

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N°1705793

COMMUNE DE SAINT-MAUR-DES-FOSSES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Vaiter-Romain
Rapporteure

Le tribunal administratif de Melun

(2ème chambre)

Mme Champenois
Rapporteure publique

Audience du 20 décembre 2018
Lecture du 10 janvier 2019

C+
68-04-04-02

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique enregistrés le 18 juillet 2017 et le 2 mars 2018, la commune de Saint-Maur des Fossés, représentée par Me Landot, demande, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet du Val-de-Marne et du président du conseil départemental du Val-de-Marne du 24 janvier 2017 portant approbation du schéma départemental d'accueil des gens du voyage du Val-de-Marne, ainsi que la décision du préfet du Val-de-Marne du 31 mai 2017 et la décision implicite du président du conseil départemental du Val-de-Marne rejetant les recours gracieux de la commune de Saint-Maur-des-Fossés du 23 mars 2017 tendant au retrait dudit arrêté ;

2°) de condamner l'Etat et le département du Val-de-Marne à lui verser la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué est entaché d'incompétence en ce que le président du conseil départemental du Val-de-Marne n'était plus compétent pour approuver le schéma ;
- le schéma départemental d'accueil des gens du voyage approuvé par l'arrêté du 24 janvier 2017 est irrégulier en ce que son contenu est lacunaire : il ne précise aucune zone géographique d'implantation des aires d'accueil, ne contient aucune donnée spécifique en matière d'exercice d'activités économiques, ne contient également aucun diagnostic portant sur l'accès aux soins des gens du voyage, ne tient pas compte de l'existence de sites inscrits ou classés sur le territoire des communes concernées et ne comporte pas l'annexe recensant les

autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 443-3 du code de l'urbanisme ; il a ainsi été élaboré sur la base d'une évaluation lacunaire ;

- l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur de droit en ce que le schéma retient un mode d'accueil qui n'est pas prévu par la loi du 5 juillet 2000 dans sa version applicable ;

- cet arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en ce que l'évaluation préalable des besoins et de l'offre existante ne couvre pas l'ensemble du territoire.

Par un mémoire en défense enregistré le 4 octobre 2017, le préfet du Val-de-Marne, conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par une note en délibéré, enregistrée le 13 décembre 2018 et qui a été communiquée, le préfet du Val-de-Marne conclut à nouveau au rejet de la requête et, à titre subsidiaire, à ce que l'annulation totale ou partielle de l'arrêté du 24 janvier 2017 soit différée au plus tard à la date à laquelle la métropole du grand Paris se verra transférer la compétence relative à la « création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs » et, au plus tôt, au 31 décembre 2019.

Par une note en délibéré, enregistrée le 19 décembre 2018 et qui n'a pas été communiquée, le département du Val-de-Marne conclut, en tout état de cause, au rejet des conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 24 janvier 2017 en ce qui concerne l'aire de grand passage située à Valenton et, à titre subsidiaire, à ce que l'annulation prenne effet en ce qui concerne cette aire de grand passage à une date ultérieure pour ne pas remettre en cause son aménagement.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Vaiter-Romain, conseillère,
- les conclusions de Mme Champenois, rapporteure publique,
- et les observations de Me Ambraisse, représentant la commune de Saint-Maur-des-Fossés, de Mme D..., représentant le préfet du Val-de-Marne, et de M. E..., représentant le département du Val-de-Marne.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 24 janvier 2017, le préfet du Val-de-Marne et le président du département du Val-de-Marne ont approuvé le schéma départemental d'accueil des gens du voyage du Val-de-Marne. Par deux recours gracieux du 23 mars 2017, reçus le lendemain par leurs destinataires, la commune de Saint-Maur-des-Fossés a demandé le retrait de cet arrêté. Le préfet du Val-de-Marne a rejeté ce recours gracieux par une décision du 31 mai 2017 et le silence

gardé pendant deux mois par le président du conseil départemental du Val-de-Marne a fait naître une décision implicite de rejet. La commune demande l'annulation de ces décisions, ainsi que de l'arrêté du 24 janvier 2017.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, dans sa version applicable au litige : « I. - *Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles. II. - Dans chaque département, 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, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques, un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées. Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Il précise la destination des aires permanentes d'accueil et leur capacité. Il définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent. Le schéma départemental détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels et définit les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements. Une annexe au schéma départemental recense les autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 443-3 du code de l'urbanisme. Elle recense également les terrains devant être mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs, notamment dans le cadre d'emplois saisonniers. (...) ».*

3. En premier lieu, aux termes du III de l'article 1^{er} de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000, dans sa version applicable au litige : « *Le schéma départemental est élaboré par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil départemental. Après avis du conseil municipal des communes concernées et de la commission consultative prévue au IV, il est approuvé conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil départemental dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Passé ce délai, il est approuvé par le représentant de l'Etat dans le département. Il fait l'objet d'une publication. Le schéma départemental est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication.* ». En instaurant ce délai de dix-huit mois au-delà duquel le représentant de l'Etat dans le département peut approuver seul le schéma départemental d'accueil des gens du voyage, ces dispositions ne visent pas à empêcher son approbation conjointe par le préfet et le président du conseil départemental à l'expiration de ce délai, mais seulement à permettre son approbation en dépit du silence ou d'un désaccord du président du conseil départemental. Ainsi, l'arrêté du 24 janvier 2017 attaqué n'est pas entaché d'incompétence en tant qu'il a été pris conjointement par le préfet du Val-de-Marne et le président du conseil départemental du Val-de-Marne.

4. En deuxième lieu, aux termes du II de l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000 précitée : « (...) *Une annexe au schéma départemental recense les autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 443-3 du code de l'urbanisme. Elle recense également les terrains devant être mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs, notamment dans le cadre d'emplois saisonniers* ». S'il ressort des pièces du dossier que l'arrêté contesté ne contient pas l'annexe prévue par les dispositions précitées, le préfet fait valoir sans être contredit sur ce point qu'il n'existe pas d'autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 443-3 du code de l'urbanisme, ni de terrains mis à disposition des gens du voyage par leurs employeurs. Ainsi, en

ne comportant pas ladite annexe ou ne mentionnant pas expressément l'absence de telles autorisations ou mises à disposition, le schéma n'est pas entaché d'illégalité.

5. En troisième lieu, si le schéma querellé prévoit un mode d'accueil non prescrit par l'article 1^{er} du 5 juillet 2000 dans sa version applicable à la date de la décision attaquée, anticipant sur l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 27 janvier 2017 qui modifie précisément sur ce point l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000, à savoir l'habitat locatif semi-collectif, il ressort des termes du schéma que ce mode d'accueil ne constitue qu'une simple faculté afin de répondre au besoin spécifique de sédentarisation « dans un cadre élargi qui dépasse celui du schéma ». Le moyen tiré de l'erreur de droit en ce que le schéma contient un mode d'accueil non prévu par la loi du 5 juillet 2000 doit donc être écarté.

6. En quatrième lieu, l'absence de prise en compte des zones non constructibles dans le schéma querellé s'explique par les termes mêmes du schéma qui indique que la demande de prise en compte des zones non constructibles soumises à des contraintes urbanistiques ou environnementales n'a pas été retenue pour le calcul de la densité, au motif que les terrains non constructibles à la date de son élaboration peuvent connaître des évolutions dans un avenir plus ou moins proche et ne constituent donc pas une base stable pour la réalisation d'un schéma qui s'inscrit dans une certaine durée. Un tel parti pris n'étant pas directement contraire à la loi, le moyen doit être écarté.

7. En cinquième lieu, aux termes du II de l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000 précitée : « *Dans chaque département, 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, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques, un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées. (...)* ».

8. Il ressort des pièces du dossier qu'afin de procéder à l'évaluation préalable prescrite par la loi, le préfet et le président du conseil départemental ont missionné un cabinet extérieur, que celui-ci a notamment envoyé des questionnaires aux 47 communes du département, que 38 ont répondu, que les données de 12 communes ou intercommunalités, par le biais d'entretiens en présence d'élus et de techniciens, ont été recueillies, et qu'il a également été procédé à un ensemble d'entretiens auprès des gens du voyage, des services du conseil départemental et de l'Etat et de trois associations assurant la domiciliation des gens du voyage. Les circonstances que seules 38 communes aient répondu et que tous les services techniques des communes concernées n'aient pas été sollicités ne sont pas à elles seules de nature à entacher d'insuffisance l'évaluation préalable basée sur l'étude de ce cabinet. En revanche, cette étude ne comporte aucune donnée quantitative précise concernant l'accueil des enfants comme leur scolarisation, l'accès aux soins et l'activité économique et si elle comporte sur ces différents points une analyse qualitative des besoins reposant sur les déclarations et perceptions des acteurs institutionnels et des associations, elle reste très générale et relativement sommaire. Les caractéristiques propres au groupe social des gens du voyage et la circonstance que le département du Val-de-Marne, fortement urbanisé, dispose d'un maillage assez serré en termes d'accès à l'école, aux soins et aux activités économiques, ne peuvent justifier ces insuffisances de l'évaluation préalable des besoins et de l'offre dans ces domaines. Dès lors, le schéma départemental ne peut être regardé comme ayant été précédé de l'évaluation préalable prévue par les dispositions précitées du II de l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000.

9. En dernier lieu, aux termes du II de l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000 : « *Dans chaque département, 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, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques, un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées. (...)* » et aux termes du I de l'article 2 de la même loi : « *I. - Les communes figurant au schéma départemental en application des dispositions des II et III de l'article 1er sont tenues, dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en oeuvre. Elles le font en mettant à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues. Elles peuvent également transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en oeuvre les dispositions du schéma départemental ou contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil dans le cadre de conventions intercommunales.* ».

10. Si ces dispositions prévoient que toute commune sur le territoire de laquelle le schéma départemental d'accueil des gens du voyage a prévu la réalisation d'une aire permanente d'accueil doit participer à la mise en œuvre de ce schéma, elles n'excluent pas que cette participation soit prise en charge par un établissement public de coopération intercommunale dans le cas où la compétence dans ce domaine lui a été transférée. Dans ce cas, l'établissement public de coopération intercommunale, compétent en lieu et place des communes qui en sont membres pour déterminer le terrain d'implantation de cette aire d'accueil, peut retenir un terrain situé sur le territoire d'une autre commune membre que celle figurant au schéma départemental, à la condition, toutefois, que cette commune soit incluse dans le secteur géographique d'implantation prévu par le schéma départemental.

11. Il ressort des pièces du dossier que, si le schéma prévoit des objectifs de création de 113 places (3 à 4 aires) sur le territoire de l'établissement public territorial (EPT) 10 (Paris Est Marne et Bois), 68 places (2 aires) sur le territoire de l'EPT 11 (Grand Paris Sud Est Avenir) et 102 places (3 aires) sur le territoire de l'EPT 12 (Grand Orly Seine Bièvre), il ne précise pas les communes sur lesquelles les aires permanentes d'accueil devraient être implantées. Or, en vertu des dispositions législatives précitées, le préfet et le président du conseil départemental ne peuvent se borner à identifier les secteurs géographiques d'implantation des aires dédiées à l'accueil des gens voyage sans préciser les communes sur lesquelles elles seront réalisées. La faculté ouverte aux établissements publics de coopération intercommunale de modifier ou d'adapter le choix du terrain d'implantation desdites aires au stade de la mise en œuvre du schéma ne saurait justifier qu'au stade de son élaboration, le préfet et le président du conseil départemental renoncent à exercer la compétence qui leur est dévolue par la loi. Par suite, le schéma est entaché d'une erreur de droit tirée de l'absence de précision de l'implantation des aires permanentes d'accueil des gens du voyage.

12. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Saint-Maur-des-Fossés est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du préfet du Val-de-Marne et du président du conseil départemental du Val-de-Marne du 24 janvier 2017 portant approbation du schéma départemental d'accueil des gens du voyage du Val-de-Marne, ensemble la décision du préfet du Val-de-Marne du 31 mai 2017 et la décision implicite du président du conseil départemental du Val-de-Marne rejetant ses recours gracieux.

Sur les conséquences de l'illégalité de l'arrêté attaqué :

13. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur, que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation, ou, lorsqu'il a décidé de surseoir à statuer sur cette question, dans sa décision relative aux effets de cette annulation, que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de sa décision prononçant l'annulation contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

14. Les dispositions du 3.2.2. du schéma départemental approuvé par l'arrêté du préfet du Val-de-Marne et du président du conseil départemental du Val-de-Marne du 24 janvier 2017 et de sa fiche action n°4 prévoient, du fait de l'existence d'un passage en période estivale d'environ 200 caravanes en moyenne annuelle, le principe de la création d'une aire de grand passage dans le Val-de-Marne et la réalisation d'un projet à cet effet sur un terrain appartenant à l'Etat, situé sur la commune de Valenton, qui fera l'objet d'une étude technique et sera soumis à la consultation des communes et établissements publics territoriaux concernés. Le préfet du Val-de-Marne fait valoir sans être contredit que le conseil départemental a réalisé en 2017 les travaux d'aménagement de cette aire sur le territoire de la commune de Valenton, avec l'appui notamment d'une subvention de l'Etat, qu'elle a ouverte à l'été 2018 et que des réservations ont d'ores et déjà effectuées pour le printemps et l'été 2019.

15. Il résulte de ce qui précède qu'eu égard à l'intérêt qui s'attache au maintien de l'ouverture de cette aire et à son utilisation régulière au cours de l'année 2019, l'annulation rétroactive de l'arrêté du 24 janvier 2017 attaqué en ce qui concerne les dispositions du 3.2.2. du schéma départemental et de sa fiche action n°4 relatives à la création de cette aire de grand passage, qui sont divisibles du reste des autres dispositions du schéma, aurait, dans les circonstances de l'espèce, des conséquences manifestement excessives. Il n'y a donc lieu de prononcer l'annulation de cet arrêté en tant qu'il approuve ces dispositions, ensemble et en ce qui les concerne seulement les décisions rejetant les recours gracieux formés contre ledit arrêté, qu'à compter du 1^{er} janvier 2020 sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur le fondement de ces dispositions.

16. En revanche, eu égard, d'une part, aux conséquences susceptibles de résulter de l'annulation des autres dispositions du schéma départemental approuvées par l'arrêté du 24 janvier 2017 attaqué et, d'autre part, à la nature des illégalités constatées ci-dessus, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de limiter les effets de l'annulation de ces dispositions.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à verser à la commune de Saint-Maur-des-Fossés en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur leur fondement, l'arrêté du préfet du Val-de-Marne et du président du conseil départemental du Val-de-Marne du 24 janvier 2017 portant approbation du schéma départemental d'accueil des gens du voyage du Val-de-Marne, en tant qu'il approuve les dispositions du 3.2.2. du schéma départemental et sa fiche action n°4, ensemble la décision du préfet du Val-de-Marne du 31 mai 2017 et la décision implicite du président du conseil départemental du Val-de-Marne rejetant les recours gracieux de la commune de Saint-Maur-des-Fossés en ce qui concerne ces dispositions, sont annulés à compter du 1^{er} janvier 2020.

Article 2 : L'arrêté du préfet du Val-de-Marne et du président du conseil départemental du Val-de-Marne du 24 janvier 2017 portant approbation du schéma départemental d'accueil des gens du voyage du Val-de-Marne, en tant qu'il approuve les autres dispositions du schéma départemental, ensemble la décision du préfet du Val-de-Marne du 31 mai 2017 et la décision implicite du président du conseil départemental du Val-de-Marne rejetant les recours gracieux de la commune de Saint-Maur-des-Fossés en ce qui concerne ces dispositions, sont annulés.

Article 3 : L'Etat versera la somme de 1 500 euros à la commune de Saint-Maur-des-Fossés en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.