

Fasc. 716 : ACCUEIL ET STATIONNEMENT DES GENS DU VOYAGE

Isabelle Muller-Quoy

Maître de conférences à la Faculté de droit de l'Université Picardie Jules Verne

Points-clés

1. - **La loi du 5 juillet 2000** approfondissant la loi du 31 mai 1990 **consacre l'effectivité de l'obligation d'accueil des gens du voyage pour les communes de plus de 5000 habitants**. Elle organise l'aménagement et le financement d'aires d'accueil (V. n° 8 à 49).
2. - **Le stationnement en dehors de terrains aménagés reste soumis à une réglementation particulière** afin de prendre en compte que la caravane des gens du voyage constitue leur domicile (V. n° 50 à 58).
3. - **Les sanctions du stationnement illicite sont renforcées** en particulier lorsqu'il existe dans les communes une aire d'accueil spécifique. La responsabilité des collectivités publiques peut être engagée si elles ne prennent pas les mesures de police nécessaires (V. n° 59 à 75).

Sommaire analytique

I. - Évolution législative

A. - Du stationnement à l'accueil

B. - Obligation d'accueil pour les communes de plus de 5 000 habitants

II. - Loi relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage du 5 juillet 2000

A. - Planification départementale

1° Objet et champ d'application du schéma départemental

2° Élaboration du schéma départemental

B. - Mise en oeuvre des schémas départementaux par les communes

1° Incitation à l'intercommunalité

2° Fixation d'une date butoir

a) Pouvoir de substitution du préfet

b) Mise en oeuvre de la procédure d'inscription d'office

c) Emplacement provisoire

3° Gestion partenariale des aires d'accueil

C. - Financements des aires d'accueil

1° Aides étatiques

- a) Financement de l'investissement**
- b) Majoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF)**
- c) Aide forfaitaire à la gestion**

2° Autres aides

D. - Différentes catégories d'aires

1° Aires d'accueil

2° Aires de grand passage

3° Emplacements pour les grands rassemblements traditionnels ou occasionnels

4° Aires de petit passage

E. - Intégration de l'accueil des gens du voyage dans le droit de l'urbanisme

III. - Stationnement en dehors des aires d'accueil

A. - Généralités

B. - Police municipale générale du stationnement

C. - Police spéciale du camping-caravaning

1° Stationnement sur des terrains dont les gens du voyage sont propriétaires ou des terrains privés

2° Stationnement sur des terrains non aménagés appartenant au domaine des collectivités publiques

IV. - Sanctions du stationnement illicite

A. - Renforcement de l'interdiction de stationnement

1° Arrêté d'interdiction de stationner

- a) Champ d'application**
- b) Contenu de l'arrêté municipal d'interdiction de stationner**

2° Effets

- a) Procédure initiale issue de la loi du 5 juillet 2000 : évacuation forcée prononcée par le juge**
- b) Procédure issue de la loi du 5 mars 2007, relative à la prévention de la délinquance : mise en demeure et évacuation forcée par décision du préfet**
- c) Autres voies de droit**

3° Aggravation des sanctions

B. - Responsabilité des collectivités publiques

1° Réparation des dommages causés par les gens du voyage

2° Responsabilité sans faute

Bibliographie

I. - Évolution législative

A. - Du stationnement à l'accueil

1. - La population des gens du voyage est estimée à 240 000 personnes dont 100 000 sédentaires (*Rapp. Perret : Min équip., 2004, p. 1*). Au cours du XXe siècle, quatre lois sont intervenues pour exprimer la prise en compte par le législateur de la situation des nomades aujourd'hui plus couramment désignés sous l'appellation de gens du voyage.

L'innovation sémantique est significative de la reconnaissance des particularités du mode de vie de cette population. Elle se double d'une autre évolution, celle qui conduit les communes à offrir un véritable accueil à ces populations plutôt qu'à tolérer leur stationnement sur leur territoire.

2. - **La loi du 16 juillet 1912** (*Journal Officiel 19 Juillet 1912*) portait sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades, c'est-à-dire les personnes non sédentaires qui ne sont ni commerçants ambulants, ni forains et ce faisant ne peuvent justifier de ressources régulières. Elle avait essentiellement pour but de définir un régime de surveillance de cette population. Elle a été abrogée par **la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969** (*Journal Officiel 5 Janvier 1969*) relative à l'exercice des activités ambulantes et 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. Cette loi n'emploie plus dès lors le mot nomade au profit d'un concept juridique plus technique quasi tautologique. Elle n'a pas pour objet de résoudre la question du stationnement et de l'accueil des gens du voyage mais de définir leur statut au regard de l'administration. Ce texte définit deux catégories de titres de circulation pour les personnes âgées de plus de seize ans dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois si elles logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile. Il est ainsi délivré soit un livret de circulation aux personnes qui justifient de ressources régulières, désignées alors par le terme de caravanier, soit un carnet de circulation pour les autres, celles ne justifiant d'aucun moyen régulier de subsistance. Ces titres de circulation valables cinq ans doivent être visés par l'autorité administrative, tous les ans pour les livrets, tous les trois mois pour les carnets. La loi oblige cette catégorie de la population désignée dès lors communément en pratique sous l'appellation des "gens du voyage" afin de bénéficier de leurs droits et remplir leurs obligations (par exemple, célébration du mariage, inscription sur la liste électorale, accomplissement des obligations fiscales) à se rattacher administrativement à une commune. dérogeant à ce principe, la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale (*Journal Officiel 18 Janvier 2002*) modifie en son article 79 le régime juridique applicable aux gens du voyage quant à leur domiciliation pour le seul bénéfice de prestations sociales. Ils ont le choix pour percevoir ces dernières entre la domiciliation auprès du service d'action sociale de leur commune de rattachement, ou d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, ou d'un organisme agréé à cette fin (*Circ. 14 mars 2002 : BO int. 2002/1, p. 187*).

B. - Obligation d'accueil pour les communes de plus de 5 000 habitants

3. - **Le stationnement des gens du voyage** c'est-à-dire de la mise en oeuvre concrète de leur mode de vie non sédentaire **ne faisait pas l'objet d'une législation spécifique**, à l'exception de quelques articles du Code de l'urbanisme (*C. urb., art. R. 443 et R. 444, issus de D. n° 77-759, 7 juill. 1977 et D. n° 84-227, 29 mars 1984*) rénovant le régime du camping caravaning. Le principe de la liberté de stationnement a été posé par le juge administratif qui a systématiquement censuré les mesures de police interdisant de façon générale et absolue le stationnement des gens du voyage (*CE, 20 janv. 1965, Min. int. c/ Vicini : Rec. CE 1965, p. 41. - CE, 2 déc. 1983, Ville Lille c/ Ackermann : Quot. jur. 28 janv. 1984, p. 13, note M.D. ; D. 1985, jurispr. p. 388, note R. Romi*).

4. - **La loi n° 90-449 du 31 mai 1990** (*Journal Officiel 2 Juin 1990*) **tendant à la mise en oeuvre du droit au logement** (dite loi Besson) a transformé cette possibilité de stationnement, en particulier sur le domaine public, souvent

perçue comme une tolérance en une véritable politique d'accueil. La question de l'accueil par les collectivités publiques communales, c'est-à-dire d'une prise en considération concrète, effective et décente du mode de vie non sédentaire de ces populations et de ses particularités devient alors centrale et se voit posée comme une ardente obligation. L'article 28 de la loi disposait *"qu'un schéma départemental prévoit les conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage, en ce qui concerne le passage et le séjour, en y incluant les conditions de scolarisation des enfants et celles d'exercice d'activités économiques. Toute commune de plus de 5 000 habitants prévoit les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet. Dès la réalisation de l'aire d'accueil définie à l'alinéa ci-dessus, le maire ou les maires des communes qui se sont groupées pour la réaliser pourront, par arrêté, interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal"*.

Néanmoins, la loi n'avait pas pour seul objet de traiter de la question de l'accueil des gens du voyage et cet article issu d'un amendement est apparu comme un premier pas significatif mais non suffisant. En effet, cette obligation n'était assortie d'aucune sanction et les résultats furent peu probants : en dix ans, entre 1990 et 2000 seulement un tiers des emplacements nécessaires furent réalisés dans un quart des communes concernées. En outre le Conseil d'État avait posé dans l'arrêt *"Ehrard"* (CE, 12 déc. 1997, n° 164874 : *Juris-Data* n° 1997-051025) que les communes ne sont pas tenues d'inscrire dans les Plans d'occupation des sols (POS) l'obligation de réaliser des aires de stationnement.

5. - Parallèlement à cette prise de conscience de la nécessité de régler le problème de l'accueil des gens du voyage, l'accent était mis sur l'association des représentants de cette population à la définition de la politique publique d'accueil perçue comme facilitant une meilleure intégration. **La Commission nationale consultative des gens du voyage a été créée par le décret n° 92-262 du 24 mars 1992** (*Journal Officiel* 25 Mars 1992), modifié par les décrets n° 94-1081 du 15 décembre 1994 (*Journal Officiel* 16 Décembre 1994) et n° 99-733 du 27 août 1999 (*Journal Officiel* 29 Aout 1999). **En vertu du décret n° 2003-1120 du 24 novembre 2003** (*Journal Officiel* 27 Novembre 2003) qui est aujourd'hui le texte applicable, la commission est placée désormais sous la double tutelle du ministre chargé des affaires sociales et du ministre chargé du logement, ce dernier n'apparaissant pas dans la rédaction du décret de 1999. La politique de l'insertion des gens du voyage est ainsi mise en avant.

La commission est désormais composée des représentants de dix ministres (affaires sociales, emploi et formation professionnelle, justice, éducation nationale, intérieur, budget, défense, équipement et logement, culture, commerce et artisanat), de dix élus (deux députés, deux sénateurs, deux conseillers généraux, et quatre maires dont un d'une commune de moins de 5 000 habitants), de dix représentants des gens du voyage et dix personnalités qualifiées nommés par les ministres des affaires sociales et du logement. Son président est nommé par le Premier ministre sur proposition du ministre chargé des affaires sociales. Cette commission consultative est chargée d'étudier les problèmes spécifiques que connaissent les gens du voyage et de faire des propositions en vue de permettre une meilleure insertion des gens du voyage dans la communauté nationale. Elle peut être saisie pour avis par les membres du gouvernement et le Premier ministre (mais aussi par son président ou un tiers de ses membres) sur toute question entrant dans son champ de compétences. Elle établit un rapport annuel recensant les expériences et les propositions pertinentes afin d'améliorer la vie des gens du voyage. Par décret du 27 mai 2005 (*Journal Officiel* 28 Mai 2005) le sénateur Pierre Hérisson a été nommé président de cette Commission nationale.

6. - Afin de pallier à l'ineffectivité de la mise en oeuvre de cette obligation d'accueil, le législateur est à nouveau intervenu par **la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage** (*Journal Officiel* 6 Juillet 2000) qui comme son nom l'indique entend se saisir à bras le corps de cette objectif. Or la mutation sémantique est révélatrice : il n'est plus fait prioritairement référence aux véhicules qui stationnent au profit d'une conception plus englobante visant les populations qui doivent être accueillies. L'article 28 de la loi de 1990 est supprimé et remplacé par un dispositif proche mais assorti de délai et de sanction. L'objectif de la nouvelle loi Besson est de permettre l'aménagement rapide de 30 000 emplacements.

7. - L'accueil des gens du voyage sur des aires sises sur leur domaine aménagées par les communes de plus de 5 000 habitants suivant les modalités définies par la loi du 5 juillet 2000 est donc devenu la pierre angulaire de la politique d'insertion de cette population dans la communauté nationale (II). Néanmoins, la réglementation classique du stationnement des résidences mobiles constituant l'habitat traditionnel de cette catégorie de personnes reste souvent invoquée dans les nombreuses hypothèses où les gens du voyage ne stationnent pas sur une aire spécialement aménagée (III). Les sanctions du stationnement illicite sont donc diverses, la politique d'accueil se doublant d'une politique répressive renforcée (IV).

II. - Loi relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage du 5 juillet 2000

8. - La loi (précisée par *Circ. n° 2001-49, 5/07/2001 : BOME n° 2001/14*) confie à nouveau la prévision des aires d'accueil au département et leur réalisation aux communes en incitant à l'intercommunalité. L'objectif de la loi est d'établir un équilibre satisfaisant entre d'une part la liberté constitutionnelle d'aller et de venir et l'aspiration des gens du voyage à pouvoir décemment stationner, concilié avec le souci tout aussi légitime des élus locaux d'éviter des troubles à l'ordre public du fait d'installations illicites.

A. - Planification départementale

1° Objet et champ d'application du schéma départemental

9. - Le schéma existait déjà dans la loi du 31 mai 1990, la circulaire du 16 mars 1992 (*Journal Officiel 3 Avril 1992*) en avait précisé le contenu mais il est désormais considérablement approfondi. Selon l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 : *"Dans chaque département, 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'État intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements"*. Si, dans toutes les communes de plus de 5 000 habitants une aire d'accueil doit être créée, cette obligation peut aussi concerner des communes plus petites inscrites au schéma. Néanmoins si les communes de moins de 5 000 habitants peuvent figurer dans le schéma c'est uniquement *"lorsqu'elles-même en expriment et en justifient le besoin"*, le préfet n'a pas le pouvoir des les y inscrire d'office (*CAA Marseille, 3 juill. 2006, n° 05MA01016, Cne Montauroux*). Les schémas doivent préciser la nature de l'accueil envisagé de chacune des aires selon qu'il s'agisse de terrains de passage et de séjour ainsi que leur capacité. Celle-ci sera déterminée en fonction de la fréquence et la durée des séjours, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercices d'activités économiques. Le schéma doit être précédé d'une évaluation de l'ensemble des besoins, en particulier doivent y figurer de réelles analyses concrètes des possibilités d'accès aux soins médicaux et à l'exercice d'activités économiques, faute de quoi il serait censuré par le juge pour illégalité (*CAA Versailles, 21 sept. 2006, Min. emploi, travail et cohésion sociale : AJDA 2007, p. 539, note E. Aubin*).

Le schéma distingue ainsi assez clairement les nomades itinérants qu'il prend avant tout en compte des sédentarisés qui semblent devoir être couverts par les plans départementaux de logement des personnes défavorisées.

10. - Il faut également distinguer les aires d'accueil proprement dite destinées à des petits groupes ou à des individus des aires de grand passage destinées aux groupes de 50 à 200 caravanes voyageant ensemble. En outre, le schéma doit mentionner les emplacements susceptibles d'accueillir les grands rassemblements traditionnels ou occasionnels (*V. infra n° 40*).

11. - Parmi les autres dispositions du schéma, il faut mentionner le dispositif de suivi et d'évaluation, le recensement des moyens nécessaires à sa mise en oeuvre, ainsi que différentes annexes. Une annexe au schéma départemental doit recenser les autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 443-3 du Code de l'urbanisme (qui organise la possibilité de créer des terrains familiaux) mais également les terrains devant être mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs, notamment dans le cadre d'emplois saisonniers. D'autres annexes peuvent apporter des précisions utiles sur des aspects complémentaires de l'accueil des gens du voyage notamment sur l'existence d'aires de petit passage dans le département, ou sur leurs besoins en habitat, et le cas échéant les solutions proposées pour y répondre. **La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure** (*Journal Officiel 19 Mars 2003*) par son article 54 précise que le schéma tient compte de l'existence de sites inscrits ou classés sur le territoire des communes concernées, aussi la réalisation d'aires d'accueil permanentes doit-elle respecter les législations applicables à ces sites.

2° Élaboration du schéma départemental

12. - Selon l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 : *"Le schéma départemental est élaboré par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général. Après avis du conseil municipal des communes con-*

cernées et de la commission consultative départementale, il est approuvé conjointement par le préfet et le président du conseil général dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi. Passé ce délai, il est approuvé par le représentant de l'État 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". Ces schémas devaient être élaborés avant le 1er janvier 2002. Depuis cette date les préfets de département pouvaient les approuver seuls, mais le ministère de l'intérieur a préféré la concertation à la sanction. Les anciens schémas établis sur le fondement de la loi de 1990 devaient également avant cette date butoir faire l'objet d'un réexamen afin de les mettre en conformité avec les nouvelles prescriptions législatives. Depuis la mi-2006, les 96 schémas de métropole sont signés et ce dans plus des 2/3 des départements conjointement par le préfet et le président du conseil général (G. Terrien, *L'accueil des gens du voyage* : JCP A 2007, p. 31).

La nécessité pour le préfet de procéder à une réelle consultation de la commission départementale ainsi que de tenir compte de l'avis du président du conseil général a été rappelée par un jugement du Tribunal administratif de Strasbourg (TA Strasbourg, 15 nov. 2002, *Féd. dptale maires Moselle et a.* : AJDA 13 janv. 2003, p. 29).

13. - L'avis des communes concernées est simple aussi le préfet et le président du conseil général ne devraient pas être tenus de le suivre. Néanmoins en vertu de la jurisprudence du Tribunal administratif de Strasbourg (TA Strasbourg, 15 nov. 2002, *cité supra* n° 12) aucune disposition de la loi du 5 avril 2000 n'autorise le préfet à contraindre les communes de moins de 5 000 habitants à figurer au schéma départemental. De même nature est l'avis donné par la commission consultative départementale des gens du voyage.

14. - Selon le décret n° 2001-540 du 25 juin 2001 (*Journal Officiel* 26 Juin 2001) relatif à la composition et au fonctionnement de la **commission départementale consultative des gens du voyage**, cette commission comprend outre le préfet du département et le président du conseil général, quatre représentants des services de l'État désignés par le préfet, quatre représentants désignés par le conseil général, cinq représentants des communes concernées désignés par l'association des maires du département (à défaut d'association ou s'il y en a plusieurs, la désignation se fait à la représentation proportionnelle au plus fort reste par les maires des communes du département), cinq personnalités désignées par le préfet du département sur proposition des associations représentatives des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage dans le département, deux représentants désignés par le préfet sur proposition des caisses locales d'allocations familiales ou de la mutualité sociale agricole. Elle peut également entendre toute personne dont elle estime l'audition utile et notamment des représentants des établissements publics de coopération intercommunale chargés de créer des aires d'accueil ou tout autre partenaire ayant le même objectif. Elle est présidée conjointement par le représentant de l'État dans le département et par le président du conseil général. Le mandat des membres de la commission est de six ans. Elle se réunit au moins deux fois par an sur convocation de ses deux présidents, à l'initiative de l'un d'entre eux ou sur demande d'un tiers de ses membres. Ses délibérations sont adoptées à la majorité absolue des membres présents. Elle 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, il doit être choisi de préférence en dehors des membres de la commission. La commission qui auparavant était organisée autour d'associations de défense des gens du voyage a vu sa composition s'élargir aux maires notamment, il ne s'agit plus donc de protéger les droits de gens du voyage mais de façon plus équilibrée de concilier ces droits avec les devoirs qui y sont attachés. Cette commission ne saurait être confondue avec la commission nationale consultative des gens du voyage (*V. supra* n° 5).

15. - Le représentant de l'État 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 ainsi que de la durée de séjour et des niveaux des droits d'usage envisagés dans les différents schémas départementaux. Il réunit à cet effet une commission constituée des représentants de l'État dans les départements, du président du conseil régional et des présidents des conseils généraux, ou de leurs représentants.

B. - Mise en oeuvre des schémas départementaux par les communes

16. - Selon l'article 1er de la loi "les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles". Cette compétence, elles peuvent l'exercer directement ou la transférer à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Elle doit être réalisée dans un certain délai, le législateur ayant été soucieux de l'effectivité des principes posés. Or si tous les schémas ont été approuvés, le bilan de

réalisation effective des aires programmées dans ces schémas s'établit à moins de 20 % (G. Terrien, article cité supra n° 12, p. 33).

1° Incitation à l'intercommunalité

17. - En vertu de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000 : "les communes figurant au schéma départemental [...] 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. 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".

L'article 15 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine n° 2003-710 du 1er août 2003 (Journal Officiel 2 Aout 2003) restreint le champ d'application de la loi de 2000 : les communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié de la population habite dans une zone sensible telle que définie par l'article 42 de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 sont exclues à leur demande du champ d'application de la loi du 5 juillet 2000 et notamment de l'obligation prévue à l'article 2.

18. - En vertu de l'article 65 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (Journal Officiel 16 Juillet 2006) modifiant l'article L. 302-7 du Code de la construction et de l'habitation, 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 est comptabilisée dans le quota de logements sociaux à réaliser au titre de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Par ailleurs, la loi du 13 juillet 2006 a modifié l'article L. 3211-7 du Code de la propriété des personnes publiques en permettant par l'assimilation des aires permanentes d'accueil aux logements sociaux d'obtenir une décote sur le prix de cession des terrains appartenant à l'État sur lesquels ces aires d'accueil pourraient être réalisées. Pour autant les aires permanentes d'accueil n'entrent pas dans la définition des logements locatifs sociaux telle que donnée par l'article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation (Rép. min n° 111653 : JOAN Q 3 avr. 2007, p. 3364).

19. - Toutes les communes concernées par le schéma départemental ne se doivent donc pas de créer elles-mêmes des aires d'accueil. Elles peuvent également se contenter de participer financièrement à l'aménagement et à l'entretien d'une aire dans le cadre d'une convention intercommunale passée avec une autre commune du même secteur géographique désignée par le schéma départemental comme devant accueillir une aire. Les communes visées par le schéma départemental, comme les y encourage fortement la loi, peuvent transférer la compétence d'aménagement d'une aire d'accueil à un établissement public de coopération intercommunale. Le Tribunal administratif d'Amiens (TA Amiens, ord. n° 03-1931, 2 oct. 2003), a ainsi reconnu la compétence d'une communauté d'agglomération en vertu de l'article L. 5216-5 du Code général des collectivités territoriales car la réalisation des aires d'accueil relève des actions en faveur du logement social et des personnes défavorisées qui font partie des compétences optionnelles de ces EPCI. Sur les 378 communes de plus de 5 000 habitants qui entre 1990 et 1999 ont réalisé une aire d'accueil, 50 l'ont fait dans le cadre de l'intercommunalité (E. Aubin, Commentaire de la loi du 5 juillet 2000 : AJDA 2000, p. 825). Le Conseil d'État avait déjà admis cette possibilité dès 1997 (CE, 18 juin 1997, n° 152487, Assoc. quartier La Chambrée, l'Oisonnière, la Gemmetrie, la Moricerie : Juris-Data n° 1997-051549 ; AJDA 1998, p. 267, note E. Aubin). Il avait posé également dans cet arrêt le principe selon lequel l'expropriation peut être utilisée dans le but de créer une aire d'accueil.

20. - Attestant de l'impérieuse nécessité de rendre effective cette prescription législative, le Conseil d'État a récemment fait prévaloir la mise en oeuvre des obligations communales d'aménagement d'une aire d'accueil sur des considérations tenant à la préservation de l'environnement. La prévention des atteintes à la salubrité publique et des conflits de voisinage l'emporte sur le risque d'atteinte à un espace boisé littoral dépourvu d'intérêt paysager (CE, 10 déc. 2001, Cne Saint-Jean de Luz : BJCL mai 2002, p. 16).

21. - Pour la gestion proprement dite des aires d'accueil, les communes et EPCI peuvent la conserver mais aussi la confier par convention à une personne morale de droit public ou de droit privé, ce sera le plus souvent le cas d'une association.

2° Fixation d'une date butoir

a) Pouvoir de substitution du préfet

22. - En vertu de l'article 3 de la loi du 5 juillet 2000 : "si, à l'expiration d'un délai de deux ans suivant la publication du schéma départemental 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'État 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".

Le juge rappelle que les communes ont 2 ans pour mettre en oeuvre le schéma départemental, il n'y donc pas d'illégalité manifeste dans l'absence de réalisation de terrain d'accueil avant l'expiration de ce délai (CE, 26 févr. 2004, n° 264907, Charles Delage et a. : *Juris-Data* n° 2004-067156).

D'autant plus qu'en vertu de l'**article 201 de la loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004** (*Journal Officiel* 17 Aout 2004) ce délai de deux ans est prorogé, 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 préfet 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 des aménagements sont prévus, soit par la réalisation d'une étude préalable (quant à l'interprétation de ces conditions, *Circ. UHC/IUH1* n° 2005-4, 17 déc. 2004, relative à la réalisation des aires d'accueil et de grand passage destinées aux gens du voyage : *BOMI* n° 2005-2). Par ailleurs le délai d'exécution de la décision d'attribution de subvention, prévu à l'article 11 du décret du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement, qu'il s'agisse d'un acte unilatéral ou d'une convention concernant les communes ou EPCI qui se trouvent dans une de ces situations est également prorogé de deux ans.

Dans les faits, le délai de deux ans est déjà assoupli car les avenants au schéma directeur modifient le délai pour les communes concernées et parce qu'un délai de 6 mois court entre le certificat de complétude et la mise en place de la subvention (*Rapp. B. Perret, cité supra* n° 1, p. 13).

b) Mise en oeuvre de la procédure d'inscription d'office

23. - Les obligations financières des communes en vue de la réalisation d'une aire d'accueil et de stationnement sont désormais inscrites au titre des dépenses obligatoires (*CGCT, art. L. 2321-2*). En cas de non inscription au budget de la commune ou de l'EPCI, ou en cas de refus de leur part de verser le montant de leur participation obligatoire, le préfet dans le cadre du contrôle budgétaire pourrait faire jouer la procédure de l'inscription d'office en vertu de l'article L. 1612-15 du Code général des collectivités territoriales. L'obligation des communes ou des EPCI mise à leur charge par le schéma porte non seulement sur la réalisation de l'aire mais aussi sa gestion. La procédure d'inscription d'office de cette dépense dans le budget de la collectivité ou de l'EPCI pourrait donc être actionnée si, après la réalisation de l'aire, ces personnes publiques se désintéressaient de sa gestion et de son entretien.

c) Emplacement provisoire

24. - En vertu de l'article 9-I de la loi du 5 juillet 2000 (tel qu'issu de *L. n° 2007-297, 5 mars 2007, relative à la prévention de la délinquance, art. 27*) **un agrément peut être délivré à la commune par le préfet pour des emplacements provisoires qui répondent aux conditions fixées par le décret n° 2007-690 du 3 mai 2007** (*Journal Officiel* 5 Mai 2007).

Ainsi, l'emplacement provisoire choisi par la commune doit présenter les caractéristiques suivantes :

- sa localisation doit garantir l'accessibilité au terrain, l'hygiène et la sécurité du stationnement des résidences mobiles ;
 - il doit être desservi par un service régulier de ramassage des ordures ménagères ;
 - il doit comprendre une alimentation en eau et en électricité correspondant à la capacité d'accueil.
- Cette dernière est fixée à trente emplacements de résidences mobiles au plus.

L'existence de cet emplacement provisoire n'exonère pas les communes de leurs obligations de réaliser à l'emplacement inscrit dans le schéma une aire d'accueil définitive.

3° Gestion partenariale des aires d'accueil

25. - Si les communes ou les établissements de coopération intercommunale assurent la gestion des aires d'accueil, c'est-à-dire le gardiennage et le bon fonctionnement de ces équipements, ils ne sont pas obligés de choisir pour autant comme mode de gestion la régie. Il leur est possible, en vertu de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000, de confier la gestion des aires d'accueil à une personne morale de droit public ou de droit privé. La dévolution pourra conduire soit à signer une convention de délégation de service public, mais cette hypothèse eu égard aux conditions de rémunération du délégataire devrait être très rare, soit une convention de marché public (sous réserve de respecter les dispositions du Code des marchés publics).

26. - La signature d'une convention avec la commune ou l'EPCI est la condition indispensable du financement étatique du fonctionnement des aires gérées par une personne morale de droit privé, en particulier comme ce sera souvent le cas par une association. De multiples autres conventions devront être conclues afin d'obtenir des aides au fonctionnement ou pour mettre en oeuvre les actions de caractère social inscrites au schéma départemental. Elles expriment l'accent mis par le législateur sur les modalités contractuelles de la gestion du fonctionnement de l'aire.

27. - Ainsi, d'une part, l'article 6, I de la loi prévoit la passation de conventions précisant les modalités de mise en oeuvre des actions de caractère social dont le financement incombe à l'État, au département ainsi qu'aux organismes sociaux concernés dans le cadre de leurs compétences respectives, convention passées entre ces différentes personnes morales et les gestionnaires. À ce titre, la loi modifie l'article L. 851-1 du Code de la sécurité sociale afin de permettre le versement au gestionnaire des aires d'accueil d'une aide au fonctionnement dont le régime est le même que celui de l'aide au logement des personnes défavorisées (versement par les CAF et financement par le Fonds national d'aide au logement et les régimes de prestations familiales prévues par l'article L. 241-6 du Code de la sécurité sociale). En vertu de l'article L. 851-1 du Code de la sécurité sociale, une convention doit être signée entre l'État et le gestionnaire d'accueil qui détermine, compte tenu de la capacité effective de l'aire d'accueil, le montant prévisionnel de l'aide versée annuellement, les conditions de gardiennage des aires et les modalités de calcul du droit d'usage perçu sur les gens du voyage. Ainsi les communes ne fixent pas le montant du droit d'usage si le gestionnaire bénéficie de l'aide forfaitaire au titre de l'article L. 851-1 du Code de la sécurité sociale.

28. - D'autre part l'article 6, II prévoit la passation de conventions entre les gestionnaires et le département afin de bénéficier d'une aide de ce dernier au fonctionnement, aide qui ne peut excéder le quart des dépenses de fonctionnement. Les modalités de financement sont donc diversifiées.

C. - Financements des aires d'accueil

1° Aides étatiques

29. - Afin de permettre la réalisation en temps voulu des obligations qu'il pose, le législateur a été conscient de la nécessité de prévoir des contreparties financières, des modalités incitatives ce qui avait fait défaut dans la loi du 31 mai 1990. Lors de la phase de mise en oeuvre du dispositif, l'État peut prendre en charge des études de faisabilité et techniques d'une aire d'accueil sur un site. Pour la réalisation concrète des aires, les aides prennent la forme d'une part d'une prise en charge par l'État de la majeure partie des dépenses d'investissement. D'autre part les gens du voyage sont pris en compte dans la population entrant dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement. Enfin, l'État participe également en aidant le gestionnaire de l'aire d'accueil qu'il soit une personne publique ou privée.

a) Financement de l'investissement

30. - Alors qu'auparavant l'État ne prenant à sa charge que 35 % des investissements, la proportion s'est inversée, l'État participe à hauteur de 70 % de ces dépenses. La circulaire n° 99-80 du 27 octobre 1999 relative au financement des aires d'accueil et de passage (*BOME n° 1999-21*) avait déjà anticipé cette modification que la loi du 5 juillet 2000 est venue confirmer. Selon l'article 4 de la loi du 5 juillet 2000 : "*L'État 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. La région, le département et les caisses d'allocations familiales peuvent accorder des subventions complémentaires pour la réalisation de ces aires d'accueil*".

31. - Les modalités de détermination de cette aide sont fixées par différents textes :

- décret n° 2001-541 du 25 juin 2001, relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage (*Journal Officiel 26 Juin 2001*) ;
- décret n° 2001-568 du 29 juin 2001, relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage (*Journal Officiel 1er Juillet 2001*) ;
- arrêté du 29 juin 2001, relatif au montant forfaitaire applicable pour l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage (*Journal Officiel 1er Juillet 2001*).

La subvention de l'État porte sur le terrassement, le bornage, l'arrivée d'eau et d'électricité, les sanitaires, le ramassage des ordures et, éventuellement, sur le coût du foncier.

Cette participation financière de l'État s'élève à 70 % de la dépense totale hors taxe dans la limite du plafond de dépense subventionnable fixé par le décret du 25 juin 2001 soit :

- **15 245 euros**, par place de caravane pour la création d'aires nouvelles ;
- **9 147 euros**, par place de caravane pour la réhabilitation d'aires existantes ;
- **114 336 euros**, par opération pour les aires de grands passages ;
- **et 3 049 euros**, par place de caravane dans les aires de petit passage.

L'unité retenue pour l'attribution des aides est donc la place de caravane définie par le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage (*Journal Officiel 1er Juillet 2001*) comme devant permettre d'assurer le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et le cas échéant de sa remorque. Cette aide de l'État ne porte que sur les dépenses engagées dans le délai prescrit, c'est-à-dire dans le délai de deux ans suivant la publication du schéma départemental.

Ces subventions peuvent être complétées par d'autres financements publics ou privés. Les aires d'accueil figurent en effet parmi les dépenses d'équipements dont la réalisation par des fonds publics peut être aidée directement jusqu'à 100 % selon le décret n° 2000-967 du 3 octobre 2000 (pris pour l'application du *D. n° 99-1060, 16 déc. 1999*) relatif aux subventions de l'État pour les projets d'investissement dans le champ de l'urbanisme et du logement (*AJDA 11/2000, p. 937 ; Journal Officiel 4 Octobre 2000*).

En réalité, le coût de l'équipement est souvent supérieur au plafond réglementaire ce qui fait tomber le taux réel de la subvention de 70 à 50 %, ce qui explique en partie le retard pris dans la réalisation des schémas départementaux (*Rapp. B. Perret, cité supra n° 1, p. 9*).

b) Majoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

32. - L'article 7 de la loi du 5 juillet 2000 modifiant l'article L. 2334-2 du Code général des collectivités territoriales a prévu, pour les communes qui rempliront leurs obligations, une bonification de la dotation globale de fonctionnement en raison de la prise en compte dans le calcul de population déterminant le montant de la DGF d'un habitant par place de caravane sur une aire d'accueil. Ne seront considérées comme ayant rempli leurs obligations que les communes respectant les normes techniques posées par le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001, et sociales, en vertu de la convention de l'article L. 851-1 du Code de la sécurité sociale.

Pour le calcul de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) pour les communes en bénéficiant, la population prise en compte est majorée à raison de 2 habitants par place de caravane. La répartition de la DGF se faisant au début de chaque année civile sur la base des éléments physiques et financiers relatifs à l'exercice précédent, le nombre de places de caravane pris en compte pour une année N correspondra à

celles recensées au 1er janvier de l'année N - 1. Ce recensement n'est possible que pour celles situées sur une aire d'accueil conventionnée au titre de l'aide à la gestion (c'est-à-dire impliquant le respect des normes techniques d'aménagement et de gestion).

Les critères permettant le conventionnement des aires étant les mêmes que ceux permettant la bonification de la DGF, ce chiffre sera retenu dans la convention annuelle signée entre l'État et le gestionnaire de l'aire d'accueil au titre de cette année, évitant ainsi tout risque de divergence entre le nombre de places retenu au titre de la convention permettant le versement de l'aide à la gestion et celui retenu pour le calcul de la DGF.

c) Aide forfaitaire à la gestion

33. - Les aides étatiques sont également relatives au fonctionnement des aires d'accueil. En vertu de l'article 6 : *"les modalités de mise en oeuvre des actions de caractère social mentionnées au II de l'article 1er, dont le financement incombe à l'État, 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"*.

L'État verse annuellement une aide forfaitaire au gestionnaire sous réserve que l'aire soit conforme aux normes techniques applicables aux aires d'accueil définies par le décret du 29 juin 2001. **Le montant de cette aide** fixé par l'arrêté du 28 mai 2004 revalorisant les aides au logement montant forfaitaire pour application de l'article R. 851-5 du Code de la sécurité sociale **est de 132,45 euros** (*Journal Officiel 29 Mai 2004*). Trois personnes en moyenne sont nécessaires pour faire fonctionner une aire (un régisseur, son adjoint, un agent de maintenance. - *Rapp. B. Perret, cité supra n° 1, p. 11*).

Cette aide à la gestion est versée par les caisses d'allocations familiales. Ce financement fait l'objet d'une convention entre l'État et le gestionnaire qui définit notamment les modalités de calcul du droit d'usage perçu par le gestionnaire et le mode de fonctionnement envisagé (*CSS, art. L. 851-1*).

Le financement de la réhabilitation des aires inscrites au schéma au titre de la loi du 5 juillet 2000 est unique. L'aide à la gestion peut être attribuée pendant la période de fermeture annuelle nécessaire à l'entretien de l'aire si elle ne dépasse pas un mois. L'inscription d'une aire d'une commune au schéma alors que cela n'est pas obligatoire lui ouvre la possibilité de bénéficier d'une aide à la gestion (*Lettre-circ., 11 mars 2003, relative aux dispositifs départementaux d'accueil des gens du voyage : BOMETL 2003/6, p. 117*).

2° Autres aides

34. - Selon l'article 6 de la loi du 5 juillet 2000 : *"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"*. La participation du département ne peut donc excéder 25 % des frais de fonctionnement de l'aire, l'ensemble des participations au fonctionnement ne peut en effet être supérieur aux coûts réels ni se substituer au droit d'usage devant être perçu sur les utilisateurs.

D. - Différentes catégories d'aires

35. - Les modalités pratiques et techniques relatives à l'aménagement des aires ont été fixées notamment par le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage (*Journal Officiel 1er Juillet 2001*). C'est la satisfaction de ces normes techniques qui ouvre droit aux différentes aides prévues par la loi du 5 juillet 2000. Ces caractéristiques d'aménagement prennent également en compte les règles d'accessibilité prévues à l'article R. 111-19-1 du Code de la construction et de l'habitation (*CAA Nancy, 4 déc. 2003, Cne Verdun : AJDA 19 janv. 2004, p. 82*).

Les gens du voyage ont droit à un accueil décent : une aire n'est réalisée que si elle est pourvue des aménagements indispensables notamment sur le plan sanitaire. L'objectif est d'éviter que les communes ne contournent la loi en mettant à la disposition des gens du voyage des terrains nus.

36. - Les aires doivent être distinguées selon la durée et l'importance du nombre des personnes accueillies. Aussi doit-on opérer une classification distinguant les aires d'accueil qui ont pour but de permettre le stationnement en

moyenne d'une cinquantaine de caravanes, des aires de grand passage dont la capacité se situe de 50 à 200 caravanes, et enfin des emplacements pour les grands rassemblements traditionnels ou occasionnels. La circulaire interministérielle du 5 juillet 2001 (*Circ. n° 2001-49 : BOME n° 2001/14*) fait le point de façon très claire sur cette question, la loi ne précisant pas ces différentes situations se contentant d'y faire référence.

La circulaire interministérielle (*N° NOR/INT/D/06/00074/C*) du 3 août 2006 remplace les titres I à IV de la circulaire n° 2001-49 du 5 juillet 2001 parce qu'elle conduisait à un coût trop élevé de concrétisation des aires d'accueil. Ainsi la nouvelle circulaire précise que *"si l'aménagement des aires doit permettre d'assurer l'accueil temporaire des gens du voyage dans des conditions dignes et décentes, et favoriser la meilleure intégration urbaine de ceux ci, il ne doit pas pour autant exposer les collectivités à des dépenses manifestement excessives. Le recours à des bureaux d'études, qui est un facteur non négligeable d'alourdissement des coûts, doit être envisagé avec la plus grande circonspection"*.

1° Aires d'accueil

37. - Elles ont pour but de permettre le stationnement des gens du voyage itinérants dont la durée du séjour peut aller jusqu'à quelques mois. La durée maximum du séjour autorisé est précisée dans le règlement intérieur de l'aire d'accueil. **Il est conseillé par la circulaire d'application de la loi que cette durée n'encourage pas la sédentarité des gens du voyage sur les aires d'accueil, ce qui conduit à préconiser une durée qui ne soit pas supérieure à 5 mois.** Des exceptions peuvent être faites, notamment pour permettre aux enfants scolarisés sur place d'achever leur année scolaire. Ces aires n'ont donc pas pour but d'accueillir des personnes destinées à se sédentariser, ces dernières devant s'établir plutôt sur des terrains familiaux ou d'habitat adapté. Les préfets doivent veiller au vu des rapports annuels sur la gestion des aires à ce que les séjours permanents ne se multiplient pas afin d'éviter de saturer les aires ce qui nuirait à l'objectif de la loi qui est l'accueil des personnes itinérantes. Cette population, si elle est devenue sédentaire ne peut plus alors être décomptée afin de bénéficier de l'aide à la gestion et de la bonification de la dotation globale de fonctionnement.

38. - Concernant l'équipement des aires, elles sont prévues pour une capacité maximale de 50 places de caravane. La conception de l'aire doit tenir compte des règles sanitaires et de sécurité en vigueur ainsi que des règles d'accessibilité de l'article R. 111-19-1 du Code de la construction et de l'habitation.

La place de caravane doit permettre d'assurer le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et le cas échéant de sa remorque, la superficie privative moyenne ne devant pas en principe être inférieure à 75 m². Le sol doit être stabilisé. La place de caravane se distingue de celle d'emplacement qui est l'espace de stationnement de plusieurs caravanes et des véhicules d'une même famille. La capacité minimale ne doit pas en principe être inférieure à quinze emplacements afin que l'équilibre financier de la gestion soit possible. Les aires doivent être situées dans des zones urbaines afin de faciliter l'accès aux différents services publics et éviter la relégation des gens du voyage.

Elles doivent comporter au minimum un bloc sanitaire intégrant au moins une douche et deux WC pour cinq places de caravane. Chaque place de caravane doit être dotée d'un accès aisé aux équipements sanitaires ainsi qu'à l'alimentation en eau potable et à l'électricité et à une évacuation des eaux usées. Le recours, dans un souci de responsabilisation des usagers, à des compteurs individuels doit être privilégié. Un service régulier de ramassage des ordures ménagères doit être également offert.

39. - Le projet d'aménagement présenté lors de la demande de subvention doit comprendre les modalités de gestion de l'aire à savoir le gardiennage, l'accueil le fonctionnement et l'entretien des espaces et équipements collectifs. Dans les conditions précisées par le règlement intérieur établi par le gestionnaire, l'aire d'accueil doit être dotée d'un dispositif de gestion et de gardiennage permettant d'assurer au moins six jours par semaine grâce à une présence quotidienne non nécessairement permanente la gestion des arrivées et des départs, le bon fonctionnement de l'aire et la perception du droit d'usage prévu à l'article L. 851-1 du Code de la sécurité sociale. Le montant du droit d'usage peut être fixé par emplacement ou par place de caravane. Il peut comprendre ou non les dépenses de fluides (eau, électricité...). Il figure dans la convention passée entre l'État et le gestionnaire et dans le règlement intérieur. Il est harmonisé au sein d'un même département. Si les aires doivent en principe être accessibles tout au long de l'année, il n'est pas interdit pour l'entretien et la gestion de l'aire de prévoir une période de fermeture dans le règlement intérieur.

Le gestionnaire adresse au préfet après visite approfondie de l'aire d'accueil un rapport annuel préalablement à la signature de la convention mentionnée à l'article 4 du décret du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil.

Enfin concernant les actions à caractère social il est prévu par la loi du 5 juillet 2000 que le schéma départemental en précise la nature et coordonne les projets socio-éducatifs permettant l'intégration des gens du voyage dans la population locale.

2° Aires de grand passage

40. - Les schémas départementaux doivent prévoir de telles aires si le besoin s'en fait ressentir. Les grands passages sont connus de façon aléatoire (environ deux ou trois mois avant leur réalisation) ce qui les différencie des rassemblements traditionnels ou occasionnels connus longtemps à l'avance. Une autre différence entre ces deux concentrations de populations de gens du voyage tient à leur nombre :

- les premiers rassemblent de 50 à au maximum 200 personnes, c'est-à-dire plusieurs familles voyageant ensemble ;
- les seconds dépassent largement ce nombre pour atteindre quelquefois quelques milliers.

La durée de stationnement est assez courte (quelques jours à quelques semaines), L'objectif n'est donc pas la fréquentation régulière de services publics tels par exemple les écoles. Aussi, ces aires peuvent être situées en périphérie des agglomérations, c'est-à-dire en dehors des zones constructibles des plans locaux d'urbanisme car elles ne nécessitent pas d'aménagement ou de construction justifiant un permis de construire ni d'utilisation permanente à titre d'habitat.

41. - L'accès routier, l'aménagement du sol ainsi que la superficie doivent prendre acte de la vocation d'accueil de groupes de plus grande importance qu'ont ces aires. L'équipement minimal doit comprendre l'alimentation en eau et en électricité, l'assainissement (collecte des WC chimiques, des eaux usées), le ramassage des ordures ménagères. Ces aires n'ont pas la différence de la catégorie précédente à être gérées de façon permanente même si elles doivent exister de façon permanente. Mais il doit être possible de les faire fonctionner rapidement quand le besoin se fait sentir, un système d'astreinte doit donc être prévu tout comme une mise à disposition rapide de la part des autorités publiques du matériel nécessaire au maintien de la salubrité et de l'hygiène.

La circulaire du 8 juillet 2003 relative aux grands rassemblements des gens du voyage : terrains de grand passage (Circ. n° 2003-43, UHC/DU1/11NOR : EQUU0310120C : BOMETL n° 2003-14, p. 67) propose un modèle de convention de mise à disposition des terrains de grands passages à conclure entre la commune ou l'EPCI et les représentants des gens du voyage.

42. - **L'article 89 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement** (Journal Officiel 16 Juillet 2006) **est venu modifier le second alinéa de l'article 4 de la loi du 5 juillet 2000 afin de préciser les modalités de financement des aires de grand passages :** *"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'État dans le département peut, après avis de la commission consultative départementale, faire application d'un taux maximal de subvention de 100 % (par l'État) 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 précédent article".*

3° Emplacements pour les grands rassemblements traditionnels ou occasionnels

43. - Ces rassemblements sont connus à l'avance et concernent un nombre important de personnes. Ils ne présentent pas de caractère permanent aussi ces emplacements ne donnent pas lieu à des aménagements permanents obligatoires. Néanmoins, les autorités compétentes doivent prévoir pour une durée limitée, puisqu'ils ne font l'objet d'une utilisation que quelques semaines par an, les conditions matérielles permettant le respect des conditions d'hygiène et de sécurité.

44. - Les grands rassemblements de plusieurs centaines voire de milliers de caravanes pour une durée limitée en un endroit déterminé pour des raisons traditionnelles ou religieuses relèvent non pas du maire de la commune où ils se déroulent, mais du préfet ou du sous-préfet. En vertu de l'article L. 2214-4 du Code général des collectivités territo-

riales : "l'État a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements", il exerce donc les pouvoirs de police administrative et de garant de la sécurité publique. Quel que soit le propriétaire du terrain, le représentant de l'État coordonne la mise en oeuvre des moyens matériels et humains nécessaires au respect de l'ordre public. En matière de sécurité des installations par exemple, il doit s'assurer que les normes applicables à l'accueil du public ont été respectées (c'est-à-dire que l'avis préalable de la commission de sécurité a bien été suivi). Mais ce sont les organisateurs qui ont la responsabilité de s'assurer des moyens concrets utiles au bon déroulement de ces manifestations (existence des équipements nécessaires à l'hygiène publique, encadrement par un service d'ordre interne...). Ils demeurent responsables des dommages pouvant résulter de ce rassemblement conformément aux principes des articles 1382 à 1384 du Code civil. Aussi les frais de remise en état du terrain sont à la charge de l'organisateur.

4° Aires de petit passage

45. - À l'extrême opposé sans que cela soit une obligation devant être concrétisée par le schéma départemental, les petites communes peuvent sur la base du volontariat organiser des aires de petit passage. Ce sont des lieux d'accueil pour de courts séjours (quelques jours ou quelques semaines) pour des groupes de gens du voyage limités à quelques personnes et donc proposant une capacité d'accueil se bornant à une dizaine de places en moyenne. Ces aires peuvent être inscrites en annexe du schéma départemental mais ce n'est pas une obligation légale dont le préfet s'assurerait du respect. Elles ne font pas l'objet d'une subvention de fonctionnement de la part de l'État mais ce dernier peut par contre participer au financement des investissements à hauteur de 3048 euros par place de caravane (*Circ. n° 99-80, 27 oct. 1999 : BOME n° 1999-21*).

E. - Intégration de l'accueil des gens du voyage dans le droit de l'urbanisme

46. - Avant l'adoption de la loi du 5 juillet 2000, les communes n'avaient pas l'obligation de traduire dans leur plan d'occupation des sols l'accueil des gens du voyage (*CE, 12 déc. 1997, Erhard et a. : Rec. CE 1997, p. 488. - TA Rouen, 28 juill. 1994, n° 93-971, préfet région Haute-Normandie, Cne Bois-Guillaume*), ce qui avait conduit à nier toute efficacité à l'article 28 de la loi du 31 mai 1990. Le juge avait seulement admis la possibilité de réserver dans le POS un terrain pour la réalisation d'une aire afin d'éviter qu'il ne fasse l'objet d'une utilisation incompatible avec sa future destination (*CE, 25 mars 1988, Ville Lille, Comité quartier rue de Bavai, rue de l'Est et environs : Rec. CE 1988, tables, p. 1094*).

47. - La loi du 5 juillet 2000 insiste sur la nécessité pour les documents d'urbanisme de prendre en compte l'accueil des gens du voyage. Au titre des principes fondamentaux s'imposant aux documents d'urbanisme en vertu de l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme figurent à n'en pas douter les besoins en accueil et en habitat des gens du voyage.

Aussi, **dans le plan local d'urbanisme (PLU)**, le stationnement des caravanes peut être autorisé dans toutes les zones sauf prescriptions particulières contraires. Un plan local d'urbanisme qui interdit le stationnement des caravanes sur l'ensemble du territoire de la commune est illégal. Les projets d'aires peuvent faire l'objet si besoin d'emplacements réservés, les terrains d'accueil constituant un équipement d'intérêt général en vertu de la jurisprudence du Conseil d'État (*CE, 25 mars 1988, Ville Lille, cité supra n° 46*) mais cela n'a pas de caractère obligatoire. Il faut néanmoins que les communes qui y sont obligées par le schéma départemental rendent leurs documents d'urbanisme compatibles avec cette obligation. La commune n'a cependant pas à recourir au préalable à l'emplacement réservé, elle peut directement réaliser l'aire d'accueil pour autant que le plan local d'urbanisme ne l'interdit pas sur le terrain choisi. La réalisation des aires d'accueil est par ailleurs possible dans les zones constructibles délimitées par les cartes communales. Si le préfet est compétent pour réaliser l'aire d'accueil venant se substituer aux communes déficientes, il peut l'inscrire dans le cadre d'un projet d'intérêt général dans les conditions définies aux articles R. 121-3 et suivants du Code de l'urbanisme.

Dans les communes sans plan local d'urbanisme, en vertu de l'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme (*modifié L. 5 juill. 2000*), les aires permanentes d'accueil des gens du voyage sont autorisées sur tout le territoire de la commune si aucune servitude ne l'interdit. En l'absence de PLU, il est donc possible d'aménager hors des espaces urbanisés des terrains permettant la réalisation d'aires. Afin de créer les aires d'accueil les communes peuvent acquérir des terrains par l'exercice du droit de préemption. Le droit de préemption urbain et celui institué dans les zones d'aménagement différé peuvent être utilisés en vue de la réalisation des objets prévus aux articles L. 210-1 et L. 300-1 du Code de l'urbanisme notamment pour mettre en oeuvre une politique locale de l'habitat, c'est-à-dire ici pour la création ou la réhabilitation

d'une aire d'accueil. De même un projet de création d'une aire d'accueil peut conduire à valablement exproprier si l'utilité publique est constituée (*CE, 18 juin 1997, cité supra n° 19*).

48. - Le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme (*Journal Officiel 6 Janvier 2007*) précise, qu'en vertu de l'article R. 421-23 du Code de l'urbanisme, l'installation d'une résidence mobile visée par l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, constituant l'habitat permanent des gens du voyage, lorsque cette installation dure plus de trois mois consécutifs et la création d'aires d'accueil des gens du voyage doivent être précédés d'une déclaration préalable.

49. - Quant aux terrains familiaux introduits dans le Code de l'urbanisme par la loi du 5 juillet 2000 à l'article L. 443-3, il s'agit de terrains destinés à permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. Ils sont aménagés dans les zones constructibles sur le fondement d'une autorisation délivrée dans les mêmes conditions que les autres autorisations d'urbanisme (c'est-à-dire dans les conditions prévues par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article L. 443-1). Ces autorisations d'aménager portent sur l'ensemble des travaux d'équipement (voiries, plantations, locaux, clôtures...) et valent permis de construire pour les constructions entrant dans le champ d'application de l'autorisation d'aménager. Toutefois, ce décret n'ayant pas encore vu le jour, les autorisations d'aménager de tels terrains restent donc soumises au droit commun des autorisations relatives à l'occupation ou à l'utilisation du sol et entrent ainsi dans le champ d'application du permis de construire (*CAA Bordeaux, 1er déc. 2005, Cne Isle : JCP A 2006, n° 11, p. 358*). Par contre, les caravanes stationnant sur un tel terrain aménagé ne seront pas obligés de demander une autorisation de stationnement. Ces terrains contrairement aux aires d'accueil ne sont pas assimilables à des équipements publics et correspondent à un habitat privé locatif ou en pleine propriété.

La circulaire du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs (*Circ. n° 2003-76/UHC/IUH1/26 : BOMETL 2003/24, p. 276*) détermine les conditions techniques et juridiques d'installation des terrains familiaux qui sont des équipements privés ne nécessitant pas un mode de gestion. Ils ne peuvent donc bénéficier de l'aide à la gestion.

Malgré ces conditions financières peu incitatives, le constat peut être fait d'une nette tendance à la sédentarisation (*Rapp. B. Perret, cité supra n° 1, p. 13*).

III. - Stationnement en dehors des aires d'accueil

A. - Généralités

50. - Si la liberté de circulation est un droit constitutionnel fondamental, déclinaison de la liberté d'aller et de venir, la possibilité de stationner, composante de cette dernière, ne devrait pas pouvoir être plus limitée. Pourtant, **la nature juridique du stationnement est controversée**. S'agit-il d'une simple faculté qui repose sur une tolérance de l'administration ; ou peut-on la ranger dans la catégorie des libertés publiques ? La question n'a pas qu'un intérêt théorique mais une réelle importance quant au contrôle du juge sur les limitations qui peuvent y être apportées, ce dernier étant plus vigilant à protéger une liberté qu'une simple faculté. La majorité de la doctrine tend aujourd'hui à qualifier le stationnement comme une liberté fondamentale (a contrario, *J. Moreau, V° Police du stationnement, 2355-8 s. : Rép. Collectivités locales Dalloz*).

51. - La police du stationnement des gens du voyage se décline en une police générale et une police spéciale du caravanning qui offre une place spécifique aux gens du voyage. **Assimilée à un domicile** (*T. confl., 27 juin 1966, Guignon : Rec. CE 1966, p. 574 ; AJDA 1966, p. 517, note A. de Laubadère*), afin de rendre possible l'application du principe constitutionnel d'inviolabilité, **la caravane n'est toujours pas considérée comme un logement** (*Débats parlementaires, Mr Meylan : JOAN CR 3 juin 2000, p. 5302*) ; ce alors même qu'à l'occasion du vote de la "loi relative à la diversité de l'habitat", le Conseil constitutionnel n'a pas censuré le législateur prévoyant l'allocation des sommes non investies par les communes dans la réalisation de logements sociaux aux locaux d'hébergement pour les sans-abri ou de terrains d'accueil des gens du voyage (*Cons. const., déc. n° 94-359 DC, 19 janv. 1995 : Journal Officiel 21 Janvier 1995*).

La loi du 5 juillet 2000 utilise le terme de caravane en ses articles 7 et 8 mais lui préfère en son article 1er le terme de résidence mobile comme mode d'habitat traditionnel. Selon la définition issue des débats parlementaires : "la résidence mobile doit s'entendre de tout véhicule constituant le domicile permanent de ses occupants et conservant

ses moyens de mobilité lui permettant de se déplacer par lui-même ou par simple traction. La définition vise donc la caravane et le camping-car et exclut les résidences mobiles de loisirs, les habitations légères de loisirs, les mobiles homes posés sur des plots de fondation" (L. Besson : JOAN CR 25 févr. 2000, p. 1289). La caravane est par ailleurs définie comme "le véhicule ou l'élément de véhicule qui, équipé pour le séjour ou l'exercice d'une activité, conserve en permanence des moyens de mobilité lui permettant de se déplacer par lui-même ou être déplacé par simple traction" (C. urb., art. R. 443-2). Aussi la caravane est-elle une résidence mobile qui doit être distinguée des résidences sédentaires qui ne relèvent plus de la police du stationnement mais du permis de construire.

52. - En vertu du nouvel article 1595 quater du Code général des impôts (issu des articles 92 de la loi de finances pour 2006 et 80 de la loi de finances de 2007), il est institué, à compter du 1er janvier 2008, une taxe annuelle d'habitation des résidences mobiles terrestres, due par les personnes dont l'habitat principal est constitué d'une résidence mobile terrestre. L'assiette de la taxe est constituée de la surface de la résidence mobile terrestre, exprimée en mètres carrés, telle que déterminée par le constructeur de cette résidence, arrondie au mètre carré inférieur. Cette taxe n'est pas exigible pour les résidences mobiles terrestres dont la superficie est inférieure à 4 mètres carrés. Le tarif de la taxe est égal à 25 euros par mètre carré.

Le produit de la taxe est affecté à un Fonds départemental d'aménagement, de maintenance et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage, à hauteur du montant perçu dans le département. Les ressources de ce fonds sont réparties par le représentant de l'État entre les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale, au prorata de leurs dépenses engagées en application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Les modalités d'application du présent article seront précisées par un décret en Conseil d'État.

B. - Police municipale générale du stationnement

53. - Le maire est compétent pour réglementer au titre de ses pouvoirs de police administrative générale le stationnement des gens du voyage. Il peut en effet le restreindre au nom de la protection de l'ordre public en vertu de l'article L. 2212-1 du Code général des collectivités territoriales selon lequel "*la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique*". En raison de l'existence d'une liberté du camping caravanning, il ne peut cependant qu'interdire certaines zones à condition d'ouvrir l'accès à d'autres terrains. Le juge administratif a systématiquement censuré les mesures de police interdisant de façon générale et absolue le stationnement des nomades (CE, 20 janv. 1965, cité supra n° 3. - CE, 2 déc. 1983, cité supra n° 3). Aussi, à défaut d'aire d'accueil spécialement aménagée, le maire ne peut donc légalement interdire le stationnement des gens du voyage, il peut seulement le limiter. Ainsi, le maire ne peut au titre de ses pouvoirs de police générale prendre une décision d'interdiction de raccordement au réseau d'électricité au motif qu'une caravane serait stationnée irrégulièrement. Mais il le peut au titre des articles R. 443-1 du Code de l'urbanisme (CE, avis, 7 juill. 2004, Herlemann et a. : *Juris-Data* n° 2004-067150).

54. - Dans une affaire qui opposait un département propriétaire d'un terrain où s'étaient installés des gens du voyage et une commune qui, invoquant des impératifs de salubrité, avait fait installer devant le terrain un dispositif interdisant l'accès aux véhicules et refusait par ailleurs le branchement en eau et électricité, la Cour de cassation a rendu un arrêt innovant (Cass. 1er civ., 28 nov. 2006 : *Juris-Data* n° 2006-036429 ; Bull. civ. 2006, I, n° 529). Elle considère que le libre accès à la propriété est un accessoire du droit de propriété et sanctionne les agissements de la commune comme constitutifs d'une voie de fait, qu'il appartient au juge judiciaire de faire cesser. Ce faisant, elle fait jouer cette théorie entre deux personnes publiques, en étant indifférente à la qualité publique du titulaire du droit de propriété (Ph. Yolka, note : JCP A 2007, n° 23, p. 25).

Le pouvoir de police fait donc l'objet d'un contrôle approfondi, un contrôle de proportionnalité par le juge administratif (à titre d'exemple, à propos de la fermeture d'une voie d'accès, CAA Paris, 25 févr. 1999, n° 97PA00540, Cne Herblay). Le préfet est compétent dans les communes où la police est étatisée. Il peut par ailleurs se substituer au maire défaillant (CGCT, art. L. 2215-1). La carence du maire doit être établie après mise en demeure restée sans résultat (TA Versailles, 7 mai 1998, n° 974691, Synd. nat. professionnel gens du voyage).

C. - Police spéciale du camping-caravanning

55. - La liberté du camping-caravanning a été posée dès le décret du 7 février 1959 réaffirmé par le décret du 29 mars 1984 (C. urb., art. R. 443-6) mais elle est encadrée par des règles de police spéciale émanant des articles L. 443-3 et R.

443-3 et suivants du Code de l'urbanisme relatifs au camping et stationnement des caravanes. Il faut distinguer différentes situations.

1° Stationnement sur des terrains dont les gens du voyage sont propriétaires ou des terrains privés

56. - Le stationnement a lieu sur des terrains appartenant aux gens du voyage ou en vertu d'une location, c'est-à-dire avec l'autorisation de leurs propriétaires. Selon l'article R. 443-4 du Code de l'urbanisme : *"tout stationnement pendant plus de trois mois par an, consécutifs ou non, d'une caravane est subordonné à l'obtention par le propriétaire du terrain sur lequel elle est installée, ou par toute autre personne ayant la jouissance du terrain, d'une autorisation délivrée par l'autorité compétente. Toutefois, en ce qui concerne les caravanes qui constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs, l'autorisation n'est exigée que si le stationnement de plus de trois mois est continu"*. Dans les communes où un plan local d'urbanisme a été approuvé, l'autorisation de stationnement d'une caravane est délivrée par le maire au nom de la commune ou par le président de l'EPCI au nom de cet établissement. Dans les autres communes, elle est délivrée par le maire au nom de l'État (*C. urb., art. R. 443-5*). Le refus d'autorisation ne peut intervenir que pour les motifs limitativement énumérés par l'article R. 443-10. L'autorisation ne peut dépasser trois ans mais est renouvelable. Par ailleurs, si sur le terrain stationnent de façon habituelle plus de six caravanes, le propriétaire doit avoir obtenu l'autorisation de l'aménager (*C. urb., art. R. 443-7*).

57. - En vertu du même article R. 443-3, l'autorisation de stationnement des caravanes n'est cependant pas nécessaire quand il a lieu :

- sur des terrains aménagés permanents pour l'accueil des caravanes, régulièrement autorisés et classés ;
- à l'intérieur des terrains désignés à l'article R. 444-3 *b*) et *c*) (terrains affectés spécialement à cet usage, villages de vacances classés et dépendances des maisons familiales agréées) ;
- sur les terrains aménagés en application de l'article R. 443-13 (terrains affectés au garage collectif des caravanes...) ;
- dans les bâtiments et remises et sur les terrains où est implantée la construction constituant la résidence de l'utilisateur.

La loi du 5 juillet 2000 a en effet modifié l'article L. 443-3 afin de favoriser l'aménagement de terrains familiaux et permettre aux gens du voyage qui y séjournent de ne plus relever du régime des autorisations temporaires mais de bénéficier d'une autorisation durable applicable pour les terrains de camping en vertu de l'article L. 443-1.

Dans les cas où les gens du voyage stationnent sur un terrain dont ils sont propriétaires, aménagé en vertu de l'article L. 443-3, ou autorisé en vertu de l'article L. 443-1, le maire ne peut leur prescrire de rejoindre une aire d'accueil si elle existe dans la commune (*L. 5 juill. 2000, art. 9, III*).

2° Stationnement sur des terrains non aménagés appartenant au domaine des collectivités publiques

58. - Selon l'article R. 443-3 :

le stationnement des caravanes, quelle qu'en soit la durée, en dehors des terrains aménagés, peut être interdit par arrêté dans certaines zones pour les motifs indiqués à l'article R. 443-10, à la demande ou après avis du conseil municipal...

... Lorsqu'il n'y a pas de terrains aménagés sur le territoire de la commune, cette interdiction ne s'applique pas, sauf circonstance exceptionnelle, aux caravanes à usage professionnel ni à celles qui constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs. L'arrêté peut seulement limiter le stationnement desdites caravanes à une durée qui peut varier selon les périodes de l'année sans être inférieure à deux jours ni supérieure à quinze jours. Il précise les emplacements affectés à cet usage.

Les communes dans lesquelles aucun terrain n'est aménagé ne peuvent donc se fonder que sur les limitations inscrites à l'article R. 443-10 qui concernent les occupations du sol de nature à porter atteinte à la salubrité, aux paysages naturels ou urbains, à la conservation des perspectives monumentales, à l'exercice des activités agricoles et forestières ou à la conservation des milieux naturels. Par ailleurs, le caravanning peut être interdit dans certaines zones telles les rivages de la mer ou les sites classés dans les ZPPAU (*C. urb., art. R. 443-9*). Cet arrêté d'interdiction de stationnement des caravanes est pris après avis de la commission départementale de l'action touristique. Faute de réponse de cette commission dans le délai de deux mois à compter de sa consultation, son avis est réputé favorable. Dans les communes où un plan local d'urbanisme a été approuvé, à l'exclusion des périmètres d'opérations d'intérêt national,

l'arrêté d'interdiction de stationnement des caravanes est pris par le maire au nom de la commune ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale au nom de cet établissement. Dans les autres communes, ainsi qu'à l'intérieur des périmètres d'opération d'intérêt national, l'arrêté d'interdiction de stationnement des caravanes est pris par le préfet au nom de l'État. Dans tous les cas l'interdiction ne peut être absolue : le stationnement est possible pour au moins 2 jours et au plus 15.

IV. - Sanctions du stationnement illicite

59. - Elles se traduisent en premier lieu par des mesures coercitives prises à l'égard des gens du voyage ne respectant pas la réglementation, mesures qui ont été renforcées par la loi du 5 juillet 2000 en contrepartie de l'obligation posée aux communes de réaliser des aires d'accueil. Par ailleurs, l'éventuelle responsabilité des autorités publiques en cas d'abstention fautive de prendre une réglementation interdisant le stationnement illicite vient sanctionner non les gens du voyage mais les responsables locaux ou l'État.

A. - Renforcement de l'interdiction de stationnement

1° Arrêté d'interdiction de stationner

a) Champ d'application

60. - La loi du 5 juillet 2000 a renforcé la répression du stationnement irrégulier des gens du voyage. En vertu de son article 9, dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent de créer l'aire d'accueil prévue par le schéma départemental, 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. Ces dispositions sont également applicables aux communes membres d'un EPCI dès lors qu'il remplit ses obligations au regard du schéma départemental même si aucune aire n'est réalisée sur leurs territoires ainsi qu'aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil répondant aux normes fixées par décret. Les communes qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire, et celles qui sans accueillir ou gérer d'aires y contribuent dans le cadre de conventions intercommunales bénéficient de cette faculté. 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.

Ces 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 (*V. supra* n° 24).

61. - Dans ces communes le stationnement en dehors des aires d'accueil peut être interdit par arrêté municipal sur le reste du territoire communal. Cet arrêté ne reste légal que pour autant que l'aire continue d'exister mais surtout que les conditions d'accueil au regard des capacités d'accueil par rapport aux prescriptions du schéma et au plan qualitatif à celui du maintien en état des éléments répondant aux normes fixées par décret continuent d'être remplies. Cette interdiction absolue de stationnement ne s'applique pas aux personnes faisant stationner leurs caravanes sur des terrains dont elles sont propriétaires ou bénéficiant d'une autorisation.

Pour les autres communes, celles notamment qui n'ont pas satisfait à leurs obligations l'interdiction du stationnement des gens du voyage ne peut être à portée générale et absolue (*CE*, 2 déc. 1983, *Ville Lille : Rec. CE* 1983, tables, p. 943-1094). Le stationnement irrégulier sur un terrain privé ou public et ses conditions de réalisation peut faire l'objet de sanctions sur le fondement du Code pénal (*C. pén.*, art. R. 26-15, L. 480-4), du Code de la santé publique (*C. santé publ.*, art. R. 48-1 à R. 48-5, bruits résultant d'animations nocturnes) ou du Code de la route (*C. route*, art. R. 37, interdiction de stationner sur la voie publique pendant plus de 7 jours continus).

62. - En vertu de l'article 163 de la **loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales**, par dérogation à l'article 9 de loi du 5 juillet 2000 lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, les maires des communes membres de celui-ci peuvent transférer au président de cet établissement des attributions dans le cadre de cette compétence. Ces attributions s'entendent notamment du pouvoir de police, dans ce cas **les arrêtés de police sont pris conjointement par le président de l'EPCI et le ou les maires des communes concernées**.

b) Contentieux de l'arrêté municipal d'interdiction de stationner

63. - **Il relève de la juridiction administrative.** Elle seule est compétente pour juger du défaut d'exécution par la commune de ses obligations ou du non respect des prévisions du schéma départemental ou des normes techniques de conformité de l'aire à réaliser. En cas d'interrogation sur la légalité de l'arrêté d'interdiction de stationner, le juge judiciaire doit interroger par la voie préjudicielle le juge administratif, mais il lui revient par contre d'apprécier si l'atteinte à la tranquillité, sécurité ou salubrité publique est constituée. Un habitant de la commune n'est pas recevable à demander l'annulation d'un arrêté de stationnement applicable aux gens du voyage (*TA Montpellier*, 24 déc. 1997, n° 932382, Ruiz).

2° Effets

a) Procédure initiale issue de la loi du 5 juillet 2000 : évacuation forcée prononcée par le juge

64. - En vertu de l'article 9, II de la loi du 5 juillet 2000 avant sa modification par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance *"en cas de stationnement y compris sur le domaine public, effectué en violation de l'arrêté d'interdiction pris dans les communes concernées, 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"*. **Le juge judiciaire, par la voix du président du tribunal de grande instance, est donc compétent même si le terrain appartient au domaine public.** Cette unification du contentieux à l'égard des parcelles appartenant au domaine public est un progrès notable, car auparavant le juge administratif était compétent pour ces dernières et le juge judiciaire à l'égard du domaine privé communal, ce qui compliquait sérieusement la procédure d'expulsion des occupants sans titre du domaine communal et en ralentissait la procédure. Néanmoins, l'expulsion de gens du voyage d'un terrain appartenant au domaine public de l'État doit être demandée, sous réserve des dispositions législatives spéciales et sauf dans le cas de voie de fait, au juge administratif et non au juge judiciaire comme c'est le cas pour les terrains communaux (*CE*, 15 nov. 2006, n° 293370, *Min. transports, équip., tourisme et mer*). En aucun cas le maire ne peut procéder à l'expulsion d'office des gens du voyage en dehors des hypothèses de la jurisprudence *"Société immobilière Saint-Just"* (*T. confl.*, 2 déc. 1902 : *GAJA* 1903, n° 11), il commettrait une voie de fait, en ce qu'il serait porté atteinte au domicile. La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure étend la procédure simplifiée d'expulsion aux communes appartenant à un groupement de communes qui s'est doté de la compétence *"aire d'accueil des gens du voyage"* (art. 55).

65. - Également, **le maire peut agir par une telle procédure pour le compte de tiers.** Il peut en effet agir si les gens du voyage sont installés sur un terrain appartenant à un propriétaire privé ou à une autre collectivité publique. Néanmoins, dans cette hypothèse, le maire ne peut assigner les occupants du terrain que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques en plus du fait qu'il est constaté une méconnaissance de l'arrêté d'interdiction. Il faut donc qu'il y ait une atteinte à l'ordre public pour que le maire puisse agir, c'est-à-dire un motif d'intérêt général dépassant la seule violation de l'arrêté d'interdiction. Il agit ici au titre de son pouvoir de police administrative. **La loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure par son article 58 étend aux maires des communes non-inscrites au schéma départemental d'accueil la possibilité de demander au président du tribunal de grande instance l'expulsion des occupants illicites d'un terrain dont la commune n'est pas propriétaire** lorsque existe un risque d'atteinte à la salubrité, sécurité ou tranquillité publiques. **La Lettre-circulaire du 11 mars 2003, relative aux dispositifs départementaux d'accueil des gens du voyage** (*Lettre circ. NOR : EQUU0310046Y : BOMETL 2003/6, p. 117*) précise les modalités d'application de l'article 9 : le recours à un huissier est une obligation pour la signification de l'assignation mais pas pour le constat d'occupation illicite d'un terrain.

66. - Pouvoirs du juge - Le juge peut ordonner l'évacuation des caravanes et des voitures. Le président du tribunal de grande instance du lieu de situation des terrains statue en la forme des référés. La décision a, au principal, autorité de la chose jugée en ce qu'elle est une décision rendue au fond. La procédure en la forme des référés permet aux parties de comparaître en personne, le maire pourra donc se rendre seul à l'audience, néanmoins si la commune souhaite se faire représenter elle doit faire appel à un avocat. La procédure est contradictoire. Le juge compétent est saisi par la voie de l'assignation (et non sur requête). Toutefois, cette procédure pour simplifiée qu'elle soit rencontre des difficultés pratiques, les huissiers ayant beaucoup de mal à la notifier aux défendeurs. L'assignation est délivrée également au propriétaire ou au titulaire d'un droit réel d'occupation du terrain (à l'exception des communes). L'objectif ici poursuivi est non seulement leur information mais aussi d'attester si les occupants sont bénéficiaires d'une autorisation délivrée par le propriétaire, ce qu'il est important au juge de connaître afin de rendre sa décision. La loi contient des dispositions pour accélérer la procédure d'expulsion des caravanes et véhicules. La décision est exécutoire à titre provisoire, ce qui rompt avec la jurisprudence quant aux effets normaux d'une ordonnance rendue en la forme des référés, mais qui est expressément mentionné par la loi. En cas de nécessité, le juge peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute, ce qui le dispense d'avertir préalablement les défendeurs en leur communiquant la décision. Si le cas requiert célérité, il est fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du Nouveau Code de procédure civile, selon lequel le juge judiciaire peut prendre son ordonnance dès le jour du trouble et statuer en la forme des référés d'heure à heure ; l'assignation peut donc être signifiée même les jours fériés ou chômés, mais l'audience doit se dérouler dans un délai suffisant après l'assignation, délai souverainement apprécié par le juge des référés afin que les droits de la défense soient respectés.

67. - Le juge peut aussi prescrire aux occupants, le cas échéant sous astreinte si cela est demandé par le maire, de rejoindre l'aire de stationnement aménagée à défaut de quitter le territoire communal et ordonner l'expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction. La loi permet à ce titre au maire d'utiliser l'ordonnance rendue à propos d'un terrain sur un autre terrain afin de donner à l'injonction judiciaire de rejoindre l'aire de stationnement toute son effectivité. Il ne lui sera donc plus nécessaire de relancer une procédure d'expulsion en cas de déplacement sur un autre terrain.

Enfin, l'article 56 de la loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003 (*Journal Officiel 19 Mars 2003*) permet au juge d'étendre les effets de l'ordonnance rendue en la forme des référés à l'ensemble des occupants du terrain non visés par l'ordonnance initiale lorsque le requérant démontre l'impossibilité de les identifier.

b) Procédure issue de la loi du 5 mars 2007, relative à la prévention de la délinquance : mise en demeure et évacuation forcée par décision du préfet

68. - Prenant acte que la procédure d'évacuation forcée des caravanes occupant indûment un terrain est lourde, coûteuse et complexe pour les petites communes, en ce qu'il leur faut payer un huissier et un avocat et que l'intervention du tribunal n'est enserrée dans aucun délai, Pierre Hérisson, sénateur mais également président de la Commission nationale consultative des gens du voyage a proposé de faire de l'évacuation des gens du voyage installé illégalement un régime de police administrative. Dans un souci d'efficacité il est substitué à la saisine du juge civil par le maire une possibilité d'exécution d'office par le préfet, c'est-à-dire sans autorisation préalable du juge.

69. - L'article 27 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (*Journal Officiel 7 Mars 2007*) institue, en cas de stationnement illicite d'une résidence mobile appartenant à des gens du voyage une procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée par décision du préfet. Il modifie l'article 9, II de la loi du 5 juillet 2000 qui s'énonce désormais ainsi : "*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 publique. 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".

La circulaire du 10 juillet 2007 relative à la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain (Circ. n° NORINT/D/07/00080/C) vient notamment préciser les bénéficiaires de ce dispositif ainsi que les éléments de procédure.

Tout d'abord, il faut retenir qu'elle distingue les bénéficiaires à titre permanent des bénéficiaires à titre temporaire.

Les premiers sont :

- Les communes de plus de 5 000 habitants inscrites au schéma départemental qui ont satisfait à leurs obligations par l'aménagement et l'entretien d'aire.
- Les communes non inscrites au schéma départemental qui sont dotées d'une aire d'accueil.
- Les communes qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une aire d'accueil ou qui appartiennent à un groupement de communes qui s'est doté de compétences pour la mise en oeuvre du schéma départemental.
- Les communes de moins de 5 000 habitants non inscrites au schéma départemental et non mentionnées à l'article 9 de la même loi qui ne sont pas assujetties à des obligations de réalisation d'aire d'accueil des gens du voyage.

Les seconds sont :

- Les communes qui, sans avoir à ce jour satisfait à leurs obligations, bénéficient de la prorogation de deux ans prévue au III de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000 par la manifestation de la volonté de se conformer à leurs obligations. Le bénéfice du dispositif est ouvert jusqu'à l'expiration du délai supplémentaire de deux ans.
- Les communes qui disposent d'un emplacement provisoire agréé par le préfet.

En vertu de l'article 9, III. de la loi du 5 juillet 2000 nouvellement rédigée, ces dispositions ne sont par contre pas applicables au stationnement des résidences mobiles qui constituent l'habitat traditionnel des gens du voyage : "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".

70. - L'article 28 de la loi du 5 mars 2007 étend aux communes non inscrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée par décision du préfet. Il modifie l'article 9-1 de la loi du 5 juillet 2000 qui est désormais rédigé ainsi *"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"*.

71. - Recours devant le tribunal administratif - La mise en demeure est immédiatement exécutoire. Mais afin de préserver les droits des occupants illégaux, il est prévu la possibilité d'un recours suspensif de cette décision devant le juge administratif.

La contestation de la mise en demeure s'effectue devant le juge administratif, il n'y a plus donc d'intervention du juge judiciaire. Ainsi le nouvel article 9, II bis dispose que *"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"*. Le caractère suspensif du recours ne devrait pas nuire à l'efficacité de la procédure car le tribunal dispose d'un court délai pour statuer (72 h).

Le décret n° 2007-1018 du 14 juin 2007 modifiant la partie réglementaire du Code de justice administrative (Journal Officiel 16 Juin 2007) vient préciser cette procédure. Ainsi, selon le nouvel article. R. 779 du Code de justice administrative qu'il institue :

Les requêtes dirigées contre les décisions de mise en demeure de quitter les lieux mentionnées au II *bis* de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage sont présentées, instruites et jugées selon les dispositions du présent code applicables aux requêtes en annulation, sous réserve des dispositions du présent chapitre. Les requêtes sont présentées dans le délai d'exécution fixé par la décision de mise en demeure. Le délai de recours n'est pas prorogé par l'exercice d'un recours administratif préalable. Le délai de soixante-douze heures imparti au président du tribunal administratif ou à son délégué pour statuer court à partir de l'heure d'enregistrement de la requête au greffe du tribunal. Les parties sont convoquées à l'audience sans délai et par tous moyens.

Le juge statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. L'instruction est close dans les conditions prévues au second alinéa de l'article R. 613-2. Les dispositions des articles R. 522-2, R. 522-4, R. 522-7, R. 522-9 et R. 522-11 à R. 522-13 sont applicables. Le délai d'appel est d'un mois. Les jugements sont rendus par le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne à cet effet. Sauf mention expresse contraire dans la décision de désignation, les magistrats désignés au titre de l'article R. 222-13 assurent également ces fonctions.

La circulaire du 10 juillet 2007 précise aussi les modalités pratiques de mise en oeuvre et de recours : la mise en demeure doit faire l'objet d'un double affichage (en mairie et sur les lieux). Elle doit être notifiée aux occupants du terrain, par tous moyens, le refus de recevoir cette notification n'empêche pas la poursuite de la procédure. Lorsqu'elle concerne un terrain n'appartenant, ni au domaine public, ni au domaine privé de la commune, elle doit être notifiée au propriétaire ou au titulaire du droit d'usage. Ces derniers peuvent faire valoir leur opposition par tous moyens : voie postale, télécopie, message électronique dans le délai imparti. L'opposition peut donc parvenir après le terme fixé par la mise en demeure. Celui qui s'oppose doit prendre lui-même des mesures pour faire cesser les troubles. Il peut à son tour être mis en demeure dans un délai fixé par arrêté, sous peine d'une amende de 3 750 euros.

Quant au recours devant le tribunal administratif, le délai laissé aux occupants des terrains se confond avec celui de la mise en demeure de quitter les lieux : il ne peut être inférieur à 24 heures. L'exécution de la mise en demeure est suspendue jusqu'à ce que le président du tribunal ou son délégué ait statué. Ils ont un délai de 72 heures. La décision rendue à l'issue de l'audience est immédiatement exécutoire.

Il faut remarquer que la mise en demeure n'a pas simplement pour objet de protéger le droit de propriété face à une occupation illégale mais de mettre fin à un trouble à l'ordre public. Aussi une occupation illégale n'entraînant pas de tels troubles ne permet pas au préfet de prononcer une mise en demeure, c'est ce que devrait contrôler le juge administratif.

c) Autres voies de droit

72. - Possibilités spéciales offertes aux particuliers - Les particuliers, propriétaires de terrains privés, ou le titulaire d'un droit réel d'usage sur le terrain peuvent néanmoins continuer d'intervenir personnellement, notamment en vertu de l'article 9 alinéa 4 de la loi du 5 juillet 2000. Ainsi en cas d'occupation d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, en contravention d'un arrêté municipal d'interdiction de stationnement 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. **La procédure reste donc celle en vigueur avant 2007** : 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. La loi prend donc spécifiquement en considération la situation des parkings ou terrains des zones commerciales, mais le vocabulaire retenu pêche par son imprécision : le juge se devra de donner la définition de ce que l'on entend exactement par affectation de terrains privés à une activité de caractère économique.

Il existe désormais d'**autres voies de droit si les conditions légales de la mise en demeure ne sont pas remplies** :

Si le terrain occupé appartient au domaine public, la personne morale propriétaire peut saisir le juge administratif des référés pour faire cesser cette occupation sans titre du domaine public, au titre de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative.

Si l'occupation sans titre porte sur une dépendance du domaine privé d'une personne publique, ce sont les tribunaux judiciaires qui doivent être saisis d'une demande d'expulsion, selon la procédure de droit commun, par la personne

publique propriétaire. Si l'occupation sans titre porte sur une dépendance de la voirie routière, la compétence pour prescrire l'expulsion appartient aux tribunaux judiciaires.

S'agissant, enfin, d'une occupation non autorisée de terrains relevant d'un régime de droit privé, le propriétaire du terrain ou le titulaire d'un droit d'usage peut saisir, par référé, le président du tribunal de grande instance.

3° Aggravation des sanctions

73. - La loi n° 2003-239 sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003 instaure un délit d'installation illicite sur une propriété privée ou publique au moyen d'un véhicule automobile. Outre des sanctions financières, il peut être prévu, à titre complémentaire, la confiscation par les forces de l'ordre (et non plus par la voie d'une expulsion qui ne peut être décidée que par un tribunal) des véhicules ayant servi à commettre l'infraction, et la suspension pour une durée maximale de trois ans du permis de conduire de l'auteur des faits. La loi insère l'article 322-4-1 dans le Code pénal selon lequel *"le fait de s'installer en réunion en vue d'y établir une habitation, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en application de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, soit à tout autre propriétaire, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle titulaire du droit d'usage du terrain est puni de six mois d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende. Lorsque l'installation s'est faite au moyen d'un véhicule automobile, il peut être procédé à la saisie de ce véhicule en vue de sa confiscation par la juridiction pénale les personnes physiques coupables de ce délit encourrent également les peines complémentaires suivantes : 1) la suspension pour une durée de trois ans au plus du permis de conduire ; 2) la confiscation du véhicule ayant servi à commettre l'infraction"*. **La circulaire du ministre de l'intérieur du 31 mars 2003, relative notamment à l'application des dispositions du nouvel article 322-4-1 du Code pénal, réprimant l'installation illicite en réunion sans titre sur le terrain d'autrui** (Circ., NOR : INTK0300039C : BO int. 2003/2, p. 122) précise qu'il s'agit d'un délit intentionnel. Une distinction est faite entre l'occupation non autorisée d'un terrain appartenant à une personne privée et celle d'un terrain communal en effet, ces dispositions ne s'appliquent que pour autant que les communes respectent l'obligation d'accueil posée par la loi du 5 juillet 2000.

B. - Responsabilité des collectivités publiques

1° Réparation des dommages causés par les gens du voyage

74. - La question de la responsabilité de la commune du fait de troubles à l'ordre public et de dommages aux biens causés par le stationnement illégal des gens du voyage sur un terrain privé a fait l'objet d'une jurisprudence du Conseil d'État. Par l'arrêt *"Compagnie d'assurances Zurich International et autres"* (CE, 20 déc. 2000 : AJDA 2001, p. 898), il condamne la commune de Maurepas en raison de l'abstention fautive et répétée sur plusieurs années du maire de mettre en oeuvre ses pouvoirs de police afin de réglementer le stationnement de nomades. L'État avait été condamné pour ne pas s'être substitué au maire défaillant en première instance (TA Versailles, 14 mai 1996, *Progemo et Royal insurance company c/ Cne Maurepas : non publié*). Néanmoins cette condamnation pour faute se trouve atténuée par celle des victimes qui ont attendu six mois avant de saisir le juge judiciaire d'une demande d'expulsion contribuant ainsi par leur négligence à l'aggravation de la réalisation du dommage. Par contre, le juge ne retient pas en l'espèce de faute du fait de la non réalisation d'une aire d'accueil sous l'empire de la législation de 1990 *"compte tenu du peu de temps qui s'est écoulé entre la publication de la loi et la survenance des dommages"*. Il est toutefois clair eu égard la réaffirmation de l'obligation posée par la loi du 5 juillet 2000 que cela pourra être un motif de responsabilité pour les communes qui s'y soustrairont. Cette reconnaissance d'une responsabilité de l'État (dans les communes où la police est étatisée) ou de la commune pour défaut de prise de mesures de police est cependant sujette à des variations importantes en fonction de l'appréciation de chaque espèce. Ainsi la Cour administrative d'appel de Nantes ne l'a pas admise alors même que la société requérante avait subi de graves atteintes à sa propriété du fait de dégradations commises par des usagers de l'aire de stationnement des gens du voyage dans l'arrêt *"SCI La Gravelle"* (CAA Nantes, 27 avr. 2000, n° 96NT00573 : *Juris-Data* n° 2000-121228). Par contre la Cour administrative d'appel de Paris a reconnu que la responsabilité de l'État, en vertu de son pouvoir de substitution, et du maire était engagée pour faute lourde alors même que des contraventions avaient été dressées pour n'avoir pas su faire cesser les atteintes à la sûreté et à la tranquillité publique causées par des gens du voyage s'étant installés dans une rue communale et des terrains avoisinants de manière irrégulière (CAA Paris, 19 mars 2003, n° 99PA03697, *Vidal*). Dans une autre affaire, la responsabilité de l'État n'a par contre pas été reconnue pour défaut d'exercice du pouvoir de substitution au maire en vertu de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales, le juge signalant qu'elle n'aurait pu l'être

en l'espèce qu'en cas de refus d'octroi du concours de la force publique pour exécuter un éventuel jugement ordonnant l'expulsion des occupants illicites (*CAA Douai, 12 mai 2005, n° 04DA00498*). Récemment, la Cour administrative d'appel de Versailles a considéré que la responsabilité d'une commune était engagée pour faute, alors même que cette commune avait transféré sa compétence concernant l'aménagement et la gestion des aires de stationnement à une intercommunalité, car cette délégation reste sans effet sur l'exercice des pouvoirs de police dévolus au maire (*CAA Versailles, 9 nov. 2006, n° 04VE03066, Sté Axa global risks : Juris-Data n° 2006-329821*).

2° Responsabilité sans faute

75. - De même la responsabilité de l'État peut être engagée même sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques si pour l'exécution d'un jugement d'expulsion le concours de la force publique est refusé en raison du fait que l'expulsion serait de nature à provoquer un trouble à l'ordre public (*CE, 30 nov. 1923, Couitéas : Rec. CE 1923, p. 789*).

Bibliographie

E. Aubin

La commune et les gens du voyage : Berger-Levrault, 2e éd., 2005, 296 p.

La politique communale relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, une mise en oeuvre problématique ? : BJCL 11/2004, p. 749

L'accueil des gens du voyage par les communes de plus de 5000 habitants : AJDA déc. 1996, p. 965

Commentaire de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage : AJDA 2000, n° 10, p. 822

I. Boev

La nouvelle taxe d'habitation sur les résidences mobiles terrestres. Une taxe d'habitation sui generis ? : AJDA 2006, p. 851

H.-M. Darnanville

L'occupation du domaine public par les gens du voyage : LPA 22 févr. 2000, p. 11 s

B. Drobenko

Urbanisation et accueil des gens du voyage : AJDI 1998, p. 707

Territoires et minorités : la situation des gens du voyage : PULIM, 2004, 231 p

C. Lavialle

La circulation et le stationnement des gens du voyage : JCP G 1992, I, 3566

G. Liet-Vaux

Camping, caravanage : J.-Cl. Administratif, Fasc. 454-20

D. Lopez

La loi relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. La fin des errances juridiques de l'article 28 de la loi Besson : LPA 29 sept. 2000, p. 4

J. Moreau

Police des voies publiques : Rép. Collectivités locales Dalloz

B. Perret

L'accueil des gens du voyage. Rapport de mission sur la mise en oeuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et au stationnement des gens du voyage, Conseil général des Ponts et chaussées : Min. équip. n° 2003-0282-01, 2004, 46 p

J.-M. Sommer

Accueil et habitat des gens du voyage. Le stationnement irrégulier : AJDI févr. 2001, p. 133

G. Terrien

L'accueil des gens du voyage : JCP A 2007, n° 21, p. 31

F. Wellhof

Le financement des aires d'accueil des gens du voyage : Doc. fr., 2005, 52 p. - www.gensduvoyage.org