

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN**

N° 2105609

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION NATIONALE DES GENS DU
VOYAGE CITOYENS**

Mme [REDACTED] épouse [REDACTED]

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Melun

M. Dumas
Rapporteur

(2^{ème} chambre)

M. Allègre
Rapporteur public

Audience du 6 juin 2024
Décision du 27 juin 2024

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 14 juin 2021 et le 14 mars 2022, l'association nationale des gens du voyage citoyens (ANGVC) et Mme [REDACTED] épouse [REDACTED] représentées par Me Bensadoun, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 15 avril 2021 par laquelle le président de la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne a rejeté la demande d'abrogation de l'article III B, de l'article IV, de l'annexe IV, de l'article VI et de l'annexe 1 du règlement intérieur des aires d'accueil des gens du voyage, adopté le 17 décembre 2020 ;

2°) d'enjoindre au président de la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne de procéder à la révision de ce règlement intérieur dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la décision en litige est entachée d'un défaut de motivation ;
- l'article III B du règlement intérieur des aires d'accueil des gens du voyage, en ce qu'il prévoit une coupure d'eau et d'électricité en cas de non-paiement ou de retard de paiement, méconnaît l'article 10 du préambule de la Constitution de 1946, l'article 25 de la Déclaration

universelle des droits de l'homme de 1948, la loi n°90-449 du 31 mai 1990 dite "Besson", l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, l'article L. 210-1 du code de l'environnement, de l'article L.121-1 du code de l'énergie, l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles et les droits fondamentaux à un logement décent et à la santé, sans être justifiée par un motif d'ordre public ;

- l'article IV de ce règlement intérieur, en ce qu'il prévoit une coupure d'eau et d'électricité en cas de procédure d'expulsion pour non-respect du règlement intérieur, méconnaît les articles précités L. 210-1 du code de l'environnement, L. 121-1 du code de l'énergie, l'article 10 du préambule à la Constitution de 1946 et la loi n°90-449 du 31 mai 1990 dite "Besson" ;

- l'annexe n°4 de ce règlement intérieur, en ce qu'elle prévoit une facturation de 30 euros pour déplacement du technicien d'astreinte en cas de coupure d'eau ou d'électricité en cas de non-paiement est disproportionnée et est illégale par exception d'illégalité de la coupure d'eau ou d'électricité ;

- l'article VI et l'annexe n°1 de ce règlement intérieur, en ce qu'ils prévoient une indemnité compensatoire pour occupation sans droit ni titre de 10 euros par jour et par emplacement, sont disproportionnés et méconnaissent tant l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 15 février et le 17 novembre 2022, la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne conclut au rejet de la requête.

La communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne soutient que:

- les conclusions déposées par Mme [REDACTED] sont irrecevables, faute d'intérêt à agir ;
- les moyens soulevés à l'appui de la requête ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 21 novembre 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 6 décembre 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Déclaration universelle des droits de l'homme ;
- la Constitution du 4 octobre 1958 ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;
- la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes ;
- 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 ;
- 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 M. Dumas,
- les conclusions de M. Allègre, rapporteur public,
- et les observations de M. Bonnichon, représentant la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier du 26 mars 2021, l'association nationale des gens du voyage citoyens (ANGVC) et Mme [REDACTED] membre de la communauté des gens du voyage, ont saisi la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne afin qu'elle procède à l'abrogation de plusieurs articles du règlement intérieur des aires d'accueil des gens du voyage, adopté le 17 décembre 2020. Par une décision du 15 avril 2021, le président de cette communauté d'agglomération a rejeté leur demande. L'ANGVC et Mme [REDACTED] demandent au tribunal d'annuler cette décision.

Sur la fin de non-recevoir soulevée en défense:

2. Il ressort des pièces du dossier que Mme [REDACTED] est membre de la communauté des gens de voyage, vit dans une caravane de façon permanente et a vocation à utiliser les aires d'accueil d'Emerainville, Noisiel, Lognes, Pontault-Combault et Roissy-en-Brie. Ainsi, l'intéressée justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation du règlement de ces aires. Par suite, la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir de Mme [REDACTED] ne peut être accueillie.

Sur les conclusions à fin d'annulation:

3. Aux termes de l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration : « Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. / Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande (...) ; ». S'il résulte de ces dispositions que le silence gardé sur une demande de communication des motifs d'une décision implicite de rejet est susceptible d'entacher cette décision d'illégalité, c'est à la condition toutefois qu'elle soit intervenue dans un cas où une décision expresse aurait dû être motivée.

4. Le règlement intérieur de l'aire de stationnement pour l'accueil des gens du voyage, approuvé par délibération du conseil de la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne, présente un caractère réglementaire. Le refus de le modifier présente le même caractère et, en conséquence, n'avait pas à être motivé en application des articles L. 211-2 et L. 211-3 du code des relations entre le public et l'administration. Le moyen tiré du défaut de motivation de la décision attaquée ne peut par suite qu'être écarté.

En ce qui concerne l'article III B du règlement intérieur des aires d'accueil des gens du voyage:

5. D'une part, aux termes de l'article 1^{er} du décret du 26 décembre 2019 : "*Les aires permanentes d'accueil et les terrains familiaux locatifs ont vocation à accueillir les personnes mentionnées au I de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 susvisée (...)*". Aux termes de l'article 7 de ce même décret : "*La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale établit un règlement intérieur de l'aire qui régit les relations entre le gestionnaire et les occupants. Il précise notamment les conditions de séjour, les règles de vie en collectivité, ainsi que les droits et obligations réciproques des occupants et du gestionnaire. / Ce règlement intérieur est établi conformément au modèle type figurant en annexe. Il est affiché sur l'aire et un exemplaire est remis à chaque nouvel arrivant par voie dématérialisée ou par papier sur sa demande. (...)*". Enfin, aux termes du modèle type de règlement intérieur d'une aire permanente d'accueil annexé à ce même décret : "*(...) B. - Paiement des fluides : / L'alimentation en eau et en électricité ne se fait qu'à partir des équipements prévus à cet effet. En cas de panne ou de difficultés, l'usager est tenu de prévenir le gestionnaire. / Chaque occupant règle sa consommation d'eau et d'électricité auprès du gestionnaire selon les modalités en vigueur sur l'aire et les tarifs suivants : / - [...] €/kWh ; / - [...] €/m3 d'eau. / Si l'aire est équipée d'un système de télégestion et de prépaiement des consommations de fluides, le règlement d'avance est obligatoire. L'occupant doit veiller à créditer son compte individualisé en fonction de sa consommation afin de pouvoir bénéficier de l'eau et de l'électricité sans risque de coupure (...)*".

6. D'autre part, aux termes de l'article III B du règlement intérieur des aires d'accueil des gens du voyage : "*L'alimentation en eau et en électricité ne se fait qu'à partir des équipements prévus à cet effet. En cas de panne ou de difficultés, l'usager est tenu de prévenir le Gestionnaire. / L'aire étant équipée d'un système de télégestion, l'occupant doit veiller à créditer son compte individualisé en fonction de sa consommation afin de pouvoir bénéficier de l'eau et de l'électricité sans risque de coupure (...)*".

7. Il résulte des dispositions précitées du décret du 26 décembre 2019 que, s'agissant du paiement des fluides, celui-ci autorise le règlement intérieur de l'aire d'accueil à prévoir, dans l'hypothèse où celle-ci serait dotée d'un système de télégestion et de prépaiement, d'une part, que le règlement d'avance est obligatoire et, d'autre part, que l'occupant doit veiller à créditer son compte individualisé en fonction de sa consommation afin de pouvoir bénéficier de l'eau et de l'électricité sans risque de coupure. Toutefois, ces dispositions, qui ont pour objet, d'une part, de préciser que le mode de paiement des fluides par les occupants de l'aire sera effectué par avance et, d'autre part, de prévenir les coupures de fluides, n'ont ni pour objet, ni pour effet, d'autoriser le gestionnaire de l'aire d'accueil à couper l'eau et l'électricité à ses occupants à titre coercitif en cas d'impayés. Compte tenu de ces éléments, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'article III B du règlement intérieur des aires d'accueil des gens du voyage, qui se borne à répéter les dispositions de l'annexe au décret du 26 décembre 2019, prévoirait une coupure d'eau et d'électricité en cas de non-paiement ou de retard de paiement. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que cet article III B méconnaîtrait l'article 10 du préambule de la Constitution de 1946, l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la loi n°90-449 du 31 mai 1990 dite "Besson", l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, l'article L. 210-1 du code de l'environnement, l'article L.121-1 du code de l'énergie, et l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles et les droits fondamentaux à un logement décent et à la santé, sans être justifié par un motif d'ordre public, doit être écarté.

En ce qui concerne l'article IV du règlement intérieur des aires d'accueil des gens du voyage :

8. Aux termes de 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: " *I. - 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. / Ce mode d'habitat est pris en compte par les politiques et les dispositifs d'urbanisme, d'habitat et de logement adoptés par l'Etat et par les collectivités territoriales (...)*".

9. Aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'environnement : « (...) *Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous. (...)* » Aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'énergie : « (...) *Matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique.* » Aux termes de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles : « *Du 1er novembre de chaque année au 31 mars de l'année suivante, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, y compris par résiliation de contrat, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz aux personnes ou familles. Les fournisseurs d'électricité peuvent néanmoins procéder à une réduction de puissance, sauf pour les consommateurs mentionnés à l'article L. 124-1 du code de l'énergie. Un décret définit les modalités d'application du présent alinéa. Ces dispositions s'appliquent aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau tout au long de l'année* ».

10. Aux termes de l'article IV du règlement intérieur des aires d'accueil des gens du voyage : "(...) *En cas de manquement à ce règlement ou en cas de trouble grave à l'ordre public, le Gestionnaire peut oralement ou par écrit, s'il le juge nécessaire, mettre en demeure l'occupant de s'y conformer. / Si cette mise en demeure n'est pas été suivie d'effet, le gestionnaire peut résilier la convention d'occupation temporaire. / En cas de non-exécution de la mise en demeure de quitter le terrain, la Communauté d'Agglomération pourra initier une procédure judiciaire d'expulsion. / En conséquence, les compteurs d'eau et d'électricité seront coupés et une astreinte forfaitaire journalière sera demandée à l'occupant concerné, dont le montant est stipulé en annexe (...)*"

11. Il ressort de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, visée ci-dessus, que le législateur, en interdisant les coupures d'eau, quelle que soit la situation des personnes, pendant l'année entière, a entendu s'assurer qu'aucune personne en situation de précarité ne puisse être privée d'eau. Cette interdiction, en garantissant l'accès à l'eau qui répond à un besoin essentiel de la personne, poursuit l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent. Les mêmes principes ont conduit le législateur à interdire, pendant la trêve hivernale, les coupures d'électricité et de gaz. Il est constant que les gens du voyage résident dans leurs caravanes, qui doivent être regardées comme leur résidence principale au sens de l'article L. 115-3 précité du code de l'action sociale et des familles. La disposition des règlements intérieurs qui autorise le gestionnaire de l'aire d'accueil à couper à l'utilisateur, à défaut de crédit sur son compte, toute l'année, l'eau, ou, pendant la période hivernale, l'électricité méconnaît, dès lors, l'objectif à valeur constitutionnelle d'assurer à tous un logement décent. Par suite,

l'association nationale des gens du voyage citoyens et Mme [REDACTED] sont fondées à soutenir que la disposition du règlement intérieur autorisant le gestionnaire à couper l'accès aux fluides des usagers de l'aire de stationnement est illégale, en tant d'une part qu'elle autorise les coupures d'eau, et en tant d'autre part qu'elle autorise les coupures d'électricité entre le 1^{er} novembre de chaque année et le 31 mars de l'année suivante, alors même que la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne indique qu'elle ne procède pas, en cas d'impayés, à la coupure des fluides.

En ce qui concerne l'annexe n°4 de ce règlement intérieur :

12. Il résulte de ce qui précède que les dispositions du règlement intérieur des aires d'accueil des gens du voyage sont illégales en tant, d'une part, qu'elles prévoient des coupures d'eau, et en tant, d'autre part, qu'elles autorisent des coupures d'électricité entre le 1^{er} novembre de chaque année et le 31 mars de l'année suivante. Par suite, l'ANGVC et Mme [REDACTED] sont fondées à soutenir que les dispositions de l'annexe n°4 de ce règlement, en tant qu'elles prévoient une facturation de 30 euros en cas de "déplacement abusif de l'astreinte technique" suite à une coupure des fluides, sont illégales par voie d'exception d'illégalité partielle de l'article IV du règlement intérieur, et dans cette mesure seulement.

En ce qui concerne l'article VI du règlement intérieur et l'annexe n°1 :

13. Aux termes de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique (...) ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous* ». Aux termes de l'article L. 2125-1 de ce code : « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique (...) donne lieu au paiement d'une redevance (...)* ». L'article L. 2125-3 du même code dispose : « *La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* ». Aux termes de l'article L. 2125-5 du même code : « *En cas de retard dans le paiement des redevances dues pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, les sommes restant dues sont majorées d'intérêts moratoires au taux légal* ».

14. Une personne publique est fondée à réclamer à l'occupant sans titre de son domaine public, au titre de la période d'occupation irrégulière, une indemnité compensant les revenus qu'elle aurait pu percevoir d'un occupant régulier pendant cette période. A cette fin, elle doit rechercher le montant des redevances qui auraient été appliquées si l'occupant avait été placé dans une situation régulière, soit par référence à un tarif existant, lequel doit tenir compte des avantages de toute nature procurés par l'occupation du domaine public, soit, à défaut de tarif applicable, par référence au revenu, tenant compte des mêmes avantages, qu'aurait pu produire l'occupation régulière de la partie concernée du domaine public communal".

15. Il ressort de l'article VI du règlement intérieur que le droit d'emplacement forfaitaire et journalier est de 4,20 euros.

16. La communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne n'établit pas que la majoration de 238 %, serait justifiée par les frais engagés, tels, notamment, les frais de commissaire de justice, pour procéder à l'expulsion d'un occupant sans titre du domaine public. Par suite, cette indemnité n'a pas été déterminée dans les conditions énoncées au point 14 et présente, pour ce motif, un caractère illégal. C'est, dès lors, à tort que le président de la

communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne a refusé d'abroger dans cette mesure les dispositions de l'article VI et de l'annexe 1 du règlement.

17. Il résulte de tout ce qui précède que la décision du 15 avril 2021 par laquelle le président de la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne a rejeté la demande d'abrogation de l'article IV, de l'annexe IV, de l'article VI et de l'annexe 1 du règlement intérieur des aires d'accueil des gens du voyage, adopté le 17 décembre 2020, doit être annulée.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte:

18. Le présent jugement implique nécessairement, eu égard aux motifs d'annulation retenus, que la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne abroge les dispositions de l'article IV du règlement intérieur des aires d'accueil des gens du voyage, adopté le 17 décembre 2020, en tant qu'elles autorisent les coupures d'eau toute l'année et les coupures d'électricité entre le 1^{er} novembre de chaque année et le 31 mars de l'année suivante, les dispositions de l'annexe IV de ce règlement intérieur, en ce qu'elles prévoient une facturation de 30 euros pour déplacement du technicien d'astreinte en cas de coupure d'eau ou d'électricité en cas de non-paiement, ainsi que l'article VI de ce règlement intérieur et l'annexe 1, en ce qu'ils prévoient une indemnité compensatoire pour occupation sans droit ni titre de 10 euros par jour et par emplacement, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement, et sans qu'il soit besoin, à ce stade, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

19. Il y a lieu dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne une somme totale de 1 500 euros au titre des frais exposés par les requérantes et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 15 avril 2021, par laquelle le président de la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne a rejeté la demande d'abrogation de l'article IV, de l'annexe IV, de l'article VI et de l'annexe 1 du règlement intérieur des aires d'accueil des gens du voyage, adopté le 17 décembre 2020, est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne d'abroger les dispositions de l'article IV du règlement intérieur des aires d'accueil des gens du voyage, adopté le 17 décembre 2020, en tant qu'elles autorisent les coupures d'eau toute l'année et les coupures d'électricité entre le 1^{er} novembre de chaque année et le 31 mars de l'année suivante, les dispositions de l'annexe IV de ce règlement intérieur, en ce qu'elles prévoient une facturation de 30 euros pour déplacement du technicien d'astreinte en cas de coupure d'eau ou d'électricité en cas de non-paiement, ainsi que l'article VI de ce règlement intérieur et l'annexe 1, en ce qu'ils prévoient une indemnité compensatoire pour occupation sans droit ni titre de 10 euros par jour et par emplacement, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne versera à l'association nationale des gens du voyage citoyens et à Mme ██████ épouse ██████ une somme totale de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association nationale des gens du voyage citoyens et Mme [REDACTED] [REDACTED] épouse [REDACTED] et à la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne.

Délibéré après l'audience du 6 juin 2024, à laquelle siégeaient :

M. Lalande, président,
M. Dumas, premier conseiller,
M. Pradalié, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 juin 2024.

Le rapporteur,

Le président,

Signé : M. DUMAS

Signé : D. LALANDE

La greffière,

Signé : C. BOURGAULT

La République mande et ordonne au préfet de Seine-et-Marne en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,