

Cour Administrative d'Appel de Versailles
Statuant au contentieux
N° 04VE01586

Inédit au Recueil Lebon
1ère Chambre

M. Frédéric MARTIN, Rapporteur
Mme LE MONTAGNER, Commissaire du gouvernement
Mme ROBERT, Président
GRANIER

Lecture du 21 septembre 2006

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu l'ordonnance en date du 16 août 2004, enregistrée au greffe de la Cour administrative d'appel de Versailles le 1er septembre 2004, par laquelle le président de la Cour administrative d'appel de Paris a, en application du décret n° 2004-585 du 22 juin 2004 portant création d'une cour administrative d'appel à Versailles, et modifiant les articles R. 221-3, R. 221-4, R. 221-7 et R. 221-8 du code de justice administrative, transmis à la Cour administrative d'appel de Versailles le recours présenté par le MINISTRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHESION SOCIALE ;

Vu le recours, enregistré le 6 mai 2004 au greffe de la Cour administrative d'appel de Paris, par lequel le MINISTRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHESION SOCIALE demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement N° 0300850-0302032-0302484 en date du 15 janvier 2004 par lequel le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé l'arrêté du 16 décembre 2002 du préfet du Val-d'Oise approuvant le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage dans le Val-d'Oise et la décision du 19 février 2003 du préfet du Val-d'Oise rejetant le recours gracieux formé par la commune de Saint-Prix contre l'arrêté du 16 décembre 2002 ;
2°) de rejeter la demande présentée par les communes de Saint-Prix et d'Ermont devant le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise ;

Il soutient que les premiers juges ont entaché leur jugement d'une erreur d'appréciation des faits en considérant qu'il n'a pas été procédé à une analyse concrète des possibilités d'accès aux soins des gens du voyage alors que dans son annexe n° 5 du schéma départemental « actions sociales » les actions programmées par la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, la protection sociale et les mesures de santé publique sont mentionnées et qu'une référence est faite à l'un des thèmes de la déclinaison départementale du programme régional d'accès à la prévention ; que le schéma mentionne l'enquête menée auprès des gens du voyage relative à la scolarisation des enfants qui comportait une partie concernant les services médicaux et sociaux dont la protection maternelle infantile ; que les premiers juges ont commis une erreur d'appréciation des faits en estimant qu'il n'avait pas été procédé à une évaluation des possibilités d'exercice des activités économiques dès lors que le département connaît une forte densité urbaine et une multiplicité d'infrastructures de moyens de communication, propres à éviter l'exclusion des gens du voyage, notamment dans le secteur urbain à l'est et au sud-est du département ; que les premiers juges ont commis une erreur de droit en conditionnant la légalité du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage à des évaluations impératives et cumulatives alors qu'il ne s'agissait, dans l'esprit du législateur, que d'exemples de travaux préparatoires à mener au vu des circonstances locales ; que l'absence de signature par le président du conseil général du schéma départemental

n'entache pas d'illégalité celui-ci ; que l'avis des conseils municipaux des communes préalablement à l'approbation du schéma départemental n'est que consultatif ; qu'une réelle concertation a été menée avec les communes puisque le préfet du Val-d'Oise a souhaité que la commission consultative soit de nouveau réunie le 22 octobre 2002 pour examiner les différents avis rendus par les communes ; que la commune de Saint-Prix n'a présenté aucun argument à l'appui de son moyen relatif à la composition irrégulière de la commission départementale consultative des gens du voyage ; que le moyen tiré de l'insuffisance du travail préalable manque en fait dès lors que les annexes figurant au schéma départemental visent à fournir des éléments d'information et non à rendre compte du travail préparatoire réalisé par chacun des groupes de travail (connaissance des populations, questions sociales et sanitaires, référence à la déclinaison départementale du plan régional) ; que le schéma départemental se borne à fixer conformément à l'article 1er § II al.1 et 2 de la loi du 5 juillet 2000 la destination des aires d'accueil par bassin d'habitat en mettant à la charge des communes un certain nombre d'emplacements théoriques ; que les actions à caractère social prévues par l'annexe 2 du schéma départemental verront leur mise en oeuvre déclinée au niveau des communes ou de leur groupement ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'alinéa 3 du § II de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 sera écarté dès lors qu'en l'absence de grands rassemblements dans le département, il n'était pas nécessaire de prévoir les emplacements probables dans le schéma départemental ; que l'annexe recensant les terrains bâtis et non bâtis afin de permettre l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs et les terrains mis à disposition des gens du voyage par les employeurs n'avait pas lieu d'être puisqu'aucune demande en ce sens n'avait été faite dans le département du Val-d'Oise et que ce département se caractérise par l'absence de besoin de main d'oeuvre saisonnière ; que le schéma départemental ne méconnaît ni le critère de l'adaptation aux circonstances locales ni le principe de libre administration des collectivités locales ; que la différence de traitement appliquée à la commune d'Herblay, au secteur de la Croix verte, est justifiée par une différence de situation significative ; que le moyen tiré de l'absence de prise en compte des possibilités foncières d'accueil et du volume des logements sociaux existants de la commune d'Ermont ne peut qu'être rejeté puisque la mobilisation de 8 800 m² est faible par rapport au foncier mobilisé par an par la commune ; que la décision du 19 février 2003 du préfet du Val-d'Oise rejetant le recours gracieux de la commune de Saint-Prix n'avait pas à être motivée dès lors que l'exigence de motivation s'impose à la décision elle-même et non à la décision prise sur recours gracieux ; que les exemptions ou dérogations dont la commune de Saint-Prix a bénéficié en raison du nombre de logements sociaux ou de places d'hébergement sous l'empire de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 ne peuvent plus être invoquées sous l'empire de la loi du 5 juillet 2000 ;

Vu le mémoire, enregistré le 23 juin 2006 en télécopie et le 26 juin 2006 en original, présenté pour la commune d'Ermont, représentée par son maire en exercice, par Me Granier; la commune d'Ermont conclut à titre principal au non-lieu à statuer, à titre subsidiaire au rejet du recours et à la condamnation de l'Etat à lui payer la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L . 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que l'adoption d'un nouveau schéma départemental d'accueil des gens du voyage approuvé par arrêté du préfet du Val-d'Oise du 5 novembre 2004 devrait conduire la Cour à prononcer un non-lieu à statuer ; que l'appréciation des faits portée par les premiers juges sur l'absence d'informations précises et concrètes dans le schéma départemental des possibilités d'accès aux soins et des possibilités d'exercice d'activités économiques pour les gens du voyage est exempte de toute critique ; que l'administration n'est pas fondée à soutenir que les premiers juges auraient commis une erreur de droit en estimant que l'article 1er II de la loi du 5 juillet 2000 exige clairement une liste a minima des matières dans lesquelles une évaluation préalable doit obligatoirement être prise en considération ; que la procédure

d'élaboration du schéma départemental d'accueil des gens du voyage est irrégulière dès lors que le projet de schéma soumis aux conseils municipaux n'a pas été présenté dans la teneur exigée par l'article 1er § II de la loi du 5 juillet 2000 et que le préfet du Val-d'Oise n'a tenu aucun compte des avis rendus par les conseils municipaux ; que le schéma départemental ne comporte pas l'analyse de la fréquence et de la durée des séjours des populations concernées, les possibilités de scolarisation des enfants, l'indication de la destination des aires permanentes d'accueil, la définition des actions à caractère social, la détermination des emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels et les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements, l'annexe recensant les autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 443.3 du code de l'urbanisme ; que si l'absence de prise en compte de l'avis des conseils municipaux constitue un grief procédural, il constitue également un moyen de fond tiré d'une incohérence du schéma avec les réalités locales ; qu'aucune différence de situation significative ne justifiait la différence de traitement appliquée à la commune d'Herblay et au secteur de la Croix Verte ; que le schéma départemental omet d'apprécier les possibilités foncières d'accueil des communes les plus densément peuplées du département et l'effort en faveur du logement social accompli au bénéfice des populations défavorisées accompli par la commune d'Ermont ;

Vu le mémoire, enregistré le 29 juin 2006 en télécopie et le 30 juin 2006 en original, présenté pour la commune de Saint-Prix représentée par son maire en exercice par Me Cossa ; elle conclut au rejet du recours et à la condamnation de l'Etat à lui payer la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que c'est par une exacte appréciation, exempte de toute erreur, que les premiers juges ont retenu que l'étude effectuée par le troisième groupe de travail créé pour l'élaboration du schéma départemental n'a donné lieu à aucune analyse concrète des possibilités d'accès aux soins des gens du voyage et de l'offre existante dans ce domaine ; que c'est par une appréciation des faits dépourvue de toute erreur et par une exacte application de la loi que les premiers juges ont estimé que la circonstance que le département du Val-d'Oise connaissait une forte densité urbaine et une multiplicité d'infrastructures de moyens de communication ne dispensait pas le préfet de l'évaluation des besoins et de l'offre existante en ce qui concerne les possibilités d'exercice des activités économiques ; que le ministre n'est pas fondé à prétendre que les premiers juges auraient commis une erreur de droit en donnant à l'article 1er II de la loi du 5 juillet 2000 une portée plus importante que celle que le législateur avait entendu lui conférer dès lors que ces dispositions prévoient clairement une liste a minima des matières dans lesquelles une évaluation préalable doit obligatoirement être prise en considération pour prévoir les secteurs d'implantation des aires d'accueil ; que l'arrêté préfectoral du 16 décembre 2002 est entaché d'illégalité dès lors que les avis des conseils municipaux des communes les plus directement concernées par l'établissement du schéma départemental d'accueil ont été délibérément ignorés ; que la commission départementale consultative des gens du voyage a été irrégulièrement composée ; que la décision du 19 février 2003 par laquelle le préfet du Val-d'Oise a rejeté son recours gracieux contre l'arrêté du 16 décembre 2002 approuvant le schéma départemental d'accueil est insuffisamment motivé en se bornant à indiquer que l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 avait été abrogé par l'article 10-II de la loi du 5 juillet 2000 sans préciser en quoi cette abrogation serait de nature à remettre en cause l'exemption dont elle bénéficiait en raison de l'existence d'un Programme Local d'Habitat et d'un centre d'accueil d'urgence des personnes défavorisées ; que la décision du préfet du Val-d'Oise du 19 février 2003 est entachée d'une erreur de droit dès lors que la circonstance que l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 a été abrogée par l'article 10-II de la loi du 5 juillet 2000 ne met pas en cause les conditions dans lesquelles l'exigence d'aménagement d'aires d'accueil peut être contrebalancée par les efforts fournis par la

commune en matière de logements sociaux ;

Vu le mémoire, enregistré le 17 août 2006, présenté par le MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT ; il conclut aux mêmes fins que son recours par les mêmes moyens ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 7 septembre 2006 :

- le rapport de M. Martin, premier conseiller ;

- les observations de Me Granier pour la commune d'Ermont ;

- et les conclusions de Mme Le Montagner, commissaire du gouvernement ;

Sur les conclusions aux fins de non-lieu présentées par la commune d'Ermont :

Considérant que si, dans son mémoire du 23 juin 2006, la commune d'Ermont soutient qu'à la suite du jugement attaqué, un second schéma départemental d'accueil des gens du voyage a été approuvé par arrêté du préfet du Val-d'Oise du 5 novembre 2004 qui serait définitif, de sorte qu'il n'y aurait plus lieu à statuer sur le recours du MINISTRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHESION SOCIALE, la circonstance qu'un nouveau schéma départemental ait été publié postérieurement à l'introduction de l'appel interjeté par le ministre ne rend pas sans objet les conclusions de cet appel ; qu'il y a lieu, dès lors, contrairement à ce que soutient la commune d'Ermont, de statuer sur le recours du MINISTRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHESION SOCIALE ;

Sur la légalité de l'arrêté du 16 décembre 2002 du préfet du Val-d'Oise :

Considérant qu'aux termes du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 susvisée relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage : « 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 ou celles-ci doivent être réalisées. (. . .) » ; qu'il résulte de ces dispositions, et notamment des travaux préparatoires de la loi, que le schéma départemental pour l'accueil des gens du voyage définit, compte tenu des caractéristiques socio démographiques des populations concernées, de leurs modes de vie et d'habitat, et au vu de l'analyse préalable de l'ensemble des besoins des gens du voyage séjournant dans le département en matière scolaire, sanitaire, et dans l'exercice des activités économiques, les aires d'accueil permanentes à réaliser et à gérer et les communes où elles doivent être implantées ; que le législateur a entendu définir les critères qui devront être pris en compte en vue de l'élaboration du schéma départemental ainsi que le contenu de ce schéma et prévoir les matières dans lesquelles l'évaluation préalable devait porter obligatoirement ; que le ministre ne peut donc soutenir que la liste des domaines énumérés au II de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 susvisée ne figurerait que comme une simple illustration d'exemples à prendre en compte parmi d'autres pour prévoir les secteurs d'implantation des aires d'accueil, laissant ainsi à l'autorité administrative le soin de choisir parmi ces exemples les plus pertinents en fonction des circonstances locales ; qu'il n'est donc pas fondé à soutenir que les premiers juges auraient commis une erreur de droit en donnant au II de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 une portée plus importante que celle que le législateur avait entendu lui conférer ;

Considérant, d'une part, que si le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage dans le Val-d'Oise approuvé par le préfet du Val-d'Oise le 16 décembre 2002 a procédé à une évaluation précise et détaillée des besoins et de l'offre existante en ce qui concerne la fréquence et la durée des séjours des gens du voyage et les possibilités de scolarisation des enfants, il ressort des pièces du dossier qu'il s'est borné, s'agissant de l'accès aux soins des gens du voyage, à collationner en son annexe n° 5 les fiches des prestations sociales élaborées par la caisse d'allocations familiales et à indiquer que les gens du voyage peuvent bénéficier des dispositions relatives à la couverture maladie universelle ; que, notamment, l'insertion dans le programme régional d'accès à la prévention et aux soins (programmation 2001-2003) d'une lettre du 2 mars 2000 du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales du Val-d'Oise au directeur régional des affaires sanitaires et sociales qui fait référence à une réflexion menée au niveau du département en vue de la création d'un médiateur santé en direction des populations en habitat caravane au sens large, y compris les roms, dans le cadre du programme régional d'accès à la prévention et aux soins **ne saurait pallier l'insuffisance d'analyses concrètes des possibilités d'accès aux soins des gens du voyage** ;

Considérant, d'autre part, que le constat, postérieurement à l'élaboration du schéma départemental, de ce que le département du Val-d'Oise est un département à forte densité urbaine doté d'importants moyens de communication propres à éviter les phénomènes d'exclusion des gens du voyage de l'accès à l'exercice d'activités économiques, ne dispensait pas le préfet du Val-d'Oise de procéder à l'évaluation des besoins et de l'offre dans ce domaine même si l'ensemble des communes de plus de 5 000 habitants concernées par le schéma départemental se situent à l'est et au sud-est du département dans un secteur urbain, doté de moyens de déplacements permettant d'accéder facilement aux activités économiques ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le MINISTRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHESION SOCIALE n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé l'arrêté du 16 décembre 2002 du préfet du Val-d'Oise approuvant le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage et la décision du 19 février 2003 du même préfet rejetant le recours gracieux de la commune de Saint-Prix contre cet arrêté ;

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :
Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de condamner l'Etat à payer à chacune des communes d'Ermont et de Saint-Prix la somme de 1 500 euros qu'elles demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er :

Le recours du MINISTRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHESION SOCIALE est rejeté.

Article 2 :

L'Etat versera à la commune d'Ermont une somme de 1 500 euros et à la commune de Saint-Prix une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.