

AJDA 2010 p. 1376

Renvoi au Conseil constitutionnel de la loi de 2007 sur l'évacuation des gens du voyage

Jean-Philippe Thiellay, Rapporteur public

Par une ordonnance du 22 mars 2010, le président de la 4e chambre de la cour administrative d'appel de Versailles vous a renvoyé le soin d'apprécier la transmission au Conseil constitutionnel de la question relative à la constitutionnalité des articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Le présent contentieux est né à La Courneuve à la fin de l'année dernière, le préfet de Seine-Saint-Denis ayant mis en demeure le 29 décembre MM. Opra et Balta, qui appartiennent à une communauté roumaine d'une soixantaine de personnes vivant dans une douzaine de caravanes avec une vingtaine de véhicules, d'évacuer l'impasse Bloch Praeger dans les 24 heures. Après que le tribunal administratif de Montreuil a rejeté leur recours en excès de pouvoir, ils ont saisi la cour de Versailles en ajoutant à leur argumentation, le 1er mars 2010, un moyen distinct sur l'inconstitutionnalité de l'article 9 et de l'article 9-1 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Ces dispositions sont issues d'une loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, qui a modifié le texte de 2000, sur amendement du sénateur Hérisson. Ces deux lois (2000 et 2007) sont venues compléter et élargir le premier dispositif législatif en faveur des gens du voyage, fixé par l'article 28 de la loi du 31 mai 1990, dite loi Besson (Louis), qui avait prévu le principe d'un schéma départemental pour l'accueil des gens du voyage et une obligation pour les communes de plus de 5 000 habitants d'organiser les conditions d'accueil de ces populations.

En 2000, c'est un dispositif plus large qui a été prévu, d'abord en essayant de définir plus précisément le champ d'application de la loi. L'article 1er dispose que les communes participent à l'accueil des personnes dites « gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ». Lorsque les communes assument leurs obligations, le cas échéant dans un cadre intercommunal, les maires peuvent alors interdire le stationnement de ces résidences mobiles en dehors des aires en question (art. 9). Dès la loi du 5 juillet 2000, existait donc une forme de « donnant-donnant » : une interdiction de stationnement peut être édictée sur la totalité de la commune, dès lors que celle-ci a prévu des conditions d'accueil. En revanche, pour les autres communes, et ce depuis longtemps (CE 2 déc. 1983, *Ville de Lille*, req. n° 13205, Lebon 470 ) , une mesure de police ayant pour effet d'interdire le stationnement ne peut être générale et absolue et toucher l'ensemble du territoire communal. En application de la loi de 2000, lorsque le maire de la commune constatait que l'interdiction légalement édictée n'était pas respectée, il pouvait saisir le TGI pour obtenir l'expulsion soit d'un terrain communal, soit même dans certaines conditions de terrains privés dès lors que la salubrité, la tranquillité ou la sécurité publique étaient en cause.

Cette exigence de passer devant le juge judiciaire a été perçue comme excessivement contraignante pour les communes inscrites dans les schémas départementaux. Aussi, la loi du 5 mars 2007 a modifié assez profondément la nature des mesures de police susceptibles d'être prises par les maires, avec l'idée d'accélérer la procédure. Les articles 9 et 9-1 qui en sont issus sont ainsi conçus.

La possibilité d'interdire par arrêté municipal le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil est posée au I. En cas de méconnaissance de cette interdiction, le II prévoit que le maire ou le propriétaire du terrain peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux, en cas d'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, dans un délai de 24 heures minimum. En cas d'inexécution, et si la mise

en demeure n'a pas été contestée, le préfet peut alors procéder à l'évacuation forcée. Le II *bis* prévoit des voies de recours devant le juge administratif tout à fait dérogatoires, avec une saisine du juge dans le délai de la mise en demeure, un effet suspensif du recours et une décision du tribunal administratif dans les 72 heures (art. R. 779-1 à 8 CJA).

Plus surprenant encore, l'article 9-1 étend ce dispositif à l'ensemble des communes non inscrites au schéma départemental, c'est-à-dire à toutes les communes de moins de 5 000 habitants qui n'ont pas voulu prendre part à un tel schéma et alors même qu'aucune obligation ne pèse sur elles. Cet article est en outre curieusement fait : alors qu'il rend applicables les procédures prévues au II de l'article 9, c'est-à-dire la mise en demeure et l'évacuation forcée, il n'a pas prévu l'extension du I qui en est pourtant la prémisses nécessaire puisqu'il permet l'arrêté d'interdiction du stationnement sur le territoire. Mais, à la lecture des travaux préparatoires sommaires sur cet article, on comprend tout de même que son objet principal est bien l'extension des pouvoirs du préfet dans les petites communes. Comme l'écrit Rémi Rouquette dans une intéressante étude parue dans la revue *Droit administratif* (Dr. adm. 2007, n° 12), « il est ainsi possible à certaines communes de retarder impunément l'application de la loi et de faire expulser sans jugement ceux qui, faute d'aires d'accueil, s'installent là où ils peuvent ». Précisons que, même s'il y a une ambiguïté, cet article ne nous semble pouvoir s'appliquer qu'aux résidences mobiles qui sont dans le champ de la loi, c'est-à-dire celles utilisées par les gens du voyage. La caravane du touriste négligent, ou celle de la personne en situation sociale difficile, n'est pas dans le champ et un stationnement prolongé illégal ne pourrait être résolu par la mise en oeuvre des pouvoirs de police de l'article 9-1. Ne sont dans le champ de la loi que les résidences mobiles qui sont l'habitat « traditionnel » des gens du voyage.

Ces pouvoirs de police sont évidemment très dérogatoires au droit commun : l'expulsion d'occupants sans titre suppose en principe l'intervention du juge civil ou, dans le cas de l'occupation du domaine public, du juge administratif.

Pour apprécier le sort à réserver à cette question prioritaire de constitutionnalité, conformément à l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, vous devrez vérifier d'abord si les dispositions contestées sont applicables au litige, si elles n'ont pas déjà été expressément déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel et si la question de constitutionnalité telle qu'elle se présente est nouvelle ou n'est pas dépourvue de caractère sérieux.

La disposition est applicable au litige

Sur le premier point, l'applicabilité au litige, il n'y a aucun doute s'agissant de l'article 9, dans ses paragraphes I et II. Le reste de l'article n'est pas directement en cause mais l'ensemble du dispositif est indissociable, en particulier la définition des voies de recours particulières.

L'article 9-1, en revanche, pose des questions délicates, alors surtout que votre jurisprudence sur le champ de ce que vous renvoyez à l'autre aile du Palais-Royal n'en est qu'à ses débuts.

En effet, l'article 9-1 n'est clairement pas applicable à La Courneuve, qui est une commune de plus de 5 000 habitants dans laquelle une aire d'accueil a été ouverte le 2 novembre 2009, et à laquelle s'applique l'obligation d'insertion dans le schéma départemental d'accueil (deuxième alinéa du II de l'article 1er), alors que l'article 9-1 n'est applicable qu'aux communes non inscrites à ces schémas. Le ministre de l'intérieur le relève du reste.

Ces deux articles sont toutefois indissociables l'un de l'autre à nos yeux, et ce, à plusieurs égards.

D'abord, force est de constater que les requérants, dans le mémoire présentant la question prioritaire de constitutionnalité les englobent dans leur critique : les gens du voyage bougent et, si à La Courneuve le 9-1 n'était pas applicable, demain, dans quelques semaines, ils pourront se voir appliquer ces dispositions. L'article n'est pas applicable mais l'intérêt pour invoquer la question prioritaire de constitutionnalité ne fait en quelque sorte aucun doute.

Ensuite, l'article 9-1 est un article d'extension de l'article 9 et, sans le premier, le second n'aurait plus de sens. Certes, cet article 9-1 n'est pas applicable *ratione loci* au présent litige, mais on imagine mal que le Conseil constitutionnel, saisi de l'article 9, puisse, le cas échéant, laisser subsister l'article 9-1, qui en étend le champ d'application dans des hypothèses plus contestables et alors même qu'il ne serait tout simplement plus lisible. L'article 9 abrogé, comment comprendre la mention de l'article 9-1 qui rend applicable le II qui aura disparu ? A l'inverse, le Conseil constitutionnel pourrait valider le dispositif pour les communes dotées d'un schéma d'accueil... et ne pas l'admettre pour les autres.

Ainsi, dans un tel cas, si vous décidez de ne transmettre que l'article 9, il nous semble que, soit le Conseil constitutionnel devrait, de lui-même, élargir son champ d'examen aux dispositions indissociables de celles dont il pourrait prononcer l'abrogation et alors même qu'il n'en a pas été saisi par le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation ; soit il faudrait considérer que le second article est implicitement abrogé du fait de la disparition éventuelle de son article « socle ».

Il nous paraît plus satisfaisant, dans la logique de « purge contentieuse » qui est celle de la question prioritaire de constitutionnalité et en l'absence d'indications méthodologiques certaines, de laisser au Conseil constitutionnel le soin, le cas échéant, de rectifier une telle méthode, s'il s'en reconnaît la compétence ce qui n'est pas évident du tout, en disposant de l'ensemble des éléments. Au prix de cet effort, nous pensons que la première condition est remplie. Nous relevons que vos premières décisions en la matière ont fait preuve d'une certaine souplesse dans l'appréciation de la condition de l'applicabilité au litige (v., dans le cas d'une disposition législative critiquée au regard du principe d'égalité précisément parce qu'elle ne s'appliquait pas aux requérants qui en demandaient le bénéfice, CE 14 avr. 2010, *Epoux Labane*, req. n° 336753 , à publier au Lebon). Comme l'indiquait le rapporteur public Anne Courrèges (AJDA 2010. 1019 ) , le renvoi au Conseil constitutionnel doit tenir compte des liens existants entre des dispositions législatives pour lui permettre « de corriger utilement le vice éventuellement détecté » et elle n'excluait pas que cela puisse « conduire, dans des cas extrêmes, à élargir le périmètre de la contestation pour conserver les liens logiques entre les dispositions législatives formant un bloc connexe ».

Le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé

Le Conseil constitutionnel ne s'est jamais explicitement prononcé sur la constitutionnalité du schéma que nous avons décrit : la loi du 5 juillet 2000 ne lui a pas été déférée ; et si la loi du 5 mars 2007 l'a été, aucune critique n'a porté sur ce dispositif pourtant vivement débattu pendant les débats parlementaires et le Conseil constitutionnel ne s'en est pas saisi d'office. Quant à la formule qui conclut les décisions du Conseil constitutionnel et qui est relative à l'absence de question qui doit être soulevée d'office, cela ne vaut pas brevet de constitutionnalité sur l'ensemble des dispositions de la loi.

Les questions sont sérieuses

Enfin, les questions de constitutionnalité sont-elles nouvelles ou sérieuses ? Nouvelles, pas vraiment, au regard de la décision n° 2009-595 du 3 décembre 2009 qui indique que « le législateur organique a entendu, par l'ajout de ce critère, imposer que le Conseil constitutionnel soit saisi de l'interprétation de toute disposition constitutionnelle dont il n'a pas encore eu l'occasion de faire application » : le principe d'égalité ou la liberté d'aller et venir qui sont en cause, sont des questions traditionnelles posées par les pouvoirs de police conférés à l'administration.

Le caractère sérieux des questions de constitutionnalité mérite quelques développements.

Les requérants invoquent d'abord la liberté d'aller et venir, qui est évidemment une liberté constitutionnelle  (1), dans sa dimension « stationnement » qui nous semble en être un élément indissociable  (2) : la liberté d'aller et venir recouvre celle de s'arrêter et de repartir. Or, en permettant aux maires des communes inscrites dans le schéma départemental

d'édicter une interdiction de stationnement en dehors des aires d'accueil, la loi porterait atteinte à cette liberté. L'argumentation ne nous convainc pas s'agissant des communes respectant leurs obligations, c'est-à-dire pour l'article 9 : comme nous l'avons dit, cette faculté donnée au maire est la contrepartie de la création d'une aire d'accueil ou de la contribution de la commune à la création d'une telle aire à proximité. C'était un élément d'encouragement dans l'esprit du législateur afin d'inciter les communes à créer ces aires en nombre suffisant.

En revanche, s'agissant de l'article 9-1, nous pensons que le moyen tiré de la méconnaissance de la liberté d'aller et venir est effectivement sérieux : cet article généralise à l'ensemble des communes de France le dispositif de l'article 9 qui ne s'applique qu'aux communes inscrites au schéma départemental, c'est-à-dire celles qui comptent plus de 5 000 habitants ou qui sont volontaires pour participer à l'accueil des gens du voyage d'une manière ou d'une autre. Pour elles, on comprend le « donnant-donnant », une participation d'un côté, un pouvoir de police élargi de l'autre. Mais pour celles qui ne sont pas dans un tel schéma, on ne comprend pas pourquoi le préfet disposerait du pouvoir d'évacuer d'office des occupants de résidences mobiles, alors qu'aucun arrêté municipal n'interdirait le stationnement dans l'ensemble de la commune, et ne pourrait d'ailleurs le faire. C'est une procédure tout à fait dérogatoire et de nature à porter effectivement atteinte à la liberté d'aller et venir. Les débats parlementaires ont été très peu diserts sur cet article. La question est sérieuse.

Les requérants invoquent ensuite l'inconstitutionnalité de la loi au regard du principe d'égalité, d'abord à cause du champ d'application du régime dérogatoire au droit commun qu'il instaure qui serait défini par des considérations ethniques ; ensuite à cause du traitement différent et discriminatoire qu'on impose aux gens du voyage pendant que d'autres occupants sans titre pourraient bénéficier de dispositifs plus encadrés et supposant en particulier l'intervention du juge judiciaire.

Sur le premier point, le principe d'égalité est invoqué dans sa pureté, tel qu'il est défini à l'article 1er de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (« les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit ») ou à l'article 1er de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a interdit toute discrimination fondée sur l'origine en déclarant inconstitutionnelles certaines stipulations de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui conféraient « des droits spécifiques à des groupes de locuteurs de langues régionales ou minoritaires » (décis. n° 99-412 du 15 juin 1999^[1]), qui méconnaissent les principes d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français.

Or, les requérants font valoir que les dispositions de la loi ne s'appliquent qu'aux gens du voyage définis à l'article 1er comme ceux dont « l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ». Cette notion d'habitat « traditionnel » permet de distinguer les gens du voyage de ceux qui, par choix ou par nécessité, et non par tradition ancestrale, décident de vivre dans de tels lieux. Et cette notion renverrait à des groupes ethniques bien identifiés : les Tsiganes, avec notamment les Manouches ou les Sintis, les Gitans et les Roms ou les Yéniches. Comme le souligne la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) dans son rapport de 2008 sur la situation des gens du voyage, par-delà le critère de l'habitation, c'est un groupe humain, une mosaïque de peuples présentant une certaine identité culturelle qui sont visés.

Bien entendu, cette critique sur le caractère ethnique de la loi vaut non seulement sur les aspects répressifs mais aussi pour l'ensemble de la loi, y compris dans sa dimension d'accueil : si la loi a petit à petit renforcé les obligations qui pèsent sur les communes en termes d'accueil, c'est pour apporter une réponse particulière aux besoins de ces populations estimées à quelques centaines de milliers de personnes. Du reste, la France n'a fait que suivre les recommandations de diverses instances européennes et internationales comme le Conseil de l'Europe, l'Union européenne (résolution du Parlement européen du 21 avr. 1994) ou l'OSCE. La doctrine a d'ores et déjà commenté cette « législation ethnique officieuse » (R. Rouquette préc.) revenant d'une certaine manière à la législation du début du XXe siècle (loi du 16 juillet 1912) qui imposait la détention d'un carnet anthropométrique d'identité. Au demeurant, comme le relève la HALDE dans une délibération du 17 décembre 2007 (n°

2007-372), la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes sans domicile ni résidence fixe impose un titre de circulation à un groupe identifié par son mode de vie et ses traditions.

Nous pensons que le Conseil constitutionnel pourrait utilement apporter son regard sur la possibilité pour le législateur de poursuivre dans cette voie. A la différence de lois sociales, destinées à bénéficier à certains types de populations définies par exemple par référence à des critères sociaux, le champ d'application de la loi est clairement « ethnique », ce que la Constitution semble interdire avec force. Sans doute une réserve d'interprétation sur la notion d'habitat traditionnel, qui devrait être compris comme « habitat permanent » et non comme « habitat propre à certaines populations définies par leur origine », permettrait d'en sortir sans mettre à bas les efforts du législateur pour que les communes puissent enfin apporter leur contribution à la réalisation de la liberté d'aller et venir des gens du voyage.

Sur la seconde branche, la contestation de la rupture d'égalité est encore plus nette, dans la mesure où elle vise la création de procédures exorbitantes du droit commun : pourquoi les gens du voyage pourraient-ils être évacués par la force d'un terrain, dans les 24 heures, alors que tout autre occupant du même terrain ne pourrait être évacué que sur décision juridictionnelle puis demande de concours de la force publique par le propriétaire ? Sans doute la volonté de donner un caractère efficace à cette mesure s'explique-t-elle par le souci d'encourager les maires à faire ce qu'il faut pour qu'il y ait des aires d'accueil dans leur ville... et ainsi disposer de cette arme efficace en cas de stationnement sauvage. Ces éléments constituent-ils une différence de situation telle qu'une mesure de police aussi particulière puisse être adoptée ? La question est là encore suffisamment sérieuse pour que le Conseil constitutionnel en soit saisi.

Par ces motifs, nous concluons à ce que la question prioritaire de la constitutionnalité des articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000 soit transmise au Conseil constitutionnel.

Mots clés :

PROCEDURE CONTENTIEUSE * Question prioritaire de constitutionnalité * Recevabilité * Gens du voyage * Evacuation

DROIT ET LIBERTE FONDAMENTAUX * Liberté d'aller et venir * Gens du voyage * Stationnement * Non-discrimination * Principe d'égalité * Gens du voyage

(1) Décis. n° 79-107 du 12 juill. 1979 ; decis. n° 92-307 du 25 févr. 1992.

(2) V., pour la « liberté de stationnement », CE 26 févr. 1969, *M. Chabrot et Syndicat national des automobilistes*, req. n° 72405 , Lebon 120.