

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE NANCY**  
**N° 17NC03055**

ASSOCIATION NATIONALE DES GENS  
DU VOYAGE CITOYENS (ANGVC)  
et Mme F.M.

Audience du 5 juin 2019 Lecture du 13 juin 2019  
49-05-03 C+

La Cour administrative d'appel de Nancy (en formation plénière)  
Mine Sichler  
Président Mme Stefanski Rapporteur  
M. Favret  
Rapporteur public

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,**

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

L'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens (ANGVC) et Mme F. M... ont demandé au tribunal administratif de Strasbourg d'annuler la décision du 19 août 2015 par laquelle le président de la communauté de communes du district urbain de Faulquemont a refusé d'abroger, d'une part, les dispositions des points 8 et 9 de l'article 3 du règlement intérieur de l'aire d'accueil des gens du voyage de Faulquemont, relatives à l'interdiction d'accès à l'aire d'accueil en cas de précédente décision de justice d'expulsion et à l'obligation de déposer la carte grise de chaque caravane pendant la durée du séjour, d'autre part, les dispositions de l'article 9 en tant qu'elles prévoient une indemnité d'occupation majorée en cas de dépassement de la durée de séjour autorisée, enfin, les dispositions du chapitre V relatives à la possibilité pour le gestionnaire de prononcer des interdictions définitives de séjour sur l'aire d'accueil et des exclusions définitives.

Par un jugement n° 1506026 du 18 octobre 2017, le tribunal administratif a annulé la décision du 19 août 2015 en tant qu'elle refusait d'abroger le huitième point de l'article 3 et a rejeté le surplus de la demande.

*Procédure devant la cour*

Par une requête enregistrée le 19 décembre 2017, l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens et Mme M. représentées par Me L..., demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Strasbourg en tant qu'il a rejeté la demande de Mme M. et le surplus des conclusions de l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens ;

2°) d'annuler le chapitre V du règlement intérieur de l'aire d'accueil de gens du voyage de Faulquemont et les dispositions de l'article 9 fixant à 30 euros par jour le montant de l'indemnité d'occupation en cas d'occupation irrégulière ;

3°) d'enjoindre à la communauté de communes du district urbain de Faulquemont de procéder à la révision du règlement intérieur dans un délai d'un mois après la notification de l'arrêt à intervenir;

4°) de mettre à la charge de la communauté de communes du district urbain de Faulquemont une somme de 2 000 euros à leur verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que Mme M. avait intérêt à agir :

- la décision de refus d'abrogation du règlement n'est pas motivée ;
- le chapitre V du règlement intérieur comporte des sanctions illégales d'exclusion définitive ou d'interdiction définitive de séjour, qu'elles ne sont ni légales ni proportionnées ; ces sanctions

excèdent la compétence du gestionnaire et sont contraires à la loi du 5 juillet 2000 et à l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et du citoyen ;

- le montant de l'indemnité d'occupation de 30 euros par jour fixé par l'article 9 du règlement est disproportionné et n'est pas justifié au regard du préjudice subi par la communauté de communes du district urbain de Faulquemont ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 avril 2018, la communauté de communes du district urbain de Faulquemont, représenté par la SELARL Cossalter & De Zolt, conclut :

- au rejet de la requête ;

- par la voie de l'appel incident, à l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il a annulé une disposition de l'article 3 du règlement intérieur de l'aire d'accueil des gens du voyage de Faulquemont ;

- à ce que soit mise à la charge de l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens et de Mme M. une somme de 3 000 euros à lui verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- c'est à bon droit que le tribunal administratif a jugé que Mme M... n'avait pas intérêt à agir ;

- le chapitre V du règlement intérieur ne comporte pas de sanctions administratives illégales ;

- l'article 9 du règlement intérieur ne prévoit pas un montant excessif pour l'indemnité d'occupation irrégulière ;

- c'est à tort que le tribunal administratif a annulé partiellement le règlement, dès lors que l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens n'avait pas intérêt à agir.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la propriété des personnes publiques ; - la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;

- la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 ;

- le décret n°2001-569 du 29 juin 2001 ;

- 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 Stefanski, président,

- les conclusions de M. Favret, rapporteur public,

- et les observations de Me Couronne, pour la communauté de communes du district urbain de Faulquemont.

Considérant ce qui suit

1 - L'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens (ANGVC) et Mme M. ont demandé au tribunal de Strasbourg d'annuler la décision du 19 août 2015 par laquelle le président de la communauté de communes du district urbain de Faulquemont a rejeté leur demande d'abrogation partielle du règlement intérieur de l'aire d'accueil des gens du voyage située sur son territoire. Le tribunal administratif a annulé partiellement l'article 3 du règlement et rejeté le surplus de la demande. L'association et Mme M. demandent l'annulation du jugement en tant qu'il a rejeté une partie de leurs conclusions. Par la voie de l'appel incident, la communauté de communes du district urbain de Faulquemont demande l'annulation du jugement en tant qu'il a accueilli les conclusions de l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens.

2 - Sur la régularité du jugement attaqué

2.11 ressort des pièces du dossier que Mme M. est membre de la communauté des gens de voyage, vit dans une caravane de façon permanente et a vocation à utiliser l'aire d'accueil de

Faulquemont. Ainsi, l'intéressée, qui est dans une situation réglementaire et non contractuelle, contrairement à ce que soutient la communauté de communes du district urbain de Faulquemont, justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation du règlement de cette aire. Par suite, le jugement attaqué du tribunal administratif de Strasbourg doit être annulé en tant qu'il a déclaré irrecevable la demande de première instance de Mme M. pour absence d'intérêt à agir.

3.11 y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par Mme M. devant le tribunal administratif de Strasbourg et de statuer par l'effet dévolutif de l'appel sur la requête de l'ANGVC.

#### Sur l'appel incident de la communauté de communes du district urbain de Faulquemont

4. Aux ternies de ses statuts, l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens a notamment pour objet de « participer, en son nom propre, à toute action judiciaire visant à défendre (...) les intérêts (y compris moraux) et les droits des personnes d'origine tzigane 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. Si, en principe, le fait qu'une décision administrative ayant un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation, il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales. La circonstance que l'association requérante puisse intervenir sur l'ensemble du territoire national ne la prive pas d'intérêt à agir contre la décision en litige dès lors que le règlement contesté comporte des dispositions semblables à d'autres règlements d'aires d'accueil de gens du voyage et est de nature à affecter des personnes présentes dans la région ou provenant d'autres régions et excède ainsi un objet local. Dès lors, contrairement à ce que soutient la communauté de communes du district urbain de Faulquemont dans son appel incident, c'est à juste titre que le tribunal administratif a jugé que l'association justifiait d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre le refus d'abroger les dispositions en litige du règlement de l'aire d'accueil de Faulquemont.

6. Il résulte de ce qui précède que la communauté de communes du district urbain de Faulquemont, qui ne soulève aucun autre moyen à l'appui de son appel incident, n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a partiellement annulé le refus d'abroger le règlement contesté.

#### Sur la légalité du règlement de l'aire d'accueil des gens du voyage de Faulquemont

7. Aux termes de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et aux aires d'accueil des gens du voyage : « - Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles. (..) ». Aux termes de l'article 2 de la même loi : « 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. (..) ». Aux termes de l'article 4 du décret du 29 juin 2001 pris pour l'application de cette loi : - 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° La gestion des arrivées et des départs ; 2 ° Le bon fonctionnement de l'aire d'accueil (...) ».*

En ce qui concerne la motivation du refus d'abroger le règlement intérieur :

8. Le règlement intérieur de l'aire de stationnement pour l'accueil des gens du voyage, approuvé par délibération du conseil de la communauté de communes du district urbain de Faulquemont, présente un caractère réglementaire. Le refus de le modifier présente le même caractère et, en conséquence, n'avait pas à être motivé en application de la loi du 11 juillet 1979. Le moyen tiré du défaut de motivation de la décision attaquée ne peut par suite qu'être écarté, ainsi que l'a jugé le tribunal administratif.

En ce qui concerne la légalité du chapitre V du règlement intérieur :

9. Aux termes du chapitre V du règlement intérieur de l'aire d'accueil des gens du voyage de Faulquemont : *« (...) Le défaut d'entretien des équipements sanitaires ou de l'emplacement attribué pourra donner lieu, après un avertissement écrit non suivi d'effet, d'une retenue sur caution au moment de la sortie pour couvrir les frais de nettoyage et de remise en état ou en cas de récidive ou de défaut d'entretien aggravé d'une interdiction temporaire de stationner sur l'aire d'accueil. (..) / De même et selon la gravité des faits reprochés, une interdiction temporaire ou définitive de séjourner sur l'aire d'accueil pourra être prononcée par le gestionnaire à l'encontre de l'usager fautif (...) / Le non-respect des personnels rattachés à l'équipement, des temps de séjour indiqués à l'article 9 du présent règlement, le non-paiement des redevances d'occupation de l'article 5 du règlement et les troubles de l'ordre public (rixes, scandales, ivresse, insultes, menaces, introduction de biens ou matériels volés) entraînant un dépôt de plainte comme les stationnements non autorisés en bordure de l'aire d'accueil, pourront entraîner une décision d'expulsion temporaire voire définitive de l'aire d'accueil de la part du gestionnaire, avec recours, au besoin, de force publique sur ordonnance adressée par requête au président des tribunaux compétents. (...) »*

10. Le principe de la légalité des délits et des peines, qui s'étend à toute sanction ayant le caractère d'une punition, fait obstacle à ce que l'administration inflige une sanction si, à la date des faits litigieux, la règle en cause n'est pas suffisamment claire, de sorte qu'il n'apparaît pas de façon raisonnablement prévisible par les personnes concernées que le comportement litigieux est susceptible d'être sanctionné. Le principe de proportionnalité s'oppose, quant à lui, à ce qu'une autorité administrative puisse établir des sanctions manifestement disproportionnées par rapport aux manquements qu'elle entend sanctionner.

11. Si la communauté de communes du district urbain de Faulquemont avait compétence pour édicter des dispositions relatives aux conditions d'occupation de l'aire d'accueil des gens du voyage de Faulquemont et si le règlement intérieur expose, notamment au deuxième alinéa, la liste des faits pouvant justifier des sanctions, les dispositions du chapitre V accordent au gestionnaire de l'aire d'accueil le pouvoir d'infliger des sanctions allant jusqu'à l'interdiction définitive de séjourner sur l'aire d'accueil, sans que les faits de nature à justifier une telle sanction, ni les critères de choix de la sanction soient suffisamment définis au quatrième alinéa de ce chapitre. De même, le cinquième alinéa du règlement intérieur contesté permet au gestionnaire de prononcer des exclusions temporaires ou définitives sans préciser suffisamment les raisons du choix de la sanction. Dans ces conditions, le règlement n'énonce pas clairement les conditions d'application des différentes sanctions et ne permet pas aux intéressés de pouvoir raisonnablement en prévoir l'application. En retenant ainsi les sanctions d'exclusion ou d'interdiction définitives, les auteurs de ce règlement ont institué une catégorie de sanction qui pourrait être disproportionnée, dans nombre de cas. Les dispositions précitées du chapitre V du règlement intérieur sont par suite entachées d'illégalité et

c'est à tort que le président de la communauté de communes du district urbain de Faulquemont a refusé d'en prononcer l'abrogation.

En ce qui concerne la légalité de l'article 9 du règlement de l'aire d'accueil des gens du voyage de Faulquemont :

12. Aux termes de l'article 9 du règlement de l'aire d'accueil des gens du voyage de Faulquemont « *Il n'est pas autorisé sur cet équipement : / de dépasser la durée de stationnement maximale autorisée, fixée par le district urbain de Faulquemont à deux fois 60 jours par année civile avec une interruption obligatoire de 30 jours entre les deux stationnements. (...) / En cas de dépassement de la durée maximale d'occupation, une sommation de quitter l'aire d'accueil sans délai sera notifiée par le gestionnaire ou la communauté par huissier. A défaut d'exécution dans les 24 heures, l'expulsion pourra être sollicitée pour occupation sans droit ni titre auprès des tribunaux compétents. / De même, en cas de non-respect du règlement intérieur, ou de non-paiement de la redevance, le contrevenant sera mis en demeure, par le gestionnaire ou par acte d'huissier, de se mettre en conformité avec ses obligations dans un délai de 48 heures. / Faute pour lui de respecter ce délai, une demande d'expulsion avec le concours de la force publique sera sollicitée par voie de référé, étant indiqué que le contrevenant et son groupe familial seront alors redevables, à compter de la signification par le gestionnaire de l'occupation illégale et jusqu'à la libération effective des lieux, d'une indemnité d'occupation d'un montant de 30 e par jour par caravane en situation illégale. De même la fourniture des fluides ne sera pas autorisée et tout branchement illicite fera l'objet d'un dépôt de plainte par le gestionnaire ou le district urbain de Faulquemont (...). ».*

13. Ces dispositions, qui figurent au chapitre IV du règlement intérieur relatif aux obligations des occupants de l'aire, ont pour objet de régir les conditions d'occupation du domaine public. Dès lors, contrairement à ce que soutient la communauté de communes, elles n'ont pas pour objet d'instituer une sanction. Or il est constant que l'aire d'accueil appartient au domaine public de la communauté de communes du district urbain de Faulquemont. Aux termes de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique (...) ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous* ». Aux termes de l'article L. 2125-1 de ce code : « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique (...) donne lieu au paiement d'une redevance* ». L'article L. 2125-3 du même code dispose : « *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 du même 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. 1, les sommes restant dues sont majorées d'intérêts moratoires au taux légal.* ».

14. Une personne publique 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. A 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.

15. Il ressort de l'article 5 du règlement intérieur de l'aire d'accueil de Faulquemont que les prix de l'emplacement journalier sont fixés à 3 euros par véhicule aménagé ou par caravane avec son véhicule tracteur et à 1,50 euros par véhicule supplémentaire.

16. La communauté de communes du district urbain de Faulquemont n'établit pas que la majoration de 10 à 20 fois du tarif prévu par l'article 5 du règlement intérieur serait justifiée par les frais engagés, tels, notamment, les frais d'huissier, pour procéder à l'expulsion d'un occupant sans titre du domaine public. Par suite, cette indemnité n'a pas été déterminée dans les conditions énoncées au point 14 et présente, pour ce motif, un caractère illégal. C'est, dès lors, à tort que le président de la communauté de communes du district urbain de Faulquemont a refusé d'abroger dans cette mesure les dispositions de l'article 9 du règlement.

17. Il résulte de ce qui précède, d'une part, que Mme M... est fondée à soutenir que c'est à tort que par la décision contestée du 19 août 2015 le président de la communauté de communes du district urbain de Faulquemont a refusé d'abroger les alinéas 4 et 5 du chapitre V du règlement intérieur de l'aire d'accueil des gens du voyage de Faulquemont et l'article 9 du même règlement en ce qu'il fixe une indemnité journalière de 30 euros et, d'autre part, que l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté ses conclusions dans cette mesure.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

18. Il y a lieu d'enjoindre au président de la communauté de communes du district urbain de Faulquemont d'abroger les alinéas 4 et 5 du chapitre V du règlement intérieur de l'aire d'accueil de Faulquemont et l'article 9 de ce règlement en tant qu'il fixe une indemnité d'occupation de 30 euros, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt. En revanche, il n'appartient pas au juge administratif d'enjoindre à l'administration de réviser le règlement intérieur.

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

19. Ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens et de Mme M. qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la communauté de communes du district urbain de Faulquemont demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

20. En revanche, il y a lieu de mettre à la charge de la communauté de communes du district urbain de Faulquemont, une somme globale de 1 500 euros à verser à l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens et à Mine M. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE

Article 1 :

Le jugement du 18 octobre 2017 du tribunal administratif de Strasbourg est annulé en tant qu'il a rejeté la demande de Mme M. et le surplus des conclusions de l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens.

Article 2 :

La décision du 19 août 2015 du président de la communauté de communes du district urbain de Faulquemont est annulée en tant qu'elle refuse d'abroger les alinéas 4 et 5 chapitre V du règlement intérieur de l'aire d'accueil des gens du voyage de Faulquemont et les dispositions de l'article 9 fixant à 30 euros l'indemnité d'occupation majorée.

Article 3 :

Il est enjoint au président de la communauté de communes du district urbain de Faulquemont d'abroger les alinéas 4 et 5 du chapitre V du règlement intérieur de l'aire d'accueil de Faulquemont et l'article 9 du règlement en tant qu'il fixe une indemnité d'occupation de 30 euros, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 4 :

Le surplus des conclusions de la demande de Mme M. et de la requête de l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens ainsi que les conclusions d'appel incident de la communauté de communes du district urbain de Faulquemont sont rejetés.

Article 5 :

La communauté de communes du district urbain de Faulquemont versera à l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens et à Mme M. une somme globale de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 :

Le présent arrêt sera notifié à l'Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens, à Mme F. M. et à la communauté de communes du district urbain de Faulquemont.

Copie en sera adressée au préfet de la Moselle.

Délibéré après l'audience du 5 juin 2019, à laquelle siégeaient Mme Sichler, présidente de la cour, M. Kolbert, président de chambre, M. Martinez, président de chambre, M. Marino, président de chambre, M. Meslay, président de chambre, Mme Stefanski, président-assesseur, M. Wallerich, président-assesseur.

La République mande et ordonne au préfet de la Moselle 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.

Pour expédition conforme,

La greffière, V. Firmery