

L'USAGE DEFAVORABLE AUX GENS DU VOYAGE DES POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE

L'EXEMPLE DE LA DEFORMATION PROGRESSIVE DU CONTRAT SOCIAL DE LA LOI DU 5 JUILLET 2000

Par Maître Benoît ARVIS, avocat, membre du Conseil national des barreaux

1. Un assouplissement progressif de l'obligation d'aménagement d'aires d'accueil pesant sur les collectivités locales

- 1.1. - A l'origine, le système institué par la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 était très simple ; il reprenait la règle instituée par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 (dite loi Besson I) :
- obligation de création dans chaque département, d'un schéma d'accueil des gens du voyage organisant les modalités de passage et de séjour ;
 - obligation pour toute commune de plus de 5000 habitants de créer une aire d'accueil sur son territoire ;
 - délai de 2 ans pour ce faire à compter de la publication de la loi.

Si cette obligation était restée en l'état, elle aurait été simple à contrôler, et à sanctionner en cas d'irrespect. Mais les réformes législatives ultérieures ont complexifié le système et assoupli l'obligation en faveur des communes :

- 1.2. - Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (dite "Sarkozy II") : obligation de n'implanter les aires d'accueil que dans le respect des "sites inscrits ou classés" ;

Pourquoi une telle injonction ? Elle est juridiquement inutile : le Code de l'environnement et le Code du patrimoine sont suffisants à eux-seuls pour réglementer les conditions d'aménagement aux abords des sites inscrits ou classés. Lors des débats parlementaires, le ministre a défendu la disposition en arguant du fait qu'il était important de faire comprendre aux gens du voyage qu'ils devaient respecter le paysage et le patrimoine. En définitive, le message envoyé aux communes est que les gens du voyage doivent être installés à l'écart de ce qui est beau. Cette injonction inutile et discriminante a encouragé l'installation des aires d'accueil dans des endroits inhospitaliers.

- 1.3. - Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : prorogation de 2 ans supplémentaires du délai d'installation des aires d'accueil pour les

communes en ayant l'obligation.

Avec cette nouvelle règle, les communes responsables peuvent échapper à leur obligation pendant un délai de quatre ans à compter de la promulgation de la loi du 5 juillet 2000.

1.4. - Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à « l'égalité et à la citoyenneté » : en théorie, cette loi devait poursuivre trois objectifs : "encourager la citoyenneté et l'émancipation des jeunes", "favoriser la mixité sociale et l'égalité des chances dans l'habitat", et "renforcer l'égalité réelle".

Pour les gens du voyage, elle a modifié la loi du 5 juillet 2000 sur deux points défavorables :

- Au départ, la loi du 5 juillet 2000 définissait le mode de vie des gens du voyage dans les termes suivants : *"Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles"* ;

Par la loi du 27 janvier 2017, le législateur a ajouté : *"Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles installées sur des aires d'accueil ou des terrains prévus à cet effet"*.

Implicitement, il est suggéré que le "mode de vie" des gens du voyage n'est reconnu par la loi que pour autant qu'il se fait en conformité avec celle-ci ; a contrario, le législateur refuse de reconnaître un "mode de vie traditionnel" si les résidences mobiles ne sont pas installées dans des conditions légales.

La loi prend ainsi le contrôle de ce qu'est le "mode de vie" des gens du voyage.

- Enfin, la loi du 27 janvier 2017 proroge le délai de mise en œuvre au 31 décembre 2008.

Les communes peuvent ainsi ne pas respecter leurs obligations légales pendant un délai de 8 ans à compter de la loi. Un tel délai de mise en œuvre est inédit pour une obligation aussi peu complexe que l'aménagement d'une aire d'accueil.

2. Complexification croissante de l'obligation d'aménagement des aires d'accueil :

Le cadre juridique institué par la loi du 5 juillet 2000, très simple au départ, éloigne les communes, au fur et à mesure des réformes, d'une obligation dont elles seraient personnellement titulaires.

2.1. - Dans la loi du 5 juillet 2000 :

- Le titulaire est la commune de plus de 5000 habitants ;
- La loi du 5 juillet 2000 prévoyait une possibilité de transfert de l'obligation vers un établissement public de coopération intercommunale ou le versement d'une contribution financière par des conventions intercommunales.

2.2. - Après la réforme de la loi du 27 janvier 2017, les titulaires de l'obligation d'aménagement ont doublé :

- Les communes de plus de 5000 habitants ;
- Ou possibilité de transfert vers l'EPCI de versement d'une contribution financière par conventions intercommunales ;
- Ou possibilité de versement d'une contribution financière d'un EPCI (titulaire de l'obligation) à un autre EPCI ;
- Ou possibilité pour l'EPCI dans lequel se situe la commune de plus de 5000 habitants de désigner une commune pour l'aménagement de l'aire d'accueil.

2.3. - Après la réforme de la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites, la classification est réorganisée en deux ensembles :

- La catégorie des communes inscrites au SDA et membres d'un EPCI :

L'obligation peut être satisfaite soit : par accueil de l'aire d'accueil sur leur territoire ; ou par une décision de l'EPCI dont la commune relève pour désigner autre commune dans même secteur ; ou l'EPCI peut contribuer financièrement hors de son territoire sur autre EPCI ;

- La catégorie des communes inscrites au SDA mais non membres d'un EPCI :

L'obligation peut être satisfaite soit : par accueil de l'aire d'accueil sur leur territoire ; ou par le versement d'une contribution financière hors de leur territoire avec une autre commune ou même un EPCI.

Il faut tenir compte du fait que les EPCI ont parfois une aire géographique très importante : selon une étude du 12 juin 2018 de la Banque des territoires (Caisse des dépôts et consignations), "la taille XXL se banalise" et les regroupements en très grands ensembles se sont accélérés ces dernières années (le nombre d'intercommunalités est passé de 2062 à 1266 au 1er janvier 2017).

L'association des maires de France notait en 2019 que 223 EPCI regroupent 23 millions d'habitants, tandis que 156 EPCI regroupent plus de 50 communes, et douze en regroupent plus de 100.

Le glissement progressif de l'obligation d'aménagement de l'aire d'accueil vers les EPCI est donc un affaiblissement considérable de cette obligation, et crée une incertitude liée à l'aléa de la décision qui sera prise au niveau local, sur des aires géographiques de dimensions considérables, pouvant bouleverser du jour au lendemain les conditions de vie et d'accueil des gens du voyage.

3. L'assouplissement progressif des sanctions pour les communes en carence :

3.1. - Initialement, la loi du 5 juillet 2000 n'avait prévu aucune sanction en cas de carence des communes ou des EPCI pour le défaut d'aménagement des aires d'accueil.

3.2. – Avec la loi du 13 août 2004, le législateur a, en parallèle du délai de 2 ans supplémentaires donné aux collectivités, institué un mécanisme de sanction prévoyant qu'après le constat d'une carence de la commune, l'Etat peut acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement de l'aire d'accueil, gérer l'aire, et inscrire le coût d'acquisition et d'aménagement dans les dépenses obligatoires du budget de la commune déficiente.

Cependant, ce mécanisme ambitieux a, très peu de temps après son adoption, été considérablement assoupli à la demande des collectivités locales :

3.3. – En effet, par la loi du 27 janvier 2017, les collectivités locales ont obtenu, non seulement (comme vu ci-dessus) le report de huit ans (au 31 décembre 2008) de l'entrée en vigueur de l'obligation d'aménagement, mais aussi la complexification du système de sanctions qui passe désormais par :

- une première mise en demeure notifiée par l'Etat à la commune déficiente,
- puis l'adoption d'une ordonnance de consignation des sommes nécessaires à l'acquisition et à l'aménagement de l'aire d'accueil,
- puis après écoulement d'un délai minimal de six mois, l'adoption d'une seconde mise en demeure, qui doit elle-aussi fixer un délai de réalisation,
- et à l'issue, éventuellement, l'Etat peut procéder à l'acquisition et à la réalisation des travaux aux frais de la commune défaillante.

Dans son ensemble, cette procédure est devenue tellement complexe qu'il est peu probable qu'elle

aboutisse à de réelles mesures contraignantes au détriment d'une collectivité défailante. En outre, une collectivité défailante au 31 décembre 2008 bénéficierait sans difficulté, à partir de cette même date, d'un délai supplémentaire qui, comprenant les deux mises en demeure précitées, ne saurait être inférieur à 1 an, soit une obligation qui ne deviendrait contraignante qu'à compter du 1^{er} janvier 2010 : près de 10 ans après l'entrée en vigueur de la loi Besson.

4. Le durcissement progressif des sanctions liées au stationnement illégal (article 9 de la loi Besson) :

En parallèle de l'assouplissement continu des obligations des collectivités locales, s'est mis en place un système juridique d'une extraordinaire sévérité à l'encontre des Gens du voyage ne respectant pas les schémas d'aires d'accueil lorsque ceux-ci existent.

4.1. - Dans la version initiale de la loi du 5 juillet 2000, existait une procédure très simple et respectueuse de la compétence des autorités judiciaires sans pour autant porter atteinte aux autorités administratives :

- Une administration souhaitant expulser les gens du voyage devait procéder à une assignation devant le tribunal de grande instance pour demander l'adoption d'une évacuation forcée par ordonnance du juge ;
- Cette ordonnance pouvait, également, prononcer l'obligation pour les gens du voyage de rejoindre une aire sur laquelle le juge aurait pu s'assurer qu'existaient des places disponibles ;
- Eventuellement l'ordonnance pouvait aussi prononcer une mesure d'expulsion et ce n'est que si cette expulsion était ordonnée que le préfet pouvait procéder à la mise en place de la force publique pour faire libérer le terrain occupé par les voyageurs.

Dans ce système initial, la force publique n'intervenait que pour l'exécution d'une décision de justice, adoptée avec les garanties d'une procédure contradictoire.

4.2. – Par la loi du 18 mars 2003, le cadre juridique a été conservé, mais durci par deux mesures complémentaires :

- l'extension de la possibilité d'assignation aux communes qui appartiennent à un groupement de communes s'étant doté de la compétence pour l'adoption du schéma départemental d'accueil ;
- l'extension des effets de l'ordonnance d'évacuation à l'ensemble des occupants du terrain, même, donc, ceux n'étant pas visés par la procédure judiciaire.

Etait ainsi instituée une disposition pour le moins contestable, consistant à rendre une décision de justice opposable à une personne n'ayant pas le statut de partie à l'instance juridictionnelle.

4.3. – Le changement radical est intervenu par l'intermédiaire de la loi n° 2007- 1787 du 20 décembre 2007 dite de « simplification du droit » :

La procédure a été entièrement changée : l'assignation au TGI a été remplacée par une mise en demeure adoptée par le préfet, permettant d'ordonner aux gens du voyage de quitter le terrain occupé.

Sur le principe, une décision de justice est ainsi remplacée par une décision administrative. Le préfet ayant à sa disposition les forces de police et de gendarmerie, il peut décider lui-même d'exécuter par la force publique sa propre décision.

En outre, cette mise en demeure est immédiatement assortie de conditions très sévères :

- elle peut être prononcée avec un délai minimal de 24h ; en pratique, on constate que ce délai plancher est en fait devenu, dans la pratique, le délai standard d'expulsion systématiquement adopté par les préfets ;
- la mise en demeure est assortie d'un délai de recours fixé par le préfet : ce délai est le même que le délai d'évacuation. Il n'y a pas d'équivalent, dans le droit positif, de cas de figure dans lequel l'administration aurait le droit de fixer elle-même le délai de recours dans lequel sa propre décision peut être attaquée ;
- Le juge judiciaire a perdu la compétence au profit du juge administratif : la mise en demeure préfectorale ne peut être contestée que devant le Tribunal administratif alors qu'aux termes de l'article 66, « l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle » ;
- Devant le Tribunal administratif, le juge doit statuer dans un délai impératif de 72 h ; en pratique, il s'agira d'une forme de référé, se caractérisant par l'urgence, l'allègement de la procédure contradictoire par le raccourcissement de la durée d'instruction du dossier, et une procédure à juge unique (au lieu de la formation collégiale normale composée de trois magistrats).
- Par ailleurs, cette loi du 20 décembre 2007 a prononcé l'extension de la procédure aux communes bénéficiant d'un délai supplémentaire de carence ; ainsi, même les communes n'ayant pas aménagé leur aire d'accueil dans le délai prévu par la loi, peuvent bénéficier du droit d'expulser les gens du voyage stationnant sur des terrains non-autorisés.

4.4. - Par la loi du 27 janvier 2017, ont été adoptées deux mesures augmentant la contrainte, non pas seulement sur les voyageurs, mais aussi sur les autorités administratives et surtout sur le juge lui-même :

- La loi prévoit que la poursuite des effets de la mise en demeure s'étend à un délai de 7 jours après l'adoption : autrement dit, l'expulsion peut être prononcée sur la base de la même décision si les gens du voyage reviennent sur le terrain dans un délai de sept jours ; en pratique, comme vu ci-dessus, la mise en demeure n'identifiant pas systématiquement les personnes visées, une très grande insécurité juridique naît de cette disposition qui peut sanctionner des personnes n'ayant pas participé au premier stationnement irrégulier ;

- La loi a raccourci le délai de jugement devant le tribunal administratif –qui était déjà très court – de 72 heures à 48 heures ; le Conseil d'Etat, qui est d'habitude sourcilieux sur l'indépendance de la juridiction administrative, n'a pas réagi à cette pression imposée aux tribunaux administratifs.

4.5. –Par la loi du 7 novembre 2018, cette procédure a été étendue au bénéfice des EPCI compétents pour l'aménagement des aires d'accueil et terrains familiaux locatifs.

* *
*

CONCLUSION :

Le contrat social voulu par la Loi Besson du 5 juillet 2000 consistait à faire reposer le droit sur un équilibre de forces : aux communes, l'obligation d'aménager des aires d'accueil, aux voyageurs, l'obligation de se conformer à cette organisation.

Peu à peu, le système se déséquilibre et l'administration empiète sur les droits des voyageurs, s'arroge des compétences exorbitantes, et réduit la place du contrôle juridictionnel sur son action.

Un exemple très récent l'illustre parfaitement :

Pendant la procédure d'adoption de la loi dite « d'accélération et de simplification de l'action publique », des députés ont déposé, lors d'une séance du 24 septembre 2020, un amendement visant à permettre au préfet d'adopter un arrêté de mise en demeure sans condition de démonstration de l'existence d'un trouble à l'ordre public causé par l'occupation du terrain. Pour justifier leur amendement, ils expliquaient à l'Assemblée nationale : « *Cette procédure subordonne sa mise en œuvre à une atteinte, par le stationnement illégal en question, à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques. Cette condition est appréciée strictement par les juges et empêche, dans*

de très nombreuses situations, le maire ou le propriétaire du terrain d'y avoir recours. Pourtant, la seule atteinte au droit de propriété devrait justifier l'accès à cette procédure accélérée, comme cela vient d'être voté pour les squats de résidences ».

Tous les ingrédients de la démagogie sont réunis dans ce discours :

- le parallèle avec les « squatteurs » qui occupe l'opinion publique ;
- le « pouvoir des juges » qui empêche l'administration d'être efficace ;
- l'angoisse du droit de propriété bafoué.

Ce faisant, les députés proposent de transformer la procédure d'une manière totalement absurde : le fondement même de l'intervention du préfet, est l'atteinte à l'ordre public. Le préfet n'a pas compétence pour requérir la force publique en dehors d'une atteinte à l'ordre public. Le Conseil constitutionnel l'a rappelé à plusieurs reprises (sur la loi Besson : décision QPC n° 2010-13 du 9 juillet 2020 ; décision QPC n° 2019-805 du 27 septembre 2019). Supprimer le critère d'une atteinte à l'ordre public revient à supprimer le pouvoir du préfet d'adopter une mise en demeure...

Finalement, l'amendement fut rejeté en raison de son inconstitutionnalité, relevée en séance par le Gouvernement. Mais cet échange est emblématique des coups de boutoir portés en permanence, par les représentants élus des collectivités locales, pour déséquilibrer chaque fois un peu plus la loi Besson en leur faveur.