassement des plafonds de dépense subventionnable.

En fonctionnement, une aide forfaitaire à la gestion des aires d'accueil respectant les normes réglementaires d'aménagement et de gestion a été créée par la loi du 5 juillet 2000 et ses modalités d'attribution définies par le décret du 29 juin 2001 (*D. n° 2001-568 : JO 1er juill. 2001, p. 10538*). Depuis le 1er janvier 2004, son montant est de 132,45 € par place de caravane et par mois (A. 28 mai 2004 sur la revalorisation des aides au logement). À cette aide de l'État peuvent s'ajouter les aides des départements, des régions, de la CAF.

Le cumul à la fin 2005 des places financées en aires d'accueil par l'État depuis 2000 s'élevait à 11 839 places auxquelles s'ajoutaient 543 places en aires de petit passage et 59 aires de grand passage (avec une moyenne de 100 places).

En ce qui concerne la gestion [18] des aires d'accueil, le montant des prestations décaissées en 2003 par l'État était de 3,2 M € correspondant, compte tenu de la montée en charge, au financement de 3 200 places en aires d'accueil. En 2004, le montant des prestations décaissées a été de 5,94 M €, soit le financement de 5 830 places de caravanes. Des conventions annuelles passées entre l'État et le gestionnaire pour l'aide à la gestion des aires d'accueil avaient été conclues en 2004 dans 64 départements (53 en 2003).

La loi de finances pour 2007 prévoit d'allouer 40 M € d'autorisations d'engagement à la production d'aires d'accueil des gens du voyage, contre 30 M € en 2006, soit une progression de 33 % et en crédits de paiement, la loi de finances pour 2007 retient un doublement des moyens par rapport à 2006 : de 20 M € à 40 M €.

En lien avec les schémas départementaux, des aires d'accueil ont été ou sont en voie de réalisation, au plan communal et intercommunal dans de nombreux départements. Mais les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale rencontrent des difficultés pour réaliser les aires dans le délai imparti par la loi, difficultés liées notamment à la mobilisation des terrains, à la révision des documents d'urbanisme ou à la recherche de cofinancement.

16. À relever la diversité des aires pour le stationnement, l'accueil et l'habitat des gens du voyage : terrain pour la halte, aire de petit passage, aire d'accueil, aire de grand passage, emplacement pour grand rassemblement, terrains familiaux.

17. *F. Wellhof [conseil général des ponts et chaussées], Le financement des aires d'accueil des gens du voyage : Doc. fr. 2005, 52 p.*

18. Une enquête lancée en janvier 2006 par le Réseau gens du voyage sur un échantillon de 116 aires, soulignait que 92 % d'entre elles étaient aux normes du décret du 29 juin 2001.

Au demeurant, la gestion au seul plan financier de ces aires d'accueil est souvent malaisée (V. par exemple le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Lorraine concernant la gestion de la communauté de communes du Toulois du 7 juillet 2006, téléchargeable sur le site *www.ccomptes.fr/crc/votre-region/lorraine/Controles/ROD/ROF-2006/LOR200618.htm*).

Il est vrai que trois modalités sont offertes aux communes pour satisfaire à leurs obligations :

- soit la commune réalise et gère elle-même une aire d'accueil sur son propre territoire et elle peut alors bénéficier de la part d'autres communes d'une participation financière à l'investissement et à la gestion, dans le cadre de conventions intercommunales ;
- soit la commune transfère [19] sa compétence d'aménagement des aires d'accueil à un établissement public de coopération intercommunale qui réalise l'aire sur le territoire de la commune d'implantation prévue au schéma départemental ;
- soit la commune passe avec d'autres communes du même secteur géographique une convention intercommunale qui fixe sa contribution financière à l'aménagement et à la gestion d'une ou de plusieurs aires permanentes d'accueil qui seront implantées sur le territoire d'une autre commune, partie à la convention.

19. Il n'est pas nécessaire que la commune ait transféré à l'Epci sa compétence d'aménagement.

Enfin, si le dispositif d'accueil prévu par la loi du 5 juillet 2000 ne concerne que les gens du voyage itinérants, l'évaluation des besoins, effectuée dans le cadre des schémas départementaux, a fait apparaître que beaucoup de familles issues des gens du voyage ont engagé un processus de sédentarisation. Les collectivités territoriales cherchent donc à développer, en parallèle de la création des aires d'accueil, des solutions adaptées.

Pour répondre à ce besoin de « fixation » territoriale des gens du voyage, une circulaire du 17 décembre 2003 [20] sur les terrains familiaux a ouvert la possibilité pour l'État de cofinancer la réalisation de terrains familiaux locatifs par les collectivités locales.

Il devrait être ainsi possible de trouver un équilibre entre la protection des modes de vie des gens du voyage, reconnue comme un droit par la Cour européenne des droits de l'homme [21] et l'évolution de ces modes de vie.

Mots-Clés : *Sécurité / Police - Gens du voyage*

20. *Circ. UHC/IUH1/26 n° 2003-76, 17 déc. 2003, relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs : BO min. Équip. n° 2003-24.*
21. *CEDH, 27 mai 2004, n° 66746/01, Connors c/ Royaume-Uni : JCP A 2004, 1643, note O. Dubos [Cour européenne des droits de l'homme : le temps des gitans].*

POUR EN SAVOIR PLUS :

TEXTES

- L. n° 2000-614, 5 juill. 2000, relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.
- D. n° 2001-540, 25 juin 2001, relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage.
- D. n° 2001-541, 25 juin 2001, relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage.
- D. n° 2001-569, 29 juin 2001, relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil.
- D. n° 2001-568, 29 juin 2001, relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage et modifiant le Code de la sécurité sociale et le Code général des collectivités territoriales.

BIBLIOGRAPHIE

- E. Aubin, La commune et les gens du voyage : Berger Levrault, coll. Le point sur, 2e éd., 2005, 296 p.
- A. Delannay, L'accueil des gens du voyage : La Lettre du cadre territorial, 2000, p. 94, dossier d'experts.
- J. Blocquaux et S. Saint Julien, Rapport annuel 2002 – Commission nationale consultative des gens du voyage : consultable sur le site de la Documentation française, Bibliothèque des rapports publics.
- Association des petites villes de France, Livre blanc – Accueil des gens du voyage dans les petites villes : de l'incompréhension à l'acceptation : La Gazette, avr. 2003, cahier détaché n° 3, 15/1689.
- B. Perret [conseil général des Ponts et chaussées], L'accueil des gens du voyage : rapport de mission sur la mise en œuvre de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, 2004, 46 p.
- SITES
- http://www.gensduvoyage.com
- http://www.etudestsiganes.asso.fr