TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2ème chambre

Req. N° 1808332
N° 1808827

M. A..., Mme E... et leurs enfants
M. C..., Mme E... et leurs enfants

Audience du 3 juillet 2020

Conclusions de Mme Edwige Vergnaud, rapporteure publique

Les familles A... et C... résident, de façon habituelle depuis plusieurs années, sur l'aire d'accueil des gens du voyage de Lieusaint, gérée par la société DM Service pour le compte de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart.

Par un arrêté du 4 juillet 2018, le président de la Communauté d'agglomération a décidé de la fermeture temporaire de l'aire d'accueil pour la période 7 au 30 août 2018 afin qu'y soient effectués des travaux de remise en état.

Cet arrêté, affiché sur le site et notifié individuellement à chaque famille résidante a été source d'un conflit entre le gestionnaire et les familles occupantes s'opposant à cette fermeture.

M. A... et M. C... ont refusé de recevoir notification de l'arrêté le 5 juillet 2018 et, à cette occasion, une altercation a opposé M. A... à un employé de la société DM Service qui a établi un constat d'infraction.

Suite à cette altercation et par un arrêté du 20 juillet 2018, le président de la communauté d'agglomération Grand-Paris-Sud a pris, en application des articles 9 et 13 du règlement intérieur de l'aire d'accueil, un arrêté portant interdiction de séjour de la famille A... sur les aires d'accueil relevant de sa compétence pour une durée de 5 ans et leur enjoignant de quitter les lieux dans un délai de 48 h.

Des troubles ont eu lieu sur l'aire d'accueil en août 2018, certaines familles manifestant leur refus de quitter les lieux.

Au regard de ces troubles et constatant le refus de plusieurs familles, dont les familles A... et C..., de quitter les lieux le 7 août 2018, date de la fermeture annuelle, la communauté d'agglomération a saisi le tribunal de céans d'un référé tendant à l'expulsion des occupants. Par une ordonnance du 17 août 2018, le juge des référés a ordonné l'expulsion des occupants, avec injonction de quitter les lieux au plus tard le 22 août à 12h.

Par un arrêté du 21 août 2018, le président de la communauté d'agglomération a prolongé pour une durée d'un an supplémentaire l'interdiction de séjour prononcée à l'encontre de M. A... et sa famille, au motif qu'ils n'avaient pas libéré les lieux le 7 août.

Par un second arrêté du même jour le président de la communauté d'agglomération a interdit à M. C... et sa famille tout séjour sur les aires d'accueil relevant de la communauté d'agglomération pour une durée d'un an.

Par les requêtes qui viennent d'être appelées, et qui sont jointes pour les besoins de nos conclusions, M. A... et sa famille vous demandent l'annulation des arrêtés pris à leur encontre les 20 juillet et 21 août 2018 et M. C... et sa famille l'annulation de l'arrêté pris à leur encontre le 21 août 2018.

L'accueil des gens du voyage est régi par la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Leur gestion relève de plein droit de la compétence des communautés d'agglomérations en vertu des dispositions de l'article L. 5216-5 du CGCT et, aux termes de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000, elles peuvent en confier la gestion à une personne publique ou privée.

L'article 4 du décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage en vigueur à la date des décisions attaquées prévoit que le gestionnaire de l'aire d'accueil en fixe les modalités de fonctionnement par un règlement intérieur.

La jurisprudence reconnait un caractère règlementaire à ce règlement intérieur.

Voir CAA de Nancy, 13 juin 2019, Association nationale des gens du voyage citoyens, n° 17NC03055

L'aire de Lieusaint est régie par un règlement intérieur adopté par le conseil communautaire de la communauté d'agglomération le 6 septembre 2017.

L'article 9 de ce règlement prévoit que tout usager devra se comporter en « bon père de famille », ne pas troubler la tranquillité des autres usagers ou du voisinage, ni l'ordre public. Son dernier alinéa mentionne que « Tout débordement ou agression verbale et/ou physique fera l'objet **d'une sanction adaptée et proportionnée**, conformément aux dispositions de l'article 13. »

Aux termes de l'article 13, les familles ne respectant pas le règlement intérieur peuvent faire l'objet d'un arrêté d'interdiction de séjour sur l'ensemble des

aires d'accueil et de grand passage implantées dans le périmètre de la communauté d'agglomération Grand-Paris-Sud-Seine-Essonne-Sénart. Ces dispositions prévoient une gradation de la durée de l'interdiction de séjour entre un et cinq ans au regard de la nature des troubles constatés, l'interdiction de cinq ans étant applicables « en cas d'atteinte physique à la personne, à la sécurité ou à la salubrités publiques. », et prévoient que cette durée peut être doublée en cas de récidive.

Il est constant que c'est sur ce fondement qu'ont été pris les arrêtés des 20 juillet et 21 août 2018 qui, au regard de leurs motifs comme de leurs dispositifs, ont pour objet de sanctionner d'une part l'agression verbale et physique exercée par M. A... à l'encontre d'un agent de la société DM services le 5 juillet 2018 pour le premier et le refus de quitter l'aire d'accueil pour les seconds qui indiquent que ces refus constituent un manquement aux dispositions du règlement intérieur susceptible d'entraîner une interdiction de séjour » ainsi que, s'agissant de l'arrêté concernant la famille A..., que ce non-respect du règlement intérieur « constitue une récidive ».

Si une décision est d'abord destinée à réprimer un manquement à une obligation et suppose l'appréciation d'un comportement personnel, il s'agit d'une sanction et non d'une simple mesure de police administrative qui a pour objet de prévenir des troubles à l'ordre public indépendamment de toute responsabilité individuelle.

Par exemple : CE, 10 octobre 2012, SARL Le Madison, n° 345903

En l'espèce, eu égard à leur objet, visant réprimer des manquements résultant de comportements individuels par une interdiction de tout séjour sur l'ensemble des aires d'accueil relevant de la compétence territoriale de l'EPCI et la durée de l'interdiction supposant une appréciation de ces comportements, les arrêtés contestés ont bien une finalité répressive et constituent dès lors une sanction administrative. Ils ne sauraient dès lors s'analyser comme de simple mesure de conservation du domaine public, contrairement à ce que fait valoir la communauté d'agglomération en défense.

Vous pourrez voir s'agissant de la qualification de sanction pour des mesures prises en application des dispositions d'un règlement intérieur « aire d'accueil » : CAA de Nancy, 16 mai 2013, M. G... H... et Mme F... J..., n° 12NC01546 et 13 juin 2019, Association nationale des gens du voyage citoyens, n° 17NC03055.

Or le contentieux des sanctions relève du plein contentieux et vous impose le respect du principe de l'application immédiate de la loi pénale nouvelle plus douce, qui découle du principe constitutionnel de nécessité des peines, et s'étend aux sanctions administratives, y compris lorsqu'elles résultent de dispositions règlementaires, sauf à ce que l'infraction réprimée ait donné lieu à une condamnation passée en force de chose jugée.

Voir : CE, 17 mars 1997, OMI aux tables ; CE, 16 février 2009, Société ATOM, n° 274000 et 16 juillet 2010, M. B..., n° 294239

Or, le décret du 29 juin 2011, sur le fondement duquel la communauté d'agglomération a pris son règlement intérieur, a été abrogé par le décret n° 2019-1478 du 26 décembre 2019 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs destinés aux gens du voyage et pris pour l'application de l'article 149 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté.

Les dispositions de l'article 7 de ce nouveau décret, entré en vigueur depuis le 29 décembre 2019, prévoient que le règlement intérieur doit préciser les conditions de séjour, les règles de vie en collectivité, ainsi que les droits et obligations réciproques des occupants et du gestionnaire et être établi conformément au modèle type figurant en annexe au décret.

L'article 20 du décret prévoit que les règlements intérieurs des aires permanentes d'accueil doivent être mis en conformité avec le règlement intérieur type dans un délai de six mois à compter de la publication du décret.

Le modèle type figurant en annexe prévoit en son « VI. - Dispositions en cas de non-respect du règlement » - que chaque occupant est tenu de respecter le présent règlement et qu'« en cas de manquement ou en cas de trouble grave à l'ordre public, le gestionnaire pourra oralement ou par écrit, s'il le juge nécessaire, mettre en demeure l'occupant de s'y conformer. Si cette mise en demeure n'a pas été suivie d'effet, le gestionnaire pourra résilier la convention d'occupation temporaire. »

Il résulte donc de ces nouvelles dispositions que la seule « conséquence » du non-respect du règlement est désormais la résiliation de la convention d'occupation temporaire et ainsi que vous en avez informé les parties, sur le fondement de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, le décret du 26 décembre 2019 doit être regardé comme ayant implicitement mais nécessairement supprimé toute autre possibilité de sanction administrative que cette résiliation en cas de manquement au règlement intérieur, telle que la sanction d'interdiction de séjour prévue par les dispositions de l'article 13 du règlement intérieur édicté par la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart le 6 septembre 2017.

En conséquence, vous pourrez considérer que l'entrée en vigueur du décret n° 2019-1478 du 26 décembre 2019, doit faire l'objet d'une application immédiate et que, par suite, les arrêtés contestés infligeant la sanction d'une interdiction de séjour sont désormais dépourvus de base légale et doivent être annulés pour ce seul motif.

Dans les circonstances de l'espèce, nous vous proposons de faire droit aux demandes de frais d'instance présentées par les requérants en allouant une somme de 1 500 euros à M. A... et sa famille et la même somme à M. C... et sa famille.

Par ces motifs nous concluons :

- A l'annulation des arrêtés des 20 juillet et 21 août 2018 pris à l'encontre de la famille A... portant interdiction de séjour sur les aires d'accueil des gens du voyage sous la compétence territoriale de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart ;
- A l'annulation de l'arrêté du 21 août 2018 pris à l'encontre de la famille C... et portant interdiction de séjour sur les aires d'accueil des gens du voyage sous la compétence territoriale de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart ;
- A la condamnation de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart à verser une somme de 1 500 euros à M. A... et une somme de 1 500 euros à M. C... sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.