

QPC non admise concernant la loi sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage

Lire les conclusions de :

Thomas Besson

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Adeline Meynier

La réalisation opportune de l'obligation légale d'accueil des gens du voyage par les communes

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 08LY01877 – 27 avril 2010 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

PLU, Gens du voyage, Aire permanente d'accueil, QPC, Approbation du PLU, Principe d'égalité, Loi du 5 juillet 2000

Rubriques

Procédure, Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Résumé

- ¹ Accueil et habitat des gens du voyage - Question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur les articles 1 et 2 de la loi du 5 juillet 2000
- ² Les articles 1 et 2 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage font obligation aux communes figurant sur un schéma départemental arrêté par le préfet de mettre à la disposition des personnes dites « gens du voyage » et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles des aires d'accueil aménagées et entretenues. Ce mode d'habitat induit des besoins spécifiques plaçant cette catégorie de population dans une situation différente de l'ensemble de la population et justifiant l'adoption pour son accueil de mesures particulières.
- ³ Les besoins induits par ce mode permanent d'habitat sont également différents de ceux découlant de l'utilisation temporaire de résidences mobiles pendant les périodes de vacances. Le principe d'égalité régissant le fonctionnement des services publics qui ne fait pas obstacle à ce que soient traitées différemment des personnes se trouvant dans une situation différente, n'est ainsi pas méconnu. Il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat cette question de constitutionnalité qui ne présente pas un caractère sérieux.

Conclusions du rapporteur public

Thomas Besson

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.5763](https://doi.org/10.35562/alyoda.5763)

- ¹ M. Gérard G et son oncle André ont ensemble fait appel d'un jugement du Tribunal administratif de Grenoble du 4 juin 2008 rejetant leur demande tendant à l'annulation partielle des délibérations du conseil municipal de Saint-Marcellin (Isère), en date du 19 décembre 2007, approuvant le plan local d'urbanisme et le zonage communal d'assainissement.
- ² Par un arrêt du 18 décembre 2008, vous avez, d'une part, écarté l'ensemble des moyens de la requête dont vous avez aussi expressément rejeté les conclusions concernant le zonage communal d'assainissement. Mais vous avez, d'autre part, ouvert une instruction contradictoire concernant le moyen tiré, pour contester partiellement le plan local d'urbanisme, de l'erreur manifeste d'appréciation affectant le classement en zone AU de la parcelle AC 194 appartenant aux requérants.
- ³ Précisons d'abord que ce qu'ont toujours contesté les requérants n'est pas le classement de leur parcelle AC 194 en zone AU - elle n'a d'ailleurs pas fait l'objet d'un tel classement - mais le fait qu'une partie en soit classée en zone Ngv destinée à recevoir une aire d'accueil des gens du voyage.
- ⁴ Or, ce classement nous paraît effectivement manifestement erroné au vu notamment de deux lettres du maire de la commune voisine de Saint-Vérand, qui assure la desserte en eau de ce secteur de la commune de Saint-Marcellin, indiquant qu'elle ne pourra desservir en plus cette aire d'accueil pour les gens du voyage. De plus, selon le rapport du commissaire enquêteur, p. 18, cette aire d'accueil est prévue en plein secteur agricole, d'où l'avis défavorable de la chambre d'agriculture, où n'existait, à la date de la délibération approuvant le PLU, aucun dispositif d'assainissement et où la dangerosité de la desserte pour les véhicules et les piétons, notamment les enfants se rendant à l'école, est précisément analysée. La commune se retranche au contentieux derrière la note de présentation de l'aménagement de l'aire d'accueil des gens du voyage, mais la page 2 de ce document, qui est la seule à avoir été versée au dossier (pj 5), ne traite ni de l'eau potable ni de la sécurisation de la route en particulier vers l'école.
- ⁵ Pour l'application de l'article L.600-4-1 du code de l'urbanisme, il convient d'examiner maintenant deux nouveaux moyens soulevés par les consorts G dans leurs récents mémoires des 15 et 16 mars 2010.

⁶ L'un de ces moyens relatif aux insuffisances de la notice explicative et de la notice d'impact figurant dans le dossier soumis à l'enquête préalable à la DUP en vue de l'acquisition des terrains nécessaires à l'aménagement de l'aire d'accueil en litige est inopérant, puisque concernant une décision différente de celle attaquée dans le présent litige.

⁷ L'autre moyen porte plus sérieusement sur une question prioritaire de constitutionnalité. Les requérants demandent si les articles 1 I et II, 2 I et II et 3 I de la loi n° 02000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil des gens du voyage, dont les dispositions posent le principe et définissent les modalités d'accueil, par les communes, des gens du voyage, sont bien conformes aux articles 1, 6 et 13 de la DDHC et à l'article 2 de la Constitution dont les dispositions déclinent le principe d'égalité des citoyens notamment devant les charges publiques ?

⁸ Les consorts G demandent plus précisément si l'instauration d'un régime particulier à la charge de la collectivité pour des citoyens désignés de façon allusive sous le vocable de « gens du voyage » ne constitue pas un régime discriminatoire d'assignation à résidence ou d'éloignement d'une fraction de la population française ou admise au séjour en France ou encore l'attribution d'avantages financiers anormaux au détriment de la collectivité des citoyens par une prise en charge totale non justifiée par des critères acceptables au regard des principes constitutionnels et ce alors qu'un dispositif d'hébergement ordinaire de caravanes est prévu par l'article L.443-1 du code de l'urbanisme ?

⁹ La faculté de saisir le juge administratif d'une telle question est offerte, en vertu de l'article 61-1 de la constitution, depuis le 1er mars 2010.

¹⁰ Les conditions de recevabilité sont ici remplies. Conformément au nouvel article R.771-3 du CJA résultant du décret n° 02010-148 du 16 février 2010 portant application de la loi organique n° 02009-1523 du 10 décembre 2009, la question a été soulevée dans un mémoire distinct et motivé portant la mention « question prioritaire de constitutionnalité ». De plus, conformément à l'article 23-1 de l'ordonnance n° 058-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et à l'article R.771-11 du CJA, un tel moyen peut être soulevé pour la première fois en appel.

¹¹ Sur le fond, pour que soit transmise au Conseil d'Etat, puis, le cas échéant, au Conseil constitutionnel, une question prioritaire de constitutionnalité, trois conditions doivent, selon l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, être remplies. Il faut premièrement que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, deuxièmement qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une

décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, enfin troisièmement que la question ne soit pas dépourvue de caractère sérieux.

12 Les deux premières conditions sont en l'espèce remplies.

13 La commune de Saint-Marcellin, qui compte plus de 5 000 habitants, est tenue, par l'article 2 I de la loi du 5 juillet 2000, de mettre en œuvre le schéma départemental d'accueil des gens du voyage de 2002 lui imposant de réaliser une ou plusieurs aires totalisant une capacité d'accueil de 25 places. C'est pour l'application de ce schéma que le PLU a prévu une zone Ngv précisément destinée à recevoir une aire d'accueil des gens du voyage. Les dispositions contestées de la loi du 5 juillet 2000 sont donc bien applicables au litige.

14 Ces mêmes dispositions n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, la loi du 5 juillet 2000 ne lui ayant pas été déférée.

15 Reste le caractère sérieux de la question posée. Cette dernière condition ne nous paraît pas en l'espèce remplie. D'abord, contrairement à ce que soutiennent les requérants, les personnes dites gens du voyage sont suffisamment définies à l'article 1 I de la loi du 5 juillet 2000 comme étant celles « dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ». Ensuite, ce mode particulier d'habitat mobile induit un ensemble de pratiques et de besoins différents de ce qu'il en est pour la population sédentaire, y compris lorsque celle-ci pratique, pour son loisir, le camping occasionnel, pratiques et besoins générant des problèmes spécifiques en matière de sécurité, de salubrité et de tranquillité publiques. Nomades et sédentaires ne sont donc pas placés dans une même situation et cette différence objective justifie que soient prises des mesures particulières. Enfin, le Conseil constitutionnel s'est lui-même appuyé sur « 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 » pour valider certaines dispositions de la loi pour la sécurité intérieure (CC, 13 mars 2003, 2003-467 DC, considérant 74) .

16 Si vous nous suivez sur ce point, il ne vous restera plus qu'à viser simplement le refus de transmettre la question posée conformément à l'article R.771-10 du CJA, ce refus de transmission ne pouvant, le cas échéant, être contesté, conformément à l'article R771-9 du même code, qu'à l'occasion d'un recours contre votre arrêt réglant le litige.

17 Par ces motifs, Nous concluons d'abord à l'annulation partielle de la délibération du conseil municipal de Saint-Marcellin, en date du 19 décembre 2007, approuvant le plan local d'urbanisme de la commune, en tant seulement qu'il classe une partie de la parcelle AC 194 en zone Ngv destinée à recevoir une aire d'accueil des gens du

voyage, ensuite au visa de la décision refusant de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité posée par les consorts G, la commune de Saint-Marcellin versant enfin une somme de 600 euros à chacun des requérants au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

Note universitaire

La réalisation opportune de l'obligation légale d'accueil des gens du voyage par les communes

Adeline Meynier

Allocataire de recherche, moniteur à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.5764](https://doi.org/10.35562/alyoda.5764)

¹ *Pour répondre à son obligation légale d'accueil de gens du voyage, une commune de plus de 5 000 habitants peut créer une aire d'accueil des gens du voyage en instituant dans son plan local d'urbanisme une zone particulière, au sein d'une zone agricole. La loi Besson du 5 juillet 2000 qui met en œuvre cette obligation est d'ailleurs bien conforme au principe d'égalité inscrit dans la Constitution. Les propriétaires d'un terrain réquisitionné pour ce projet ne sont pas admis à remettre en cause cette délimitation au titre de l'erreur manifeste d'appréciation. L'emplacement réservé pour recevoir l'aire d'accueil est maintenu quand bien même certains dysfonctionnements sont à prévoir quant à l'hygiène et la sécurité de ce lieu.*

² L'aménagement d'aires d'accueil pour les gens du voyage est une obligation légale pour les communes de plus de 5 000 habitants depuis la loi Besson du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement ([loi n° 090-449 du 31 mai 1990, art. 28](#)) . En raison de l'échec patent de cette législation faute de sanction, la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (nouvelle loi Besson [n° 2000-614 du 5 juillet 2000](#)) a rénové le dispositif en obligeant les communes à réaliser effectivement des aires d'accueil dans le cadre d'une dynamique partenariale entre l'Etat et les collectivités locales. La politique d'accueil des gens du voyage est désormais intégrée à celle de l'habitat, et la création d'une aire d'accueil devient un projet d'aménagement à part entière dans les documents d'urbanisme (S. Durousseau, Aires d'accueil et documents d'urbanisme, in GRIDAUH, *L'accueil et l'habitat des gens du voyage*, Actes du séminaire 1^{er} juil. 2003. - E. Aubin, Commentaire de la loi n° 02000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, *AJDA*, 2000, p. 822. - E. Aubin, *L'accueil et l'habitat des gens du voyage*, Actes du séminaire préc.). Toutefois, la traduction dans le droit des sols de cette obligation d'accueil génère presque systématiquement une opposition de la part des riverains afin de contester devant le juge administratif la légalité mais aussi l'opportunité de l'emplacement retenu par la municipalité pour

servir d'assise à l'aménagement d'une aire d'accueil des gens du voyage. L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 27 avril 2010 est l'occasion de se prononcer sur un tel cas de contestation émanant d'un propriétaire riverain.

3

En l'espèce, M. Gérard B. et son oncle André propriétaires d'un terrain (la parcelle AC 194) faisant partie d'un ensemble agricole, virent ledit terrain affecté à une aire d'accueil pour les gens du voyage lors de la révision du plan d'occupation des sols (POS) en plan local d'urbanisme (PLU). MM. B., mécontents de voir leur terrain saisi après expropriation, exercèrent un recours en annulation partielle des délibérations du conseil municipal de Saint-Marcellin, en date du 19 décembre 2007, approuvant le plan local d'urbanisme et le zonage communal d'assainissement. Le tribunal administratif de Grenoble les débouta de leur demande le 4 juin 2008 en prononçant une dispense d'instruction (CJA, art. R. 611-8). Les sieurs B. interjetèrent ensemble appel de cette décision. Par un arrêt du 18 décembre 2008, la Cour administrative d'appel de Lyon adopta la même position s'agissant de la contestation de la délibération du Conseil municipal relative au zonage communal d'assainissement. En revanche, concernant la contestation partielle de la délibération approuvant le PLU, la Cour administrative d'appel infirma le jugement de première instance. Cette dernière ouvrit une instruction contradictoire sur le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation affectant le classement en zone à urbaniser du terrain litigieux. L'affaire au fond fut donc à nouveau portée devant la Cour administrative de Lyon afin de statuer sur ce seul moyen. Il convient de préciser que l'affaire porte en réalité, non pas sur le classement de la parcelle AC 194 en zone à urbaniser, mais sur le fait qu'une partie de cette parcelle est classée en zone particulière appelée ici Ngv, elle-même située au sein d'une zone agricole, destinée à recevoir une aire d'accueil des gens du voyage. La rectification de l'objet du litige est apportée par l'arrêt ici commenté du 27 avril 2010 ainsi que les conclusions du rapporteur public qui y sont relatives.

4

Les requérants invoquèrent, outre l'erreur manifeste d'appréciation, deux nouveaux moyens, que la Cour administrative d'appel était tenue d'examiner en vertu de l'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme. Le premier était relatif aux insuffisances de la notice explicative et de la notice d'impact figurant dans le dossier soumis à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique en vue de l'acquisition des terrains nécessaires à l'aménagement de l'aire d'accueil. Dans le second moyen, les requérants demandèrent par une question prioritaire de constitutionnalité si certaines dispositions de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil des gens du voyage n'étaient pas contraires au principe constitutionnel d'égalité.

5

La question qui se posait en l'espèce à la Cour était de savoir si la loi du 5 juillet 2000 était conforme à la Constitution et pouvait donc s'appliquer à l'affaire. Elle devait également s'interroger sur la remise en cause du PLU par les propriétaires d'un terrain agricole en ce qui concernait le classement en zone Ngv d'une partie de leur terrain en vue de la réalisation d'une aire d'accueil des gens du voyage. La Cour administrative d'appel de Lyon répondit par la négative dans l'arrêt du 27 avril 2010. La demande de question prioritaire de constitutionnalité de la loi du 5 juillet 2000 fut évincée sur le fondement du principe d'égalité. En ce qui concernait la légalité externe de la délibération municipale approuvant le PLU (moyen soulevé en première instance), la Cour affirma que le projet de PLU comportant la délimitation de la zone Ngv et de l'emplacement réservé n° 012 (correspondant à l'aire d'accueil des gens du voyage) avait bien été communiqué aux personnes publiques associées, peu importe que certaines n'aient pas répondu et que la chambre d'agriculture ait émis un avis défavorable. Sur l'insuffisance du dossier de déclaration d'utilité publique du projet, la Cour rejeta le moyen comme inopérant car il s'agissait d'appliquer une législation distincte. Enfin, l'erreur manifeste d'appréciation fut tout simplement rejetée concernant le classement de la parcelle litigieuse quand bien même les divers éléments soulevés avaient amené les juges à ouvrir une instruction sur ce point, et que le rapporteur public préconisait une position contraire.

6

Cette solution pouvait être attendue concernant la demande de question prioritaire de constitutionnalité. La conception traditionnelle du principe constitutionnel d'égalité, selon laquelle l'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient traitées différemment des personnes étant dans une situation différente, trouve une résonance particulière en matière d'accueil des gens du voyage. Concernant le recours en annulation contre la délibération municipale approuvant le PLU, le choix du terrain destiné à recevoir l'aire d'accueil des gens du voyage est discutable, notamment au regard de la présence d'eau potable et de la sécurisation de la route. La preuve insuffisante apportée par les requérants, selon la Cour, permet de justifier la présente décision.

1. – Le rejet justifié de la demande de question prioritaire de constitutionnalité

7

Sur la question prioritaire de constitutionnalité de la loi du 5 juillet 2000, la Cour s'appuie sur le principe constitutionnel d'égalité pour affirmer « *qu'il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat cette question de constitutionnalité qui ne présente pas un caractère sérieux* ».

⁸ L'utilisation de cette procédure *quelques semaines après son entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2010*, par les requérants semblait judicieuse. *Les conditions de recevabilité étaient ici remplies*, notamment la question a été soulevée dans un mémoire distinct et motivé portant la mention « *question prioritaire de constitutionnalité* » (Décret du 16 février 2010 susvisé. - CJA, art. R. 771-3). En outre, *un tel moyen peut être soulevé pour la première fois en appel (Ordonnance n° 058-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, art. 23-1. - CJA, art. R. 771-11)*.

⁹ *S'agissant du fond de la procédure, la question prioritaire de constitutionnalité est transmise au Conseil d'Etat à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement de circonstances, et qu'elle présente un caractère sérieux (Ordonnance du 7 novembre 1958 préc., art. 23-2). Dans cette affaire, la commune de Saint-Marcellin, qui compte plus de 5 000 habitants, est tenue par l'article 2-I de la loi du 5 juillet 2000, de mettre en œuvre le schéma départemental d'accueil des gens du voyage de 2002 lui imposant de réaliser une ou plusieurs aires totalisant une capacité d'accueil de 25 places. C'est pour l'application de ce schéma que le PLU a prévu une zone Ngv précisément destinée à recevoir une aire d'accueil des gens du voyage. Les dispositions contestées de la loi du 5 juillet 2000 sont donc bien applicables au litige. La deuxième condition est également réunie, la loi du 5 juillet 2000 n'ayant pas été déférée au Conseil constitutionnel. Quant au caractère sérieux de la question posée, il prête davantage à discussion.*

¹⁰ Les requérants demandaient si certaines dispositions de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil des gens du voyage (art. 1-I et II, 2-I et II et 3-I qui posent le principe et définissent les modalités d'accueil, par les communes, des gens du voyage), étaient bien conformes aux articles 1, 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et à l'article 2 de la Constitution dont les dispositions déclinent le principe d'égalité des citoyens notamment devant les charges publiques. Plus précisément, ils soutenaient que le régime particulier à la charge de la collectivité pour les gens du voyage constituait un régime discriminatoire pour une fraction de la population. Ils mettaient également en avant l'attribution d'avantages financiers anormaux au détriment de la collectivité par une prise en charge totale non justifiée, alors que la loi prévoit un dispositif d'hébergement ordinaire de caravanes (C. urba, art. L. 443-1).

¹¹ Il est donc question de l'application du principe constitutionnel d'égalité. Ce principe général d'égalité devant la loi se décompose notamment en égalité devant les charges publiques (CE, ass., 7 fév. 1958, Syndicat des propriétaires des forêts de chênes-lièges en

Algérie, *Rec. CE*, p. 74) et égalité entre les usagers des services publics (CE, ass., 25 juin 1948, Société du journal l'Aurore, *Rec. CE*, p. 289). Seul ce second fondement est retenu par les juges d'appel. En principe, la conception classique de l'égalité devant le service public implique que tous les individus placés dans une même situation soient traités de manière identique. Les préférences sont exclues mais non les différences fondées sur des critères objectifs. S'agissant des *gens du voyage*, l'expression renvoie certes à une « *réalité mal connue* » (S. Durousseau, Logement décent et mixité sociale : le cas d'une population spécifique, les gens du voyage, *AJDI*, 2003, p. 171), et à « *une catégorie hétérogène de populations* » (P. Quilichini, Attributions des collectivités locales en matière de logement, *Répertoire de droit immobilier*, Dalloz, 2007-2, § 533 et s.), mais ces personnes correspondent à une catégorie juridique déterminée. Contrairement à ce que soutenaient les requérants, la catégorie « *gens du voyage* » est définie à l'article 1-I de la loi du 5 juillet 2000 comme celle « *dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* ». Ce mode particulier d'habitat mobile induit un ensemble de pratiques et de besoins spécifiques différents de ceux de la population sédentaire, même lorsque celle-ci pratique pour son loisir le camping occasionnel. Nomades et sédentaires sont donc dans une situation objectivement différente, nécessitant chacune des mesures particulières. C'est à juste titre que la Cour affirma que « *le principe d'égalité régissant le fonctionnement des services publics ne fait pas obstacle à ce que soient traitées différemment des personnes se trouvant dans une situation différente* » et rejeta la demande de question prioritaire de constitutionnalité pour défaut de motif sérieux.

¹² La Cour administrative d'appel de Lyon en vint alors à l'analyse des moyens de la requête concernant le recours pour excès de pouvoir.

2. – Le rejet contestable de l'erreur manifeste d'appréciation

¹³ La demande portait sur la délimitation au PLU d'une zone Ngv, correspondant à l'institution d'un emplacement réservé n° 012, visant à créer un secteur d'accueil des gens du voyage. Lors de l'analyse de l'illégalité de l'acte administratif, le juge écarte les moyens insusceptibles de fonder une annulation. Dans la présente affaire, il en fut ainsi du moyen relatif à l'insuffisance du dossier de déclaration d'utilité publique. Le rapporteur public notait qu'il s'agissait d'une décision différente de celle attaquée dans le présent litige. La Cour parlait « *de l'application d'une législation distincte* » pour estimer que ce moyen inutile à la solution du litige d'excès de pouvoir était « *inopérant* ».

14

Concernant les moyens de légalité externe, les requérants ont invoqué le moyen tiré de ce que les personnes concernées par la consultation préalable à l'approbation du PLU n'avaient pas répondu, et que la chambre d'agriculture avait émis un avis défavorable. Ce moyen fut déclaré inopérant par la Cour administrative d'appel de Lyon, ce qui avait déjà été le cas lors de son premier arrêt du 18 décembre 2008 concernant le présent litige, car il n'entachait pas la légalité de la délibération litigieuse. Concernant la légalité interne, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation quant à la délimitation de la zone Ngv destinée à recevoir une aire d'accueil des gens du voyage a été avancé. C'est sur ce point que porte le cœur du litige.

15

Il faut rappeler que l'élaboration du PLU fait appel à une logique d'orientation des conditions d'occupation du sol et de l'espace adaptée aux exigences locales, et donne lieu à un ensemble de possibilités d'intervention dont la pertinence est laissée à l'appréciation des auteurs du PLU (C. urba, art. L. 123-1). Par conséquent, les appréciations portées par les auteurs des PLU ne peuvent être discutées au contentieux, sauf si elles sont entachées « *d'une erreur manifeste ou fondées sur des faits matériellement inexacts* » (CE, 30 déc. 1998, n° 158873, Cne Saint-Jean-de-Sixt. - CE, 8 oct. 2008, n° 0293469, B., JCP A, n° 044, 27 oct. 2008, act. 900). L'erreur manifeste d'appréciation constituait donc pour les requérants le seul moyen de légalité externe recevable.

16

Le problème posé par la délimitation de ce PLU était la prise en compte des besoins en habitats des gens du voyage. Sur ce point, les communes figurant sur un schéma départemental arrêté par le préfet ont l'obligation légale de mettre à disposition des gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles des aires d'accueil aménagées et entretenues (Loi du 5 juillet 2000, préc., art. 1 et 2). Cette obligation est intégrée dans les documents d'urbanisme (S. Durousseau, Aires d'accueil et documents d'urbanisme, préc. - E. Aubin, Commentaire de la loi n° 02000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, préc. - E. Aubin, L'accueil et l'habitat des gens du voyage, préc.), en l'espèce dans le PLU de la commune de Saint-Marcellin.

17

Parmi les diverses options offertes aux communes pour satisfaire à leur obligation, celles-ci peuvent « *fixer des emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts* » (C. urba., art. L. 123-1, 8°). Ce classement fut utilisé par la commune de Saint-Marcellin qui avait réservé un emplacement n° 012, au sein de la zone Ngv, afin de constituer le secteur d'accueil des gens du voyage. Le juge administratif considère généralement que « *les terrains d'accueil pour nomades constituent un équipement d'intérêt général* » (CE, 25 mars 1988, n° 54411, Ville de Lille c. Comité de quartier rue de Bavai, rue de l'Est et environs,

Rec. CE tables, p. 1094) . Ces aires d'accueil entrent dans l'un des trois objectifs énoncés par le législateur, leur création est juridiquement fondée. La commune avait donc rempli quantitativement son obligation légale d'accueil des gens du voyage ; mais, sur le plan qualitatif, le résultat était beaucoup moins sûr.

18

En effet, les contestations des requérants portèrent sur le bien-fondé du choix de cet emplacement réservé. Ils invoquèrent le fait que la création de cette aire d'accueil au sein d'une zone agricole (la zone Ngv se situait elle-même au sein d'une zone agricole) était de nature à compromettre l'exercice de l'activité agricole sur le secteur. La Cour exerça une appréciation *in concreto* en se référant à la superficie de la zone Ngv, ainsi que sa localisation, pour rejeter cet argument. En effet, le juge apprécie généralement la compatibilité de l'implantation d'une aire d'accueil des gens du voyage avec la vocation de la zone (P. Soler-Couteaux, *Le contrôle de la cohérence interne d'un PLU. A propos de la constitution d'une trame verte d'agglomération*, *RDI*, 2009, p. 338). Des auteurs vont également dans ce sens. Ils considèrent qu'au niveau du règlement du PLU, les aires d'accueil peuvent être localisées dans les zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU), voire dans des limites strictes (respect de l'environnement, prévention des risques...) dans les zones naturelles (N) ou agricoles et forestières (A) (S. Durousseau, *Aires d'accueil et documents d'urbanisme*, préc. - pour un avis en sens contraire, G. Godfrin, *Pas de gens du voyage en zone agricole*, *Construction - Urbanisme*, n° 01, janv. 2001, comm. 15). La délimitation d'une aire d'accueil est donc en principe possible au sein d'une zone naturelle.

19

Toutefois, pour apprécier l'erreur manifeste d'appréciation, le juge administratif s'en remet à toutes sortes d'information, notamment l'avis formulé par le commissaire-enquêteur lors de l'enquête publique (CE, 2 déc. 1992, n° 0124045, P. - pour une allusion au rapport d'étude d'un bureau de recherches géologiques et minières, à propos de l'instabilité des terrains, CE, 25 nov. 1994, n° 0126642, M.) . En l'occurrence, le rapport du commissaire-enquêteur insistait sur le fait que cette aire d'accueil était prévue en plein secteur agricole, ce qui avait induit l'avis défavorable de la chambre d'agriculture, et qu'aucun dispositif d'assainissement n'était prévu à la date de la délibération approuvant le PLU. En outre, ce rapport analysait une desserte dangereuse pour les véhicules et les piétons, notamment les enfants se rendant à l'école. Enfin, deux lettres du maire de la commune voisine de Saint-Vérand, qui assure la desserte en eau de ce secteur de la commune de Saint-Marcellin, indiquaient que ladite commune ne pouvait pas desservir en plus cette aire d'accueil pour les gens du voyage. Ces deux lettres qui n'intervinrent que devant les premiers juges d'appel ont participé largement à l'ouverture d'une instruction des conclusions dirigées contre la délibération du Conseil municipal de Saint-Marcellin approuvant le PLU. Les juges d'appel

conclurent le 18 décembre 2000 à l'existence de « *plusieurs éléments tendant à démontrer que le classement de la parcelle AC 194 en zone à urbaniser est entaché d'erreur manifeste d'appréciation* ». Les différents points soulevés dans le rapport du commissaire enquêteur existaient dès le début du procès, la situation n'était différente en appel que du seul fait de ces deux lettres.

20

Or en 2010, la Cour administrative d'appel rejeta de manière catégorique l'argumentation des requérants relative à l'erreur manifeste d'appréciation affectant le classement d'une partie de leur terrain en zone Ngv destinée à recevoir une aire d'accueil des gens du voyage. Certes le juge de l'excès de pouvoir vérifie la légalité de l'acte administratif contesté en se plaçant à la date de la signature de cet acte (CE, 22 juill. 1949, Sté automobiles B., *Rec. CE*, p. 368. - CE, ass., 1er févr. 1985, Assoc. chrétienne "Les Témoins de Jéhovah de France", *Rec. CE*, p. 22) . Mais s'il est concevable comme l'énonçait la Cour, que l'aire d'accueil ne soit pas « *tant par sa superficie que sa localisation de nature à compromettre l'exercice de l'activité agricole* », l'ensemble des arguments litigieux fut tout de même laissé en suspens. La commune, en défense, produisit « *une étude technique et un devis* », et soutenait que « *le site est raccordable aux réseaux d'eau et d'assainissement* ».

21

Néanmoins, la Cour aurait pu tenir compte de l'avis du rapporteur public qui mettait en avant le fait que ce document qui correspondait à « *la note de présentation de l'aménagement de l'aire d'accueil des gens du voyage ne trait[ait] ni de l'eau potable ni de la sécurisation de la route en particulier vers l'école* ». Le rapport du commissaire-enquêteur constituait également un élément important du dossier en ce sens. La Cour disposait donc de divers éléments susceptibles de justifier une erreur manifeste d'appréciation quant à la localisation de l'aire d'accueil. Néanmoins, elle se plaça au jour de la délibération litigieuse et se fonda sur l'absence de preuves suffisantes du demandeur pour entériner l'approbation du PLU. Sur la base d'un raisonnement juridique cohérent, l'arrêt apparaît opportunément bienveillant à l'égard du projet de la commune. Suite à la loi du 5 juillet 2000 qui avait pour objet de renforcer l'effectivité de l'obligation d'accueil des communes et mettre fin au « *mythe de Sisyphe* » (E. Aubin, *L'accueil et l'habitat des gens du voyage*, préc.), le juge n'apparaît pas prêt à entraver cette démarche quand bien même l'aire d'accueil prévue serait dépourvue d'eau, d'un système d'assainissement et sujette à des problèmes de sécurité (de desserte) des véhicules et des piétons. »

22

La solution retenue impose de s'interroger sur les conditions de réalisation des aires d'accueil des gens du voyage par les pouvoirs publics dans le cadre du droit de l'urbanisme. Les aires d'accueil constituent depuis la loi du 5 juillet 2000, l'habitat des gens du voyage. A ce titre, elles doivent satisfaire à l'objectif à valeur

constitutionnelle permettant à « *toute personne d'obtenir un logement décent* » (Cons. constit., 19 janvier 1995, DC n° 094-359 DC, Loi relative à la diversité de l'habitat. - Dans le sens de l'application de cet objectif à valeur constitutionnelle aux aires d'accueil des gens du voyage, v. par ex. E. Aubin, Commentaire de la loi n° 02000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, préc. - B. Drobenko, Urbanisation et accueil des gens du voyage, *AJDI*, 1998, p. 707). Les communes n'ont donc pas seulement l'obligation de réaliser des aires d'accueil, elles doivent également garantir leur caractère décent. Cette dernière exigence est renforcée par l'objectif à valeur constitutionnelle, mais résulte également des exigences quantitatives et qualitatives contenues dans les circulaires du 16 décembre 1986 relative au stationnement des gens du voyage (circulaire du ministère de l'Intérieur 86-370, non publiée), du 16 octobre 1991 relative aux conditions de stationnement des gens du voyage (circulaire interministérielle n° 091-55) et du 16 mars 1992 relative au schéma départemental d'accueil des gens du voyage (circulaire interministérielle, JO 3 avr. 1992, p. 4994) .

23

La Cour administrative d'appel de Lyon aurait donc pu soulever d'office le moyen d'ordre public (CE, 29 janv. 1958, *Rec. CE*, p. 47, s'il est de nature à influencer sur l'appréciation de la légalité de la décision attaquée. - CE, 14 nov. 1980, Min. travail et participation c/ Union dptale synd. CFDT Tarn, *Rec. CE*, p. 422, dès lors que ce moyen apparaît déterminant pour la solution du litige, tout au moins si le moyen ressort clairement des pièces du dossier soumis au juge) tiré de la méconnaissance du champ d'application de la loi qui s'entend de toutes les normes juridiques que le juge de la légalité est tenu de prendre en compte, dont la Constitution. Les juges d'appel avaient donc, à leur portée, l'argument de la méconnaissance d'un objectif à valeur constitutionnelle, celui du droit au logement décent. Néanmoins, cet objectif n'est pas considéré comme une liberté fondamentale applicable directement à un litige ; il est plutôt un programme, une "feuille de route" qui s'adresse, en priorité, au législateur et au gouvernement (TA Versailles, 31 mai 1996, M. c/ Préfet Val-d'Oise, *RJS* 7/1996, n° 0865. - CE, ord., 3 mai 2002, n° 0245697, Assoc. réinsertion sociale limousin) . Par conséquent, son invocation par la Cour n'aurait pu être opposable aux parties, dont la commune, et n'aurait pas permis d'annuler l'acte administratif litigieux.

24

En revanche, la présente décision n'est pas dénuée de conséquences vis-à-vis d'une exigence de logement décent applicable aux aires d'accueil des gens du voyage. Des sanctions envisageables pourraient intervenir dans le futur par la mise en œuvre de la responsabilité de la commune à l'égard des gens du voyage pour les aires d'accueil ne comportent pas les aménagements nécessaires répondant aux « *normes de salubrité et de sécurité* ». En outre, le maire ne pourra

probablement pas interdire le stationnement des nomades sur le reste du territoire communal (ce qui est en principe permis par l'article 9-I de la loi du 5 juillet 2000 lorsque la commune a rempli son obligation d'accueil), sauf à engager la responsabilité de la commune (CAA Nancy, 4 déc. 2003, n° 98NC02526, Commune de Verdun, AJDA, 2004, p. 82, note P. Rouselle) . Il est donc nécessaire d'apprécier la portée de la présente décision au regard des exigences sociales dont s'enrichit le droit de l'urbanisme, notamment une exigence d'adaptation de ce droit au titre de l'accueil des gens du voyage.