

N°s 430064, 432007

UDAF et autres

5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 11 décembre 2020

Lecture du 23 décembre 2020

*Décision inédite au recueil Lebon*

## CONCLUSIONS

### M. Nicolas Polge, rapporteur public

Rappelons que par leurs deux requêtes les requérantes contestent deux éléments particuliers du dispositif qui permet, en contrepartie de la contribution, sous l'une ou l'autre forme prévue par la loi, des communes ou des établissements publics de coopération intercommunales à la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage, d'interdire le stationnement de leurs résidences mobiles ailleurs que sur ces aires et d'organiser au besoin l'évacuation forcée des autres terrains occupés.

Elles recherchent ainsi l'abrogation des dispositions du code de justice administrative (art. R. 779-1 à R. 779-8) qui organisent le contentieux, en urgence, des mises en demeure administratives de quitter les lieux occupés, d'une part, et, d'autre part, l'abrogation du décret du 3 mai 2007<sup>1</sup> qui définit les conditions d'agrément par le préfet d'un emplacement provisoire d'accueil des gens du voyage, à défaut d'une aire d'accueil permanente là où celle-ci est prescrite par le schéma départemental prévu par la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*.

L'existence d'un tel emplacement provisoire est l'une des conditions qui permettent le cas échéant au maire de la commune qui en dispose ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent d'interdire le stationnement de résidences mobiles en dehors des aires d'accueil aménagées, et ensuite au préfet, en cas de stationnement méconnaissant un tel arrêté et de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux, dans un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à 24 h.

1/ Dans ces deux affaires a été refusé aux requérantes, par votre décision du 1<sup>er</sup> juillet 2019 d'une part, et par ordonnance du président de la cinquième chambre

<sup>1</sup> Décret n°2007-690 du 3 mai 2007 *relatif à l'agrément prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*

d'autre part, le renvoi au conseil constitutionnel de la question de la conformité à la constitution de l'article 322-4-1 du code pénal.

Vous avez en revanche, en dépit de mes conclusions contraires, fondées sur le critère d'applicabilité au litige des dispositions contestées, renvoyé au conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, dans sa rédaction résultant de la loi n°2018-957 du 7 novembre 2018.

Le conseil constitutionnel avait déjà déclaré les dispositions de cet article conformes à la constitution, dans les motifs et le dispositif de la décision n°2010-13 QPC du 2 juillet 2010, en particulier au regard de la liberté d'aller et venir. Cette déclaration de conformité faisait obstacle à ce qu'il soit saisi à nouveau des mêmes dispositions, à moins d'un changement de circonstances qui le justifierait. En l'espèce, outre diverses modifications sans incidence réelle sur l'équilibre approuvé par le conseil constitutionnel, une autre modification de portée beaucoup plus substantielle devait retenir votre attention. En effet, dans l'état des textes validé par le Conseil constitutionnel, le pouvoir d'interdiction de l'autorité locale ne pouvait porter que sur le seul ressort de la commune ayant satisfait à ses propres obligations. Dans l'état nouveau des textes, en revanche, par combinaison de la loi du 5 juillet 2000 et de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, la mesure d'interdiction peut être prise pour toutes les communes appartenant à un groupement de communes qui a lui-même satisfait à ses obligations, et alors même que, comme par le passé, des mesures de substitution à la réalisation d'une aire d'accueil dans son ressort territorial peuvent être prises, telles que la contribution au financement d'une aire située hors du territoire de la commune ou du ressort de l'établissement. Admettre à ce titre le financement d'une aire située à l'autre bout du pays ou même de la région reviendrait certainement à une dénaturation de la portée de la loi susceptible d'être censurée par le juge administratif, mais il demeure que la loi permet très expressément le financement d'une aire autre qu'une aire située à l'intérieur du ressort territorial de l'autorité compétente.

Or certains établissements publics de coopération intercommunale couvrent un vaste territoire. Les requérantes insistent sur l'exemple du plus étendu de France, la métropole d'Aix-Marseille-Provence, qui couvre plus de 60 % du territoire du département des Bouches-du-Rhône, soit plus de 3 000 km<sup>2</sup>, et empiète à la marge sur ceux du Var et de Vaucluse.

Ainsi, alors que l'un des plateaux de la balance entre différents motifs d'intérêt général et différents droits et libertés en cause peut être rempli par une obligation assez légère, le poids de la mesure de police qui peut être posé sur l'autre plateau est considérablement alourdi. Le changement paraissait suffisamment important pour mériter un réexamen de la question.

Mais une déclaration d'inconstitutionnalité des dispositions intervenues depuis 2010 pouvait rester sans effet sur le litige, car elle n'aurait pas affecté la base légale des dispositions réglementaires contestées.

Aussi faut-il comprendre que pour admettre l'applicabilité au litige des dispositions législatives contestées, votre décision de renvoi paraît nécessairement qu'au vu du nouvel équilibre du dispositif, le conseil constitutionnel aurait pu décider de l'abroger dans son ensemble, sans se borner à faire revenir le droit positif à l'état antérieur qu'il avait précédemment jugé acceptable en ne censurant que tout ou partie des innovations introduites entre-temps.

On ne saura jamais ce qu'il aurait pu en être de ce pari audacieux, car le conseil constitutionnel, par sa décision n°2019-805 QPC du 27 septembre 2019, a pour l'essentiel validé à nouveau la loi, dans sa rédaction modifiée en 2017 puis 2018.

Au vu de l'argumentation des requérantes, il a estimé que les questions renvoyées portaient sur une partie seulement, étroitement circonscrite, des dispositions de l'article 9. Il les a énumérées sans y ranger la base légale du décret attaqué, qui se trouve au 3° du I de l'article. Sa décision ne s'intéresse donc pas à cette base légale, et sa motivation, par ailleurs, ne met pas particulièrement en lumière le changement d'échelle potentiel des mesures d'interdiction qui pouvait vous paraître inquiétant.

Il faut cependant relever dans sa décision un élément d'interprétation de la loi qui paraît particulièrement important pour apprécier la portée de la nouvelle validation du cœur du dispositif, malgré ce changement d'échelle. Le conseil constitutionnel y énonce, au point 15, *« qu'en étendant la possibilité d'interdiction et de mise en œuvre de la procédure spécifique d'évacuation à des communes ou établissements publics qui, sans y être tenus par le schéma départemental, se sont dotés d'une aire permanente d'accueil, d'une aire de grand passage ou de terrains familiaux locatifs ou ont décidé de contribuer au financement de tels aires et terrains sur le territoire d'un autre établissement ou d'une autre commune, le législateur a entendu accroître les offres d'accueil des gens du voyage au-delà des besoins recensés et satisfaits par les schémas départementaux en incitant les communes et établissements publics à engager volontairement des actions en faveur des gens du voyage. De telles dispositions n'ont, par ailleurs, pas pour effet de permettre à des communes et établissements qui n'ont pas rempli leurs obligations inscrites au schéma départemental d'interdire le stationnement des gens du voyage sur leur territoire et de mettre en œuvre la procédure spécifique d'évacuation forcée »*.

Le commentaire autorisé de cette décision publié sur le site du conseil constitutionnel souligne que cette dernière affirmation est contraire à ce qui était soutenu devant le conseil constitutionnel. Elle ajoute aussi au résumé que vous aviez fait dans votre décision de renvoi des dispositions qui vous paraissaient problématiques.

Surtout, il s'agit d'une interprétation de la loi que la rédaction de celle-ci n'imposait pas avec évidence. En effet, en première lecture, les conditions autorisant à recourir à l'interdiction de stationnement et à l'évacuation forcée qui sont énoncées au I et au I bis de l'article 9 se présentent comme des conditions alternatives : est notamment prévu le cas des établissements ou communes en règle avec le schéma départemental et

parallèlement celui des établissements ou communes qui contribuent d'une autre manière à l'accueil des gens du voyage, en déconnectant la sanction du respect du schéma départemental de la possibilité de recourir à des mesures d'interdiction d'occupation et d'évacuation forcée. La décision du conseil constitutionnel indique que les modalités alternatives de contribution à l'accueil des gens du voyage ne concernent pas les communes et établissements qui n'auraient pas mis en œuvre le schéma départemental. Cette lecture de la loi n'est pas présentée comme une réserve d'interprétation, mais elle a bien cette valeur, du fait de son lien nécessaire avec la déclaration de conformité des dispositions en cause, ou à tout le moins celui d'une interprétation neutralisante. En quelque sorte, le conseil constitutionnel maintient une condition obligatoire de conformité au schéma départemental qui résultait clairement du texte initial de la loi Besson, en 2000, mais à laquelle on aurait pu penser que les modifications postérieures de la loi avait créé une échappatoire.

Figurent bien en revanche parmi les dispositions que le conseil constitutionnel a passées en revue quelques mots du II bis de l'article 9 qui sont relatifs au contentieux et que certaines des dispositions des articles R. 779-1 à R. 779-8 du code de justice administrative contestés mettent en œuvre. Mais ils ne faisaient pas véritablement problème par rapport à l'état antérieur du texte déjà validé, et la nouvelle décision les déclare conformes à la Constitution.

En définitive, le conseil constitutionnel n'a identifié d'inconstitutionnalité qu'au III de l'article. C'est sans incidence pour le litige tel qu'il se présente à vous, mais notons qu'il a traité ce vice d'une manière qui s'avère, avec le recul du temps passé, contre-productive.

En effet, ce III posait une limite aux interdictions d'occuper, en les rendant inapplicables aux terrains dont les occupants sont propriétaires et à toutes les aires d'accueil aménagées conformément à l'article L.441-1 du code de l'urbanisme, qu'elles soient ou non prévues, par conséquent, par les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage – si elles ont été réalisées sur initiative privée, par exemple. Le conseil constitutionnel a remarqué que le III ne faisait qu'un renvoi incomplet aux dispositions précédentes, en omettant le I bis. Ce problème vient d'un défaut d'actualisation du III en 2018, au moment où les dispositions du I ont été redistribuées entre le I et le nouveau I bis, pour distinguer selon qu'une commune appartient ou pas à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'aires d'accueil. Le résultat est que pris à la lettre, l'article 9 permettait dans les communes qui ne font pas partie d'un tel établissement public d'interdire, « sans aucun motif tiré notamment d'une atteinte à l'ordre public », le stationnement momentané des habitats mobiles des gens du voyage même sur les terrains qui leur appartiennent, en méconnaissance, comme l'a jugé le conseil constitutionnel, du droit de propriété.

Le conseil constitutionnel aurait pu réparer cette malfaçon législative par une autre réserve d'interprétation dont, sans doute, l'analyse des travaux préparatoires de la loi aurait pu confirmer l'opportunité. Il a visiblement jugé préférable que le législateur vienne lui-même réparer la loi. Aussi a-t-il prononcé l'abrogation du III, mais avec un

effet reporté au 1<sup>er</sup> juillet 2020, pour ne pas aggraver l'inconstitutionnalité relevée en faisant totalement et sans délai disparaître l'exception jugée insuffisante. Or, depuis la décision du conseil constitutionnel, le Parlement s'est trouvé bien d'autres sujets de préoccupation, et n'est pas revenu sur la législation relative à l'accueil des gens du voyage. Rien n'est donc venu pallier l'abrogation programmée par le dispositif de la décision du conseil constitutionnel, et nous nous retrouvons donc depuis le 1<sup>er</sup> juillet dernier avec un dispositif législatif qui, pris à la lettre, ne protège plus le droit de propriété des gens du voyage nulle part, du moins pour le stationnement de leurs résidences mobiles.

Le mieux est souvent l'ennemi du bien !

Pour contrecarrer les risques d'atteinte au droit de propriété que comporte ainsi dorénavant le dispositif, il faudra que les exécutifs locaux veillent à restreindre spontanément la portée de leurs arrêtés d'interdiction, ou que les préfets veillent à ne pas mettre en demeure les gens du voyage de quitter les terrains dont ils sont propriétaires, ou que les juridictions administratives et judiciaires veillent selon leurs compétences à l'imposer à ces autorités administratives ou à ne pas sanctionner le non-respect de mesures administratives portant atteinte au droit de propriété. On peut d'ailleurs penser qu'au regard du droit de propriété, au-delà de ce qu'a jugé le conseil constitutionnel, ces précautions doivent valoir non seulement à l'égard des terrains occupés par leur propriétaire mais également à l'égard des terrains légalement affectés par leurs propriétaires, dans le cadre de la réglementation de l'urbanisme, à l'accueil des résidences mobiles des tiers, comme paraît d'ailleurs le suggérer le commentaire autorisé de cette décision.

Quoi qu'il en soit, la décision du conseil constitutionnel vous conduira à retenir que les moyens d'inconstitutionnalité de la loi soulevés par les requérantes dans le cadre du litige doivent être regardés comme écartés.

2/ Les requérantes invoquent en outre l'inconventionnalité des dispositions de l'article 9 de la loi, à plusieurs égards, en particulier au regard de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, par une argumentation très proche de celle qui est articulée à l'appui de leurs questions prioritaires de constitutionnalité et sur des questions sur lesquelles la jurisprudence du conseil constitutionnel et celle de la cour européenne des droits de l'Homme sont proches.

Aussi votre réflexion pourra-t-elle s'inspirer de ce qu'a jugé sur ces mêmes questions le conseil constitutionnel dans ses décisions de 2010 et 2019.

S'agissant d'abord de l'atteinte invoquée au droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence, garanti par le Protocole additionnel n°4 à la convention « [sans] autres restrictions que celles [...] nécessaires [...] à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé et de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Ce droit est à rapprocher sur le plan constitutionnel de la liberté d'aller et venir, dont le

conseil constitutionnel fait une composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et dont les restrictions doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif (décision n°2019-805 QPC).

La méconnaissance du protocole n°4 est un moyen opérant tant à l'égard d'une décision individuelle (Ass 8 avril 1987, *Min. de l'intérieur et de la décentralisation c/ P...*, n° 55895, p. 128, pour le retrait d'un passeport) qu'à l'encontre de dispositions réglementaires (Ass. 20 décembre 1995, *V... et J...*, n° 132183, 142913, p. 440, pour le refus d'abroger le décret réglementant l'admission dans les établissements français de l'Océanie). Pour la cour européenne, une restriction à la liberté de circulation n'est admissible (grande chambre 6 novembre 2011, *Garib c/ Pays-Bas*, aff. 43494/09) que si elle est prévue par la loi, qu'elle sert l'intérêt public et qu'elle est justifiée dans une société démocratique, ce dernier point recouvrant la vérification de la proportionnalité de la mesure.

Ici la loi prévoit la mise en demeure de quitter les lieux et le cas échéant l'évacuation forcée seulement si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, considérations qui se rattachent au maintien de l'ordre public et à la protection de la santé mentionnés par la convention. Dans sa décision de 2019, le conseil constitutionnel ajoute, outre le respect des droits des tiers déjà mis en évidence en 2010, que les différents cas où il est possible en amont de prononcer une mesure d'interdiction d'occupation visent également à « *accroître les offres d'accueil des gens du voyage au-delà des besoins recensés et satisfaits par les schémas départementaux en incitant les communes et établissements publics à engager volontairement des actions en faveur des gens du voyage* » et il donne une interprétation de la loi qui garantit le respect préalable des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, lesquels sont élaborés, selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi, « *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, de l'évolution de leurs modes de vie et de leur ancrage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques* ». Au bénéfice de cette interprétation de la loi, il est possible de retenir que la restriction qu'elle prévoit elle-même, dans un intérêt public, à la liberté de circulation n'est pas disproportionnée.

Est ensuite invoquée la méconnaissance de l'article 8 de la convention, garantissant le droit à la vie privée et familiale. Les requérantes visent en particulier comme devant le conseil constitutionnel le quatrième alinéa du II de l'article 9 qui donne effet à la mise en demeure de quitter les lieux, pour toute la zone couverte par la mise en demeure, pendant une période de sept jours, en soutenant que cela peut provoquer l'interruption des traitements médicaux des personnes concernées, en méconnaissance de l'égalité d'accès aux soins, ou empêcher les familles de maintenir pendant cette période le lien avec une personne hospitalisée. Envisageant par avance une réponse à cette argumentation, elles concèdent spontanément que « *considérer qu'il (...) suffit de s'installer dans une aire d'accueil (...) dédiée n'a du sens que dans l'hypothèse où la commune ou l'EPCI se conforme à ses obligations légales en aménageant de telles*



*zones* ». Or, précisément, comme nous l'avons vu, le conseil constitutionnel a jugé qu'aucune disposition ne permet de mettre en œuvre le régime d'interdiction d'occupation et d'évacuation forcée dans les communes et établissements qui n'aménageraient pas les aires d'accueil dont la réalisation est mise à leur charge par le schéma élaboré en tenant compte des besoins des gens du voyage, eu égard à leurs mode de vie et aux possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques.

Vous pourrez donc écarter la méconnaissance de l'article 8 de la convention à la manière dont le conseil constitutionnel a écarté aux points 19 et 20 de sa décision de 2019 la méconnaissance du droit de mener une vie familiale normale ou de l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction, ni le droit à la santé.

Enfin, si les requérantes invoquent la méconnaissance de l'article 3, paragraphe-2 de la convention internationale des droits de l'enfant, ces stipulations ne sont pas d'effet direct (Section, 31 octobre 2008, n° 293785, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 293785, p. 374) et ne peuvent donc être utilement invoquées. Au demeurant, c'est là encore l'accès à la scolarisation des enfants qui inquiète les requérantes, accès que doit garantir l'élaboration du schéma départemental.

**3/** Contre le refus d'abroger le décret du 3 mai 2007, les requérantes invoquent, sans le filtre de la loi, une violation directe du droit d'égal accès aux soins, notamment aux soins d'urgence, garanti par le onzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 et les articles L. 1110-1 et L. 1110-5 du code de la santé publique, une violation du droit à l'instruction, garanti par le treizième alinéa, une violation de l'article 3 de la convention internationale sur les droits de l'enfant, qui oblige à faire de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale, et une violation de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, qui garantit le droit de mener une vie privée et familiale normale.

Plus précisément, les requérantes estiment que le décret ne devrait pas se borner comme il le fait à prévoir que la localisation de l'emplacement provisoire doit garantir l'accessibilité au terrain, l'hygiène et la sécurité du stationnement des résidences mobiles, qu'il doit être desservi par un service régulier de ramassage des ordures ménagères et comprendre une alimentation en eau et en électricité correspondant à la capacité d'accueil, limitée à trente emplacements de résidences mobiles au plus, mais qu'il devrait en outre poser expressément comme condition d'agrément que l'emplacement provisoire soit situé à proximité d'un établissement hospitalier garantissant l'accès à des soins médicaux et *a minima* à des soins d'urgence, ainsi qu'à proximité d'établissements d'enseigner, et de manière plus originale, que sa localisation ne tienne pas les gens du voyages « les plus éloignés possibles des centres névralgiques d'activité et de vie sociale ».

Les stipulations conventionnelles invoquées sont d'application directe, y compris le paragraphe 1 de l'article 3 de la convention des droits de l'enfant, contrairement au paragraphe 2 (22 septembre 1997, *C...*, n°161634, p. 319), et peuvent donc l'être au

même titre que les dispositions législatives et constitutionnelles que les requérantes font également valoir. En particulier, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 3 §1 de n'est pas seulement opérant à l'encontre de décisions individuelles, mais aussi de dispositions générales, notamment celles qui créent un dispositif (V. s'agissant de l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles concernant le revenu social d'activité votre décision du 10 juillet 2015, *H...*, n°375887, inéd. Toutefois, ainsi que l'indique R. Decout-Paolini dans ses conclusions dans cette affaire, encore faut-il que cette décision de portée générale affecte la situation de l'enfant de manière suffisamment directe et certaine. Tel n'est pas le cas en l'espèce, et si les différentes normes invoquées interdisent certainement que soient prises des dispositions réglementaires ou des décisions individuelles qui porteraient atteinte au droit de mener une vie familiale normale, au droit à la santé, à l'égal accès aux soins ou à l'instruction, en particulier en ce qui concerne les enfants, elles n'imposent pas nécessairement que, par avance, le pouvoir réglementaire énonce des prescriptions destinées à mettre en œuvre ces garanties de principe.

4/ Enfin, s'agissant des règles de procédure fixées aux articles R. 779-1 à R.779-8 du code de justice administrative, les requérantes soutiennent que le délai de recours, aligné sur le délai de mise en demeure qui peut être réduit jusqu'à 24 h, et le délai de 48 h dans lequel le tribunal administratif doit statuer, méconnaissent le droit à un recours effectif garanti par l'article 6, § 1 de la convention européenne.

Les délais prévus par les articles R. 779-2 et R. 779-3 sont repris des mots du II bis de la loi, à propos desquels le conseil constitutionnel a jugé en 2019 que : « *les mots « dans le délai fixé par celle-ci » figurant à la première phrase du paragraphe II bis et les mots « quarante-huit heures » figurant à la troisième phrase du même paragraphe de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, qui ne méconnaissent ni les droits de la défense ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution .* ». Le conseil constitutionnel précise que le législateur a entendu garantir l'exécution à bref délai des arrêtés d'interdiction de stationnement des gens du voyage lorsque leur méconnaissance est de nature à porter atteinte à l'ordre public. Relevant les garanties apportées telles que le commencement du délai de recours à compter seulement de la notification régulière de la mise en demeure aux occupants des résidences mobiles et, le cas échéant, au propriétaire ou titulaire du droit d'usage du terrain ainsi que la poursuite de l'instruction jusqu'à l'issue de l'audience publique, auxquels il faut certainement ajouter le caractère suspensif du recours, il a retenu que « *le législateur a opéré une conciliation équilibrée entre le droit à un recours juridictionnel effectif et l'objectif poursuivi* ».

Vous pourrez reprendre cette argumentation, et vous pourrez y être encouragés par l'appréciation déjà portée par la cour européenne, qui dans un arrêt du 14 mai 2020 *Hirtu c/ France*, aff. 24720/13, dans lequel elle a condamné un manquement à l'art 6, § 1 au cas particulier, a relevé en passant que « *le recours spécifique formé (...) en vertu de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 (...) ne paraît pas dépourvu d'efficacité* » (point 74).



Par ces motifs, je conclus au rejet des deux requêtes.