

## Délibération n°2011-94 du 18 avril 2011

### ***Gens du voyage - Schéma départemental exemptant une commune de ses obligations en matière d'accueil des gens du voyage - Violation de la Loi Besson – Recommandations.***

*Un schéma départemental, adopté en application de la loi Besson, exempte une commune de plus de 5000 habitants de toute obligation de création d'une aire d'accueil au motif du nombre important de caravanes stationnant en permanence sur son territoire. Le Collège rappelle que la jurisprudence de la CEDH a intégré le droit au respect du mode de vie traditionnel tzigane dans le champ d'application de l'article 8 de la CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale) et imposé aux Etats l'obligation positive de permettre aux Tziganes de suivre leur mode de vie. En ce sens, il rappelle que la loi Besson du 5 juillet 2000 est une mesure en faveur des gens du voyage et que la problématique des terrains familiaux – qui concerne les gens du voyage sédentaires ou semi-sédentaires - est distincte de celle des aires d'accueil, destinées à l'accueil des gens du voyage itinérants. S'agissant du schéma départemental, il estime qu'il n'est pas conforme à la loi Besson et recommande au préfet de revoir ses dispositions.*

Le Collège ;

Vu la Constitution ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme ;

Vu la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dite « Loi Besson » ;

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Sur proposition du Président,

La haute autorité a été saisie le 25 avril 2009 d'une réclamation de l'Association Sociale Nationale Internationale Tzigane (ASNIT) du département de (...) relative à l'expulsion, le 24 avril 2009, de familles appartenant à la communauté des gens du voyage qui s'étaient installées sur le site d'un ancien karting à (...).

Interrogé par la Halde, le maire de (...) a indiqué ne pas avoir connaissance « d'une telle procédure, mise en œuvre à la demande de la commune et concernant un terrain communal ». Il a néanmoins précisé que sa commune « accueillait déjà un très grand nombre de gens du voyage sans autorisation, sans titre de propriété et d'une manière permanente puisque la

*majorité de ces familles se sont sédentarisées* » et qu'elle n'avait pas à satisfaire l'obligation de créer une aire d'accueil.

Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage des (...) adopté le 26 mars 2006 précise en effet qu' « *a été pris en compte le cas échéant, l'existence dans certains secteurs, de terrains familiaux accueillant déjà de fortes concentrations de voyageurs, en voie de sédentarisation comme par exemple dans le cas du plateau (...)* ».

S'agissant du cadre juridique de l'intervention des forces de l'ordre, la Préfète des (...) a indiqué que celle-ci était « *indépendante d'une mise en œuvre de la procédure administrative de mise en demeure de quitter les lieux prévue par l'article 9 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* » ; « *les forces de police sont intervenues à la suite de l'intrusion sur un terrain privé par la dégradation d'une clôture, infraction sanctionnée par l'article 322-4-1 du code pénal* ».

L'article 322-4-1 du code pénal dispose : « *Le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu par l'article 2 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3750 Euros d'amende* ».

Ainsi, deux cas se présentent : si l'installation a lieu sur un terrain appartenant à un propriétaire privé, à l'Etat, à la région ou au département, ou encore à un établissement public, la loi pénale est d'application immédiate ; si l'installation a lieu sur un terrain appartenant à la commune, pour que l'infraction puisse être caractérisée, cette dernière doit s'être conformée aux obligations de la loi Besson et avoir rempli ses obligations au regard du schéma départemental.

Il ressort des circonstances de l'espèce que les familles étaient installées sur le site de l'ancien karting de (...), terrain que le maire et la préfecture ne reconnaissent pas comme faisant partie du domaine de la commune.

Les services municipaux ont indiqué qu'il s'agissait probablement d'un terrain appartenant à la (...). Néanmoins, la Halde n'a pu obtenir confirmation de l'information auprès de la société qui n'a pas répondu à ses sollicitations, de sorte que la question ne peut être résolue.

En revanche, s'agissant de l'exemption prévue par le schéma départemental, le Collège a déjà eu à se prononcer sur le cas de la ville (...) (Délibération n°2010-46 du 22 février 2010).

Dans cette affaire, le schéma départemental d'accueil des gens du voyage avait considéré que l'importance de la population des gens du voyage sédentaires implantée à (...) justifiait que la commune soit exemptée de son obligation de créer une aire d'accueil ou de contribuer à la création d'une telle aire. La commune s'était ensuite fondée sur le schéma départemental pour adopter un arrêté municipal interdisant le stationnement des caravanes des gens du voyage sur l'ensemble du territoire communal et mettre en œuvre de nombreuses procédures d'expulsion.

Le Collège a estimé que la loi Besson ne permettait pas au schéma départemental une telle exonération et a considéré que l'arrêté était illégal. Il a estimé que l'effet combiné du schéma

départemental et de cet arrêté municipal venait à écarter purement et simplement l'application d'un texte législatif (la loi Besson) destiné à protéger les gens du voyage, portant ainsi atteinte aux droits des intéressés. Suite à la délibération de la Halde, le schéma départemental a été révisé.

Conformément à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme : « 1.- *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.* 2.- *Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

Dans un important arrêt *Chapman* (CEDH Grande chambre, *Chapman c/ Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, n°27238/95), la Cour européenne des droits de l'homme a intégré le droit au respect du mode de vie traditionnel tzigane dans le champ d'application de l'article 8, dont la vie en caravane et le voyage sont les composantes essentielles.

Par l'affaire *Connors* (CEDH, *Connors c/ Royaume-Uni*, 27 mai 2004 n°66746/01, §§ 81-86), la Cour a considérablement limité la marge d'appréciation laissée aux Etats mentionnant que « *la vulnérabilité des Tsiganes [...] implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire considéré que lors de la prise de décision dans des cas particuliers. Dans cette mesure, l'article 8 impose donc aux Etats contractants l'obligation positive de permettre aux Tsiganes de suivre leur mode de vie* ».

La Halde a souligné à plusieurs reprises que si les gens du voyage sont « *présentés par les textes nationaux comme une catégorie administrative définie par son mode de vie, [ils] apparaissent en pratique comme un groupe identifié ayant en commun d'être victimes des mêmes différences de traitement, du fait de leur appartenance, réelle ou supposée, à la communauté tzigane* » (Délibération n°2007-372 du 17 décembre 2007).

La chambre criminelle de la Cour de cassation a estimé que les différences de traitement visant les voyageurs, tziganes ou autres, doivent être considérées comme des discriminations fondées sur l'origine (Cass. Crim. 28 novembre 2006, 06-81-060, publié au bulletin).

La loi Besson du 5 juillet 2000 impose aux communes de plus de 5000 habitants de créer des sites où les voyageurs peuvent résider temporairement. Ainsi que la Halde l'a relevé dans sa délibération n°2010-3 du 4 janvier 2010, cette loi est une mesure en faveur des gens du voyage qui prend en compte un mode de vie minoritaire pour mettre en place des mesures spécifiques leur permettant de jouir de la liberté d'aller et de venir, normalement offerte à tout citoyen.

Conformément à l'article 1-1 de la loi Besson du 5 juillet 2000, « *les communes de plus de 5000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Il précise la destination des aires permanentes d'accueil et leur capacité. Il définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent* ».

De plus, l'article 2 de la même loi ajoute que « *les communes figurant au schéma départemental en application des dispositions des II et III de l'article 1<sup>er</sup> 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* ».

Au regard de ces articles, le schéma départemental ne peut pas exempter une commune de plus de 5000 habitants de toute obligation de création ou de participation à la création d'une aire d'accueil. Au contraire, le seuil de 5000 habitants a été fixé de manière à inclure toutes les communes concernées dans le dispositif.

L'argument tiré des circonstances locales ne peut conduire la mairie à se dérober à cette obligation législative, mais peut simplement être pris en compte lors de l'élaboration du schéma départemental par le biais d'une « *évaluation préalable des besoins et de l'offre existante* » dans chaque département (article 1-2 de la loi Besson).

Pour autant, cette question des particularités locales ne se pose pas au niveau de l'obligation légale de réaliser ou contribuer à la réalisation d'une aire d'accueil – qui ne saurait être soumise à discussion : soit la commune a moins de 5000 habitants et elle n'y est pas soumise, soit la commune a plus de 5000 habitants et elle doit s'y conformer-, mais bien au niveau de la mise en œuvre de cette obligation, lorsqu'il s'agit par exemple de déterminer le nombre d'emplacements à réaliser.

Par ailleurs, invoquer la présence d'un nombre important de caravanes appartenant à des gens du voyage sédentarisés, c'est-à-dire résidant sur des terrains privés, n'est pas pertinent. En effet, la problématique des terrains familiaux – qui concerne les gens du voyage sédentaires ou semi-sédentaires - est distincte de celle des aires d'accueil, destinées à l'accueil des gens du voyage itinérants. La première est régie par le droit de l'urbanisme tandis que la seconde découle de la loi dite « Besson » de 2000.

En conséquence, si les faits de l'espèce ne permettent pas de remettre en cause le bien fondé de la procédure d'expulsion litigieuse, pour laquelle les délais de recours sont par ailleurs expirés, il demeure que la dispense de création ou de contribution à la création d'une aire d'accueil accordée à la ville de (...) par le schéma départemental, situation révélée par l'instruction de ce dossier, n'est manifestement pas conforme à la loi Besson.

Décide :

- de recommander au préfet des (...) de réformer ledit schéma départemental afin de le mettre en conformité avec la loi « Besson » du 5 juillet 2000 ;
- d'informer le ministre de l'Intérieur de sa délibération et de lui demander d'envisager la diffusion d'une circulaire aux préfets rappelant l'obligation pour toute commune de plus de 5000 habitants de créer une aire d'accueil ;
- d'informer le maire de (...) de sa délibération ;
- de demander à être tenu informé des suites données à sa délibération dans un délai de 6 mois.

*Le Président*

Eric MOLINIÉ