

Délibération n°2010-51 du 22 février 2010

Gens du voyage – Arrêté municipal interdisant le camping et le stationnement de caravanes et de mobil-homes sur l'ensemble du territoire de la commune –Discrimination indirecte – Recommandations.

Une commune a adopté un arrêté municipal interdisant le camping et le stationnement de caravanes et de mobil-homes sur l'ensemble du territoire de la commune, hors les terrains de camping aménagés. Ce stationnement est autorisé sur l'ensemble du territoire exclusivement, chaque année, du 15 juin au 15 septembre. La mairie indique que l'arrêté a été pris afin de lutter contre le stationnement sauvage des caravanes et des mobil-homes qui pourraient porter atteinte à la conservation des paysages et des milieux naturels. Adopté en application des règles du code de l'urbanisme, cet arrêté n'a pas vocation à s'appliquer aux caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. Toutefois, le Collège relève que l'arrêté litigieux, en visant la totalité du territoire communal pendant neuf mois de l'année, aboutit à exclure toute possibilité de passage et de stationnement –même temporairement et sur un terrain privé-, pour les gens du voyage qui habitent traditionnellement en caravane tout ou partie de l'année. Il considère que l'arrêté municipal engendre une discrimination indirecte en raison de l'appartenance à la communauté des gens du voyage. Le Collège recommande au maire la modification de l'arrêté litigieux et la suspension des mesures contentieuses prises sur la base de cet arrêté.

Le Collège ;

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

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

Vu la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

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

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

Sur proposition du Président ;

Décide :

La haute autorité a été saisie le 15 juin 2007 par l'intermédiaire d'une association de la communauté des Gens du Voyage d'une réclamation de Madame X relative à l'interdiction qui lui a été faite par le maire de A de stationner sa caravane sur un terrain dont elle est propriétaire, situé en zone naturelle non constructible.

L'association estime que l'arrêté municipal, sur lequel se fonde le maire pour enjoindre la réclamante à retirer sa caravane, relève d'une discrimination indirecte à l'égard des gens du voyage.

L'arrêté municipal en date du 14 juin 2001 interdit dans son article 1 le stationnement de caravanes et de mobil-homes sur l'ensemble du territoire de la commune hors terrains de camping aménagés. L'article 2 de l'arrêté prévoit une exception à l'interdiction générale de stationnement pendant la période du 15 juin au 15 septembre permettant le stationnement sur toute la commune. L'article 3 prévoit qu'en dehors de cette période d'utilisation, les caravanes et les mobil-homes peuvent être garés sur les terrains de camping autorisés, dans les garages collectifs de caravanes et librement dans les bâtiments et remises et sur le terrain où est implantée la construction constituant la résidence principale de l'utilisateur.

La procédure engagée contre la réclamante a abouti le 8 novembre 2005, en première instance devant le tribunal correctionnel, à la condamnation de Madame X. En appel, la Cour d'appel, dans son arrêt du 22 septembre 2006, a relaxé la réclamante des poursuites en raison de l'absence de signalisation de l'interdiction prévue par l'arrêté sur les voies d'accès de la commune. La commune ayant par la suite mis en place cette signalisation, elle s'oppose à nouveau au stationnement des caravanes de Madame X sur son terrain.

Interrogé par la haute autorité, le maire a indiqué que *« le 14 juin 2001, à la suite de [l'] élection au sein du Conseil Municipal, il a été décidé et approuvé à l'unanimité par délibération que les parcelles situées en zone naturelle « N » et en Espace Boisé Classé « E.B.C » feraient l'objet d'un arrêté en interdisant l'accès du 15 septembre au 15 juin ».*

Selon lui, *« cette décision a été prise de façon à éviter que des sites dits remarquables deviennent comme c'était le cas à cette époque des endroits sales, dégradés, laissés à l'abandon, laissant pousser les ronces à travers les vitres de caravanes elles-mêmes abandonnées ou le stationnement de plusieurs caravanes et mobil-homes pendant toute l'année ».*

Enfin, l'arrêté municipal aurait été adopté en application des règles du droit de l'urbanisme.

Conformément à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) : *« 1.- Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2.- Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».*

Dans un important arrêt *Chapman* (CEDH, *Chapman c/ Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, n°27238/95), la Cour européenne des droits de l'homme a intégré le droit au respect du mode de vie traditionnel tsigane dans le champ d'application de l'article 8, dont la vie en caravane et le voyage sont les composantes essentielles.

Par l'affaire *Connors* (CEDH, *Connors c/ Royaume-Uni*, 27 mai 2004 n°66746/01, §§ 81-86), la Cour a considérablement limité la marge d'appréciation laissée aux Etats mentionnant que *« la vulnérabilité des Tsiganes [...] implique d'accorder une attention spéciale à leurs*

besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire considéré que lors de la prise de décision dans des cas particuliers. Dans cette mesure, l'article 8 impose donc aux Etats contractants l'obligation positive de permettre aux Tsiganes de suivre leur mode de vie ».

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

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

La loi Besson du 5 juillet 2000 impose aux communes de plus de 5000 habitants de créer des sites où les voyageurs peuvent résider temporairement. L'article 9 de la même loi prévoit que « *dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent [...], son maire [...] peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles [...]*).

Or, la commune, qui a 1256 habitants, n'a pas d'obligation en matière d'accueil des gens du voyage au sens de la loi Besson.

En revanche, conformément aux articles L2213-2 et L2213-3 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), la commune a compétence pour réglementer le stationnement. De plus, conformément aux articles R. 111-38 et suivants du Code de l'urbanisme depuis le 1^{er} octobre 2007, le maire est également compétent pour réglementer le stationnement des caravanes sur le territoire de la commune.

Toutefois, seul le caravanage à usage de loisir est réglementé par ces dispositions qui n'ont pas vocation à s'appliquer aux « *caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs* » visées par l'article L.444-1 du code de l'urbanisme.

Concrètement, le stationnement des caravanes peut être interdit par des règles nationales ou locales d'urbanisme.

L'interdiction nationale est prévue par l'article R.111-38 du Code de l'urbanisme. Au sens de cet article, l'installation des caravanes, quelle qu'en soit la durée, est interdite : dans les secteurs où est prohibée la pratique du camping isolé ou la création de terrains de camping en application de l'article R.111-42 du code de l'urbanisme (rivages de la mer, sites,...) ; dans les espaces boisés classés par un plan local d'urbanisme (PLU) et dans les forêts classées en application du titre Ier du code forestier.

L'interdiction peut aussi résulter de règles locales (article R.111-43 du Code de l'urbanisme) : soit dans le cadre d'un PLU ou le document d'urbanisme en tenant lieu; soit par arrêté municipal pris après avis de la commission départementale d'action touristique (pour des raisons de sécurité et de salubrité publiques).

Toutefois, le maire peut autoriser l'installation des caravanes dans ces zones pour une durée qui peut varier selon les périodes de l'année, sans pouvoir dépasser quinze jours. L'arrêté pris par le maire doit préciser les emplacements pris à cet usage (article R.111-39 du Code de l'urbanisme).

Par exception au principe selon lequel les mesures réglementaires n'ont pas à être motivées, les mesures prises par le maire pour réglementer la circulation et le stationnement doivent faire l'objet d'une motivation en vertu du CGCT. La motivation doit être écrite et mentionner les motifs de droit et de fait sur lesquels elle se fonde. Les motifs de droit sont les textes généraux en matière de police contenus dans le CGCT ou des textes plus précis de portée particulière ; les considérations de fait sont celles qui justifient l'édition de la mesure de police. La motivation ne doit pas être stéréotypée, mais précise et circonstanciée.

De manière classique et conformément à la jurisprudence *Benjamin* (CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, Sirey 1934.3.1), le juge administratif annule systématiquement une mesure de police ayant un champ d'application spatial et temporel trop général et absolu. Ce double critère de la proportionnalité de la mesure de police, dans le temps et dans l'espace, a fréquemment été appliqué aux mesures de police concernant les gens du voyage (CE, 20 janvier 1965, *Ministre de l'intérieur C/Dame Vicini*, RD publ. 1965, p. 463 et TA Nancy, 21 décembre 1982, *Commissaire de la République du département des Vosges c/Commune d'Igney*).

En l'espèce, l'arrêté municipal du 14 juin 2001 a été pris sur la base des anciens articles R.443-2 et suivants du code de l'urbanisme -qui figuraient à l'ancien chapitre III intitulé « *Camping et stationnement des caravanes* »- comportant des dispositions applicables au stationnement des caravanes.

L'arrêté a donc été adopté en application des règles du code de l'urbanisme.

L'article 1 de cet arrêté interdit le stationnement de caravanes et de mobil-homes sur l'ensemble du territoire de la commune hors terrains de camping aménagés. L'article 2 prévoit une exception à l'interdiction générale de stationnement pendant la période du 15 juin au 15 septembre permettant le stationnement sur toute la commune.

Or, alors que l'article R.443-3 ne prévoyait que la possibilité d'interdire le stationnement de caravanes « *dans certaines zones* », la commune s'est basée sur cet article pour prendre un arrêté portant sur l'ensemble de son territoire.

En outre, si le conseil municipal avait décidé et approuvé à l'unanimité le fait que seules les parcelles en zone naturelle N et en espace boisé classé fassent l'objet d'un arrêté d'interdiction, il apparaît qu'en fait l'arrêté interdit le stationnement sur l'ensemble du territoire de la commune entre ces périodes, allant par conséquent au-delà de ce que le conseil municipal avait décidé.

A ce stade, il est permis d'émettre des doutes quant à la légalité d'une mesure dont les motifs de droit et de fait seraient contraires à la loi et à la jurisprudence administrative.

Par ailleurs, l'arrêté litigieux, en visant la totalité du territoire communal pendant neuf mois de l'année, aboutit à exclure toute possibilité de passage et de stationnement -même temporairement et sur un terrain privé-, pour les gens du voyage qui habitent

traditionnellement en caravane tout ou partie de l'année, alors même que le code de l'urbanisme ne s'y oppose pas.

Concrètement, l'effet combiné des champs d'application spatial et temporel de l'arrêté municipal du 14 juin 2001, est susceptible de caractériser l'existence d'une discrimination indirecte à l'égard des personnes membres de la communauté des gens du voyage dans la jouissance de leur droit de propriété.

L'article 1^{er} de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations dispose : « *Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa [notamment l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race], un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés* ».

Ainsi, la rédaction de l'arrêté du 14 juin 2001 peut être qualifiée « d'apparemment neutre » car elle ne concerne pas uniquement les gens du voyage.

Cette pratique a néanmoins un effet préjudiciable car, en interdisant le stationnement des caravanes sur l'ensemble du territoire de la commune entre le 15 septembre et le 15 juin, elle place les gens du voyage qui vivent habituellement en caravane en position de désavantage.

La commune appuie son argumentation sur des considérations d'ordre environnemental et tenant à la salubrité, la tranquillité et la sécurité publiques. Sa volonté serait en effet de lutter contre le stationnement sauvage des caravanes et des mobil-homes qui pourraient porter atteinte à la conservation des paysages naturels et urbains et des milieux naturels.

L'objectif poursuivi semble légitime en l'espèce. Cependant, la mesure doit également être proportionnée à l'objectif poursuivi, c'est-à-dire que les moyens pour l'atteindre doivent être nécessaires et appropriés.

Or, les moyens utilisés pour satisfaire à l'exigence de sauvegarde des zones protégées ne sauraient être qualifiés de nécessaires et d'appropriés en ce que l'arrêté ne se limite pas aux zones concernées.

Par conséquent, le Collège de la haute autorité considère que l'arrêté municipal du 14 juin 2001 engendre une discrimination indirecte en raison de l'appartenance à la communauté des gens du voyage.

De surcroît, il convient de préciser que l'occupation des terrains familiaux semble avoir été reconnue au titre de la vue privée et familiale par le juge européen.

Ainsi, dans l'arrêt *Connors* précité, la Cour EDH a jugé que l'expulsion par les autorités locales de Tsiganes en voie de sédentarisation qui séjournaient, depuis de nombreuses années, sur un terrain aménagé pour leur accueil, méconnaissait les stipulations de l'article 8 de la CEDH protégeant le droit à la vie privée et familiale.

Au surplus, et à l'aune de cet arrêt, le TGI s'est prononcé récemment en défaveur d'une mesure d'expulsion contre des Tsiganes. Il a considéré que le campement dans lequel étaient installés les intéressés constituait leur domicile et que celui-ci était protégé au titre de l'article 8 de la CEDH. Rappelant le 2° de cette disposition et le fait que l'expulsion était une mesure légale visant à la protection du droit de propriété, les juges ont estimé qu'en l'espèce l'expulsion allait au-delà de ce qui était nécessaire pour protéger les droits du département (TGI de Lyon, *Département du Rhône*, 16 novembre 2009).

En conséquence, le Collège de la haute autorité recommande au maire la modification de l'arrêté litigieux, la suspension des mesures contentieuses prises sur la base de cet arrêté et demande à être tenu informé des suites réservées à sa délibération dans un délai de trois mois.

Le Président

Louis SCHWEITZER