

Président

M. BOCQUET

Rapporteur

Mme Karine DURAN-GOTTSCHALK

Rapporteur public

M. PECCHIOLI

Avocat(s)

CANDON

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association La Vie du Voyage a demandé au tribunal administratif de Marseille d'annuler la décision implicite par laquelle la communauté urbaine Marseille Provence Métropole a refusé de mettre à disposition des gens du voyage l'ensemble des aires prescrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage des Bouches-du-Rhône.

Par un jugement n° 1508354 du 3 octobre 2017, le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 3 octobre 2017, l'association La Vie du Voyage, représentée par Me A., demande à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement du 3 octobre 2017 du tribunal administratif de Marseille ;
2°) d'annuler la décision implicite par laquelle la communauté urbaine Marseille Provence Métropole a refusé de mettre à disposition des gens du voyage l'ensemble des aires prescrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage des Bouches-du-Rhône ;
3°) d'enjoindre à la métropole Aix-Marseille-Provence à titre principal, de faire droit à sa demande et à titre subsidiaire, de prendre une nouvelle décision dans un délai de trente jours ;
4°) de mettre à la charge de la métropole la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le tribunal administratif a fait droit à une demande irrecevable en la condamnant à payer des frais d'instance à la métropole Aix-Marseille-Provence qui n'en avait pas fait la demande et alors que ces conclusions émanaient de la communauté urbaine à une date où cette dernière n'avait plus d'existence légale ;
- la communauté urbaine Marseille Provence Métropole a méconnu les dispositions de la loi du 5 juillet 2000 et celles du schéma départemental d'accueil des gens du voyage en ne mettant pas à disposition dans les délais prescrits les aires d'accueil des gens du voyage ;
- le délai de deux ans prévu par la loi du 5 juillet 2000 débute le 12 janvier 2012 et prend fin le 12 janvier 2014 ;
- la commune de Marseille n'a réalisé aucune aire durant ce délai de deux ans ;
- les communes de Septèmes-les-Vallons et de Plan-de-Cuques ne répondent pas aux conditions posées par l'article 2-III de la loi du 5 juillet 2000 pour bénéficier du délai de prorogation ;

- sa condamnation en première instance à payer des frais d'instance à la défenderesse est inéquitable.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 février 2018, la métropole Aix-Marseille-Provence, représentée par Me C., demande à la Cour :

1°) de rejeter la requête ;

2°) de mettre à la charge de l'association La Vie du Voyage la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- des décisions ont été prises par les communes durant le délai partant du 10 janvier 2012 jusqu'au 10 janvier 2014, de sorte que ce délai a été prorogé de deux ans ;
- cette prorogation lui a bénéficié du fait du transfert de compétences ;
- les communes ont également manifesté leurs engagements postérieurement au 10 janvier 2014.

Par des mémoires enregistrés le 22 avril 2019, le 13 juin 2019 et le 20 août 2019, l'association maintient les conclusions de sa requête, demande d'enjoindre à la métropole Aix-Marseille-Provence de mettre à disposition dans un délai de deux ans les aires d'accueil des gens du voyage prescrites par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage, augmente le montant de sa demande au titre de l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à la somme de 2 400 euros et ajoute que :

- le schéma de 2012 contenant les mêmes obligations que celui de 2002, il n'a pas eu pour effet d'accorder un nouveau délai de deux ans, lequel expirait donc en 2004 ;
- le territoire métropolitain compte huit aires d'accueil alors que le schéma en prévoit vingt-huit.

Par des mémoires enregistrés le 27 mai 2019 et le 5 juillet 2019, la métropole Aix-Marseille-Provence ajoute que les dispositions de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000 ne subordonnent pas la prorogation du délai au respect d'un schéma départemental antérieur.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme D.,
- les conclusions de M. Pecchioli, rapporteur public,
- les observations de Me A..., représentant l'association La Vie du Voyage, et celles de Me C..., représentant la métropole Aix-Marseille-Provence.

Considérant ce qui suit :

1. L'association La Vie du Voyage relève appel du jugement du 3 octobre 2017 par lequel le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision implicite née le 30 septembre 2015 par laquelle la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, aux droits de laquelle vient la métropole Aix-Marseille-Provence, a refusé de mettre à disposition des gens du voyage les aires prescrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage des Bouches-du-Rhône adopté le 1er mars 2002, révisé en 2011 et publié au recueil des actes administratifs le 10 janvier 2012, refus qui doit être regardé nécessairement comme ne concernant que les aires mises à la charge des communes dont la compétence en matière d'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage a été transférée à cet établissement public de coopération intercommunale.

Sur la recevabilité de première instance :

2. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que M. B. a été élu président de l'association La Vie du Voyage par délibération de son conseil d'administration en date du 21 février 2015 et que le bureau de l'association a approuvé le recours en justice suivant délibération du 14 novembre 2015, conformément à l'article 9 des statuts produits. Le moyen tiré de ce que le président de l'association requérante n'avait pas capacité pour agir doit par suite être écarté, ainsi que celui tiré de l'irrégularité de la demande préalable, laquelle n'avait pas à être soumise à l'approbation du bureau de l'association.

3. En deuxième lieu, selon l'article 2 des statuts de l'association requérante : " Cette association a pour objet de défendre et promouvoir les droits et intérêts des gens du voyage, en particulier dans les matières suivantes : a) stationnement des caravanes, notamment contre les expulsions, pour le développement des aires de stationnement, pour des conditions de vie décentes et pour le respect de l'environnement ". L'intérêt collectif ainsi pris en charge, qui concerne un public nomade et donc directement concerné par les actions prises en la matière dans tous les départements, ne saurait être regardé comme trop étendu par rapport à l'objet de la décision contestée.

4. En troisième et dernier lieu, la procédure prévue à l'article 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 prévoyant la substitution de l'Etat aux collectivités défailtantes ne fait pas obstacle à ce que soient soumises directement au juge administratif des contestations fondées sur la méconnaissance des obligations mises à la charge de ces collectivités par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage. L'exception de recours parallèle opposée en défense doit, par suite, être écartée.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

5. Aux termes de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dans sa version applicable à la date de la décision contestée : " I. - Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles. II. - Dans chaque département, au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques, un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées. Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Il précise la destination des aires permanentes d'accueil et leur capacité. Il définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent. Le schéma départemental détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels et définit les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements (...). III. - Le schéma départemental est élaboré par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil départemental. Après avis du conseil municipal des communes concernées et de la commission consultative prévue au IV, il est approuvé conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil départemental dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Passé ce délai, il est approuvé par le représentant de l'Etat dans le département. Il fait l'objet d'une publication. Le schéma départemental est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication (...). " Selon l'article 2 : " I. - Les communes figurant au schéma départemental en application des dispositions des II et III de l'article 1er sont tenues, dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en oeuvre. Elles le font en mettant à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues. Elles peuvent également transférer cette compétence à un

établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en oeuvre les dispositions du schéma départemental ou contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil dans le cadre de conventions intercommunales. II. - Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés assurent la gestion de ces aires ou la confient par convention à une personne publique ou privée. III. - Le délai de deux ans prévu au I est prorogé de deux ans, à compter de sa date d'expiration, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale a manifesté, dans ce délai, la volonté de se conformer à ses obligations : - soit par la transmission au représentant de l'Etat dans le département d'une délibération ou d'une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation d'une aire d'accueil des gens du voyage ; - soit par l'acquisition des terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains sur lesquels les aménagements sont prévus ; - soit par la réalisation d'une étude préalable (...). IV. - Un délai supplémentaire est accordé, jusqu'au 31 décembre 2008 à compter de la date d'expiration du délai prévu au III, à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale qui a manifesté, dans les conditions fixées au III, la volonté de se conformer à ses obligations et qui, au terme de ce délai, n'a pu néanmoins s'en acquitter ".

6. Par ailleurs, selon l'article L. 5215-20-7° du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 71 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles : " I. - La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes-membres, les compétences suivantes : (...) 7° Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ". La communauté urbaine Marseille Provence Métropole est ainsi devenue compétente en la matière à compter du 29 janvier 2014. La métropole Aix-Marseille-Provence s'est substituée à la communauté urbaine le 1er janvier 2016.

7. Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage des Bouches-du-Rhône publié le 10 janvier 2012 met à la charge, en ce qui concerne le territoire couvert par la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, des communes de Marseille, Allauch et Plan-de-Cuques, quarante places de stationnement ainsi qu'une aire de grand passage, de Carry-le-Rouet, Ensues-la-Redonne, Sausset-les-Pins, Châteauneuf-les-Martigues et Gignac-la-Nerthe, quarante-cinq places de stationnement, La Ciotat, Cassis, Roquefort-la-Bédoule et Carnoux-en-Provence, cinquante places de stationnement, Gémenos, vingt - vingt-cinq places, Marignane, trente places, Saint-Victoret, vingt - vingt-cinq places et Septèmes-les-Vallons, vingt-cinq - trente places. Les communes concernées disposaient d'un délai expirant le 10 janvier 2014 pour s'acquitter de leurs obligations, le délai prévu à l'article 2 précité de la loi du 5 juillet 2000 commençant à courir à compter du schéma révisé, dès lors que ce dernier comporte des obligations modifiées par rapport au schéma de 2002, le nombre de places projetées ayant été modifié et/ou certaines communes s'étant associées pour s'acquitter de leurs obligations.

8. Il ressort de la délibération du 19 février 2015 du conseil de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, qui dresse un état des lieux de l'avancement des projets, que concernant l'aire mise à la charge des communes de Carry-le-Rouet, Ensues-la-Redonne, Sausset-les-Pins, Châteauneuf-les-Martigues et Gignac-la-Nerthe, un emplacement situé sur la commune de Gignac-la-Nerthe, constitué de sept parcelles totalisant 18 762 m², en bordure de la RD 48 A, avait été identifié, que les opérations d'expropriation étaient en cours et qu'un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage avait été notifié le 24 février 2014 à la société Artelia. S'agissant des communes de La Ciotat, Cassis, Roquefort-la-Bédoule et Carnoux-en-Provence, un emplacement situé au lieu-dit le Vallon de la Forge pour 10 000 m², propriété de la commune de La Ciotat, avait été identifié, les autres pièces du dossier justifiant par ailleurs qu'à la date du 12 avril 2012, une convention de mandat de maîtrise d'ouvrage avait été conclue entre la commune de La Ciotat et la société SOLEAM pour l'aménagement de cette aire. S'agissant des communes de Marignane et de Saint-Victoret, qui ont souhaité créer une aire commune, un

terrain de 8 400 m², propriété de la commune de Marignane, avait été retenu dans le quartier du Bricard, tandis qu'un marché de maîtrise d'oeuvre avait été conclu avec le cabinet Studio K. Enfin, s'agissant de la commune de Septèmes-les-Vallons, qui a souhaité créer une aire conjointe avec la commune des Pennes-Mirabeau, relevant de la communauté d'agglomération du pays d'Aix, un terrain de 15 582 m², situé à Plan de Campagne, avait été retenu, tandis qu'il ressort des autres pièces du dossier que des opérations d'expropriation s'agissant des parcelles cadastrées AN 190, 191 et 192 étaient en cours.

9. Les communes citées au point précédent doivent être regardées comme ayant manifesté leur volonté, dans le délai de deux ans courant à compter du 10 janvier 2012 et dans les conditions posées au III de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000, de s'acquitter de leurs obligations nées du schéma départemental et donc bénéficiaient, à la date de la décision contestée de la communauté urbaine, de la prorogation de ce délai pour une nouvelle durée de deux ans.

10. En revanche, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que l'aire à la charge des communes de Marseille, d'Allauch et de Plan-de-Cuques, d'une capacité de quarante places, ainsi que l'aire de grand passage prévues au schéma départemental auraient été réalisées entre le 10 janvier 2012 et le 10 janvier 2014, l'aire située à Mazargues, faisant l'objet d'une semi-sédentarisation, l'excluant du dispositif des aires d'accueil, ni même que ces communes auraient manifesté dans ce délai leur volonté de se conformer à leurs obligations, la lettre produite en défense adressée par les maires d'Allauch et de Plan-de-Cuques le 2 octobre 2013 au préfet des Bouches-du-Rhône se bornant à rappeler que le schéma prévoit leur participation financière pour l'aire de stationnement à réaliser sur le territoire de Marseille et à faire état de l'inertie de la commune de Marseille. Il ne ressort pas non plus des pièces du dossier que l'aire à la charge de la commune de Gémenos aurait été réalisée entre le 10 janvier 2012 et le 10 janvier 2014, ni que cette commune aurait manifesté dans ce délai son intention de se conformer à ses obligations. Dans ces conditions, à la date du refus implicite contesté, la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, se substituant de plein droit à ces communes, doit être regardée comme ayant manqué à ses obligations nées du schéma départemental en ce qui concerne les aires prévues sur les territoires de Marseille et de Gémenos. Il s'ensuit que le refus de mettre à disposition ces aires est donc illégal et doit, par suite, être annulé.

11. Il résulte de tout ce qui précède que l'association La Vie du Voyage est seulement fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille n'a pas fait droit à sa demande d'annulation en ce qui concerne la réalisation des aires mises à la charge des communes de Marseille, Allauch, Plan-de-Cuques et Gémenos. Il y a lieu d'annuler le jugement du 3 octobre 2017 et la décision implicite de la communauté urbaine dans cette mesure et par voie de conséquence, d'annuler également l'article 2 du jugement mettant à la charge de l'association La Vie du Voyage une somme de 1 200 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

12. L'exécution du présent arrêt implique qu'il soit enjoint à la métropole Aix-Marseille-Provence, dans un délai qu'il y a lieu de fixer à deux ans, de mettre à disposition des gens du voyage les deux aires prévues sur les territoires de Marseille et de Gémenos, ainsi que l'aire de grand passage prévue sur le territoire de Marseille, par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage publié le 10 janvier 2012. La métropole Aix-Marseille-Provence devra en outre transmettre à la Cour, dans un délai de six mois à compter de la notification du présent arrêt, les éléments justifiant des diligences accomplies pour mettre en oeuvre cette mise à disposition.

Sur les frais liés au litige :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'association La Vie du Voyage, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement d'une somme à la métropole Aix-Marseille-Provence, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la métropole Aix-Marseille-Provence une somme de 2 000 euros à verser à l'association requérante sur le fondement des mêmes dispositions.

DÉCIDE :

Article 1^{er}

Le jugement du 3 octobre 2017 du tribunal administratif de Marseille est annulé en tant qu'il rejette la demande d'annulation présentée par l'association La Vie du Voyage de la décision implicite de refus de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole de mettre à disposition des gens du voyage les aires prévues par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage publié le 10 janvier 2012 sur le territoire des communes de Marseille et de Gémenos et en tant qu'il a mis à la charge de cette association la somme de 1 200 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 2

La décision implicite de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole est annulée en tant qu'elle refuse de mettre à disposition des gens du voyage les aires prévues par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage publié le 10 janvier 2012 sur le territoire des communes de Marseille et de Gémenos.

Article 3

Il est enjoint à la métropole Aix-Marseille-Provence de mettre à disposition des gens du voyage, dans un délai de deux ans, les deux aires prévues sur les territoires de Marseille et de Gémenos ainsi que l'aire de grand passage prévue sur le territoire de Marseille par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage publié le 10 janvier 2012. La métropole Aix-Marseille-Provence devra en outre transmettre à la Cour, dans un délai de six mois à compter de la notification du présent arrêt, les éléments justifiant des diligences accomplies pour mettre en oeuvre cette mise à disposition.

Article 4

La métropole Aix-Marseille-Provence versera à l'association La Vie du Voyage la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5

Le présent arrêt sera notifié à l'association La Vie du Voyage et à la métropole Aix-Marseille-Provence. En outre, copie du présent arrêt sera adressée aux communes de Marseille, de Gémenos, d'Allauch et de Plan-de-Cuques.

Délibéré après l'audience du 16 septembre 2019, où siégeaient :

- M. Bocquet, président,
- M. Marcovici, président assesseur,
- Mme D..., première conseillère.

Lu en audience publique, le 30 septembre 2019.