AGSGV
Association de Gestion du Schéma d'Accueil & d'Habitat des Gens du Voyage du Puy de Dôme
63

Réglementation applicable au stationnement des caravanes des Gens du Voyage

La liberté d'aller et venir est un principe à valeur constitutionnelle, il découle de la liberté individuelle, principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR), consacré par la décision du conseil constitutionnel du 12 janvier 1977. Le stationnement est généralement considéré comme le corollaire de la liberté d'aller et venir, une liberté publique implicite car elle englobe la liberté de partir et de s'arrêter.

- CE 26 février 1969 Mr Chabrot et syndicat national des automobilistes « le maire n'a pas porté atteinte […] à la liberté de stationnement ».

Néanmoins le stationnement, même considéré comme une liberté rattachée à un principe constitutionnel, ne peut être durable car cela deviendrait une emprise, un abus du domaine public, donc un stationnement abusif interdit par l'article R.417-12 du code de la route.
Une jurisprudence constante reconnaît que le stationnement ordinaire d'un véhicule pendant quelques heures est le prolongement indispensable à la liberté de circuler mais le conseil d'Etat a posé comme principe général, depuis les années 30, que la voie publique n'est pas faite pour qu'on s'y installe et qu'on y vive.

- Conseil d'Etat, 3 juin 1932, Dulaurens-Prétecille.

Le stationnement des caravanes est régi par une législation importante et variée figurant dans le code de l'urbanisme, le code de la route, le code de la voirie routière ect…

Restriction et interdiction de stationner selon le code de l'urbanisme.

L'article R. 421-23 du code de l'urbanisme stipule que soient précédés d'une déclaration préalable les travaux, installations et aménagements. L'article vise notamment l'installation d'une résidence mobile visée par l'article 1er de la loi nº 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, constituant l'habitat permanent des gens du voyage, lorsque cette installation dure plus de trois mois consécutifs. L'autorisation est délivrée par le maire, au nom de la commune lorsqu'il existe un plan d'occupation des sols approuvé, sinon par le maire au nom de l'Etat.
Si l'installation doit durer moins de trois mois, il n'y a aucune déclaration à soumettre en mairie.

D'autre part*, l'article R. 443-9* interdit le stationnement des caravanes pratiqué isolément ou sur des terrains aménagés dans les cas suivants :

- Sur les rivages de la mer.
- Dans les sites classés ou inscrits, à l'intérieur des zones définies au 3° de l'article 1er de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, autour d'un monument historique classé, inscrit ou en instance de classement, dans les zones de protection du patrimoine architectural et urbain et paysager (Z.P.P.A.U.P.), dans les zones de protection établies en application de l'article 17 de la loi du 2 mai 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites sauf dérogations accordées sous certaines conditions.
- Dans un rayon de 200 mètres des points d'eau captée pour la consommation, sauf avis favorable du conseil départemental d'hygiène.
- Dans les bois, forêts et parcs classés comme espaces boisés à conserver (article R. 443-9-1) selon le plan local d'urbanisme (P.L.U)
- Dans les forêts classées en application du code forestier.

Outre la volonté de faire respecter les règles générales de l'urbanisme, la réglementation du caravanage intègre le souci de l'environnement. Des interdictions locales peuvent être prononcées et les autorisations refusées ou soumises à des conditions, si les occupations du sol sont de nature à porter atteinte :

- A la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publique.
- Aux paysages naturels et urbains, à la conservation des perspectives monumentales.
- A l'exercice des activités agricoles et forestières ou à la conservation des milieux naturels, de la faune, de la flore.

Ces restrictions au stationnement ont été confirmées par la cour européenne des droits de l'homme. En effet, la CEDH a clairement nié, dans l'arrêt Buckley en 1996, l'existence d'un droit des gens du voyage à stationner dans leurs résidences mobiles sur un site faisant l'objet d'une législation ou d'une réglementation protectrice.

- CEDH, 25 septembre 1996, Buckley contre Royaume Unie. « L'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme (droit au domicile) ne va pas nécessairement jusqu'à permettre aux préférences individuelles en matière de résidence de l'emporter sur l'intérêt général ».

L'installation de caravanes en méconnaissance des règles d'utilisation du sol expose les contrevenants aux sanctions pénales prévues par les articles L. 480-4 et suivants du code précité. Les infractions peuvent être constatées par tout agent de la municipalité ou de l'État assermenté. Le tribunal peut, en outre, se prononcer sur la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur.

Pouvoir de police du maire : restriction et interdiction du stationnement par un arrêté municipal.

La compétence du maire pour prendre des mesures de police visant à réglementer le stationnement des gens du voyage s'arrête là où commence un grand rassemblement traditionnel ou occasionnel. En effet, le représentant de l'Etat, le préfet, se voit confier les rassemblements, sur le territoire communal, de plusieurs centaines de personnes.

- Les rassemblements traditionnels et occasionnels.

Un maire peut prendre un arrêté visant à interdire un rassemblement mais celui-ci devra être sérieusement motivé. La circulaire du 24 juillet 2002 insiste auprès des préfets pour étudier les motifs justifiant le refus d'une telle manifestation. En théorie, un tel arrêté est possible d'autant que la Cour d'appel administrative de Nantes a déclaré, dans un récent arrêt du 31 juillet 2001, que les autorités publiques peuvent interdire un rassemblement de tsiganes en se fondant sur la notion de troubles à l'ordre public mais cette mesure de police devra être particulièrement motivé. La CEDH a confirmé ce point de vue dans l'arrêt du 14 mai 2002, où elle reconnaît le bien fondé de la mesure de police interdisant la tenue d'une foire traditionnelle aux chevaux qui constitue un événement culturel et social important pour la communauté tsigane. En contrepartie, l'autorité de police a mis à disposition des Tsiganes un emplacement à 30 kilomètres et a autorisé un défilé en centre ville limité à un groupe de soixante personnes.

- CAA Nantes, 31 juillet 2001, Société L'Othala Production.
- CEDH, 14 mai 2002, The Gypsy Council contre Royaume Unie.

■ Stationnement des gens du voyage sur le territoire communal.

Le maire réglemente, dans le cadre de son pouvoir de police administrative, le stationnement des gens du voyage sur l'ensemble du territoire communal.

- L'illégalité classique de l'interdiction générale et absolue du stationnement des gens du voyage.

Le juge administratif annule systématiquement une mesure de police ayant un champ d'application spatial et temporel trop général et absolu respectant la jurisprudence Benjamin. Dans cet arrêt du 19 mai 1933, le maire de Nevers avait interdit une réunion sur sa commune, le conseil d'Etat annula l'arrêté communal au motif que « les risques de troubles à l'ordre public allégués par le maire pour interdire cette réunion n'étaient pas tels qu'ils aient pu justifier légalement l'interdiction de cette réunion, alors que la liberté de réunion est garantie par les lois du 30 juin 1881 et du 28 mars 1907. »

Depuis, cette jurisprudence est respectée, le Conseil d'État vérifie si la mesure de police prise est justifiée par rapport aux circonstances, mais également est adaptée et proportionnée à la menace pesant effectivement sur l'ordre public. Le Conseil d'État exerce donc un véritable contrôle de proportionnalité sur les mesures de police administrative.

De plus, concernant les gens du voyage, le juge a confirmé l'application de ce principe. Dans l'arrêt ville de Lille du 2 décembre 1983, le conseil d'Etat a confirmé l'impossibilité pour un maire, agissant en tant qu'autorité de police administrative, de prendre un arrêté portant interdiction générale et absolue de stationnement. Il a constaté l'inexistence « des aménagements indispensables, notamment sur le plan sanitaire ».

- La légalité des arrêtés depuis la loi du 5 juillet 2000.

1er cas : *La commune ne figure pas au schéma départemental et n'a aucune obligation.*

La commune ne peut pas interdire le stationnement sur l'ensemble de son territoire mais peut le réglementer.

Ainsi « faute pour une commune de disposer d'une aire de stationnement aménagée pour un séjour prolongé, elle doit tolérer des non sédentaires pour une période minimum de halte sur des terrains de passage qui ne nécessitent pas l'installation d'équipements coûteux » (circulaire Pasqua de décembre 1986).

2ème cas *: La commune n'a pas d'obligation de participer au schéma départemental mais elle est dotée d'une aire d'accueil ou participe au financement d'un tel équipement public.*

Le maire peut prendre un arrêté portant interdiction générale et absolue de stationnement des gens du voyage sur l'ensemble de sa commune en dehors des aires d'accueil.

3ème cas : *La commune a des obligations vis à vis du schéma départemental qu'elle ne respecte pas.*

La commune ne peut pas interdire le stationnement sur l'ensemble de son territoire mais peut le réglementer. L'arrêté peut seulement limiter la durée selon les périodes de l'année mais qui ne peuvent pas être inférieur à 48 heures.

Néanmoins, la commune peut prendre un arrêté pour interdire tout stationnement des caravanes mobiles sur le territoire, en dehors des aires d'accueil dans deux hypothèses :

- si la commune bénéficie d'un délai supplémentaire régit par l'article 2 de la loi du 5 juillet 2007 : « Le délai de deux ans prévu au I est prorogé de deux ans, à compter de sa date

d'expiration, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale a manifesté, dans ce délai, la volonté de se conformer à ses obligations » soit par une délibération ou une lettre d'intention transmise au préfet comportant le projet, ou l'acquisition de terrain sur lesquels les aménagements sont prévus ou enfin par la réalisation d'une étude préalable.

- Dans le cas où la commune dispose «d'un emplacement provisoire faisant l'objet d'un agrément par le préfet, dans un délai fixé par le préfet et ne pouvant excéder six mois à compter de la date de cet agrément » article 9 de la loi précitée.

4ème cas : *La commune figure au schéma départemental et remplit ses obligations.*

Le maire peut interdire le stationnement sur l'ensemble de la commune en dehors des aires réalisées, et saisir le préfet dans le cadre de la procédure d'évacuation forcée (loi du 5 mars 2007) ou saisir le juge (procédure de droit commun), si un stationnement illicite est avéré.

- La possibilité d'un arrêté pris par un EPCI.

Un Président d'EPCI (Etablissement public de coopération intercommunale) est autorisé à prendre un arrêté de non stationnement sur l'ensemble du territoire en dehors des aires d'accueil si les trois conditions cumulatives sont remplies :
- la compétence en matière de réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage a été transférée à l'EPCI.
- tous les Maires membres de l'EPCI ont également transféré le pouvoir de police spéciale.
- les conditions de l'article 9 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 sont remplies : « Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son maire ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1er »

■ Stationnement sur les chemins ruraux.

Juridiquement, les chemins ruraux font partie du domaine privé de la commune avec une affectation à l'usage du public. Ainsi le maire peut utiliser ses pouvoirs de police administrative spéciale pour réglementer la circulation sur ces chemins.

Il est important de souligner qu'une mesure de police visant à interdire la circulation sur un chemin rural, afin d'éviter le stationnement de caravanes des gens du voyage, doit être à la fois nécessaire et proportionnée dans le temps et l'espace. Elle doit être motivée par la double nécessité d'assurer une libre circulation des usagers et la viabilité des chemins concernés.

Ainsi, le conseil d'Etat a précisé que la mesure de police interdisant, en raison d'un risque d'inondation remontant à deux ans auparavant, la circulation sur un chemin rural, devait être annulée si le risque n'existe plus.

- Conseil d'Etat, 19 février 2003, commune de Primelles. « le maintien de l'interdiction édictée par cet arrêté pendant une telle durée avait un caractère excessif et était de nature à engager la responsabilité de la commune ».

Le juge a déclaré illégale, dans un autre arrêt, la décision d'un maire de réserver l'accès à un chemin mis en impasse à des gens du voyage sédentarisés.

- CAA Paris, 25 février 1999, Commune d'Herblay.

■ Application des arrêtés, pris par le maire en vertu de ses pouvoirs de police.

La loi du 15 avril 1999, se rapportant aux polices municipales, élargit les pouvoirs de verbalisation de ces fonctionnaires territoriaux qui peuvent constater par procès-verbal, les infractions aux arrêtés de police pris par le Maire.

En qualité d'agent de police judiciaire adjoint, ils peuvent également verbaliser certaines contraventions aux dispositions du Code de la Route, et effectuer des relevés d'identité afin de dresser des procès verbaux qui entrent dans le champ de leurs compétences.
L'article 21 du Code de Procédure Pénale a été modifié par la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003 afin de permettre aux policiers municipaux de « recueillir les éventuelles observations du contrevenant ».
Cette loi pour la sécurité intérieure de 2003, a également conféré aux policiers municipaux de nouveaux pouvoirs en matière de véhicules qui stationnent en violation de la réglementation municipale. Ils peuvent ainsi en se fondant sur l'article 88 de la loi précitée avoir accès au fichier des immatriculations et des permis de conduire.

Il faut toutefois souligner que la mise en fourrière d'une caravane constituerait une voie de fait dans la mesure où elle constitue l'habitat permanent de ses utilisateurs : (TC 27 juin 1966 Guignon rec. CE p.830), une telle pratique entraînerait des poursuites disciplinaires et pénales contre les agents concernés

- Décret n°2003-735 du 1er août 2003 portant déontologie des agents de police municipal JO du 6 août 2003 p.13 548.

Restriction et interdiction sur un terrain privé.

Naturellement, pour stationner sur un terrain privé il faut être propriétaire du terrain ou avoir l'autorisation du propriétaire.

Le code de l'urbanisme s'applique également sur les terrains privés, la loi n° 2000-614 du 5 Juillet 2000, relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du Voyage, dite Loi Besson, a modifié par son article 8 le Code de l'Urbanisme qui stipule que «L'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis pour permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs est soumis, selon la capacité d'accueil de ces terrains, à permis d'aménager ou à déclaration préalable. Ces terrains doivent être situés dans des secteurs constructibles. » (Article L. 444-1).

Selon, l'article R.421-23 du code de l'urbanisme, *une autorisation préalable en mairie est obligatoire* pour « L'installation d'une résidence mobile visée par l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, constituant l'habitat permanent des gens du voyage, lorsque cette installation dure plus de trois mois consécutifs ». Les terrains destinés à l'accueil de plus de six caravanes doivent obligatoirement faire l'objet d'un *permis d'aménagement.*

L'autorisation de stationnement des caravanes n'est pas nécessaire pour les terrains aménagés pour l'accueil permanent des campeurs et des caravanes, régulièrement autorisés et classés, ou dans les bâtiments et remises. L'autorisation n'est pas non plus nécessaire sur les terrains où est implantée la construction constituant la résidence de l'utilisateur.

Ainsi, même dans le cas où un voyageur est propriétaire d'un terrain, il se doit de respecter les zones constructibles et viabilisées pour installer une caravane, un mobil home et construire (chalet, entrepôt, …), sur un terrain qu'il occupe. Si le terrain est constructible, il est possible de construire après obtention d'un permis de construire auprès de la mairie. Mais si le terrain n'est pas constructible, c'est une interdiction de construire, sauf s'il existe déjà une construction qu'il est possible de remettre en état « à l'identique » (il faut faire une demande d'autorisation préalable à la Mairie). Sur les terrains non constructibles, il n'est pas possible non plus d'installer une résidence mobile (caravanes …), sauf si les prescriptions du document d'urbanisme l'autorisent, dans ce cas, il est nécessaire de faire la déclaration d'installation préalable précitée.

Toujours, dans le respect du code de l'urbanisme, le maire peut interdire le stationnement dans certaines zones classées ou protégées (article R.443-3 du code de l'urbanisme).

Cependant en dehors de la réglementation encadrée par le code de l'urbanisme, sur les terrains non aménagés, l'intervention du maire n'est possible qui si l'ordre ou la salubrité publics sont menacés. Ainsi, mais c'est un cas rare, le maire peut provoquer une procédure pour expropriation pour risque naturel, dans le cas, par exemple, de mouvement de terrain, d'avalanche, de crue torrentielles. Selon l'article R.561-2 du code l'environnement l'expropriation est conditionnée par une menace grave pour les vies humaines.

Le maire ne peut pas empêcher l'accès des gens du voyage à un terrain privé, le conseil d'Etat a déclaré les agissements d'un maire comme voie de fait, ce dernier avait installé sur la voie publique des dispositifs visant à empêcher à tous véhicules à roue, l'accès à un terrain privé, notamment pour les gens du voyage stationnant dans ce terrain.

- Cour de cassation, 1ère chambre civile, 28 novembre 2006.

Pouvoir de substitution du préfet.

L'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, énumère les trois hypothèses dans lesquelles le préfet doit prendre une mesure de police à la place du maire :

- Le préfet peut prendre, après une mise en demeure adressée au maire de la commune, une mesure de police dans tous les cas où elle n'aurait pas été pourvue par les autorités municipales. Ainsi, le préfet vient palier la carence du maire, qui n'a pas utilisé les pouvoirs qu'il tient de l'article L.2212-2 du CGCT pour prendre les mesures de police qui s'imposaient. La mise en demeure préalable est indispensable sinon son acte est annulé pour incompétence (Tribunal des conflits de Versailles, 7 mai 1998, Syndicat national professionnel des gens du voyage contre préfet de l'Essonne).

Dans une telle hypothèse, c'est une carence du maire à avoir fait usage de ses pouvoirs de police, il peut voir engager sa responsabilité au plan pénal, mais également la responsabilité de sa commune.

- Si un problème de maintien de l'ordre se pose dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le préfet peut, par arrêté motivé, se substituer aux maires des communes concernées dans l'exercice des pouvoirs prévus aux 2ème et 3ème de l'article L.2212-2 du CGCT. Ces dispositions concernent la répression des atteintes à la tranquillité publique (rixes et disputes accompagnées d'ameutements publiques dans les rues, rassemblements nocturnes…) et le maintien de l'ordre dans les lieux de grands rassemblements d'hommes tels que les foires, marchés, spectacles.
- Le préfet est également compétent pour prendre une mesure de police relative à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.

Lorsqu'il se substitue au maire, le préfet est tenu aux mêmes obligations juridiques que ce dernier lorsqu'il prend une mesure de police.

Conseil d'Etat, 20 janvier 1965, Dame Vicini. Le juge a censuré un arrêté préfectoral qui interdisait de façon générale et absolue le stationnement des caravanes, appartenant aux nomades, sur le territoire de 69 communes du département des Alpes Maritimes.