

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE VERSAILLES
N° 1803688

ASSOCIATION DES GENS DU VOYAGE CITOYENS
et Mine Françoise MONNE VEUX

M. Patrick Fraisseix, Rapporteur
Mme Amie Winkopp-Toch, Rapporteur public

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Audience du 20 janvier 2020
Lecture du 3 février 2020
49-05-03 C

Le tribunal administratif de Versailles
(9ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 22 mai 2018, l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens et Mme F., représentés par Me L., demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le président du Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur a refusé d'abroger les dispositions des articles 4, 7 et 9 du règlement intérieur des aires d'accueil pour les gens du voyage gérées par ce syndicat et adopté le 21 septembre 2017, ensemble la décision du 27 mars 2018 rejetant leur recours gracieux ;

2°) d'enjoindre au Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur de procéder à la révision du règlement intérieur dans un délai de deux mois après la signification du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge du Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur la somme de 2 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la décision attaquée est dénuée de toute motivation ;
- l'article 4 du règlement s'apparente à une double peine illimitée dans le temps qui méconnaît la loi du 5 juillet 2000, notamment son article 16-1 ; il s'agit d'une interdiction générale d'exclusion;
- l'article 7 du règlement méconnaît l'article L. 210-1 du code de l'environnement, l'article 121-1 du code de l'énergie et l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles ; il méconnaît également l'article 10 du Préambule de la Constitution de 1946, l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, les lois des 31 mai 1990 et 5 mars 2007;
- l'article 9 du règlement impose une sanction d'un montant exorbitant et méconnaît les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; l'occupant du domaine public doit s'acquitter d'une indemnité correspondant au montant des redevances qui auraient été réclamées à l'occupant régulier du domaine public.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 décembre 2018, le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur, représenté par Me Van Elslande, conclut au rejet de la requête de l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens et de Mme F. et à ce que soit mise à leur charge une somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- il résulte des statuts de l'association requérante que son champ d'intervention est étendu et elle ne démontre pas le lien entre le règlement intérieur et son intérêt à agir ;
- Mme F. ne démontre pas un intérêt à agir actuel et personnel en ce qu'elle est sédentarisée depuis

2014 sur le territoire de la commune de S.;

- les requérants sont forclos au regard des dispositions de l'article 13 du règlement attaqué.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions à tin d'injonction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu:

- la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000;
- le décret n° 2001-568 du 29 juin 2001 ;
- la loi n° 2013- 312 du 15 avril 2013 ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de l'action et des familles ;
- 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 M. Fraisseix, premier conseiller ;
- les conclusions de Mme Winkopp-Toch, rapporteur public ;
- et les observations de Me Van Elslande, représentant les intérêts du Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur.

Considérant ce qui suit :

1. L'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens et Mme F. demandent au tribunal d'annuler la décision implicite par laquelle le président du Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur a refusé d'abroger les dispositions des articles 4, 7 et 9 du règlement intérieur du 21 septembre 2017 des aires d'accueil pour les gens du voyage gérées par ce syndicat ainsi que la décision du 27 mars 2018 rejetant leur recours gracieux.

Sur les fins de non-recevoir opposées par le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur :

2. *En premier lieu, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative* «La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée (...) ». *Aux termes de l'article 13 du règlement intérieur des aires d'accueil pour les gens du voyage gérées par le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur du 21 septembre 2017:* « Le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif compétent dans un délai de deux mois à compter de sa publicité »,

3. Il ressort des termes mêmes de la requête enregistrée le 22 mai 2018 que l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens et Mme F. demandent au tribunal d'annuler la décision implicite par laquelle le président du Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur a refusé d'abroger les dispositions des articles 4, 7 et 9 du règlement intérieur du 21 septembre 2017 des aires d'accueil pour les gens du voyage ainsi que la décision du 27 mars 2018 rejetant leur recours gracieux. Il s'ensuit que les fins de non-recevoir opposées par le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur, tirées de la tardiveté de la requête et de l'absence de caractère décisoire du courrier du 27 mars 2018, doivent être écartées.

4. *En second lieu, aux termes de l'article 2* « Objet », *des statuts de l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens* : « L'association se donne pour but de promouvoir, dans le cadre de l'intérêt général, l'accès aux droits économiques, sociaux, politiques et culturels relevant du droit commun des citoyens et de mieux faire connaître l'ensemble des valeurs

culturelles des Gens du Voyage (...) ; de lutter contre avec les intéressés (...) contre toutes les discriminations directes ou indirectes et toute manifestation ou comportement à caractère raciste qui les visent (...) ; de proposer aux pouvoirs publics, aux institutions nationales et internationales toute initiative visant à améliorer toute initiative visant à améliorer les conditions d'exercice et l'application de ces droits (...). L'association pourra encourager, accompagner ou participer en son nom propre à toute action judiciaire visant à défendre la mémoire, les intérêts (y compris moraux) et les droits des populations d'origine tsigane et Gens du Voyage, tant au niveau local que national, dont l'impact et la solution auraient notamment des conséquences non négligeables au regard de leur culture, de leur mode de vie ou d'habitat ».

5. Il ressort des termes mêmes de l'article 2 précité des statuts de l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens que l'objet de cette dernière présente un rapport direct avec les conditions d'accueil des gens du voyage par le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur. Par suite, le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur n'est pas fondé à invoquer l'absence d'intérêt pour agir de l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens et l'irrecevabilité de ses conclusions contre les dispositions querellées du règlement intérieur du 21 septembre 2017.

6. En revanche, il ne ressort pas des pièces du dossier que Mme F., sédentarisée et résidant rue XXX à S. (77), disposerait d'un intérêt à agir contre les dispositions attaquées du règlement intérieur du 21 septembre 1977. La fin de non-recevoir opposée par le syndicat mixte doit donc être accueillie en tant qu'elle est relative à Mme F..

Sur les conclusions à fin d'annulation et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

7. *Aux termes de l'article 2 de la loi ci-dessus visée du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage : « I - Les communes figurant au schéma départemental en application des dispositions des II et III de l'article 1^{er} sont tenues, dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en œuvre. Elles le font en mettant à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues. Elles peuvent également transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en œuvre 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 ». Aux termes de l'article 4 du décret précédemment du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage et modifiant le code de la sécurité sociale : « I. - Dans les conditions précisées par le règlement intérieur établi par le gestionnaire, l'aire d'accueil est 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 : 1^o La gestion des arrivées et des départs ; 2^o Le bon fonctionnement de l'aire d'accueil ; 3^o La perception du droit d'usage prévu à l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale ».*

8. *En premier lieu, aux termes de l'article 4, « Formalités d'admission », du règlement intérieur des aires d'accueil pour les gens du voyage gérées par le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur : « Pour stationner sur une aire d'accueil gérée par le SYMGHAV, il faut (...) - N'avoir pas fait préalablement l'objet d'une décision de justice d'expulsion de l'aide de stationnement. - N'avoir pas fait l'objet d'une interdiction de stationner de la part du Président pour raison de mauvais comportement ou de dettes (...) ».*

9. Si le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur entend faire valoir que les dispositions précitées

n'introduisent aucune mesure d'interdiction générale et absolue de stationnement mais instituent une simple interdiction temporaire, limitée à des personnes qui se trouvaient déjà sur l'aire d'accueil en cause, qui ont fait l'objet d'une décision de justice d'exclusion sur cette aire ou dont le comportement ou une dette justifient l'interdiction de stationner prononcée par le gestionnaire de l'aire d'accueil, toutefois, la prise en compte, comme condition nécessaire d'admission, d'une précédente expulsion ou interdiction de stationner pour raison de comportement ou de dette antérieure, qui vise des faits qui ne sont suffisamment définis ni par leur nature, ni par la date, quand bien même auraient-ils été commis sur l'aire gérée par le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur, a pour effet de priver un individu avec sa famille de toute possibilité de séjourner sur l'aire en cause. En outre, si le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur entend faire valoir que la mesure d'interdiction est nécessairement temporaire et décidée en fonction de la gravité de l'infraction antérieure, il ne conteste pas utilement que l'installation de certaines personnes peut être refusée dans des conditions et des circonstances non précisément définies alors que les sanctions détaillées au chapitre I du règlement intérieur ne concernent que les usagers déjà installés sur l'aire d'accueil. Les dispositions litigieuses, au demeurant mal définies, doivent être regardées comme édictant une mesure générale d'exclusion, incompatible avec la mission de service public que doit poursuivre l'installation d'une aire d'accueil des gens du voyage en application de la loi du 5 juillet 2000 précitée. Par suite, l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens est fondée à soutenir que les dispositions précitées du règlement intérieur des aires d'accueil pour les gens du voyage gérées par le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur sont illégales.

10. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 115-3 du code de l'action et des familles : « (...) *Du 1er novembre de chaque année au 31 mars de l'année suivante, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, y compris par résiliation de contrat, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz aux personnes ou familles (...) Ces dispositions s'appliquent aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau tout au long de l'année (...)* ». Aux termes de l'article 7, « *Prépaiement des fluides* », du règlement intérieur des aires d'accueil pour les gens du voyage gérées par le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur : « (...) *Si le prépaiement n'est pas respecté par les voyageurs et lorsque le solde deviendra négatif le logiciel coupera automatiquement l'accès aux fluides (...)* ».

11. Il ressort de la loi ci-dessus visée du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes que le législateur, en interdisant les coupures d'eau, quelle que soit la situation des personnes pendant l'année entière, a entendu s'assurer qu'aucune personne en situation de précarité ne puisse être privée d'eau. Cette interdiction, en garantissant l'accès à l'eau qui répond à un besoin essentiel de la personne, poursuit l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent. Les mêmes principes ont conduit le législateur à interdire, pendant la trêve hivernale, les coupures d'électricité et de gaz. Les gens du voyage résident dans leurs caravanes qui doivent être regardées comme leur résidence principale. La disposition précitée du règlement intérieur qui autorise le gestionnaire de l'aire d'accueil à couper les fluides, en cas de redevances d'occupation impayées ou de non-respect du règlement intérieur et ce, toute l'année, méconnaît, dès lors, l'objectif à valeur constitutionnelle d'assurer à tous un logement décent. Par suite, l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens est fondée à soutenir que les dispositions précitées du règlement intérieur des aires d'accueil pour les gens du voyage gérées par le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur sont illégales.

12. En troisième et dernier lieu, aux termes de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne*

publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'Etat des équipements visant à améliorer la sécurité routière ou nécessaires à la liquidation et au constat des irrégularités de paiement de toute taxe perçue au titre de l'usage du domaine public routier ». Aux termes de l'article L. 2125-3 du même code : « La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation ». Aux termes de l'article L. 2125-5 de ce code : « En cas de retard dans le paiement des redevances dues pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à L. I, les sommes restant dues sont majorées d'intérêts moratoires au taux légal ». Aux termes de l'article L. 2125-6 du code précité : « En cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu, pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, la partie de la redevance versée d'avance et correspondant à la période restant à courir est restituée au titulaire ». Aux termes de l'article 9, « Obligations relatives au stationnement et à la vie sur l'aire », du règlement intérieur des aires d'accueil pour les gens du voyage gérées par le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur : « (...) Une indemnité d'occupation de 20 euros par jour d'infraction sera demandée (...) ».

13. Une commune est fondée à réclamer à l'occupant sans titre de son domaine public, au titre de la période d'occupation irrégulière, une indemnité compensant les revenus qu'elle aurait pu percevoir d'un occupant régulier pendant cette période. À cette fin, elle doit rechercher le montant des redevances qui auraient été appliquées si l'occupant avait été placé dans une situation régulière, soit par référence à un tarif existant, lequel doit tenir compte des avantages de toute nature procurés par l'occupation du domaine public, soit, à défaut de tarif applicable, par référence au revenu, tenant compte des mêmes avantages, qu'aurait pu produire l'occupation régulière de la partie concernée du domaine public communal.

14. En l'espèce, les tarifs applicables fixés par le règlement intérieur prévoient un prix de l'emplacement journalier de 2,5 à 4 euros. Si le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur entend soutenir que ces tarifs de référence doivent prendre en compte également les avantages de toute nature procurés par l'occupation et notamment le bénéfice de l'eau et de l'électricité, il n'établit toutefois pas, alors que le règlement intérieur prévoit, au chapitre 2, le paiement spécifique des fluides, que les tarifs pour l'emplacement des véhicules n'auraient pas été calculés, conformément à l'article L. 2125-3 précité du code général de la propriété des personnes publiques, au regard des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation. En prévoyant en cas d'occupation irrégulière, pour non-respect de la durée d'occupation ou non-paiement de la redevance, une indemnité d'occupation représentant de dix à vingt fois le montant de la redevance due pour l'occupation d'un emplacement, le règlement intérieur prévoit un montant d'indemnité manifestement disproportionné. Par suite, l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens est fondée à soutenir que les dispositions précitées du règlement intérieur des aires d'accueil pour les gens du voyage gérées par le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur sont illégales.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la décision implicite par laquelle le président du Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur a refusé d'abroger les dispositions des articles 4, 7 et 9 du règlement intérieur du 21 septembre 2017 des aires d'accueil pour les gens du voyage ainsi que la décision du 27 mars 2018 portant rejet du recours gracieux doivent être annulées.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

16. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure

assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution ». Le présent jugement implique, eu égard au motif d'annulation retenu, que le président du Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur abroge les dispositions des articles 4, 7 et 9 du règlement intérieur des aires d'accueil pour les gens du voyage gérées par le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur et adopté le 21 septembre 2017 dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ». D'une part, ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, au titre des frais exposés par le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur. D'autre part, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge du Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur la somme de 1 500 euros à verser à l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens sur le fondement des dispositions précitées au titre des frais exposés lui et non compris dans les dépens.

DECIDE:

Article 1er

La requête est rejetée en tant qu'elle est présentée par Mme F..

Article 2 :

La décision implicite par laquelle le président du Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur a refusé d'abroger les dispositions des articles 4, 7 et 9 du règlement intérieur du 21 septembre 2017 des aires d'accueil pour les gens du voyage ainsi que la décision du 27 mars 2018 portant rejet du recours gracieux sont annulées.

Article 3 :

Il est enjoint au président du Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur d'abroger les dispositions des articles 4, 7 et 9 du règlement intérieur des aires d'accueil pour les gens du voyage gérées par le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 4 :

Le Syndicat Mixte Gestion Habitat Voyageur versera à l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens la somme de 1 500 (mille cinq cents) euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 :

Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 :

Le présent jugement sera notifié à l'Association des Gens du Voyage Citoyens, à Mme F. et au Syndicat Mixte pour la Gestion de l'Habitat Voyageur.

Délibéré après l'audience du 20 janvier 2020, à laquelle siégeaient :

Mme Descours-Gatin, président,

M. Fraisseix, premier conseiller

Mme Karité, premier conseiller,

Lu en audience publique le 3 février 2020.

Le rapporteur

Signé P. Fraisseix

Le président,
signé Ch. Descours-Gatin

Le greffier,

signé B. Bartyzel

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.