



Commentaire

Décision n° 2019-805 QPC du 27 septembre 2019

Union de défense active des forains et autres

(Obligation d'accueil des gens du voyage et interdiction du stationnement des résidences mobiles)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 2 juillet 2019 par le Conseil d'État (décision n° 430064 du 1^{er} juillet 2019) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'union de défense active des forains et trois associations portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit 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, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites.

Dans sa décision n° 2019-805 QPC du 27 septembre 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le paragraphe III de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000. Il a en revanche jugé conformes à la Constitution les 2°, 4° et 5° des paragraphes I et I *bis*, le quatrième alinéa du paragraphe II, les mots « *dans le délai fixé par celle-ci* » figurant à la première phrase du paragraphe II *bis* et les mots « *quarante-huit heures* » figurant à la troisième phrase du même paragraphe II *bis* de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

Dans une décision du 2 décembre 1983, le Conseil d'État a jugé que si les pouvoirs de police générale dont dispose le maire d'une commune lui permettent de réglementer les conditions de circulation et de séjour des gens du voyage en vue d'éviter toute atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, les mesures ainsi prises « *ne sauraient légalement ni comporter une interdiction totale de stationnement et de séjour ni aboutir en fait à une impossibilité pour les nomades*

de stationner pendant le temps minimum qui leur est nécessaire »¹. Ainsi, un maire ne pouvait interdire de manière générale le stationnement des gens du voyage sur le territoire de sa commune.

Cette décision a été analysée comme imposant aux communes de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'accueil temporaire sur leur territoire des gens du voyage et le législateur est intervenu pour expliciter la teneur de cette obligation. Il a prévu, à l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, le principe d'une planification au niveau départemental des conditions d'accueil des gens du voyage dans les communes de plus de 5 000 habitants. Il a également autorisé les maires des communes, qui avaient rempli leur obligation d'accueil, à interdire le stationnement des résidences mobiles des gens du voyage sur le reste du territoire communal.

Ainsi, dès l'adoption de la loi du 31 mai 1990, le législateur a poursuivi les deux objectifs que sont la réalisation d'un nombre d'aires d'accueil suffisant et la mise en place de dispositions permettant aux élus de faire respecter l'interdiction de stationner en dehors de ces aires. Il s'agit alors de garantir aux maires qui appliquent les prescriptions du schéma départemental d'accueil une plus grande efficacité de leur pouvoir de police administrative pour interdire le stationnement des gens du voyage.

Tout en conservant ces orientations, la loi du 5 juillet 2000 précitée a renforcé ce dispositif. Cette loi, qui abroge l'article 28 de la loi du 31 mai 1990, prévoit ainsi que « *Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles installées sur des aires d'accueil ou des terrains prévus à cet effet* »². Elle précise les conditions de réalisation dans chaque département d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage et les conditions dans lesquelles les communes doivent s'acquitter de leur obligation d'accueil. Enfin, elle prévoit que, dès lors qu'une commune remplit ses obligations, son maire peut interdire le stationnement, en dehors des aires d'accueil aménagées, des résidences mobiles des gens du voyage et que, en cas de méconnaissance de cette interdiction, il peut en obtenir l'évacuation forcée selon une procédure dérogatoire au droit commun.

¹ CE, 2 décembre 1983, n° 13205, *Ville de Lille c/ Ackermann*.

² L'article 1er apporte ainsi une définition des gens du voyage et du champ d'application de la loi du 5 juillet 2000. Dès lors, des personnes résidant dans des caravanes qui ne sont pas en état de circuler ou dans des cabanons en bois ne sont pas, au sens de la loi, des gens du voyage. Voir par exemple CE, 5 mars 2014, n° 372422, inédit au *Recueil Lebon*.

Cette loi a ensuite été modifiée à plusieurs reprises par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté et, en dernier lieu, la loi n° 2018-614 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites.

1. – Le dispositif de planification et les obligations des communes et des établissements publics de coopération intercommunale

* Adopté conjointement par le préfet et le président du conseil départemental après avis d'une commission consultative au sein de laquelle siègent notamment des associations intervenant auprès des gens du voyage, le schéma départemental détermine les secteurs géographiques d'implantation et les communes où doivent être réalisés les différents types d'accueil des gens du voyage, c'est-à-dire les aires permanentes d'accueil qui ont pour objet de permettre le stationnement des gens du voyage itinérants dont le séjour peut aller jusqu'à quelques mois, les aires de grands passages qui ont pour objet d'accueillir les gens du voyage à l'occasion de grands rassemblements traditionnels et, enfin, les terrains familiaux locatifs destinés à accueillir durablement des gens du voyage souhaitant se sédentariser. Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental.

Ce schéma est élaboré à partir d'une évaluation des besoins et de l'offre d'accueil existante qui porte notamment sur la fréquence et la durée des séjours des gens du voyage, l'évolution de leur mode de vie et de leur ancrage et les possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques. Il est révisé tous les six ans.

* Lorsque la commune figurant au schéma départemental est membre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'accueil des gens du voyage³, l'EPCI remplit ses obligations en créant, en aménageant, en entretenant et en assurant la gestion des aires et terrains dont le schéma départemental a prévu la réalisation sur son territoire (B du paragraphe I de l'article 2 de la loi précitée du 5 juillet 2000) et la commune membre de cet EPCI remplit ses obligations en accueillant ces aires et terrains sur son territoire (A du même paragraphe I).

³ La compétence en matière d'accueil des gens du voyage a été transférée à titre obligatoire, d'une part, aux métropoles et aux communautés urbaines par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et, d'autre part, aux communautés d'agglomération et de communes par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Aujourd'hui seules quatre îles ne sont pas incluses dans un EPCI et restent donc compétentes en la matière.

Pour remplir les obligations fixées dans le schéma, l'EPCI peut également retenir un terrain d'implantation situé sur le territoire d'une commune membre autre que celle figurant au schéma départemental à la condition toutefois que cette commune soit incluse dans le même secteur géographique d'implantation prévu par le schéma⁴. Il peut également remplir ces obligations en contribuant au financement de la création, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des aires d'accueil et terrains familiaux situés hors de son territoire en concluant une convention avec un ou plusieurs autres établissements publics de coopération intercommunale (deuxième et troisième alinéas du B du même paragraphe I).

Les communes qui ne relèvent pas d'un EPCI compétent en matière d'accueil des gens du voyage remplissent leurs obligations en réalisant les prescriptions du schéma départemental. Elles peuvent également contribuer au financement d'aires d'accueil ou de terrains familiaux se situant hors de leur territoire par le biais d'une convention intercommunale (C du même paragraphe I).

* Les communes figurant au schéma départemental sont tenues de participer à sa mise en œuvre dans un délai de deux ans suivant sa publication. Ce délai peut être prorogé lorsque la collectivité a manifesté sa volonté de se conformer aux obligations prescrites par le schéma soit par la transmission au représentant de l'État dans le département d'une délibération ou d'une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation de l'aire permanente d'accueil, des terrains familiaux locatifs ou de l'aire de grand passage, soit par l'acquisition des terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains sur lesquels les aménagements sont prévus, soit par la réalisation d'une étude préalable (A du paragraphe I et paragraphe III de l'article 2 de la loi précitée du 5 juillet 2000).

2. – L'interdiction de stationnement et l'évacuation forcée (les dispositions objets de la QPC commentée)

Le législateur ayant à la fois poursuivi l'objectif de réaliser l'accueil des gens du voyage et d'offrir aux collectivités qui participaient à cet accueil un pouvoir de police plus efficace permettant de faire respecter cette organisation, l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 détermine les conditions dans lesquelles un maire ou le président d'un EPCI⁵ peut interdire le stationnement des résidences mobiles des gens du voyage sur son territoire et, en cas de stationnement irrégulier, en obtenir l'évacuation forcée.

⁴ Voir en sens CE, 5 juillet 2013, n° 346695, *Communautés de communes de Dinan*.

⁵ La compétence du président de l'EPCI ne résulte pas de la seule loi du 5 juillet 2000 mais, comme le relève le Conseil d'État dans sa décision de renvoi, cette compétence résulte des dispositions de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

* Le maire d'une commune membre d'un EPCI compétent en matière d'accueil des gens du voyage ou le président de cet EPCI peut interdire le stationnement des résidences mobiles sur le territoire de la commune ou de l'EPCI lorsque l'EPCI respecte les prescriptions du schéma départemental (1° du paragraphe I de l'article 9 précité), lorsqu'il bénéficie du délai supplémentaire pour se mettre en conformité avec ses obligations (2° du même paragraphe) ou lorsqu'il dispose d'un emplacement provisoire agréé par le préfet (3° du même paragraphe). Il en est de même lorsque l'EPCI est doté d'une aire permanente d'accueil, de terrains familiaux locatifs ou d'une aire de grand passage, sans qu'aucune des communes qui en sont membres soit inscrite au schéma départemental (4° du même paragraphe) ou que l'EPCI a décidé, sans y être tenu, de contribuer au financement d'une telle aire ou de tels terrains sur le territoire d'un autre EPCI (5° du même paragraphe).

De plus, le maire de la commune peut interdire le stationnement des résidences mobiles sur le territoire communal dans le cas où sa commune dispose d'une aire permanente d'accueil, de terrains familiaux ou d'une aire de grand passage conformément aux prescriptions du schéma départemental alors même que l'EPCI dont elle est membre ne respecte pas l'ensemble de ses obligations (6° du paragraphe I)⁶.

Le maire d'une commune n'appartenant pas à un EPCI compétent en matière d'accueil des gens du voyage⁷ peut, quant à lui, interdire le stationnement en dehors de ces aires dès lors que sa commune a satisfait aux obligations lui incombant en (1° du paragraphe I *bis* dudit article 9), qu'elle bénéficie du délai supplémentaire pour se conformer à ses obligations (2° du même paragraphe), qu'elle dispose d'un emplacement provisoire agréé (3° du même paragraphe), qu'elle est dotée d'une aire permanente, de terrains familiaux ou d'une aire de grand passage alors même qu'elle n'est pas inscrite sur le schéma départemental (4° du même paragraphe), ou enfin qu'elle a décidé, sans y être tenue, de contribuer au financement d'une telle aire ou de tels terrains sur le territoire d'une autre commune (5° du même paragraphe).

* En cas de stationnement de gens du voyage contraire à l'arrêté d'interdiction⁸, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander

⁶ Cette disposition a pour objet de faire échec à une interprétation ministérielle qui refusait à une commune remplissant les obligations du schéma départemental la possibilité de prendre un arrêté d'interdiction de stationnement sur son territoire au motif que l'EPCI dont elle était membre n'avait pas rempli l'ensemble de ses obligations.

⁷ Cette hypothèse ne concerne que les îles d'Yeu, de Bréhat, de Sein et d'Ouessant.

⁸ Il est à noter qu'une telle installation constitue une infraction pénale en application de l'article 322-4-1 du code pénal qui dispose que « *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*

au préfet de mettre en demeure les occupants des résidences mobiles de quitter les lieux. Cette mise en demeure, qui ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures et doit être notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Afin d'éviter que les stationnements illicites ayant fait l'objet d'une mise en demeure ne se reconstituent peu de temps après, obligeant ainsi à recommencer la procédure, la mise en demeure reste applicable lorsque la résidence mobile se trouve à nouveau, dans un délai de sept jours à compter de sa notification aux occupants, en situation de stationnement illicite sur le territoire de la commune ou de l'intercommunalité en cause et que ce stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques (paragraphe II de l'article 9).

Les personnes destinataires de la mise en demeure (ainsi que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé) peuvent contester cette mise en demeure devant le juge administratif dans le délai d'exécution fixé par celle-ci. Ce recours est suspensif et le juge doit se prononcer dans un délai de quarante-huit heures (paragraphe II *bis* du même article 9).

Enfin, si la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effets dans le délai d'exécution fixé par le préfet et n'a pas fait l'objet d'un recours devant le juge administratif, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles (paragraphe II du même article 9).

* Il est à noter que le paragraphe III de l'article 9 prévoit que l'interdiction de stationnement, la mise en demeure de quitter les lieux et l'évacuation forcée des résidences mobiles sont inapplicables au stationnement des résidences mobiles des gens du voyage lorsque ceux-ci sont propriétaires du terrain sur lequel elles sont installées ou qu'elles stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme⁹. Toutefois, le fait que le premier alinéa du paragraphe III de l'article 9 ne vise pas la situation des communes n'appartenant pas à un EPCI conduit, dans une lecture *a contrario* de la disposition, à conclure que, par exception, dans ces seules communes, le maire peut interdire le stationnement de résidences mobiles en dehors des aires permanentes d'accueil et terrains familiaux sur l'ensemble du territoire communal, y compris sur les terrains dont sont

prévu à l'article 1^{er} 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 d'un an d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende ».

⁹ Il s'agit de terrains privés qui peuvent être aménagés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme pour accueillir des gens du voyage.

propriétaires les gens du voyage ou sur les terrains aménagés conformément à l'article L. 444-1 du code précité¹⁰. En revanche, la procédure d'évacuation forcée reste inapplicable.

3. – Les procédures de droit commun permettant l'évacuation forcée de résidences mobiles

La procédure prévue par la loi du 5 juillet 2000 est une procédure dérogatoire au droit commun. Lorsque les conditions pour bénéficier de cette procédure ne sont pas réunies – que la commune n'ait pas rempli ses obligations ou que l'installation irrégulière ne soit pas le fait de gens du voyage –, les procédures permettant de libérer le terrain occupé varient en fonction du terrain occupé et sont moins rapides.

S'il s'agit d'un terrain relevant du domaine public, le maire (ou la personne publique propriétaire) peut saisir le juge administratif des référés sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative¹¹ d'une demande tendant à ce qu'il prononce l'expulsion de l'occupant sans titre, assortie du concours de la force publique en cas d'inexécution. Si le stationnement irrégulier est situé sur le domaine privé d'une personne publique, ou sur une dépendance de la voirie routière, la personne publique peut saisir le juge judiciaire pour obtenir l'évacuation forcée des occupants.

Par ailleurs, le propriétaire d'un terrain privé occupé illégalement peut porter plainte auprès des forces de l'ordre afin qu'elles mettent en œuvre l'expulsion sans délai. Sinon, il doit saisir le tribunal d'instance ou tribunal de grande instance selon la nature de l'immeuble pour obtenir l'expulsion.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le 14 décembre 2018, l'union de défense active des forains, l'association France liberté voyage, la fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tsiganes et les gens du voyage et l'association nationale des gens du voyage citoyens avaient sollicité l'abrogation du décret n° 2007-690 du 3 mai 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 puis avaient saisi le Conseil d'État d'une requête en annulation contre la décision implicite de rejet née du silence gardé par l'administration sur leur demande.

¹⁰ Le paragraphe III de l'article 9 renvoie en effet aux dispositions des paragraphes I, II et II *bis*, omettant celles du I *bis*.

¹¹ Lorsque le juge des référés est saisi, sur le fondement de l'article L. 521-3 du CJA, d'une demande d'expulsion d'un occupant du domaine public, il lui appartient de rechercher si, au jour où il statue, cette demande présente un caractère d'urgence et d'utilité. Voir CE, 5 mars 2014, n° 372422 précité ou CE, 16 mai 2003, n° 249880.

À cette occasion, elles avaient soulevé la question de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 et de l'article 322-4-1 du code pénal.

Par la décision précitée du 1^{er} juillet 2019, le Conseil d'État avait renvoyé la QPC portant sur le seul article 9 de la loi du 5 juillet 2000 au motif que ces dispositions « *permettent à un président d'établissement public de coopération intercommunale d'interdire sur tout son territoire le stationnement des gens du voyage hors des espaces aménagés et au préfet d'édicter, en cas de méconnaissance d'un tel arrêté, une mise en demeure de quitter les lieux produisant ses effets sur le même territoire, alors même que cet établissement n'aurait pas créé d'aires permanentes d'accueil et se serait borné à financer des espaces aménagés sur le territoire d'un autre établissement public de coopération intercommunale. [...] Le moyen tiré de ce qu'elles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment à la liberté personnelle des gens du voyage, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

* En premier lieu, les requérants, rejoints par les parties intervenantes, critiquaient les conditions dans lesquelles le président d'un EPCI ou le maire d'une commune peut interdire le stationnement des gens du voyage et obtenir leur évacuation forcée. Ils faisaient valoir que ces conditions conduisaient à ce qu'un EPCI ou une commune sur le territoire duquel aucune aire d'accueil des gens du voyage n'existe pouvait tout de même interdire leur stationnement. Il en résultait, selon eux, une méconnaissance de la liberté d'aller et venir et du principe de fraternité. À cet égard, les requérants faisaient valoir que seules les aires d'accueil et les aires de grand passage garantissent la liberté d'aller et venir des gens du voyage à la différence des terrains familiaux locatifs qui ont pour objet d'accueillir des gens du voyage souhaitant se sédentariser.

En deuxième lieu, les requérants soutenaient qu'en prévoyant que la mise en demeure de quitter les lieux prononcée par le préfet peut produire ses effets sur le même territoire pendant sept jours consécutifs, l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 créait une interdiction de territoire à l'encontre des gens du voyage méconnaissant ainsi le « *droit d'égal accès aux soins* », le droit d'égal accès à l'instruction, le droit de mener une vie familiale normale, la nécessaire sauvegarde de « *l'ordre public immatériel* » et était entaché d'incompétence négative.

En troisième lieu, les requérants, rejoints par les parties intervenantes, estimaient que

le délai de vingt-quatre heures pour former le recours contre la mise en demeure de quitter les lieux et celui de quarante-huit heures laissé au juge pour statuer étaient trop brefs et méconnaissaient le droit à un recours juridictionnel effectif et les droits de la défense.

En dernier lieu, les requérants critiquaient le fait que le premier alinéa du paragraphe III de l'article 9 n'empêche pas les communes qui ne sont pas membres d'un EPCI d'interdire le stationnement des gens du voyage sur des terrains dont ils sont propriétaires, ce qui méconnaissait le principe d'égalité devant la loi et le droit de propriété.

Au regard des griefs développés par les requérants, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait sur les 2^o, 4^o et 5^o des paragraphes I et I *bis*, le quatrième alinéa du paragraphe II, les mots « *dans le délai fixé par celle-ci* » figurant à la première phrase du paragraphe II *bis*, les mots « *quarante-huit heures* » figurant à la troisième phrase du même paragraphe et le paragraphe III de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 (paragr. 6).

Par ailleurs, les parties intervenantes critiquaient plus globalement le régime juridique appliqué aux gens du voyage en faisant valoir que, fondé sur des critères ethniques, il était contraire au principe d'égalité et au principe de non-discrimination.

A. – La constitutionnalité des 2^o, 4^o et 5^o des paragraphes I et I *bis* de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Depuis la décision n^o 99-411 DC du 16 juin 1999¹², le Conseil rattache la liberté d'aller et de venir à la liberté personnelle garantie par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le Conseil a été amené à plusieurs reprises à connaître, à cette aune, de la situation des gens du voyage.

Dans sa décision du 13 mars 2003, le Conseil a déclaré conforme à la Constitution l'article 322-4-1 du code pénal qui érige en infraction 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 du 5 juillet 2000 ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure

¹² Décision n^o 99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, cons. 20.

de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain. À cette occasion, le Conseil a jugé : « *Considérant que la prévention d'atteintes au droit de propriété et à l'ordre public sont nécessaires à la sauvegarde de principes et de droits de valeur constitutionnelle ; qu'il appartient cependant au législateur, en prévoyant la répression de telles atteintes, d'assurer la conciliation entre ces exigences constitutionnelles et l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir, le respect de la vie privée et l'inviolabilité du domicile ; qu'il lui revient également, compte tenu des objectifs qu'il s'assigne, de fixer, dans le respect des principes constitutionnels, les règles concernant la détermination des crimes et délits, ainsi que des peines qui leur sont applicables ; / Considérant, en premier lieu, que le législateur n'a pas entaché d'erreur manifeste la conciliation qu'il lui appartenait d'opérer en l'espèce entre, d'une part, la protection de la propriété et la sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement protégées ; / [...] Considérant, en troisième lieu, que l'occupation du terrain d'autrui rend vraisemblable la volonté de commettre l'infraction ; que la condamnation de l'ensemble des occupants illicites du terrain dans les conditions prévues par la disposition contestée n'est pas contraire à l'article 9 de la Déclaration de 1789 dès lors que s'appliqueront de plein droit, dans le respect des droits de la défense, les principes généraux du droit pénal énoncés aux articles 121-3 et 122-3 du code pénal, qui précisent respectivement qu' " Il n'y a point de délit sans intention de le commettre " et que " N'est pas pénalement responsable la personne qui justifie avoir cru, par une erreur sur le droit qu'elle n'était pas en mesure d'éviter, pouvoir légitimement accomplir l'acte " ; / Considérant, enfin, que la distinction opérée par l'article critiqué entre les communes qui se sont conformées aux obligations que leur impose la loi du 5 juillet 2000 susvisée relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et les communes qui ont négligé de le faire repose sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but que s'est assigné le législateur en vue d'accueillir les gens du voyage dans des conditions compatibles avec l'ordre public et les droits des tiers ; que c'est dès lors à tort que les députés requérants soutiennent que l'incrimination critiquée serait contraire au principe d'égalité devant la loi pénale »¹³. Ainsi, le Conseil a admis que pouvait constituer une infraction non seulement le fait de s'installer sur le terrain d'une commune satisfaisant à ses obligations d'accueil des gens du voyage mais aussi sur celui d'une commune qui, n'étant pas inscrite au schéma départemental d'accueil des gens du voyage, n'était donc soumise à aucune obligation d'accueil.*

Dans sa décision du 9 juillet 2010, le Conseil était saisi des articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000. Dans une rédaction légèrement différente de celle dont il était saisi

¹³ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 70, 71 et 73 à 74.

dans la décision commentée, l'article 9 prévoyait alors la possibilité d'interdire le stationnement des gens du voyage et d'en obtenir l'évacuation forcée au profit des communes qui avaient rempli leurs obligations fixées par le schéma départemental, de celles qui avaient financé une aire dans le cadre d'une convention intercommunale sur le territoire d'une autre commune, de celles qui bénéficiaient d'un délai pour satisfaire à leurs obligations ou de celles qui, sans y être tenue, avaient décidé de contribuer au financement d'une aire d'accueil. L'article 9-1, qui est resté depuis identique, étendait quant à lui la possibilité de bénéficier de l'évacuation forcée à toute les communes qui n'étaient pas inscrites au schéma départemental et n'étaient donc soumises à aucune obligation d'accueil.

Après avoir rappelé que l'objectif du législateur était « *d'accueillir les gens du voyage dans des conditions compatibles avec l'ordre public et les droits des tiers* », le Conseil a validé ces deux articles en jugeant : « *Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ; / Considérant que l'évacuation forcée des résidences mobiles instituée par les dispositions contestées ne peut être mise en œuvre par le représentant de l'État qu'en cas de stationnement irrégulier de nature à porter une atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques ; qu'elle ne peut être diligentée que sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain ; qu'elle ne peut survenir qu'après mise en demeure des occupants de quitter les lieux ; que les intéressés bénéficient d'un délai qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures à compter de la notification de la mise en demeure pour évacuer spontanément les lieux occupés illégalement ; que cette procédure ne trouve à s'appliquer ni aux personnes propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent, ni à celles qui disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme, ni à celles qui stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code ; qu'elle peut être contestée par un recours suspensif devant le tribunal administratif ; que, compte tenu de l'ensemble des conditions et des garanties qu'il a fixées et eu égard à l'objectif qu'il s'est assigné, le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés* »¹⁴.

¹⁴ Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010, précitée, cons. 6, 8 et 9.

Dans sa décision du 10 mars 2011, saisi des dispositions d'une procédure qui devait permettre au préfet de procéder, sous certaines conditions, à l'évacuation forcée d'occupants d'une installation illicite sur un terrain appartenant à une personne publique ou privée en vue d'y établir des habitations, sans recours préalable à un juge, le Conseil a jugé que, en donnant au préfet le pouvoir de mettre en demeure des personnes occupant le terrain d'autrui de façon illicite de quitter les lieux pour ces motifs, « *les dispositions contestées sont justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif* ». Toutefois, le Conseil a précisé que « *les deuxième et troisième alinéas du même paragraphe permettent au représentant de l'État de procéder à l'évacuation forcée des lieux lorsque la mise en demeure de les quitter dans le délai de quarante-huit heures minimum fixé par cette dernière n'a pas été suivie d'effet et n'a pas fait l'objet du recours suspensif prévu par le paragraphe II ; que ces dispositions permettent de procéder dans l'urgence, 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 décent ; que la faculté donnée à ces personnes de saisir le tribunal administratif d'un recours suspensif ne saurait, en l'espèce, constituer une garantie suffisante pour assurer une conciliation qui ne serait pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les droits et libertés constitutionnellement garantis* »¹⁵. Le commentaire de cette décision précise bien la distinction à opérer avec celle du 9 juillet 2010 relative aux gens du voyage : les dispositions relatives au gens du voyage présentent un caractère incitatif ; elles ont pour objet de protéger le droit de propriété ; enfin, l'évacuation forcée des gens du voyage ne les prive pas de logement puisqu'ils quittent les lieux avec leur logement.

En dernier lieu, dans une décision du 5 octobre 2012, le Conseil a jugé qu'en imposant aux gens du voyage d'être munis d'un titre de circulation, « *le législateur a entendu permettre, à des fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires, l'identification et la recherche de ceux qui ne peuvent être trouvés à un domicile ou à une résidence fixe d'une certaine durée, tout en assurant, aux mêmes fins, un moyen de communiquer avec ceux-ci* » et que « *l'atteinte portée à la liberté d'aller de venir qui en résulte est justifiée par la nécessité de protéger l'ordre public et proportionnée à cet objectif* »¹⁶.

2. – L'application à l'espèce

¹⁵ Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 51 à 55.

¹⁶ Décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012, M. Jean-Claude P. (*Régime de circulation des gens du voyage*), cons. 18.

Le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé ses formulations de principe quant au rôle du législateur et à la nécessaire conciliation qu'il doit opérer entre la liberté d'aller et venir et l'objectif de sauvegarde de l'ordre public en matière de mesures de police administrative (paragr. 8 et 9).

Après avoir rappelé l'objet général de la loi du 5 juillet 2000 et celui des dispositions contestées, le Conseil a examiné la conciliation opérée par le législateur entre les exigences, d'une part, de l'ordre public et du respect du droit de propriété et, d'autre part, de la liberté d'aller et venir.

En premier lieu, le Conseil a relevé que, pour permettre l'accueil des gens du voyage, le législateur a prévu un dispositif dont l'équilibre réside dans l'obligation de prévoir des espaces d'accueil pour les gens du voyage et le pouvoir donné aux collectivités de faire respecter cette organisation en interdisant aux gens du voyage de stationner hors de ces espaces. Pour permettre cet accueil, l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000 impose le principe d'une évaluation préalable des besoins des gens du voyage. En effet, le schéma départemental est « *établi au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, de l'évolution de leur mode de vie et de leur ancrage ainsi que des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques* ». Tenant compte de ces besoins, le schéma précise ensuite les obligations particulières des communes y figurant à titre obligatoire (paragr. 12).

Le Conseil a ensuite constaté que, pour inciter à la fois les communes et EPCI compétents à mettre en œuvre ces obligations et les gens du voyage à stationner sur les aires et terrains créés, le législateur a institué une procédure dérogatoire permettant d'interdire le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil créées et d'obtenir, le cas échéant, selon une procédure accélérée, l'évacuation forcée des résidences mobiles en cas de stationnement irrégulier. Dans le droit fil de sa décision du 9 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur avait, ce faisant, « *entendu garantir l'accueil des gens du voyage dans des conditions compatibles avec l'ordre public et les droits des tiers* » (paragr. 13).

En deuxième lieu, s'agissant d'une part des 2^o des paragraphes I et I *bis* de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 qui ouvrent à un EPCI ou à une commune bénéficiant d'un délai supplémentaire pour se mettre en conformité avec les exigences du schéma départemental la possibilité d'interdire le stationnement des résidences mobiles, le Conseil a relevé que le législateur a strictement encadré les conditions de cette dérogation. Le Conseil a retenu à cet égard que : « *cette prorogation du délai ne peut être accordée par le préfet que pour une durée de deux ans et à la condition que la*

commune ou l'établissement ait manifesté sa volonté de se conformer à ses obligations, soit par la transmission au préfet d'une délibération ou d'une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation de l'aire permanente d'accueil, des terrains familiaux locatifs ou de l'aire de grand passage, soit par l'acquisition des terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains sur lesquels les aménagements sont prévus, soit par la réalisation d'une étude préalable » (paragr. 14).

S'agissant, d'autre part, des 4° et 5° des paragraphes I et I bis de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, le Conseil a constaté que « *le législateur a entendu accroître les offres d'accueil des gens du voyage au-delà des besoins recensés et satisfaits par les schémas départementaux en incitant les communes et établissements publics à engager volontairement des actions en faveur des gens du voyage* » et que, contrairement à ce qui était soutenu, ces dispositions n'avaient pas pour effet « *de permettre à des communes et établissements qui n'ont pas rempli leurs obligations inscrites au schéma départemental d'interdire le stationnement des gens du voyage sur leur territoire et de mettre en œuvre la procédure spécifique d'évacuation forcée* » (paragr. 15).

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Conseil a jugé que, eu égard à l'objectif qu'il s'était assigné, le législateur n'avait pas opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre, d'une part, la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les droits des tiers et, d'autre part, la liberté d'aller et venir (paragr. 16). Dans la droite ligne de sa décision précitée du 9 juillet 2010, il a, par ailleurs, précisé que ces dispositions n'instituaient aucune discrimination fondée sur une origine ethnique. Les 2°, 4° et 5° des paragraphes I et I bis de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 ne méconnaissant ni le principe de fraternité ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil les a donc déclarés conformes à la Constitution (paragr. 17).

B. – La constitutionnalité du quatrième alinéa du paragraphe II de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000

Après avoir rappelé l'objet des dispositions contestées, le Conseil, s'appuyant sur les conditions dans lesquelles doivent être adoptés les schémas départementaux, a jugé que : « *l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000 garantit une offre d'accueil des gens du voyage sur le territoire départemental conforme à leurs besoins et tenant compte notamment des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques. Ainsi, les gens du voyage qui font l'objet d'une mise en demeure de quitter leur lieu de stationnement irrégulier bénéficient, sur ce territoire, d'aires et terrains d'accueil permettant un accès aux soins et à*

l'enseignement » (paragr. 19). Contrairement aux affirmations des requérants, ces dispositions n'ont pas pour objet de prononcer une interdiction de territoire et n'interdisent pas de bénéficier des soins susceptibles d'être proposés sur le territoire en cause ou de bénéficier de la scolarisation prévue pour les enfants dans les communes où sont établies les aires de stationnement.

Dès lors, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions ne méconnaissaient ni le droit de mener une vie familiale normale, ni l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction, ni le droit à la santé. Après avoir considéré qu'aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit n'était méconnu, il a déclaré conforme à la Constitution le quatrième alinéa du paragraphe II de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 (paragr. 20).

C. – La constitutionnalité des mots « *dans le délai fixé par celle-ci* » figurant à la première phrase du paragraphe II *bis* et les mots « *quarante-huit heures* » figurant à la troisième phrase du même paragraphe de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000

1. – La jurisprudence constitutionnelle

* Dans sa décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996¹⁷, le Conseil constitutionnel a fait découler le droit à un recours juridictionnel effectif de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Afin de déterminer s'il y a une atteinte substantielle au droit au recours, le Conseil tient compte de l'existence ou non d'une voie de recours. Si cette voie de recours existe, il prend en compte les règles encadrant ce recours afin de déterminer si celles-ci restreignent excessivement le droit à un recours effectif. Il examine les limitations apportées au droit au recours au regard de la situation du requérant et des objectifs poursuivis par le législateur, qu'il s'agisse d'objectifs de valeur constitutionnelle tels que la bonne administration de la justice ou la lutte contre la fraude fiscale¹⁸ ou d'objectifs d'intérêt général¹⁹.

Dans une décision du 1^{er} juin 2018, saisi des dispositions qui prévoyaient qu'un étranger détenu qui se voit notifier une obligation de quitter le territoire français

¹⁷ Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 83.

¹⁸ Cf., par exemple, la décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres (Perquisitions fiscales)*, cons. 9.

¹⁹ Cf., par exemple, la décision n° 2014-403 QPC du 13 juin 2014, *M. Laurent L. (Caducité de l'appel de l'accusé en fuite)*, cons. 5 et 6.

dispose d'un délai de quarante-huit heures pour saisir le juge administratif, lequel doit statuer dans un délai de soixante-douze heures, le Conseil a jugé que « *en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu assurer l'exécution de l'obligation de quitter le territoire français et éviter qu'un étranger détenu, objet d'une telle mesure, doive, à l'issue de sa détention, être placé en rétention administrative le temps que le juge se prononce sur son recours. / Toutefois, d'une part, les dispositions contestées prévoient un délai maximum de cinq jours entre la notification d'une obligation de quitter le territoire à un étranger détenu et le moment où le juge administratif se prononce sur la légalité de cette mesure s'il en est saisi. L'étranger dispose donc d'un délai particulièrement bref pour exposer au juge ses arguments et réunir les preuves au soutien de ceux-ci. / D'autre part, l'administration peut notifier à l'étranger détenu une obligation de quitter le territoire français sans attendre les derniers temps de la détention, dès lors que cette mesure peut être exécutée tant qu'elle n'a pas été abrogée ou retirée. Elle peut donc, lorsque la durée de la détention le permet, procéder à cette notification suffisamment tôt au cours de l'incarcération tout en reportant son exécution à la fin de celle-ci. / Dès lors, en enserrant dans un délai maximal de cinq jours le temps global imparti à l'étranger détenu afin de former son recours et au juge afin de statuer sur celui-ci, les dispositions contestées, qui s'appliquent quelle que soit la durée de la détention, n'opèrent pas une conciliation équilibrée entre le droit au recours juridictionnel effectif et l'objectif poursuivi par le législateur d'éviter le placement de l'étranger en rétention administrative à l'issue de sa détention, tel qu'il a été analysé au paragraphe 6* »²⁰.

En revanche, contrôlant les dispositions prévoyant que l'étranger frappé d'une mesure d'éloignement et placé en rétention ou assigné à résidence dispose d'un délai de quarante-huit heures pour saisir le juge qui doit statuer dans un délai de soixante-douze heures, le Conseil constitutionnel a jugé que « *Ces mesures [de rétention ou d'assignation à résidence] sont susceptibles de se prolonger tant que l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière n'est pas exécuté. En enserrant dans un délai maximal de cinq jours le temps global imparti à l'étranger afin de former son recours et au juge afin de statuer sur celui-ci, le législateur a ainsi entendu, non seulement assurer l'exécution des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, mais aussi ne pas prolonger les mesures privatives ou restrictives de liberté précitées. Dès lors, compte tenu des garanties énoncées précédemment, le législateur a également opéré*

²⁰ Décision n° 2018-709 QPC du 1^{er} juin 2018, *Section française de l'observatoire international des prisons et autres (Délai de recours et de jugement d'une obligation de quitter le territoire français notifiée à un étranger)*, paragr. 6 à 9.

une conciliation équilibrée entre le droit à un recours juridictionnel effectif et l'objectif poursuivi »²¹.

2. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé les exigences qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et le contrôle qu'il opère en matière de droit à un recours juridictionnel effectif (paragr. 21).

En premier lieu, le Conseil constitutionnel a constaté que la brièveté des délais de recours et de jugement avaient pour objectif de « *garantir l'exécution à bref délai des arrêtés d'interdiction de stationnement des gens du voyage lorsque leur méconnaissance est de nature à porter atteinte à l'ordre public* » (paragr. 23).

En deuxième lieu, le Conseil a indiqué que le délai de recours pour contester la mise en demeure ne peut être inférieur à vingt-quatre heures et ne commence à courir qu'à compter de sa notification régulière aux occupants des résidences mobiles et, le cas échéant, au propriétaire ou titulaire du droit d'usage du terrain occupé irrégulièrement. Le Conseil a relevé, en outre, que même si le juge saisi doit se prononcer dans un délai de quarante-huit heures, les requérants peuvent lui présenter tous moyens à l'appui de leur requête en annulation de la mise en demeure jusqu'à la clôture de l'instruction qui n'intervient, en l'espèce, qu'à l'issue de l'audience publique (paragr. 24).

Jugeant que le législateur avait ainsi opéré une conciliation équilibrée entre l'objectif poursuivi et le droit à un recours juridictionnel effectif, le Conseil constitutionnel a donc écarté le grief tiré d'une méconnaissance de ce droit et des droits de la défense (paragr. 25) et a ensuite déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution (paragr. 26).

D. – La constitutionnalité du paragraphe III de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000

Après avoir rappelé la nature de son contrôle à l'égard de dispositions qui n'ont pas directement pour objet de priver une personne de son droit de propriété (paragr. 27), le Conseil a constaté qu'en l'absence de renvoi aux dispositions du paragraphe I *bis*, le paragraphe III de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 permettait au maire d'une commune n'appartenant pas à un EPCI compétent en matière d'accueil des gens du

²¹ Décision n° 2018-741 QPC du 19 octobre 2018, *M. Belkacem B. (Délai de recours contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière)*, paragr. 15.

voyage d'interdire le stationnement des résidences mobiles y compris sur les terrains dont les gens du voyage sont propriétaires. Or, ce pouvoir d'interdiction n'étant subordonné à « *aucun motif tiré notamment d'une atteinte à l'ordre public* », le Conseil a jugé que le paragraphe III de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 méconnaissait le droit de propriété (paragr. 29).

Après avoir déclaré ces dispositions contraires à la Constitution (paragr. 30), le Conseil constitutionnel a décidé de différer l'effet de cette déclaration d'inconstitutionnalité sur le fondement des dispositions du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution. En effet, il a considéré qu'une abrogation immédiate du paragraphe III de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 aurait des conséquences manifestement excessives dès lors qu'elle « *aurait pour effet de rendre applicable, dans les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'accueil des gens du voyage, l'interdiction de stationnement et la mise en œuvre d'une procédure d'évacuation forcée à des personnes qui stationnent sur des terrains dont elles sont propriétaires ou des terrains aménagés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme* » (paragr. 32).