

Paris, le 16 octobre 2017

Avis du Défenseur des droits n°17-11

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Sur les propositions de loi n°557 tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage et n°680 visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé, le Défenseur des droits émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits,

Jacques TOUBON

Le 24 novembre 2014, le Défenseur des droits, par sa décision n° 2014-152, faisait part de sa préoccupation sur la situation des gens du voyage et notamment sur l'exercice du droit de vote, la détention des titres de circulation, les difficultés rencontrées par les « gens du voyage » et les personnes vivant en caravanes en matière d'accès aux droits liés à la scolarisation, à l'habitat et au logement.

Même si depuis 2010, le nombre de places créées dans les aires d'accueil a progressé de 25% pour atteindre 26 873 places, il faut noter de grandes disparités sur le territoire national et le fait qu'elles restent insuffisantes eu égard aux besoins.

La Cour des comptes dans son rapport public annuel 2017, a, à juste titre, intitulé son suivi des recommandations sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : « *L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir* ». La Cour des comptes note que « *le taux de réalisation est particulièrement faible en Île-de-France où il reste 3 104 places à créer sur les 5 471 envisagées, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, où il manque 1 724 places sur 2 774, et en Nord - Pas-de-Calais, où 936 places sont manquantes sur 2 498 ; 17 départements seulement, tous situés en dehors de ces trois régions, ont totalement rempli leurs obligations ; enfin, au-delà de ce constat quantitatif, une analyse plus qualitative est nécessaire : de nombreuses aires sont en effet peu fréquentées, en raison d'une implantation géographique inadaptée. Les principaux obstacles techniques qui freinent la réalisation des aires d'accueil sont la difficulté de mobiliser des réserves foncières dans les zones de logement tendues et, depuis fin 2008, la disparition du soutien financier de l'État, en application des dispositions de la loi du 5 juillet 2000-167. Mais la principale raison invoquée par les élus - au-delà du coût de l'investissement, estimé entre 15 000 € et 50 000 € par emplacement de caravane, à la charge des collectivités - demeure la difficulté, particulièrement dans des zones sous tension urbanistique, à faire accepter ce type d'équipement par la population* ».

Les communautés de communes et communautés d'agglomération ont vu, avec la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant organisation territoriale de la République leurs compétences obligatoires étendues à l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage à compter du 1^{er} janvier 2017. La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage avait renforcé les obligations des collectivités en matière d'accueil en prévoyant l'élaboration et l'approbation d'un schéma d'accueil des gens du voyage dans chaque département, et également l'obligation pour les communes de plus de 5 000 habitants de réaliser les aires d'accueil prévues par ce schéma. Ce transfert rendu obligatoire par la loi NOTRe a donc emporté transfert de l'ensemble des moyens, droits et obligations liés aux aires d'accueil communales préexistantes à l'EPCI qui vient en substitution des communes membres (mise à disposition ou cession des biens, reprise des emprunts en cours, personnel, transfert des éventuels contrat de délégation de gestion, ...). Ce transfert a

concerné les communes membres qui s'étaient conformées aux obligations résultant du schéma départemental d'accueil ainsi que les communes membres qui avaient créé et mis en œuvre des aires d'accueil alors même qu'elles n'étaient pas tenues par le schéma départemental de financer une telle opération. Le principe du transfert s'est également appliqué en l'absence d'aire communale ou de commune concernée par le schéma. La loi n'a pas prévu de dérogation pour ce transfert, il a donc concerné toutes les communautés de communes et d'agglomération sans exception et quelle que soit la taille des communes membres de ces établissements publics de coopération intercommunale. Même si à la date du transfert aucune commune d'une communauté de communes n'était concernée par l'obligation de créer une aire d'accueil, la communauté est devenue compétente.

L'article 1^{er} de la proposition de loi n°557 soumise à l'avis du Défenseur des droits prévoit un retour en arrière en limitant aux seules communes de plus de 5 000 habitants et EPCI comprenant une telle commune, l'obligation de figurer au schéma départemental. Il serait regrettable que tous les EPCI ne soient pas intégrés au schéma départemental car désormais celui-ci prend en compte, en application de l'article 148 de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, les terrains familiaux locatifs aménagés et implantés dans les conditions prévues à l'article L 444-1 du code de l'urbanisme et qui correspondent à la tendance actuelle de « l'ancrage territorial » des gens du voyage.

La nouvelle option proposée aux EPCI pour remplir leurs obligations, à savoir contribuer au financement de la création, de l'aménagement, de l'entretien ou de la gestion des aires ou terrains situés sur le territoire d'un autre EPCI, accentue ce que le préfet Hubert DERACHE soulignait déjà dans son rapport de juillet 2013 : « *Le laisser faire faire au voisin, outre son caractère inqualifiable, conduit nécessairement à une impasse. Au contraire, chacun doit participer à l'œuvre commune, en l'occurrence l'accueil et l'inclusion des gens du voyage dont le mode de vie fondé sur la tradition culturelle de l'itinérance est reconnu et garanti par la loi* ».

En tout état de cause, le Défenseur des droits réaffirme la recommandation, formulée dans sa décision n°2014-152, de rendre effectif le pouvoir de substitution des préfets. La suppression de la procédure de consignation des fonds instaurée par l'article 149 de la loi du 27 janvier 2017 proposée dans la proposition de loi ne devrait pas encourager les préfets à exercer ce pouvoir de substitution alors même que l'article L 2321-2 du Code général des collectivités territoriales classe « *les dépenses occasionnées par l'application des dispositions des articles 2 et 3 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* » au nombre des dépenses obligatoires.

La Cour des comptes relève que même si « *La loi « Besson » avait prévu en son article 3, en cas de nécessité, une possibilité de mise en œuvre forcée de la création d'aires d'accueil par substitution du préfet, le ministère de l'intérieur a reconnu qu'en réalité ce pouvoir de substitution n'avait jamais été mis en œuvre. Il a souligné notamment que « dans sa rédaction actuelle, [il] ne peut pas l'être sur le plan pratique sans soulever de nombreuses difficultés juridiques d'application. Les modalités pratiques n'ayant pas été définies par la loi*

du 5 juillet 2000, s'agissant d'un domaine qui est régi par la loi (obligations des collectivités territoriales), une substitution à une collectivité défaillante se révélerait délicate sur le plan opérationnel ». La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a défini sur ce point de nouvelles modalités qui reposent sur la possibilité d'une consignation des montants financiers nécessaires à la réalisation d'un projet d'aire d'accueil. Elle prévoit aussi la possibilité pour le préfet, dans des conditions strictes, de procéder, sur les fonds ainsi consignés, à la mise en œuvre du projet à la place de la collectivité responsable. La Cour avait clairement indiqué en 2012 les limites du pouvoir de substitution préfectoral en soulignant l'urgence d'un choix permettant, soit de le modifier pour le rendre opératoire, soit de le supprimer. Cette nouvelle modalité apparaît juridiquement mieux fondée, mais demeure une arme délicate à mettre en œuvre. Elle présuppose une situation de blocage très sérieuse et une volonté affirmée d'y mettre fin ».

Les dispositions de l'article 5 de la proposition relatives à l'élargissement des possibilités de mise en demeure, par le préfet, de quitter les lieux, prévues à l'article 9 de la seconde loi « Besson » n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, ne semblent pas répondre aux exigences posées notamment par l'arrêt Winterstein du 17 octobre 2013 de la Cour européenne des droits de l'homme en termes d'accompagnement des familles, de respect du droit à la sécurité, à la vie privée et au respect du domicile.

En droit interne, le droit de propriété a « pleine valeur constitutionnelle » (CC, Déc., n° 81-132 DC, 16 janvier 1982), et ce droit fondamental ne peut faire l'objet de limitations légales qu'au nom de l'intérêt général. En regard, la sauvegarde de la dignité de la personne humaine est un principe à valeur constitutionnelle et le droit au logement est considéré comme un « *devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* », consacré en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle.

Alors que la loi ne prévoit aujourd'hui qu'une procédure de mise en demeure de quitter les lieux «*que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique*», l'article 5 de la proposition de loi envisage en effet de l'étendre également aux cas « *ou si le représentant de l'Etat dans le département propose un nombre suffisant d'emplacements disponibles dans une aire ou sur un terrain d'accueil situé dans un périmètre de cinquante kilomètres au plus du terrain illicitement occupé* ».

Dans sa décision n°2014-152 du 24 novembre 2014, le Défenseur des droits émettait les plus vives réserves sur l'opportunité d'adopter une telle mesure, qui créerait un nouveau cas d'expulsion sommaire.

A cet égard, il convient de rappeler que, dans la version initiale de la loi « Besson » du 5 juillet 2000, cette procédure d'expulsion ne pouvait être mise en œuvre que sous le contrôle du juge, garant des libertés publiques. En 2007, ce contrôle du juge a été supprimé au profit d'une procédure accélérée de mise en demeure et d'expulsion par le préfet.

Or, il semble utile de rappeler que dans la décision n°2011-625 DC du 10 mars 2011 sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite « Lopsi

2 », le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions permettant aux préfets de procéder unilatéralement à l'évacuation forcée des lieux occupés sans droit ni titre, notamment par ce qu'elles permettaient de procéder dans l'urgence, sans recours au juge, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement.

Ainsi que le soulignent tous les rapports récents, même si la situation a évolué positivement, c'est d'abord et avant tout l'insuffisance des aires d'accueil, c'est-à-dire le non-respect par une partie des autorités publiques de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement puis de la loi Besson du 5 juillet 2000, soit une législation mise en place il y a bientôt vingt-cinq années, qui provoque de lourdes difficultés de stationnement pour les voyageurs.

Enfin, il convient de rappeler que l'appellation « gens du voyage » désigne également des enfants, pour lesquels élargir encore davantage les possibilités d'expulsion ne saurait répondre à l'exigence de prendre en compte leur intérêt supérieur tel que le préconise l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, et que l'élargissement des opportunités légales d'expulsion serait porteur de risques de rupture dans la scolarité, voire de déscolarisation, ainsi que le cas échéant dans le suivi thérapeutique, eu égard au périmètre d'éloignement de 50 kilomètres envisagé.

Ce périmètre apparaît être disproportionné et étendre les prérogatives des communes ou EPCI qui ont mis en œuvre leurs obligations d'aménagement d'aires d'accueil prévues par la loi Besson au bénéfice d'autres communes qui resteraient en défaut.

Pour toutes ces raisons, le Défenseur des droits considère que la formulation actuelle de 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 ne peut être modifié de manière à étendre et simplifier la mise en œuvre des droits d'expulsion des maires ou président d'EPCI sans porter une atteinte excessive aux droits des personnes concernées au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant et du droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme.

Par ailleurs, comme cela figure dans la décision n°2014-152 du 24 novembre 2014 du Défenseur des droits, il apparaît essentiel de prendre en compte de manière globale la question de l'habitat des gens du voyage et plus particulièrement des terrains familiaux privés, en étudiant plus largement les modalités de réforme des obligations des communes en matière d'urbanisme, et l'opportunité de réformer l'article L151-13 (ancien article L123-1-5) du Code de l'urbanisme, qui permet l'installation de résidences mobiles dans des zones non constructibles, pour que sa portée ne soit pas restreinte aux seuls terrains locatifs, mais également applicable aux terrains privés.

Au surplus, l'article susvisé ne devrait plus être rédigé en termes de législation spécifique aux « gens du voyage », approche qui apparaît stigmatisante.

Il conviendrait qu'une réforme plus globale vise de manière plus neutre et générale les « caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs » et aborde la problématique de l'habitat et la prise en compte des besoins spécifiques des personnes vivant en caravanes à titre d'habitat permanent.

Enfin, ce serait également l'occasion de mieux prendre en compte le mode de vie et le désir d'ancrage régulier en un lieu, pour une partie de l'année, d'une partie des personnes vivant de manière permanente en caravane, afin de favoriser notamment l'accès à l'école et aux soins, en abordant concrètement le statut de leur habitat et des conditions d'occupation des terrains dont ils sont propriétaires, dits « terrains familiaux ».