

Délibération n°2010-46 du 22 février 2010

Gens du voyage - Schéma départemental exemptant une commune de ses obligations en matière d'accueil des gens du voyage - Arrêté municipal interdisant le stationnement des caravanes des gens du voyage sur l'ensemble du territoire de la commune- Expulsions - Violation de la Loi Besson – Recommandations.

Un schéma départemental, adopté en application de la loi Besson, exempte une commune de plus de 5000 habitants de toute obligation de création d'une aire d'accueil au motif du nombre important de caravanes stationnant en permanence sur son territoire. Cette commune tire alors argument du fait qu'elle se conforme à un tel schéma pour adopter un arrêté municipal interdisant le stationnement des caravanes sur l'ensemble de son territoire, arrêté lui permettant donc d'expulser systématiquement les gens du voyage du territoire communal, y compris les propriétaires de terrains privés. Le Collège rappelle que la jurisprudence de la CEDH a intégré le droit au respect du mode de vie traditionnel tsigane dans le champ d'application de l'article 8 de la CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale) et imposé aux Etat l'obligation positive de permettre aux Tsiganes de suivre leur mode de vie. En ce sens, il rappelle que la loi Besson du 5 juillet 2000 est une mesure en faveur des gens du voyage. Le Collège de la haute autorité considère, qu'en l'espèce, l'effet combiné du schéma départemental et de l'arrêté municipal revient à écarter purement et simplement l'application d'un texte législatif destiné à protéger les gens du voyage et porte ainsi atteinte aux droits des intéressés. S'agissant du schéma départemental, il estime qu'il n'est pas conforme à la loi Besson et recommande au préfet de revoir ses dispositions. Il recommande par ailleurs au maire le retrait de l'arrêté litigieux et la suspension des mesures d'expulsion prises sur la base de cet arrêté.

Le Collège ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ;

Vu la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dite « Loi Besson » ;

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Sur proposition du Président ;

Décide :

La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie par une association représentant les Gens du voyage d'une réclamation relative à l'interdiction qui leur est faite de stationner sur l'ensemble du territoire d'une commune.

Dès 2002, la commission départementale consultative des gens du voyage avait considéré que l'importance de la population des gens du voyage sédentaires implantée sur cette commune (environ 450 caravanes installées sur des terrains privés appartenant aux gens du voyage) justifiait que la commune soit exemptée de son obligation de créer une aire d'accueil. La commune s'est ensuite fondée sur le schéma départemental pour adopter un arrêté municipal interdisant le stationnement des caravanes des gens du voyage sur l'ensemble du territoire communal et mettre en œuvre de nombreuses procédures d'expulsion.

Le nouveau schéma départemental, actuellement en vigueur, maintient la dispense accordée à la commune. Sur la base de ce nouveau schéma, la commune a adopté en 2005 un nouvel arrêté prévoyant la même interdiction générale de stationner.

Interrogé par la haute autorité, le préfet considère qu'il s'agit en l'espèce d'*« une différence de nature, et non de degré, entre cette commune et les autres collectivités du département »* et que *« la différence de traitement apparaît ainsi justifiée dans le cadre même de l'objet de la loi »*. Par ailleurs, selon le préfet, *« considérant que sur 500 caravanes près de 400 ont été installées en infraction aux règles d'urbanisme, la commune a engagé près de 80 procédures contentieuses »*. Il souligne également les efforts entrepris pour l'insertion et l'accompagnement des gens du voyage installés sur la commune dans le cadre notamment d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (M.O.U.S) mise en place en 2006, de la construction de terrains familiaux et de la recherche de solutions de relogement.

Le préfet indique en outre que les tribunaux, amenés à statuer sur des affaires relatives au schéma départemental ou à des mises en demeure de quitter les lieux sur la commune, n'ont jamais retenu le moyen tiré de l'illégalité du traitement particulier de la commune.

La question qui se pose est de savoir si un schéma départemental, adopté en application de la loi Besson, peut exempter une commune de plus de 5000 habitants de toute obligation de création d'une aire d'accueil en raison du nombre important de caravanes stationnant sur son territoire, tout en acceptant que cette commune argue du fait qu'elle se conforme au schéma pour adopter un arrêté municipal interdisant le stationnement des caravanes sur l'ensemble de son territoire, arrêté lui permettant aussi d'expulser systématiquement les gens du voyage du territoire communal, y compris les propriétaires de terrains privés.

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) protège le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile. Dans son arrêt *Chapman*, la Cour européenne des droits de l'homme a intégré le droit au respect du mode de vie traditionnel tsigane dans le champ d'application de cet article (*Chapman c/ Royaume-Uni*, 18 janvier 2001). Elle a ensuite considéré que l'article 8 imposait aux Etats l'obligation positive de permettre aux tsiganes de suivre leur mode de vie (*Connors c/ Royaume-Uni*, 27 mai 2004).

Par ailleurs, la HALDE a souligné à plusieurs reprises que si les gens du voyage sont *« présentés par les textes nationaux comme une catégorie administrative définie par son mode de vie, [ils] apparaissent en pratique comme un groupe identifié ayant en commun d'être victimes des mêmes différences de traitement, du fait de leur appartenance, vraie ou supposée, à la communauté tsigane »* (délibération n°2007-372 du 17 décembre 2007).

La chambre criminelle de la Cour de cassation a estimé que ces différences de traitement visant les voyageurs, tsiganes ou autres, devaient être considérées comme des discriminations fondées sur l'origine (Cass.Crim. 28 novembre 2006, 06-81-060, publié au bulletin).

La loi Besson du 5 juillet 2000 impose aux communes de plus de 5000 habitants de créer des sites où les voyageurs peuvent résider temporairement. Ainsi que la HALDE l'a relevé dans sa délibération n°2010-3 du 4 janvier 2010, cette loi est une mesure en faveur des gens du voyage qui prend en compte un mode de vie minoritaire pour mettre en place des mesures spécifiques leur permettant de jouir de la liberté d'aller et venir normalement offerte à tout citoyen.

Conformément à l'article 1 I de la loi Besson du 5 juillet 2000, « *les communes de plus de 5000 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* ».

De plus, l'article 2 de la même loi dispose que « *les communes figurant au schéma départemental en application des dispositions des II et III de l'article 1^{er} sont tenues, dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en œuvre. Elles le font en mettant à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues* ».

Enfin, l'article 9 prévoit que « *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 1^{er}(...)* ».

Au regard de ces articles, le schéma départemental ne peut pas exempter une commune de plus de 5000 habitants de toute obligation de création d'une aire d'accueil. En effet, le seuil de 5000 habitants a été fixé de manière à inclure toutes ces communes dans le dispositif, conformément à l'idée que l'intensité juridique de l'obligation d'accueil doit varier en fonction du nombre d'habitants.

En ce sens, si les arguments avancés par le préfet en lien avec la situation particulière de cette ville (nombre de caravanes, M.O.U.S, mesures sociales, charges communales élevées...) peuvent être de nature à influer sur l'intensité des charges incomptant à la commune, et notamment sur la taille de l'aire d'accueil qu'il lui incombe de créer, ils ne sauraient en aucun cas remettre en cause l'existence même de cette obligation.

Cette analyse est d'ailleurs confirmée par certains éléments recueillis au cours de l'instruction, en particulier ceux relatifs au premier schéma départemental qui, certes, prévoyait l'exonération de la commune, mais seulement en ce qui concerne la réalisation d'un objectif précis de création de places d'accueil, le préfet ayant rappelé l'impossibilité de déroger au principe même de création d'une aire qui est imposé par la loi.

Enfin, le fait d'invoquer la présence d'un nombre important de caravanes, dont la plupart sont installées sur des terrains privés appartenant aux gens du voyage, dans le but de justifier une dispense de création d'aire d'accueil est en soi discutable. En effet, la problématique des terrains familiaux qui concerne les gens du voyage sédentaires ou semi-sédentaires vivant dans des caravanes installées sur des terrains dont ils sont propriétaires- est distincte de celle

des aires d'accueil, destinées à accueillir les gens du voyage itinérants pour des périodes plus courtes. Au surplus, la première est régie par le droit de l'urbanisme tandis que la seconde découle de la loi Besson.

En tout état de cause, à supposer même qu'un schéma départemental puisse exonérer totalement une commune de plus de 5000 habitants de toute obligation de création d'une aire d'accueil des gens du voyage parce que leur nombre sur la commune est trop important, il paraît ensuite difficile d'admettre que cette même commune puisse dans une telle situation invoquer qu'elle se conforme à ce schéma départemental pour adopter un arrêté municipal par lequel elle justifie son droit d'expulser des caravanes installées sur des terrains privés en dérogation aux règles d'urbanisme.

Conformément à l'article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales, le maire dispose de pouvoirs propres en matière de police administrative générale qui l'obligent à prendre des mesures afin d'éviter que le stationnement des caravanes soit une cause de trouble à l'ordre public des autres usagers.

Toutefois, de manière classique et d'après la jurisprudence *Benjamin*, le juge administratif annule systématiquement une mesure de police ayant un champ d'application spatial et temporel trop général et absolu (CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, Sirey 1934.3.1). Ce critère de la proportionnalité a trouvé un terrain d'élection dans les mesures de police applicables aux gens du voyage (CE, 20 janvier 1965, *Ministre de l'Intérieur c/ Dame Vicini*, RD publ. 1965, p.463 et CE 2 décembre 1983, *Ackermann c/ Ville de Lille*, Dalloz, 1983, p.389).

Si, depuis l'adoption de l'article 28 de la loi Besson de mai 1990, le maire peut prendre, par exception au droit commun de la police administrative, une mesure interdisant de façon générale et absolue le stationnement des gens du voyage sur le territoire de la commune (logique reprise dans l'article 9, I, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 juillet 2000), il n'en demeure pas moins que les arrêtés pris en application de ces dispositions ont été encadrés juridiquement afin d'éviter la création d'aires d'accueil non conformes dont l'existence aurait pour seul objet de permettre aux maires de prendre des mesures de police portant interdiction générale et absolue de stationnement des gens du voyage (Circ. intermin. n°91-55 du 16 octobre 1991 relative aux conditions de stationnement des gens du voyage).

En l'espèce, l'examen de la légalité de l'arrêté municipal du 17 janvier 2005 ne pourrait que confirmer, au regard des règles de droit administratif, que la commune ne pouvait invoquer l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 pour fonder son interdiction sans détourner l'esprit de ce texte, masquant ainsi l'ineffectivité de son obligation d'accueil.

Concrètement, l'effet combiné du schéma départemental et de cet arrêté municipal, c'est-à-dire deux actes de valeur réglementaire, revient à écarter purement et simplement l'application d'un texte législatif destiné à protéger les gens du voyage, portant ainsi atteinte aux droits des intéressés.

De surcroît, l'occupation des terrains familiaux apparaît comme ayant été reconnue au titre du droit à la vie privée et familiale par le juge européen.

Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a pu juger que l'expulsion par les autorités locales de Tsiganes en voie de sédentarisation qui séjournaient, depuis de nombreuses années,

sur un terrain aménagé pour leur accueil, méconnaissait les stipulations de l'article 8 de la CEDH protégeant le droit à la vie privée et familiale (arrêt *Connors* précité).

Au surplus, et à l'aune de cet arrêt, le Tribunal de grande instance de Lyon s'est récemment prononcé en défaveur d'une mesure d'expulsion contre des Tsiganes. Il a considéré que le campement dans lequel étaient installés les intéressés constituait leur domicile et que celui-ci était protégé au titre de l'article 8 de la CEDH (*Département du Rhône*, 16 novembre 2009).

En conséquence, le Collège de la haute autorité considère que la dispense accordée à cette ville par le schéma départemental n'est pas conforme à la loi Besson, et recommande au Préfet de revoir ses dispositions.

De plus, le Collège recommande au maire le retrait de l'arrêté litigieux, la suspension des mesures d'expulsion prises sur la seule base de cet arrêté et demande à être tenu informé des suites réservées à sa délibération dans un délai de trois mois.

Le Président

Louis SCHWEITZER