

Délibération n° 2010-3 du 25 janvier 2010

Origine – Biens et Service –Règlementation Service public – Recommandation

La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie d'une réclamation relative au règlement d'un camping municipal. L'article 1^{er} de ce règlement réservait l'utilisation aux « touristes » en excluant expressément et systématiquement les gens du voyage de l'accès au camping municipal. Durant l'enquête de la HALDE, le règlement a été réformé : il réserve toujours l'accès aux « touristes » mais ne comporte plus de définition excluant expressément les gens du voyage. La HALDE estime que ce règlement caractérise une discrimination indirecte à l'encontre des gens du voyage. Elle recommande au mis en cause de mettre l'arrêté litigieux en conformité avec la loi afin d'interdire toute discrimination dans l'accès au camping concerné.

Le Collège

Vu la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

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

Décide :

La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie, par courrier en date du 20 septembre 2007, d'une réclamation de l'association X.

L'association s'oppose au règlement du camping municipal de la commune de A. L'article 1 du règlement intérieur de ce camping réservait l'utilisation aux touristes. Etaient définis comme touristes les personnes habitant de manière habituelle dans un domicile fixe.

Ainsi, se sont vus refuser l'accès au camping municipal des gens du voyage au motif qu'ils ne satisfaisaient pas aux conditions d'admission édictées par le règlement intérieur du camping.

Suite à une enquête menée par la haute autorité, le maire a communiqué l'arrêté municipal n°2000-31 du 1^{er} mars 2000 relatif au règlement intérieur du terrain de camping municipal.

L'article 1^{er} de cet arrêté prévoit : « *Le terrain de camping municipal du « Moulin B » est réservé exclusivement aux touristes. Ne sont considérés comme touristes que les personnes qui en période habituelle habitent en domicile fixe. Toute personne ne disposant pas de*

domicile fixe ou exerçant une profession itinérante quelle qu'elle soit, artisan, commerçant ou autre de même que les travailleurs devant intervenir temporairement sur le territoire de la Commune, ne peuvent en aucun cas s'installer sur le terrain de camping. » Il interdit par ailleurs les caravanes double essieux.

Le maire a en outre transmis les éléments relatifs à la création d'une aire d'accueil des gens du voyage. Le maire a souligné que cet équipement était en cours de réalisation et permettrait, tout au long de l'année, l'accueil des gens du voyage dans de bonnes conditions. Cette aire d'accueil a été ouverte en mai 2008.

En réponse au courrier de notification des griefs, le maire de la commune de A a transmis l'arrêté municipal du 6 mars 2009 qui se substitue à celui du 1^{er} mars 2000. Dans son article 1^{er}, il prévoit désormais : *« Le terrain de camping municipal Moulin B est réservé exclusivement aux touristes. La période d'ouverture du terrain est fixée au 1^{er} avril au 30 septembre. En dehors de cette période, l'accès est absolument interdit sauf autorisation exceptionnelle ».*

Après un premier examen de ce dossier par le Collège, des demandes complémentaires ont été adressées au Maire de la commune.

Par un courrier en date du 10 juillet 2009, le maire précise que le camping municipal de A a été classé en catégorie « *Tourisme* » deux étoiles par arrêté préfectoral du 4 juillet 1996. Il ajoute que le touriste *« par définition est quelqu'un qui quitte son domicile pour des raisons personnelles pour une durée supérieure à 24 heures ».*

Il indique par ailleurs que ce camping est situé en zone inondable, c'est pourquoi il ne peut donc pas être ouvert toute l'année, ni accueillir des caravanes à double essieux.

L'article 2 de la loi du 27 mai 2008 interdit : *« Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race [...] en matière [...] d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services [...] »*, et notamment l'accès à un terrain de camping.

Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs visés, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés.

Dans sa délibération n°2007-372 du 17 décembre 2007 sur les gens du voyage, ainsi que dans toutes ses délibérations ultérieures, la haute autorité a souligné les éléments suivants : *« Présentés par les textes nationaux comme une catégorie administrative définie par son mode de vie, les gens du voyage 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. Cette analyse est confortée par les positions prises, depuis de nombreuses années, par le Conseil de l'Europe comme par la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies qui considèrent que les différences de traitement visant les voyageurs, tziganes ou autres, doivent être considérées comme des discriminations fondées sur l'origine ».*

L'exclusion des caravanes double essieux au regard de la nature des sols ne pourrait être justifiée que par des impératifs de sécurité qui ne sont pas présentés en l'espèce. Au demeurant, un critère de charge maximale à l'essieu serait plus pertinent ; à défaut cette exclusion peut caractériser une discrimination indirecte, les gens du voyage utilisant largement ce type de véhicules.

Par ailleurs, l'ancien article 1^{er} de l'arrêté litigieux visait expressément les personnes ne disposant pas de domicile fixe, qui exercent une profession itinérante, artisan, commerçant ou autre, de même que le travailleur intervenant temporairement sur le terrain de la commune.

Cette formulation renvoyait directement à la loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, laquelle encadre notamment la délivrance et le contrôle des carnets et livrets de circulation des gens du voyage.

En outre, le Maire dans ses réponses fait explicitement le lien avec les textes municipaux concernant le stationnement des gens du voyage et la réalisation d'une aire d'accueil.

La HALDE souligne que l'existence d'une aire d'accueil ne peut aucunement justifier de refuser à certaines personnes, en raison d'un critère prohibé de discrimination, l'accès à un terrain de camping normalement ouvert à tous, sauf à légitimer le principe selon lequel ces personnes ne seraient pas autorisées à aller et venir librement comme tout autre citoyen.

Elle souligne que la loi « Besson » relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage instaure un dispositif d'action positive destiné à la fois à leur permettre de stationner, et à favoriser leur intégration dans la cité, et non à légitimer leur exclusion de tout espace autre que les seules aires d'accueil, lesquelles n'ont au demeurant pas toutes été créées à ce jour.

La situation antérieure caractérisait donc manifestement une atteinte discriminatoire à l'encontre des gens du voyage contraire aux lois en vigueur. Suite à l'enquête de la haute autorité, la définition excluant explicitement les gens du voyage a été retirée, mais l'exclusion des personnes autres que « *touristes* » demeure, la commune définissant cette notion comme visant celui qui « *quitte son domicile pour des raisons personnelles pour une durée supérieure à 24 heures* ». La commune n'explique pas davantage le fondement juridique ni le sens à donner à cette définition au regard notamment de la situation des nomades.

Se pose alors la question de savoir, d'une part, quelle définition doit être retenue au regard des textes en vigueur et, le cas échéant, si elle est susceptible de légitimer l'exclusion des gens du voyage.

Au plan international, il n'existe pas de définition juridique contraignante du tourisme. Les dispositions dans ce domaine ne sont pas des normes destinées à encadrer ces activités, mais uniquement à harmoniser les modalités de mesures statistiques de l'activité touristique, afin de faciliter la comparaison entre les Etats.

Il en va ainsi des « *Recommandations sur les Statistiques du Tourisme de l'ONU et de l'Organisation Mondiale du Tourisme* » comme de la « *Décision 1999/35/CE de la Commission du 9 décembre 1998 relative aux procédures d'application de la directive 95/57/CE concernant la collecte d'informations statistiques dans le domaine du tourisme* ».

C'est dans cette perspective que ces textes donnent une définition du tourisme « *comme les activités déployées par les personnes au cours de leurs voyages et de leurs séjours dans des lieux situés en dehors de leur environnement habituel pour une période consécutive qui ne dépasse pas une année, à des fins de loisirs, pour affaires et autres motifs non liés à l'exercice d'une activité rémunérée dans le lieu visité* ».

De ce point de vue, si la situation particulière des gens du voyage justifie qu'ils ne soient pas systématiquement décomptés comme touristes, rien n'interdit cependant qu'ils puissent, ponctuellement, être considérés comme tels.

La seule « *norme* » internationale en la matière résulte du Code mondial d'éthique du tourisme de l'ONU et de l'Organisation Mondiale du Tourisme qui, dans son article 7, stipule que le « *droit au tourisme pour tous doit être regardé comme le corollaire de celui au repos et aux loisirs* », et dont l'article 8 indique : « *Les touristes et visiteurs bénéficient, dans le respect du droit international et des législations nationales, de la liberté de circuler à l'intérieur de leur pays comme d'un État à un autre, conformément à l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; ils doivent pouvoir accéder aux zones de transit et de séjour ainsi qu'aux sites touristiques et culturels sans formalité exagérée ni discrimination.* »

Au plan national, le code de l'urbanisme définit les formalités à accomplir pour créer un terrain de camping mais ne comporte aucune règle concernant directement les catégories de personnes susceptibles d'avoir accès aux campings.

L'article R111-37 vise « *les véhicules terrestres habitables qui sont destinés à une occupation temporaire ou saisonnière à usage de loisir, qui conservent en permanence des moyens de mobilité leur permettant de se déplacer par eux-mêmes ou d'être déplacés par traction et que le code de la route n'interdit pas de faire circuler* », en précisant que ces caravanes peuvent notamment s'installer sur les terrains de campings.

A l'inverse, le code de l'urbanisme est muet sur la question de l'accès des caravanes à usage d'habitation à ces terrains. Il faut noter que ce code, qui a été fortement remanié, comporte désormais très peu de références aux caravanes à usage d'habitation qui se trouvent de ce fait fréquemment placées dans une zone de vide juridique.

S'agissant de l'argument de la commune tiré du classement « tourisme », il résulte de l'application de l'article R443-8 du code de l'urbanisme qui précise que « *le bénéficiaire du permis d'aménager ne peut commencer l'exploitation du terrain de camping ou du parc résidentiel de loisirs qu'après avoir [...] obtenu du préfet, dans les conditions prévues par le code du tourisme, un arrêté de classement qui détermine, le cas échéant, le mode d'exploitation autorisé* ».

L'article D332-2 du code du tourisme précise que « *les terrains aménagés de camping et caravanage et les terrains destinés uniquement à la réception de caravanes sont classés terrains de camping avec la mention " tourisme " si plus de la moitié du nombre d'emplacements dénommés emplacements " tourisme " est destinée à la location à la nuitée, à la semaine ou au mois pour une clientèle de passage* ».

Ces dispositions ne renvoient donc pas à la définition de ce que serait, ou non, un touriste mais fixe un mode d'utilisation de ces terrains. Le classement « *tourisme* » ne permet donc

pas de réserver l'accès au camping à une certaine catégorie de personnes mais peut uniquement justifier l'édiction de règles relatives à la durée du séjour sur le camping.

Ainsi, afin d'éviter un stationnement long, la commune aurait pu limiter la période autorisée de stationnement. Or en l'espèce, et de manière assez paradoxale, un « *touriste* » peut s'installer sur ce terrain de camping pendant toute la saison soit 6 mois. A l'inverse, une personne ayant par ailleurs une activité de commerçant ambulant, qu'il n'exercerait pas sur cette période, ne pourrait pas même y rester pour une nuit.

En conclusion, dans la version initiale de l'arrêté, les dispositions critiquées caractérisaient manifestement une discrimination directe à l'encontre des gens du voyage contraire aux dispositions de l'article 2 de la loi du 27 mai 2008.

Dans sa version actuelle, l'arrêté caractérise une discrimination indirecte car, bien que fondé sur un critère en apparence neutre, il aboutit à exclusion de manière systématique les gens du voyage, alors même que seules des restrictions tenant au respect des règles communes, telles que la limitation de la durée du séjour et l'interdiction d'exercer une activité rémunérée sur un terrain de camping, sont légitimes au regard de la réglementation en vigueur.

Le Collège souligne à nouveau que l'existence d'aires d'accueil des gens du voyage ne peut aucunement justifier leur exclusion des espaces publics, une telle approche étant contraire à l'esprit de la loi « *Besson* » relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage et aux droits fondamentaux.

En conséquence, le Collège recommande au mis en cause de mettre l'arrêté du 6 mars 2009 en conformité avec la loi, et notamment l'article D322-2 du Code du tourisme, de manière à écarter toute discrimination dans l'accès au camping concerné.

Le Collège demande à être tenu informé des suites réservées à la présente délibération dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

La présente délibération est portée à la connaissance de l'association des maires de France (AMF).

Le Président

Louis SCHWEITZER