DOCTORAT BRETAGNE LOIRE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

Université Bretagne Sud

THESE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITE BRETAGNE SUD

ECOLE DOCTORALE N° 599
Droit et Science politique
Spécialité : *Droit Public*

Par
Alice COLLIN

GENS DU VOYAGE ET DROIT DE L'URBANISME

Contribution à l'étude d'un habitat en marge
des règles d'occupation et d'utilisation des sols

Thèse présentée et soutenue à Vannes le 10 février 2023
Unité de recherche : Lab-Lex (EA 7480)
Thèse N° 652

Rapporteurs avant soutenance :

Elodie SAILLANT	Professeur à l'Université Caen Normandie
Serge SLAMA	Professeur à l'Université Grenoble Alpes

Composition du Jury :

Elodie SAILLANT	Professeur à l'Université Caen Normandie
Serge SLAMA	Professeur à l'Université Grenoble Alpes
Véronique INSERGUET-BRISSET	Maître de conférences HDR à l'Université Rennes 1
Mickaël LAVAINE	Maître de conférences à l'Université de Brest

Dir. de thèse : Eric PECHILLON	Professeur à l'Université Bretagne Sud
Co-dir. de thèse : Béatrice THOMAS-TUAL	Maître de conférences H.D.R. à l'Université de Brest

Université Bretagne Sud – Faculté D.S.E.G.

THESE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR

Discipline : Droit public

Présentée et soutenue publiquement par

Alice COLLIN

Le 10 février 2023

Titre :

GENS DU VOYAGE ET DROIT DE L'URBANISME

Contribution à l'étude d'un habitat en marge des règles d'occupation et d'utilisation des sols

Directeurs de thèse :

M. le professeur **Éric PECHILLON** et Mme **Béatrice THOMAS-TUAL**

Membres du Jury :

Elodie SAILLANT, Professeur à l'Université de Caen Normandie (rapporteur)

Serge SLAMA, Professeur à l'Université de Grenoble Alpes (rapporteur)

Véronique INSERGUET-BRISSET, Maître de conférences HDR à l'Université de Rennes1

Mickaël LAVAINE, Maître de conférences à l'Université de Brest

L'université Bretagne Sud n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions devront être considérées comme propres à leurs auteurs.

Aux nuits paisibles de ma fille,

Je remercie mes directeurs de thèse, M. le professeur E. PECHILLON et Mme B. THOMAS-TUAL pour m'avoir donné l'opportunité de traiter ce sujet et pour leur accompagnement dans ce travail.

Je remercie les différents interlocuteurs qui ont accepté de partager avec moi leur point de vue, leurs ressources, mais également de confronter certains arguments afin de m'aider à avancer dans mes travaux, parmi lesquels : M. W. ACKER, M. F. GODLEWSKI, Mme M. LE NAN, la Médiathèque Matéo Maximoff, Me J.-F. VIC, Mme S. SALLES, M. J. WEINHARD.

Je remercie l'ensemble des personnes qui ont courageusement accepté de m'aider dans la relecture de ce travail : Amaury, Augustin, Marie, Maxime, Nina et Salomé.

Je remercie avec une égale sincérité les membres de mon Comité de suivi individuel pour leur écoute et leur précieux soutien, M. M. LAVAINE et M. le professeur M. SEJEAN.

Je remercie chaleureusement l'ensemble des doctorants, Anjéla, Augustin, Chloé, Houssein, Isa, Jeanne, Nikolaz, Quang, et Salomé pour leur amitié indéfectible et les bons moments partagés dans l'adversité.

Je remercie enfin mes proches pour leur patience, leur compréhension et leur amour.

Principales abréviations

A.J.	Actualité juridique
A.J.C.T.	Actualité juridique – Collectivités territoriales
A.J.D.A.	Actualité juridique - Droit administratif
A.J.D.I.	Actualité juridique – Droit immobilier
A.L.U.R. (loi)	Pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
Ass.	Assemblée
B.D.J.U.	Bulletin de jurisprudence du droit de l'urbanisme
C.A.	Cour d'appel
C.A.A.	Cour administrative d'appel
C.C.H.	Code de la construction et de l'habitation
C. Const.	Conseil constitutionnel
C.E.	Conseil d'État
C.G.C.T.	Code général des collectivités territoriales
Chron.	Chronique
C.N.R.T.L.	Centre national de ressources textuelles et lexicales
Coll.	Collection
Concl.	Conclusions
Cons.	Considérant
C.O.N.S.U.E.L.	Comité national pour la sécurité des usagers de l'électricité
Cour E.D.H.	Cour européenne des droits de l'homme
Convention E.D.H.	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
C.R.D.F.	Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux
C.S.C.E.	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
C.S.P.	Code de la santé publique
C. Urb.	Code de l'urbanisme
D.	Recueil Dalloz
D.A.U.H.	Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
Dir.	Sous la direction de
Dr. Soc.	Revue de droit social
F.N.A.S.A.T.-gens du voyage	Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage
F.R.A.	Fundamental Rights Agency - Agence européenne des droits fondamentaux
Gaz. Pal	Gazette du palais
GADLF	Grands arrêts du droit des libertés fondamentales
G.D.D.A.B	Grandes décisions du droit administratif des biens
G.D.C.C.	Grandes décisions du Conseil constitutionnel
G.R.I.D.A.U.H.	Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
H.A.L.D.E.	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
H.L.L.	Habitations légères de loisir
J.C.P.A.	Juris-classeur périodique (Semaine juridique) – Edition administration et collectivités locales
J.O.R.F.	Journal officiel de la République Française

J.O.A.N.	Journal officiel de l'Assemblée Nationale
J.O. Sénat	Journal officiel du Sénat
L.C.A.P. (loi)	Liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine
Lebon	Recueil Lebon
Lebon T.	Tables du recueil Lebon
L.G.D.J.	Librairie générale de droit et de jurisprudence
Obs.	Observations
O.F.P.R.A.	Office français de protection des réfugiés et des apatrides
O.N.U.	Organisation des nations unies
p.	Page
P.D.A.L.H.P.D.	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
P.D.H.	Plan départemental de l'habitat
P.L.H.	Programme local de l'habitat
P.L.U.	Plan local d'urbanisme
P.P.R.	Plan de prévention des risques
P.T.A.C.	Poids total autorisé en charge
P.U.F.	Presses universitaires de France
R.A.	Revue administrative
R.D.H.	Revue des droits de l'homme
R.D.I.	Revue de droit immobilier
R.D.L.F.	Revue des droits et libertés fondamentaux
R.D.P.	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
R.D.S.S.	Revue de droit sanitaire et social
Rép. Min.	Réponse ministérielle
R.I.E.J.	Revue interdisciplinaire d'études juridiques
R.F.D.A.	Revue française de droit administratif
R.J.C	Recueil de jurisprudence constitutionnelle
R.J.E.	Revue juridique de l'environnement
R.J.E.P.	Revue juridique de l'économie publique
R.N.U.	Règlement national d'urbanisme
R.S.C.	Revue de science criminelle et de droit pénal comparé
R.T.D. civ.	Revue trimestrielle de droit civil
R.T.D.H.	Revue trimestrielle des droits de l'homme
R.U.E.	Revue de l'Union européenne
S.	Recueil Sirey
s.	Suivant(s)
S.A.R.L.	Société à responsabilité limitée
S.Co.T.	Schéma de cohérence territoriale
Spéc.	Spécialement
S.R.U. (loi)	Solidarité et renouvellement urbains
S.S.R.	Sous-sections réunies
S.T.E.C.A.L.	Secteur de taille et de capacité d'accueil limités
t.	Tome
T.A.	Tribunal administratif
T. confl.	Tribunal des conflits
V.	Voir
Vol.	Volume

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE – LE DROIT DE L'URBANISME ET LES GENS DU VOYAGE : UNE APPREHENSION LIMITEE PAR L'APPLICATION D'UN DROIT SPECIFIQUE

Titre I - Les justifications à l'application d'un droit spécifique

Chapitre I – La spécificité de la notion de résidence mobile des gens du voyage

Chapitre II – La spécificité du régime applicable aux résidences mobiles des gens du voyage

Titre II – Une appréhension en marge du droit de l'urbanisme

Chapitre I – La mobilisation du droit de l'urbanisme pour penser l'habitat des gens du voyage

Chapitre II – Le défaut d'appropriation de l'habitat des gens du voyage dans les règles d'urbanisme

SECONDE PARTIE – LA RECONNAISSANCE DE L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE : UNE INVITATION AU PERFECTIONNEMENT DU DROIT DE L'URBANISME

Titre I – La nécessité de penser les besoins liés à l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme

Chapitre I – Les potentialités de l'objectif de satisfaction des besoins de l'ensemble des modes d'habitat

Chapitre II – La mise à l'épreuve du droit de l'urbanisme par les droits et libertés fondamentaux

Titre II – Les perspectives de la reconnaissance de l'habitat mobile en droit de l'urbanisme

Chapitre I – Les possibilités d'évolution des règles applicables à l'habitat mobile en droit de l'urbanisme

Chapitre II – Une actualisation du droit de l'urbanisme liée à la prise en considération de pratiques individuelles

INTRODUCTION

1 - Dans un rapport intitulé *« Gens du voyage » : lever les entraves aux droits*, le Défenseur des droits fait état de différentes difficultés que les individus appartenant à cette catégorie d'administrés prétendent rencontrer. Parmi elles, plusieurs revendications sont en prise directe avec la réglementation d'urbanisme telles que celles portant sur des refus de délivrance d'autorisation d'urbanisme ou de raccordement aux réseaux, des classements de parcelles en zones inconstructibles malgré leur contiguïté avec des zones constructibles, ou encore l'impossibilité de stationner une résidence mobile pour une durée supérieure à trois mois[1]. L'ensemble de ces prétentions questionne l'application du droit de l'urbanisme à l'habitat en résidence mobile qui caractérise ces individus. La réponse à cette interrogation est d'autant plus nécessaire que la prise en compte de différents modes d'habitat est évoquée en ouverture du code de l'urbanisme, au sein des objectifs généraux selon lesquels la réglementation doit chercher à « *prévoir des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat* […] »[2]. Bien qu'il existe des travaux s'intéressant précisément au droit applicable aux

[1] 2021, Défenseur des droits, *« Gens du voyage » : lever les entraves aux droits*, p.8.
[2] C. urb., article L. 101-2, 3°.

gens du voyage[3], on ne trouve à ce jour aucune étude d'envergure actualisée sur la question de son articulation avec le droit de l'urbanisme[4].

§1. Définition des termes et délimitation du sujet

2 - Les gens du voyage sont définis à l'article 1er alinéa 1er de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 (A). Le fait que le droit applicable aux résidences mobiles des gens du voyage trouve aujourd'hui un écho en droit de l'urbanisme est le fruit d'une construction historique qui démontre la complexité du lien entre ces deux domaines (B).

A. Les gens du voyage définis dans la loi n°2000-641 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

3 - Les renvois à la loi du 5 juillet 2000 dans le code de l'urbanisme. Le droit de l'urbanisme appréhende l'habitat des gens du voyage au prisme de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ci-après dénommée BESSON II. Il procède en effet à plusieurs

[3] On peut citer des ouvrages de recherche collective qui témoignent de la richesse de ce sujet : en premier lieu, l'ouvrage réalisé sous la direction du professeur B. DOBRENKO sur le thème *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage* publié en 2004 (DOBRENKO B. (dir.), *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, P.U.L.I.M., 2004). En second lieu, celui sous la direction du professeur M.-J. REDOR : *Roms, Tsiganes et Gens du voyage* de 2013, (REDOR M.-J., *Roms, Tsiganes et Gens du voyage*, Actes du colloque organisé par le Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit de l'Université de Caen les 24 et 25 novembre 2011, Mare et Martin, 2013). Enfin, en 2005, le professeur E. AUBIN a également publié un ouvrage consacré aux relations (conflictuelles) entre l'échelon communal et les gens du voyage AUBIN E., *La commune et les gens du voyage*, Berger-Levrault, 2ème édition, 2005. Les règles de droit qui y sont analysées ne sont toutefois pour la plupart plus en vigueur (par exemple, modification de la procédure d'évacuation par la loi pour la sécurité intérieure en 2007 et abrogation de la loi du 3 janvier 1969 par la loi égalité et citoyenneté en 2017). En dehors de ces travaux, plusieurs contributions doctrinales ponctuelles existent, sur lesquelles notre propos s'appuiera notamment.

[4] Déjà en 2004, le professeur E. AUBIN estimait qu'aucune *« étude systématique sur l'application aux Tsiganes d'un droit visant à encadrer puis à maîtriser leur mobilité »* n'avait été réalisée contrairement à d'autres champs disciplinaires, en particulier l'histoire et la sociologie (AUBIN E., *La commune et les gens du voyage*, Berger-Levrault, 2ème édition, 2005). On peut citer chronologiquement parmi les travaux des auteurs de référence ceux de F. DE VAUX DE FOLETIER (v. *Mille ans d'histoire des Tsiganes*, Fayard, 1970 ; *Les bohémiens en France au XIXème siècle*, Broché, 1981 ; *Le monde des Tsiganes*, Broché, 1983 ; *Les Tsiganes dans l'ancienne France*, Broché, 1961 ; enfin ses contributions à la revue *Études Tsiganes* dont il a participé à la fondation) ; et ceux du sociologue J.-P. LIEGEOIS qui s'intéresse particulièrement à l'action du Conseil de l'Europe en matière de protection des Roms et gens du voyage (v. *Roms et Tsiganes*, Broché, 2019). V. aussi pour la sociologie : BIDET J.-M., *Les gens du voyage, locaux ou cosmopolites ? La gestion publique du nomadisme en France*, ENS Cachan, 2009 ; pour la géographie : HUMEAU J.-B., *Les Tsiganes : de l'assignation au droit d'habiter*, L'Harmattan, 1995.

renvois à cette loi, notamment dès lors qu'il est question de créer des conditions de stationnement pour ces derniers. Dans le code de l'urbanisme, on les observe[5] :

- à l'article L.111-4 qui détermine les installations autorisées en dehors des parties urbanisées d'une commune,
- à l'article L. 151-13 qui vise les installations autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées,
- à l'article L. 441 qui soumet au régime de la déclaration préalable ou à permis d'aménager l'aménagement de terrains en vue de l'installation de résidences mobiles de gens du voyage,
- à l'article R. 111-31 qui exclut les résidences mobiles des gens du voyage du champ d'application des règles relatives à l'habitat de loisir[6],
- à l'article R. 421-19 qui soumet à permis d'aménager des opérations d'aménagement de terrains en vue de l'installation de plus de deux de résidences mobiles de gens du voyage,
- enfin, à l'article R. 443-1 qui exclut l'habitat des gens du voyage du champ d'application des règles relatives au camping et à l'hébergement touristique.

4 - La définition des gens du voyage dans la loi BESSON II. L'article 1er alinéa 1er de la loi BESSON II définit les gens du voyage comme les personnes dont « *l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* »[7]. Cette définition fait intervenir deux critères de qualification qui portent tous deux sur un mode d'habitat. En premier lieu, cet habitat est qualifié de « *traditionnel* ». À travers cet adjectif, le législateur se réfère au fait qu'il s'agit d'un habitat permanent lié à la pratique de l'itinérance par une catégorie d'individus. *De facto,* il est question d'un phénomène groupal, collectif. Cela se traduit dans le choix d'une formule indénombrable – les « gens » du voyage. En second lieu, l'habitat est qualifié de mobile à travers la notion de « *résidence mobile* », traduisant en termes juridiques le mode de vie itinérant de ces populations et, plus précisément, le fait que cette itinérance s'exprime par l'utilisation de véhicules terrestres

[5] Cette liste des références à la loi BESSON II dans le code de l'urbanisme est exhaustive.
[6] Plus précisément « *au camping, aménagement des parcs résidentiels de loisirs, implantation des habitations légères de loisirs et installation des résidences mobiles de loisirs et des caravanes* ».
[7] Sont repris ici les éléments de définition de cette catégorie de population de l'article 1er al. 1 de la loi BESSON II dont l'alinéa premier dispose que : « *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* ».

à destination d'habitation. Comme le précise le décret 2019-1478 du 26 décembre 2019[8] : « *les résidences mobiles mentionnées à l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 susvisée sont des véhicules terrestres habitables qui conservent des moyens de mobilité et que le code de la route n'interdit pas de faire circuler.* » Autrefois constitué de roulottes hippotractées, l'habitat des gens du voyage a évolué au gré des progrès techniques. Aujourd'hui, il est principalement composé de caravanes[9], soit de structures posées sur un essieu (simple ou double), qui ont vocation à être tractées par un véhicule terrestre à moteur. Parfois, ces résidences mobiles peuvent prendre la forme de « motor-homes » qui sont, pour le dire trivialement, des sortes de camions aménagés pour l'habitation[10], de caravanes autotractées. Ces deux types de structures sont donc pensées pour la mobilité et, plus particulièrement, pour la circulation sur le domaine public routier : le code de la route les autorise à circuler[11]. Pour le Conseil constitutionnel, le législateur s'est ainsi adressé à « *une différence de situation entre les personnes, quelles que soient leurs origines, dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant et celles qui vivent de manière sédentaire* »[12].

5 - Les groupes socio-culturels visés par la loi BESSON II. La catégorie des gens du voyage est donc, comme le précise le docteur Y. ATTAL-GALY, « *un construit social avant d'être une catégorie juridique »*[13]. Elle s'adresse à plusieurs groupes qui pratiquent l'itinérance de manière traditionnelle. Cela explique la multiplicité des dénominations qui sont employées dans le langage courant tels que « Gitans », « Sintés », « Bohémiens », « Kalo », « Romanichels », etc. Ils se déclinent selon les époques, les régions et les mythes relatifs à l'origine de ces populations. On peut identifier trois groupes principaux en fonction, notamment, du territoire privilégié pour leur installation. Les « Manouches » (ou « Sintés ») sont surtout présents en Europe du Nord (Allemagne, Suède, Nord-Ouest de la France et région parisienne). Les

[8] 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.
[9] L'utilisation du terme est sujette à caution en raison des différentes définitions qui peuvent exister. A ce stade, il n'est pas nécessairement fait référence à la définition restrictive de la caravane de l'article R. 111-47 du code de l'urbanisme qui lui associe l'usage de loisir.
[10] Ce sont des genres de gros « camping-cars ».
[11] La caravane est une structure mobile dont la qualification ainsi que le régime juridique dépendent du Code de la route. Cette structure a en effet vocation à être tractée par un véhicule, ce qui lui confère le caractère de remorque au sens de l'article R. 322-1 du Code de la route qui la soumet à une obligation d'enregistrement et à la délivrance d'une carte grise lorsqu'elle dépasse les 500 kilogrammes de poids total autorisé en charge (P.T.A.C.) Pour ce qui est des « motor-homes », s'agissant de véhicules autotractés, leur régime juridique est similaire à celui des véhicules dont le P.T.A.C. excède 3.5 tonnes.
[12] Cons. const. 9 juillet 2010, n° 2010-13 Q.P.C., *M. Orient O. et autres* ; *A.J.D.A.* 2010, p. 1398 et 2324, note Aubin ; *D.*, 2010, p. 2056, entretien Slama et 2011, p. 109, observations Leborgne ; *Constitutions* 2010, p. 601, observations Le Bot, §6.
[13] ATTAL-GALY Y., *Droits de l'Homme et catégories d'individus,* (thèse), L.G.D.J., 2003, p. 236.

« Gitans » (ou « Kalé ») se retrouvent quant à eux en Espagne et au Portugal. Les « Roms », enfin, se situent en grande partie dans les pays de l'Est de l'Europe. Ce dernier terme est aussi utilisé, sur le plan international, comme une appellation générique de l'ensemble de ces groupes, menant parfois à certaines confusions que nous évoquerons dans des développements spécifiques[14]. Les différentes communautés concernées entretiennent toutes des liens plus ou moins lointains avec des mouvements migratoires au sein des continents européen et asiatique qui surviennent dès le XVème siècle[15], en provenance de l'Inde. Le tsiganologue F. DE VAUX DE FOLETIER opère un détour par la science linguistique pour appuyer le fait que ces peuples sont originaires d'Inde, rappelant que les termes de « Rom » et « Manouche » (ou « Manus »), dérivent du sanscrit. Ces peuples sont réputés pratiquer l'itinérance[16] bien que la genèse de cette culture du voyage soit largement incertaine[17]. En outre, on observe une relative unité linguistique étant donné que le *Romani* est la langue privilégiée de ces communautés[18].

[14] À ce stade, retenons qu'il est parfois utilisé pour désigner génériquement cette catégorie d'individus : par exemple, pour F. DE VAUX DE FOLETIER « *Le Tsigane se désigne lui-même comme Rom* » (DE VAUX DE FOLETIER F., *Mille ans d'histoire des Tsiganes*, Fayard, 1970., p. 13). Mais il existe aussi un sens plus restreint. Les « Roms » *stricto sensu* se distinguent par le fait qu'ils ne vivent pas, pour la plupart, dans des résidences ayant conservé leurs moyens de mobilité. Cette distinction a progressivement fondé une dissociation de certains groupes au sein de la catégorie des Tsiganes jusqu'à fonder aujourd'hui l'exclusion de certains individus de la catégorie administrative des gens du voyage (v. notamment AUBIN E, « Roms : être ou ne pas être gens du voyage ? », *A.J.D.A.*, 2014, P. 1280). En outre, F. VAUX DE FOLETIER relève que les « Roms » ne sont pas aussi occidentalisés que les Manouches, par exemple, arrivés plus tôt sur le territoire européen.

[15] Avant leur installation en Europe, F. DE VAUX DE FOLETIER parle d'une « *préhistoire des Tsiganes* » (DE VAUX DE FOLETIER F., *Mille ans d'histoire des Tsiganes*, Fayard, 1970, p. 9). Une vague migratoire des Tsiganes vers le continent américain est intervenue, en particulier à la suite de l'abolition de l'esclavage de cette catégorie de population par les principautés roumaines à la moitié du XIXème siècle.

[16] Cette itinérance est souvent assimilée, à tort, à une errance perpétuelle : elle est ponctuée par des phases d'installation plus ou moins prolongée, d'où la problématique du stationnement et de la place qui leur est accordée (au sens littéral d'occupation de l'espace). L'itinérance est employée ici comme synonyme de nomadisme qui est un terme plus daté et connoté péjorativement.

[17] La variété des termes utilisés rend compte des hésitations quant aux caractéristiques de ces groupes de voyageurs et entretiennent les mythes les plus divers. Certaines théories leur ont prêté une origine biblique. D'aucuns prétendaient, par exemple, qu'ils descendaient de Caïn ou encore d'Abraham et de Sara. (DE VAUX DE FOLETIER F., *Mille ans d'histoire des Tsiganes*, Fayard, 1970, p. 19 et suivantes). Les références bibliques ont aussi parfois fourni une explication à leur nomadisme : tantôt ils étaient réputés être condamnés à un pèlerinage pour faire pénitence, tantôt ce nomadisme était présenté comme un privilège et une marque de leur lien avec Adam et Eve. Certaines théories ont également prétendu qu'ils étaient les descendants de druides celtes ou encore les Atlantes (pour les théories les plus farfelues). Cette multiplicité des appellations au cours de l'histoire est ainsi le fruit de la variété des perceptions de ces populations par les sédentaires. En outre, les premiers intéressés se complaisent parfois à entretenir une part de mystère qui fait leur particularisme et qui les démarque un peu plus des populations locales. Leur « exotisme » a pu en effet les servir dans leur acceptation par les populations locales en manque de divertissement, en particulier lorsqu'il est associé aux pratiques circassiennes ou aux arts divinatoires. Comme le souligne le sociologue A. REYNIERS, certains voyageurs se désignent parfois eux-mêmes en termes inexacts dans leur relation avec les « Gadjés » (non-gens du voyage). (REYNIERS A., « Tsiganes, Roms, gens du voyage ? Quelques données pour y voir plus clair », *Études Tsiganes*, 2014, n° 52-53, p. 6-13). L'absence de contestation venait aussi peut-être du fait qu'aucune dénomination alternative ne convient tout à fait.

[18] Mais cette langue indo-européenne s'est naturellement déclinée en plusieurs variantes et a considérablement évoluée au cours des siècles à tel point qu'il est aujourd'hui difficile d'identifier une cohérence. Certains auteurs doutent même qu'une telle unité eût existé.

L'ensemble de ces groupes est souvent réuni sous l'appellation de « Tsiganes ». Le terme « Tsigane » vient quant à lui du Grec « Atsinganos », une « *secte hérétique venue d'Asie mineure en Grèce* »[19]. Comme le souligne F. DE VAUX DE FOLETIER, il ne s'agit pas d'un peuple à part entière étant donné la diversité et l'absence d'unité de ces groupes. De même, pour le professeur E. AUBIN, ce terme a l'avantage de désigner sans trop d'inexactitude les différentes cultures attachées traditionnellement au nomadisme[20]. Enfin, d'autres groupes sont souvent assimilés aux Tsiganes malgré l'absence de lien avec ces mouvements migratoires lointains. C'est le cas des « Yéniches » ou des « Travellers ». Ces derniers se sont appropriés le mode de vie itinérant des Tsiganes mais n'en sont pas issus[21]. Ce ne sont pas pour autant des primo-habitants en caravane : il s'agit bien de groupes qui pratiquent un mode de vie itinérant sur plusieurs générations, d'où leur assimilation aux Tsiganes.

6 - Contextualisation de la loi BESSON II. Le droit applicable à des véhicules terrestres s'adresse en principe à la réglementation routière. De manière générale, les dispositions qui réglementent le stationnement[22] de véhicules sont contenues dans le code de la route et sanctionnent, par exemple, ceux d'une durée excessive sur la voie publique[23]. Toutefois,

---

[19] DE VAUX DE FOLETIER F., *Mille ans d'histoire des Tsiganes*, Fayard, 1970, p. 15.

[20] Le terme « *met l'accent sur les caractéristiques permettant d'identifier les groupes de populations ayant en commun une origine démographique, l'usage d'une langue – le Romani -, l'exercice de certaines professions liées à l'itinérance* ». AUBIN E., *La commune et les gens du voyage*, Berger-Levrault, 2ème édition, 2005, p. 14.

[21] Comme le souligne l'ethnologue A. REYNIERS, les Yéniches ont un mode de vie similaire aux Tsiganes mais ne sont aucunement issus, même de manière lointaine, de l'immigration. Ils « *Forment un deuxième groupe, très composite, de familles issues de la société européenne et qui entretiennent parfois de façon très étroite des liens divers avec les Tsiganes. Dans nos régions, la proximité entre les uns et les autres peut être telle qu'il est parfois vain de les distinguer. Notons d'ailleurs la propension d'un grand nombre de Tsiganes et de Voyageurs à se présenter simplement comme « Gitans », affirmant ainsi, non pas leur parenté avec le groupe qui se prénomme de la sorte, mais le souci de se distinguer plus radicalement de tous ceux qui n'appartiennent pas à l'univers des Gens du voyage, de tous ceux qu'ils nomment Gadjé (les « paysans ») dans la langue romani* ». Il est donc inexact de les classer dans la catégorie des Tsiganes mais le rapprochement avec cette catégorie est inéluctable (V. REYNIERS A., « Tsiganes, Roms, gens du voyage ? Quelques données pour y voir plus clair », *Études Tsiganes*, 2014, n° 52-53, p. 6-13). L'adoption de ce mode de vie n'est pas récente : les premières populations Yéniches apparaissent à la fin du XVème siècle en Allemagne. S'agissant des Travellers qui sont principalement présents en Irlande, la problématique est la même : ils ne sont pas, même lointainement, issus de l'immigration, mais ils ont développé un mode de vie apparenté.

[22] Le stationnement est défini à l'article R. 110-2 du code de la route comme « *l'immobilisation d'un véhicule sur la route hors les circonstances caractérisant l'arrêt* ». L'arrêt est quant à lui défini par le même article comme « *l'immobilisation momentanée d'un véhicule sur une route durant le temps nécessaire pour permettre la montée ou la descente de personnes, le chargement ou le déchargement du véhicule, le conducteur restant aux commandes de celui-ci ou à proximité pour pouvoir, le cas échéant, le déplacer* ».

[23] Les dispositions des articles R. 417-1 à R. 417-13 du code de la route formulent différentes règles relatives au lieu, aux conditions et à la durée du stationnement. Par exemple, l'article R. 417-12 dispose que « *Il est interdit de laisser abusivement un véhicule en stationnement sur une route. Est considéré comme abusif le stationnement ininterrompu d'un véhicule en un même point de la voie publique ou de ses dépendances, pendant une durée excédant sept jours ou pendant une durée inférieure mais excédant celle qui est fixée par arrêté de l'autorité investie du pouvoir de police. Tout stationnement abusif est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la deuxième classe* ».

s'agissant des gens du voyage, le stationnement ne se fait pas dans des conditions ordinaires. En effet, celui-ci implique une occupation particulière de l'espace qui dépasse le cadre de droit commun prévu par le code de la route. Le fait que ces véhicules soient à usage d'habitation explique qu'ils n'occupent pas le domaine public dans des conditions identiques aux autres véhicules : non seulement ils consomment une place conséquente en elle-même, pour des durées relativement longues (par rapport à la durée du stationnement pensée dans le code de la route), mais il s'agit aussi de véhicules qui se déplacent pour la plupart en convois car les gens du voyage se meuvent souvent par communautés ou, à tout le moins, en cercles familiaux[24]. Ces conditions particulières de stationnement peuvent être problématiques à différents égards qui dépassent la question du seul respect de la réglementation du stationnement. Elles sont également susceptibles de générer des troubles à l'ordre public général, déclenchant l'utilisation de pouvoirs de police administrative générale par le maire[25]. Dans ces conditions, l'attitude du législateur à l'égard de ceux qu'il a pu également appeler les « nomades » a été ponctuée en quatre temps[26]. En premier lieu, la loi du 16 juillet 1912[27] a mis en place un dispositif de recensement et de fichage de ces administrés en créant les carnets anthropométriques qui permettaient de contrôler leurs déplacements. Cette loi a été abrogée, en second lieu, par la loi du 3 janvier 1969[28] qui a introduit un autre système d'identification par différents titres de circulation (carnets et livrets de circulation) et un régime de rattachement communal. En troisième lieu, l'article 28 de la loi BESSON I[29] s'est intéressé aux conditions de stationnement des gens du voyage en formalisant une obligation d'accueil reposant sur les communes. Cet article s'est inscrit dans le prolongement de la jurisprudence du Conseil d'État *Ville de Lille c. Ackerman*[30]. Dans cet arrêt, le Conseil d'État avait en effet posé des conditions minimales d'accueil en déclarant illégale toute interdiction générale et absolue du stationnement des

[24] Ce qui implique qu'ils stationnent également en groupe.
[25] DARNANVILLE H.-M., « L'occupation du domaine public par les gens du voyage », *L.P.A.*, n°39, 24 février 2000, p. 11. En pratique toutefois, l'existence de procédures spécifiques d'évacuation contenues dans la loi BESSON II exclut l'utilisation du pouvoir de police générale. C.E., 18 décembre 1959, n°3685 et n° 36428, *Société « Les Films Lutétia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, Lebon p. 693 ; S. 1960.94, conclusions Mayras ; A.J. 1960.I.21, chronique Combarnous et Galabert ; D. 1960.171, note Weil ; J.C.P. 1961.II.11898, note Mimin ; R.A. 1960.31, note Juret .
[26] AUBIN E., « L'évolution du droit français applicable aux Tsiganes. Les quatre logiques du législateur républicain », *Études Tsiganes*, n°15, 2000, p. 26.
[27] Loi du 16 juillet 1912, relative l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades. Abrogée par la loi du 3 janvier 1969 citée *infra*.
[28] Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe. Intégralement abrogée par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.
[29] Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.
[30] C.E., 2 décembre 1983, n°13205, *Ville de Lille c. Ackerman*, Lebon, p. 943 ; *D.* 1985, p. 388, note Romi.

résidences mobiles des gens du voyage. Il avait estimé que l'utilisation des pouvoirs de police du maire pour protéger l'ordre public ne saurait mener à « *une interdiction totale de stationnement et de séjour ni aboutir en fait à une impossibilité pour les nomades de stationner pendant le temps minimum qui leur est nécessaire* ». Cette formulation conduit à la mise en place d'un régime particulier visant à créer des conditions de stationnement pour l'habitat des gens du voyage. L'article 28 de la loi BESSON I prolonge cette jurisprudence en renforçant l'obligation d'accueil pour les communes de plus de 5 000 habitants en leur enjoignant de créer des lieux spécifiques pour le stationnement des résidences mobiles des gens du voyage. Les aires permanentes d'accueil des gens du voyage sont ainsi destinées au stationnement de résidences mobiles pour une durée de quelques mois. Les aires de grand passage et de grands rassemblements répondent quant à elles aux besoins de grands groupes qui ont lieu de manière saisonnière. Enfin, en quatrième et dernier lieu, au regard de l'ineffectivité de l'article 28 de la loi BESSON I, le législateur est revenu sur les conditions d'accueil de cette catégorie d'administrés en lui consacrant une loi.

7 - L'objet et le contenu de la loi BESSON II. À travers la loi BESSON II, le législateur s'est donné pour objectif de créer « *un juste équilibre entre des conditions d'accueil satisfaisantes et une sanction effective du stationnement illicite* »[31]. La loi s'ouvre par l'affirmation de l'obligation de « *participer à l'accueil des gens du voyage* ». Cette obligation correspond à la prise en compte et à la création de lieux spécifiques pour l'accueil et l'habitat des gens du voyage[32]. L'obligation d'accueil repose sur les communes et intercommunalités que nous désignerons aussi sous l'expression de bloc communal[33]. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (N.O.T.Re)[34] a érigé la compétence en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil[35] des gens du voyage au rang des

[31] 1996-1997, DELEVOYE J.-P., Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du Suffrage universel et d'administration générale du Sénat, Rapport N° 283 sur *l'accueil des gens du voyage*. Consultable sur le lien : https://www.senat.fr/rap/l96-283/l96-283_mono.html#RTFToC1, p. 17.

[32] Il est question d' « obligation d'accueil » mais cela recouvre aussi l'obligation de créer des lieux pour une installation prolongée. L'obligation d'accueil au sens large ne fait pas uniquement référence à la problématique des stationnements de courte durée mais elle englobe également la question des installations prolongées et donc de l'habitat.

[33] L'article 1er de la loi dispose que « *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* ».

[34] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

[35] La loi égalité et citoyenneté n°2017-86 du 27 janvier 2017 a inclus les terrains familiaux (art. 148) et les aires de grand passage. Nous profitons de cette remarque pour apporter une précision sémantique : lorsqu'il ne sera pas nécessaire de les distinguer, il sera question de « lieux d'accueil », pour désigner l'ensemble des aires et terrains pouvant accueillir le stationnement ou l'installation prolongée de résidences mobiles de gens du voyage.

compétences obligatoires pour les différentes catégories d'intercommunalités[36]. La préférence pour l'échelle intercommunale s'explique à deux égards. D'une part, de manière générale, l'intercommunalité est aujourd'hui privilégiée pour de nombreuses politiques publiques (pour des motifs d'économies d'échelle, de professionnalisation des services, etc.). D'autre part, s'agissant de la question particulière des gens du voyage, le Conseil d'État avait déjà jugé que l'échelon intercommunal devait être préféré en application du principe de subsidiarité. En 1997, il estimait en effet que cet échelon était de nature à « *faciliter l'insertion des nomades dans l'environnement local* »[37]. La localisation de ces lieux est en partie déterminée par le Schéma

[36] Pour les communautés de communes, cette compétence figure à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales ; v. l'article L. 5216-5 pour les communautés d'agglomération, L. 5215-20-1 pour les communautés urbaines et L. 5217-2 pour les métropoles. Elle figure ainsi au titre des dépenses obligatoires (v. l'article L. 5217-12-1 s'agissant des métropoles). Il en va de même pour les collectivités territoriales à statut particulier. Par exemple, pour la métropole du Grand Paris, v. l'article L. 5219-1 qui en fait une compétence de plein droit, ou encore l'article L. 3664-1 qui en fait une dépense obligatoire pour la Métropole de Lyon. Les collectivités d'outre-mer ne sont pas concernées par les dispositions de la loi BESSON II. Les départements d'outre-mer sont en effet réputés ne pas accueillir de gens du voyage. En outre, l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.) prévoit le transfert de compétences de police spéciale au président de l'intercommunalité dans les cas où l'intercommunalité est compétente en matière d'accueil des gens du voyage. Il dispose que : « *Par dérogation à l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, les maires des communes membres de celui-ci transfèrent au président de cet établissement leurs attributions dans ce domaine de compétences* ». (Formulation issue de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales). Cette répartition des compétences a donné lieu à certains doutes quant à l'articulation des pouvoirs entre communes et intercommunalités (s'agissant de la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil, v. C.E., 3ème et 8ème sous-sections réunies 5 juillet 2013, n° 34669, *Communautés de communes de Dinan* ; s'agissant de la mise en œuvre des pouvoirs réglementaires attachés à cette compétence, v. C.A.A. Douai, 28 décembre 2007, n° 06DA01758, *Commune de Pont-de-Metz*, A.J.D.A. 2008, p. 410, conclusions Lepers). La possibilité pour le maire d'une commune membre d'un E.P.C.I. de s'opposer à ce transfert pose toutefois des questions importantes. En effet, cela peut conduire à dissocier la compétence en matière de création, aménagement, entretien et gestion des lieux, d'un part, de celle de la police spéciale relative à l'interdiction du stationnement, d'autre part. Or, dans les cas où l'E.P.C.I. ne remplit pas ses obligations en matière d'accueil, certains maires se trouvaient dépourvus de moyens d'action pour lutter contre le stationnant illicite. La Cour administrative d'appel de Marseille a rappelé que le respect de l'obligation d'accueil était une condition à une telle mise en œuvre. (C.A.A. Marseille, 30 mai 2016, n°15MA02324, *M. G. et autres c. Préfet des Bouches-du-Rhône*, v. également réponse ministérielle à la question écrite n°01479 publiée au journal officiel du Sénat du 31 octobre 2013). Dans ce cas, la présence d'une aire sur le territoire communal ne permettrait pas au maire de la commune concernée de prendre un arrêté interdisant le stationnement en raison de la non-réalisation d'une autre aire sur le territoire intercommunal. Par la suite, la loi relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites (Loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites) est intervenue pour clarifier la répartition des compétences en matière d'accueil des gens du voyage. Cette dernière a en particulier insisté sur la compétence des établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.) en matière d'élaboration et de mise en œuvre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage (S.D.A.H.G.V.) et pour la compétence de création, d'aménagement et de gestion des lieux d'accueil.

[37] C.E., 18 juin 1997, n° 152487, *Association de quartier La Chambrée, L'Oisonnière, La Gemmeriez, La Moricerie*, A.J.D.A. 1998, p. 267, obs. E. Aubin. Cet échelon apparaissait tellement pertinent que le Tribunal administratif d'Amiens avait même estimé que l'intercommunalité était compétente de plein droit, ce qui a par la suite été démenti par la Cour administrative d'appel de Douai. V. C.A.A. Douai, 28 décembre 2007, n°06DA01758, *Commun de Pont-de-Metz*, A.J.D.A., 2008, p. 410 (annule l'ordonnance de référé du T.A. Amiens, 23 octobre 2003, n°03-2140 *Communauté d'agglomération Amiens Métropole c. Commune de Boves*). Il convient de relever que l'opportunité de ce transfert est parois remise en cause par certains acteurs. Par exemple, la sénateur P. HERISSON craignait que cette mutualisation des compétences ne mène à la création d'aires d'une superficie trop

départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage (S.D.A.H.G.V.). C'est au regard des difficultés d'application de cette politique d'accueil que le législateur a entendu préciser et développer les conditions de son application. Les articles 1 à 8 inclus de la loi BESSON II ont tous pour objet d'organiser les conditions matérielles de l'accueil et de l'habitat des gens du voyage. Il est ainsi question du schéma départemental censé répertorier les besoins liés au mode de vie des gens du voyage, de sa mise en œuvre, du financement de la compétence en matière de création, d'aménagement, de gestion et d'entretien des lieux d'accueil. Une seconde série de dispositions comprenant les articles 9, 9-1 et 9-2 constitue le volet policier de cette loi. Elle précise les conditions dans lesquelles il est possible au bloc communal d'interdire le stationnement des résidences mobiles par voie d'arrêté sur l'ensemble du territoire communal et intercommunal, en dehors des lieux prévus à cet effet. Ce volet comprend également une procédure spécifique d'évacuation des résidences mobiles qui stationnent en violation de cet arrêté ainsi que les voies de recours, spécifiques elles aussi, par voie de référé que l'on retrouve à l'article L. 779-1 du code de justice administrative. Enfin, L'article 10 abroge l'article 28 de la loi BESSON I et organise le réexamen des schémas départementaux pris sous son empire. L'article 10-1 est relatif aux commissions consultatives nationales et départementales et l'article 11 prévoit l'adoption de décrets d'application.

8 - En résumé, pour le professeur E. AUBIN[38], la loi BESSON II et l'obligation d'accueil qu'elle instaure reposent en pratique sur cinq « *logiques* » : la réalisation d'un schéma visant à recenser les besoins en terme d'accueil et d'habitat, la prévision du financement des aires[39], le respect de normes techniques afin que les conditions d'accueil et d'habitation soient décentes, l'organisation de la contractualisation de la gestion des aires ainsi que la compénétration avec les politiques de l'urbanisme. Ce dernier aspect fait l'objet de cette recherche.

B. Un mode d'habitat intéressant le droit de l'urbanisme

9 - Une occupation des sols intéressant notamment le droit de l'urbanisme. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'obligation d'accueil, soit de l'organisation du stationnement des

importante favorable à l'apparition de « ghettos ». Rapport de P. HERISSON *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun* publié en juillet 2011, p. 29. Cela peut parallèlement mener à réduire le nombre d'aires d'accueil. V. également AUBIN E., « Le partage des compétences entre les communes et l'intercommunalité en matière d'accueil des gens du voyage », *Lamy Collectivités territoriales*, n°45, 1er avril 2009, p. 2.

[38] AUBIN E., *La commune et les gens du voyage*, Berger-Levrault, 2005, p. 36-35.

[39] Qui, nous le verrons, a évolué depuis 2000.

résidences mobiles des gens du voyage, la loi BESSON II mobilise différentes disciplines juridiques. On trouve en effet des références explicites à la loi du 5 juillet 2000 dans plusieurs textes tels que le code de la construction et de l'habitation[40], le code de l'énergie[41], le code général des collectivités territoriales[42], le code général des impôts[43], le code de justice administrative[44], le code pénal[45], le code de la propriété des personnes publiques[46], ou encore le code de la sécurité sociale[47]. Cependant, en organisant les conditions de stationnement et en abordant la question de l'habitat des gens du voyage, la loi BESSON II traite en réalité des modalités d'occupation et d'utilisation des sols par ces populations. Elle participe donc à la détermination de la réglementation de celles-ci. On comprend alors pourquoi le rapport sénatorial soulignait que l'accueil des gens du voyage devait faire partie des besoins que « *les documents d'urbanisme devront nécessairement prendre en compte* »[48] car la désignation d'un lieu pour le stationnement ou l'installation de résidences mobiles est la première question matérielle que pose leur mode de vie. Le droit de l'urbanisme est en effet le droit de la réglementation et de l'aménagement de l'espace. Sa principale fonction est de « *définir et d'encadrer les possibilités d'utiliser le sol* »[49]. Alors, comme le souligne le professeur B. DOBRENKO, « *les modes de vie des gens du voyage interpellent directement le droit de l'urbanisme qui détermine l'évolution des territoires* »[50].

[40] Article L. 302-7.
[41] Article R. 323-21.
[42] Articles L. 3641-2, L. 2334-2 ou encore R. 2224-25.
[43] Article 279.
[44] Article L. 779-1.
[45] Article 322-4-1.
[46] Article L. 3211-7.
[47] Article L. 851.
[48] 1996-1997, DELEVOYE J.-P., Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du Suffrage universel et d'administration générale du Sénat, Rapport N° 283 sur *l'accueil des gens du voyage*. Consultable sur le lien : https://www.senat.fr/rap/l96-283/l96-283_mono.html#RTFToC1, p. 25.
[49] 1992, Conseil d'État, *Pour un droit de l'urbanisme plus efficace*, La documentation française, p. 29. Cette définition est reprise dans le manuel de JAQUOT H., PRIET F., et MARIE S., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 8ème édition, 2019. V également la définition des professeurs P. SOLER-COUTEAUX et E. CARPENTIER pour qui le droit de l'urbanisme a pour objet de « *formuler des principes et de mettre en place les instruments de nature à permettre l'énoncé d'orientations et, au final, la prescription des règles appelées à régir l'occupation et l'utilisation des sols* ». SOLER-COUTEAUX P. et CARPENTIER É., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 7ème édition, 2019, p. 19, §21. V. aussi le manuel de J.-B. AUBY, H. PERINET-MARQUET et R. NOGUELLOU pour qui le droit de l'urbanisme décrit « *des règles et des institutions dans et parmi lesquelles se traduit l'intervention de la puissance publique dans l'utilisation des sols urbains, dans la compétition pour l'utilisation des espaces urbains* » (AUBY J.-B., PERINET H., NOGUELLOU R., *Droit de l'urbanisme et de la construction*, , L.G.D.J., 11ème édition, 2017, p. 53) ; V. enfin, pour un dernier exemple de définition du droit de l'urbanisme, celle d'I. SAVARIT-BOURGEOIS pour qui « *cette branche du droit public permet aux personnes publiques d'encadrer les possibilités d'utiliser le sol en autorisant ou en interdisant une construction ou une activité en un lieu donné* ». SAVARIT-BOURGEOIS I. *Droit de l'urbanisme*, Lextenso, 1ère édition, 2014, p. 7.
[50] DOBRENKO B., « Du droit de l'urbanisme et de l'habitat des gens du voyage », *in* DOBRENKO B., *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, pp. 73-95.

10 - Un lien accentué par la notion d'*habitat* des gens du voyage. Le lien entre la loi BESSON II et le droit de l'urbanisme s'explique aussi parce que l'obligation d'accueil est envisagée conjointement à la question de l'habitat. La notion d'habitat se distingue de celle de l'accueil car elle dépasse la problématique du stationnement temporaire sur le domaine public routier. En effet, cette notion s'inscrit davantage dans la durée et, surtout, elle fait écho à l'objectif de « *satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat* » énoncée à l'article L. 101-2 3° du code de l'urbanisme. Elle conduit ainsi à envisager le mode de vie des gens du voyage en dehors de la police de la circulation et du stationnement. Comme le relève le professeur B. DOBRENKO, « *il en résulte que, pour le droit de l'urbanisme, il s'agit d'identifier la place des équipements permettant une occupation du sol et de l'espace en caravane, à titre plus ou moins prolongé, ou une implantation davantage pérenne sans être pour autant un bâti construit* »[51]. La dimension urbanistique du droit applicable aux gens du voyage est donc indéniable. Dans la version de la loi adoptée le 5 juillet 2000, le législateur avait d'ailleurs inclus l'obligation d'accueil des gens du voyage dans les prescriptions d'urbanisme et prévoyait à son article 8[52] que « *les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant […] de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général ainsi que la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat, y compris ceux des gens du voyage* ». La référence explicite à l'habitat des gens du voyage a par la suite été supprimée à l'occasion de l'adoption de la loi solidarité et renouvellement urbain (S.R.U.) n°2000-1208 du 13 décembre 2000 qui lui a préféré l'expression de « *l'ensemble des modes d'habitat* ». Puis, le lien entre les politiques d'accueil des gens du voyage et le droit de l'urbanisme a de nouveau été souligné de manière explicite par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté n°2017-86 du 27 janvier 2017. Elle a modifié la loi BESSON II en précisant à son article 1er al. 2 que « *ce mode d'habitat [des gens du voyage] est pris en compte par les politiques et les dispositifs d'urbanisme, d'habitat et de logement adoptés par l'État et par les collectivités locales* ». Pour donner un exemple concret de ce lien, le décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme clarifie le régime d'urbanisme applicable aux résidences mobiles constituant l'habitat permanent des gens

[51] DOBRENKO B., « Du droit de l'urbanisme et de l'habitat des gens du voyage », *in* DOBRENKO B., *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, pp. 73-95.
[52] Modifiant l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme qui contenait les objectifs généraux de la réglementation.

du voyage[53]. Ainsi, comme le souligne le professeur E. AUBIN, la loi BESSON II « *s'efforce de concilier la logique de l'urbanisation avec l'obligation d'accueil des gens du voyage* »[54].

11 - Les enjeux de la prise en compte de l'habitat des gens du voyage dans la réglementation d'urbanisme. Pourtant, même si l'objet de la loi BESSON II résonne avec celui du droit de l'urbanisme, l'accointance entre ces deux corpus n'a pas toujours été de soi. Dans un premier temps, l'obligation d'accueil des gens du voyage proclamée à l'article 28 de la loi BESSON I ne trouvait aucune traduction dans cette discipline juridique. En outre, dans un arrêt du 12 décembre 1997, *Ehrard et autres*, le Conseil d'État relevait que « *si l'obligation qui résulte de ces dispositions doit conduire le maire d'une commune de plus de 5 000 habitants, le cas échéant, en accord avec les maires des communes concernées à prendre les mesures appropriées pour réserver des terrains aménagés destinés aux gens du voyage, de telles dispositions, […] n'ont pas le caractère de dispositions d'une loi d'aménagement et d'urbanisme, au sens de l'article L 111-1-1 du code de l'urbanisme* »[55]. Cette position jurisprudentielle démontre l'influence de la manière dont on conçoit les liens entre la loi BESSON II et le droit de l'urbanisme sur la mise en œuvre de l'obligation d'accueil. Cette dernière se voit considérablement ébréchée lorsqu'elle entretient des liens distants avec la réglementation urbanistique. Ainsi, un décloisonnement entre celle-ci et les dispositions de la loi BESSON II était nécessaire pour garantir le respect par le bloc communal de cette obligation.

12 - On commence alors à percevoir que la question de l'articulation entre ce droit spécifique à une catégorie de population et le droit commun de l'occupation des sols se répercute sur le respect des droits des intéressés. Il interroge la place à accorder à la diversité des modes d'occupation des sols, non seulement dans les dispositifs spécifiques mais aussi sous l'angle de l'application du droit de l'urbanisme. Cette question a d'ailleurs été soulevée devant la Cour européenne des droits de l'Homme (E.D.H.).

[53] Pour une installation dépassant trois mois consécutifs, une déclaration préalable sera nécessaire (en dehors des terrains spécialement aménagés à cet effet tels que les aires d'accueil ou les terrains familiaux locatifs).
[54] Il poursuit : « *en permettant l'aménagement hors espaces urbanisés de terrains en l'absence de P.O.S. [plans d'occupation des sols] et en précisant que l'accueil des gens du voyage correspond à un besoin que les documents d'urbanisme doivent intégrer dans le P.O.S.* ». AUBIN E., « Commentaire de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à accueil et à l'habitat des gens des voyages », *A.J.D.A.*, 2000, p. 822.
[55] C.E.,12 décembre 1997, n°164874, *M. Ehrard et autres*, Lebon p. 488. V. dans le même sens : T.A. Rouen, 28 juillet 1994, n°93-971, *préfet de région Haute-Normandie, Commune de Bois-Guillaume*, D.1996, p. 272.

§2. Intérêt et problématique

13 - La question de la prise en compte des besoins liés au mode d'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme (A) questionne la manière dont cet habitat est appréhendé non plus, seulement, à travers la loi BESSON II, mais aussi sous l'angle de l'application de la réglementation de l'occupation et de l'utilisation des sols. Il apparaît alors qu'une conception à la marge du droit de l'urbanisme peut entraîner une limitation de la prise en compte de ce mode de vie (B).

A. Intérêt : l'enjeu de la prise en compte des besoins liés à l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme

14 - L'habitat des gens du voyage et le contentieux de la Cour E.D.H. Le fait d'étudier le droit applicable aux gens du voyage sous l'angle de ses rapports au droit de l'urbanisme a principalement été motivé par l'apparition d'un contentieux particulièrement significatif de la problématique de l'appréhension juridique du mode d'habitat des gens du voyage. En effet, la Cour E.D.H. a appuyé l'importance d'accorder une attention spécifique aux besoins liés au mode d'habitat de ces derniers, en particulier dans sa décision intéressant directement la France : *Winterstein et autres c. France*[56]. En l'espèce, plusieurs individus qualifiés par les autorités de gens du voyage avaient installé depuis un nombre d'années conséquent des résidences mobiles sur un terrain dont certains étaient propriétaires, d'autres locataires et d'autres encore occupants sans titres. Or, l'installation de ces résidences mobiles s'était faite en violation de la réglementation urbanistique : selon le plan d'occupation des sols (P.O.S.), le terrain classé en zone naturelle n'admettait l'installation de caravanes que sur des terrains aménagés à cet effet ou à condition d'obtenir une autorisation. La commune a toléré ces installations pendant plusieurs années jusqu'à la mise en œuvre d'une procédure d'évacuation ordonnée par le Tribunal de grande instance (T.G.I.). Dans cette affaire[57], les juges européens ont examiné une équation opposant, d'une part, la nécessité de prendre en compte un mode de vie spécifique à une catégorie de population protégé par les droits et libertés

[56] Cour E.D.H., 17 oct. 2013, n° 27013/07, *Winterstein c. France*, *A.J.D.A.* 2014, p. 147, chronique L. Burgorgue-Larsen ; *A.J.D.I.* 2014, p. 500, étude F. Zitouni ; *A.J.C.T.* 2014, p. 165, observations E. Péchillon.
[57] Sur laquelle nous reviendrons, bien sûr, dans les développements.

conventionnellement garantis et, d'autre part, la nécessité d'appliquer la réglementation urbanistique qui fait ressortir des considérations d'ordre public principalement relatives à la protection de l'environnement. La Cour conclut alors au caractère démesuré de la mise en œuvre de la procédure d'évacuation en cause qui se borne à faire respecter les règles fixées par le plan d'occupation des sols (P.O.S.)[58], négligeant ainsi de respecter la vie privée et familiale des intéressés. Cette décision fait alors planer le spectre d'une ineffectivité potentielle des règles d'urbanisme dès lors que le mode de vie et les besoins spécifiques des intéressés qui se sont installés en violation de ces règles n'ont pas été suffisamment pris en compte. Cette affaire est une illustration de la manière dont un défaut de considération des besoins particuliers à une catégorie de population met à l'épreuve les règles d'urbanisme normalement applicables (de droit commun), en mobilisant les droits et libertés fondamentaux conventionnellement garantis. La même problématique se retrouve dans certains contentieux internes dans lesquels la question de la suffisance de la prise en compte des besoins spécifiques de cette catégorie de population par le droit applicable se pose dans des termes comparables. Le juge administratif a en effet été saisi pour savoir si certains documents d'urbanisme (en particulier les P.L.U.) prennent suffisamment en compte les besoins spécifiques des populations concernées[59]. Les dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (E.D.H.) et, plus précisément, celles de son article 8 visant à protéger la vie privée et familiale et le domicile, sont aussi invoquées pour contester la légalité des restrictions à l'implantation de résidences mobiles[60]. Ces affaires soulignent la nécessité d'étudier la relation entre les gens du voyage et le droit de l'urbanisme, notamment à la lumière des droits et libertés fondamentaux car, comme le remarque le professeur J. MORAND-DEVILLIERS, « *Le droit des gens du voyage s'inscrit irrésistiblement parmi les droits fondamentaux* »[61]. La mobilisation du droit de l'urbanisme pour la prise en compte de la spécificité de l'habitat des gens du voyage ne mène pas à une énumération de dispositions ayant une visée logistique et purement matérielle. Les règles d'occupation des sols qui lui sont liées affectent les conditions

[58] « Dans la présente affaire, les juridictions internes ont ordonné l'expulsion des requérants sans avoir analysé la proportionnalité de cette mesure (*Orlić*, précité, § 67 et *Yordanova et autres*, précisté,s § 122) : une fois constatée la non-conformité de leur présence au plan d'occupation des sols, elles ont accordé à cet aspect une importance prépondérante, sans le mettre en balance d'aucune façon avec les arguments invoqués par les requérants. […] »
[59] C.A.A. Douai, 1ère chambre, 24 septembre 2015, n°14DA00495 ; C.A.A. Nantes, 2 avril 2020, n°19NT00775.
[60] C'était par exemple le cas dans C.E.,1ère et 4ème chambres réunies, 9 novembre 2018, n°411010 et C.A.A. Douai, 1ère chambre, 24 septembre 2015, n°14DA00495.
[61] Propos introductifs du colloque DOBRENKO B. (dir), *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, P.U.L.I.M., 2004

de vie d'une population en encadrant notamment le stationnement des résidences mobiles[62]. Cette mise en relation s'adresse directement à la capacité des autorités publiques à garantir le respect des droits et libertés fondamentaux dans l'appréhension de la différence de situation de certains administrés.

15 - La mise en perspective de l'efficacité du recours à des dispositions particulières pour prendre en compte les besoins liés à un mode d'habitat spécifique. Sur le plan interne, la confrontation entre le droit de l'urbanisme et les droits et libertés fondamentaux qui protègent le mode de vie des gens du voyage est limitée par le fait que ce type d'habitat est « *entièrement régi par des dispositions particulières* ». C'est le sens de la décision du Conseil d'État lorsqu'il lui était demandé d'examiner la conventionalité des restrictions apportées au stationnement de caravanes en droit de l'urbanisme[63]. Dans cette décision, cette affirmation tendait à souligner la distinction entre, d'une part, les dispositions applicables aux caravanes à usage de loisir et, d'autre part, celles des gens du voyage à destination d'habitat permanent. On peut toutefois questionner les limites du recours à un régime spécifique comme caution de la prise en compte de l'habitat des gens du voyage au sein du droit de l'urbanisme pour différentes raisons. En premier lieu, la décision *Winterstein et autres c. France* révèle indirectement les limites de la loi BESSON II pour appréhender le mode de vie des gens du voyage. Elle n'a manifestement pas permis aux intéressés de voir les besoins liés à leur habitat suffisamment pris en compte par les autorités, à tel point qu'il en est résulté une atteinte à leur droit au respect de la vie privée et familiale. L'affaire *Winterstein* témoigne des limites potentielles de l'application d'un régime spécifique à une catégorie de population du point de vue de la préservation de leur mode d'habitat. En outre, elle pose la question des contours de cette catégorie administrative dès lors que le stationnement de résidences mobiles s'accompagnait de l'installation de constructions légères telle que des cabanes et des bungalows. Au total, l'adaptation du droit pour une meilleure appréhension de l'habitat des gens du voyage s'est jouée au niveau de l'application

[62] La Cour E.D.H. a ainsi retenu dans l'arrêt Chapman que la réglementation du stationnement des résidences mobiles a une influence indéniable sur « *la faculté de conserver une identité tsigane et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition* ». Cour. E.D.H., 18 janvier 2001, n° 27238/95, *Chapman c. Royaume-Uni*, §73.

[63] C.E.,1ère et 4ème chambres réunies, 9 novembre 2018, n°411010, §4 : *« Il résulte de l'ensemble des dispositions citées au point précédent que l'installation des résidences mobiles qui, au sens de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000, constituent l'habitat permanent de gens du voyage, est entièrement régie par des dispositions particulières qui, notamment, précisent les conditions dans lesquelles ces résidences peuvent faire l'objet d'une installation sur le terrain de leur propriétaire ou en zone non constructible, de même que pour une durée supérieure à trois mois* ». En l'espèce, le Conseil d'État insiste sur la distinction entre les dispositions applicables aux résidences mobiles des gens du voyage au sens de la loi BESSON II et les restrictions visant l'installation de résidences mobiles ou de caravanes à usage de loisir.

de la réglementation d'urbanisme[64]. Ce sont bien les règles de droit commun qui se voient inappliquées pour permettre la préservation du mode de vie des intéressés. En second lieu, en dehors des lieux de stationnement prévus dans la loi BESSON II, les dispositions et contraintes urbanistiques s'appliquent. L'installation de résidences mobiles ne se limite pas, en effet, aux lieux prévus à cet effet tels que des aires permanentes d'accueil ou les terrains familiaux que la loi BESSON II organise. En dehors de la problématique de l'occupations sans droit ni titre du domaine public ou privé, certains individus appartenant à la catégorie des gens du voyage s'installent sur des terrains (en étant propriétaires ou locataires) pour y demeurer en résidence mobile pour des périodes supérieures à 3 mois. Ce cas de figure interroge directement le droit de l'urbanisme car la question du respect de la réglementation d'urbanisme se pose. En effet, divers éléments peuvent faire obstacle à de telles installations. Le plus souvent, la réglementation locale interdit expressément le stationnement de caravanes destinées à l'habitat permanent de leurs utilisateurs, qu'il s'agisse de secteurs constructibles ou non[65]. En dehors de ces hypothèses, le stationnement de résidences mobiles de gens du voyage peut être considéré comme portant atteinte à l'intérêt architectural et paysager, par exemple[66]. L'habitat des gens du voyage en dehors des lieux pensés par la loi BESSON II pose donc diverses interrogations quant à la capacité du droit de l'urbanisme à penser ce mode d'habitat afin de répondre à la fois aux exigences de la Convention E.D.H., mais également à l'objectif de satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat sur lequel s'ouvre le code de l'urbanisme.

16 - Un traitement *à la marge* du droit de l'urbanisme. Il convient donc de nuancer le fait que l'habitat des gens du voyage soit « *entièrement régi par des dispositions particulières* » car cela peut avoir pour conséquence de limiter la prise en compte des besoins liés à ce mode

[64] En outre, cette affaire montre qu'il n'est pas incohérent de délimiter notre champ d'étude au droit de l'urbanisme bien que ce dernier ne semble pas directement concerné par la question des évacuations des résidences mobiles stationnées de manière illicite. Nous le verrons, certaines dispositions relatives à la sanction des occupations illicites des sols et organisant éventuellement l'évacuation des résidences mobiles n'entrent pas à proprement parler dans le champ d'application du droit de l'urbanisme. Il est indéniable que les dispositions contenues, en particulier, à l'article 9 de la loi BESSON II relatives aux arrêtés d'interdiction de stationnement de résidences mobiles et à leur sanction ne sont pas explicitement rattachées au code de l'urbanisme qui n'y renvoie nullement. Le choix a toutefois été fait de les inclure dans le champ de notre analyse précisément car elles sont intrinsèquement liées à la prévision de conditions de stationnement ou d'installation de résidences mobiles des gens du voyage. Ce parti pris est contestable si l'on retient une conception stricte du droit de l'urbanisme, en particulier s'agissant de procédures d'évacuation. Cependant, le fait de faire converser l'ensemble des dispositions de la loi BESSON II avec le droit de l'urbanisme est nécessaire et relève d'une approche pragmatique de la question de la réglementation de l'occupation et de l'utilisation des sols : la sanction des stationnements et installations illicites fait bloc avec la mise en œuvre de l'obligation d'accueil et l'aménagement de l'espace à cet effet.

[65] Il s'agit en général des articles 1 et 2 propres à chaque zone dans les Plans locaux d'urbanisme (P.L.U.) qui traitent des installations et constructions interdits ou admis sous certaines conditions.

[66] Ces éléments seront détaillés dans des développements spécifiques.

d'habitat au sein de la réglementation d'urbanisme. Les dispositions applicables à l'habitat des gens du voyage ne se situent pas en dehors de la réglementation d'urbanisme : elles se situent à sa marge, à sa frontière[67], à sa bordure, sans en être exclues. La question de la place à attribuer à ce mode d'habitat en dehors de la référence à la loi BESSON II devient alors problématique car elle interroge la propension du droit de l'urbanisme à prendre en compte un mode de vie que le législateur a conçu au sein d'un dispositif spécifique. L'utilisation du terme « marge » renvoie ici à une conception abstraite qui vise à qualifier le positionnement du droit applicable aux gens du voyage par rapport au référentiel juridique qu'est le droit de l'urbanisme[68]. L'enjeu de ce positionnement peut paraître anecdotique. On pourrait estimer qu'il est uniquement question d'une meilleure application de la loi BESSON II par le code de l'urbanisme, d'un meilleur dialogue entre ces deux corpus normatifs. Toutefois, le traitement à la marge de ce mode d'habitat n'est pas anodin et l'insistance sur la spécificité du régime applicable interroge la capacité du droit de l'urbanisme à satisfaire non seulement « *les besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat* », mais également à respecter les droits et libertés fondamentaux proclamés notamment sur le plan européen.

B. Problématique : l'appréhension limitée de l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme

17 – L'appréhension limitée de l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme. Comment analyser et caractériser l'appréhension de l'habitat des gens du voyage par le droit de l'urbanisme ? La première remarque porte sur le fait que cet habitat est régi par des dispositions spécifiques qui découlent des différents renvois à la loi BESSON II. Il est indéniable que l'habitat des gens du voyage interagit avec la réglementation urbanistique, ne serait-ce qu'à travers l'intégration des dispositifs prévus par la loi BESSON II et, par exemple, la prise en compte des besoins dégagés dans le Schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage (S.D.A.H.G.V.). Pour autant, cette appréhension en marge coïncide avec une approche limitée,

[67] « *L'expression de marge […] renvoie intuitivement à l'idée d'une frontière, elle désigne un objet qui est dans un périmètre, dans un cadre, mais qui en même temps est déjà presque à l'extérieur de ce périmètre ou de ce cadre* ». PELLETIER M., « Propos introductifs – la marge en droit public », in PELLETIER M., ITEN J.-L., TOURBE M., *La marge en droit public*, Mare et Martin, 2016, p. 17.

[68] Il n'est pas question d'aborder la marginalité sociale de ces individus car celle-ci se mesure par rapport à une norme sociologique. Les utilisations et définitions de l'idée que nous venons d'évoquer correspondent à un sens détaché de la référence à la norme sociale.

précisément parce que les dispositions qui s'appliquent à ce mode d'habitat se situent à la périphérie de la réglementation de l'occupation et de l'utilisation des sols, en contact avec cette discipline juridique sans tout à fait en relever. Or, une appréhension limitée peut avoir un impact sur la prise en compte des besoins liés à ce mode de vie et on peut se demander si le recours à un régime spécifique suffit notamment à garantir la « *satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat* ».

§3. Méthode et plan

18 - Évoquer l'appréhension limitée de l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme commande en premier lieu de la démontrer. L'application d'un droit spécifique n'est pas nécessairement synonyme d'une appréhension limitée dans l'hypothèse où les dispositifs spécifiques sont suffisamment intégrés dans le droit commun. S'agissant des gens du voyage et du droit de l'urbanisme, on constate toutefois que cette intégration est fragile. Malgré l'existence des différents renvois à la loi BESSON II dans le code de l'urbanisme précédemment évoqués, le dialogue entre les deux corpus demeure modique c'est pourquoi l'habitat des gens du voyage reste une problématique à la marge du droit de l'urbanisme. Ainsi, la césure entre la loi BESSON II et la réglementation d'urbanisme est assurément marquée, ce qui dénote notamment une inadaptation du droit de l'urbanisme pour prendre en compte l'habitat des gens du voyage sans ses dispositifs. L'application d'un droit spécifique est donc le témoin d'une appréhension restreinte de l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme (Partie I).

19 - Évoquer l'appréhension limitée de l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme commande, en second lieu, de s'interroger sur ses implications et sur les éventuelles difficultés qui en résultent. La question subséquente à ce constat réside dans la nécessité de prendre en compte ce mode d'habitat en droit de l'urbanisme, sans surestimer les garanties du recours à un droit spécifique pour les droits et libertés des intéressés. En admettant les angles morts créés par le recours à un régime spécifique pour garantir la prise en compte du mode de vie des gens du voyage, on interroge la possibilité et même la nécessité de penser ce mode d'habitat au sein même des règles d'urbanisme, sans prendre appui sur un droit spécifique situé à sa marge. La remise en cause de l'incapacité du droit de l'urbanisme à penser l'habitat des gens du voyage en dehors des références à la loi BESSON II conduit alors à interroger les pistes de perfectionnement de la réglementation urbanistique pour satisfaire les besoins liés à ce mode

de vie : doit-il demeurer en marge du code de l'urbanisme ? Le recours à un droit reposant sur une catégorie spécifique d'individus est-il pertinent du point de vue du respect des droits des intéressés, mais également de l'objectif de satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat ? Globalement, cette mise en perspective interroge la prise en compte de la différence de certains administrés en droit de l'urbanisme et sa capacité à garantir leurs droits et libertés fondamentaux (Partie II).

PREMIERE PARTIE - LE DROIT DE L'URBANISME ET LES GENS DU VOYAGE : UNE APPRÉHENSION LIMITÉE PAR L'APPLICATION D'UN DROIT SPÉCIFIQUE

20 - Comme l'a récemment rappelé le Conseil d'État, le droit applicable à l'habitat des gens du voyage est « *entièrement régi par des dispositions particulières* »[69].

21 - Cela s'explique par le fait que l'habitat de ces derniers apparaît comme différent, notamment en raison de sa mobilité. Le constat de cette particularité s'illustre par le recours à un régime spécifique à cette catégorie d'individus pour régler les modalités d'occupation des sols de leur habitat. Pour comprendre ce positionnement à la marge du droit de l'urbanisme, il convient donc de comprendre ce qui justifie le recours à un régime spécifique (Titre I).

22 - En raison de la volonté d'appréhender de manière globale *l'accueil et l'habitat des gens du voyage* dans un corpus spécifique, il est possible de concevoir le droit de l'urbanisme comme une discipline juridique parmi d'autres mises au service de l'organisation des conditions de stationnement et d'installation de cet habitat. En outre, sous l'angle de ce pan du droit public, l'appréhension de l'habitat des gens du voyage dans un corpus situé à sa marge conduit à une mobilisation limitée de sa réglementation pour prévoir les conditions de stationnement ou d'installation des résidences mobiles (Titre II).

[69] C.E., 9 novembre 2018, n°411010, Lebon T.

TITRE I - LES JUSTIFICATIONS A L'APPLICATION D'UN DROIT SPÉCIFIQUE

23 - Les caractéristiques de l'habitat des gens du voyage expliquent le recours à un droit spécifique distinct du droit de l'urbanisme pour en organiser les conditions de stationnement et d'installation.

24 - Le traitement de l'habitat des gens du voyage dans un droit spécial s'explique par des considérations notionnelles. Sous l'angle du droit de l'urbanisme, l'habitat des gens du voyage se distingue des autres notions qui auraient pu être mobilisées pour penser l'habitat parmi lesquelles la notion de caravane, de résidence mobile et même de construction. Il serait toutefois inexact de laisser penser que la spécificité de l'habitat des gens du voyage s'est construite par rapport à des notions d'urbanisme. La catégorie des gens du voyage s'est conçue en dehors des considérations urbanistiques. Les critères de qualification contenus dans la loi BESSON II sont en effet le fruit de plusieurs étapes législatives et réglementaires qui ne se sont pas nécessairement appuyées sur des notions relevant du code de l'urbanisme (Chapitre I).

25 - Cependant, la spécificité du droit applicable à l'habitat des gens du voyage se mesure aussi au regard du régime applicable aux résidences mobiles des gens du voyage pour organiser leurs conditions d'occupation et d'utilisation des sols. Bien qu'elle trouve aujourd'hui des échos dans la réglementation urbanistique[70], la spécificité de la problématique de l'accueil des gens du voyage s'illustre par l'utilisation d'outils spécifiques pensés dans la loi BESSON II tant pour créer des lieux de stationnement et d'installation que pour contraindre ces derniers (Chapitre II).

[70] Ils sont l'objet du titre II de cette première partie.

Chapitre I. La spécificité de la notion de résidence mobile des gens du voyage

26 - Les gens du voyage sont définis dans la loi BESSON II en fonction des caractéristiques de leur habitat, cristallisées dans la notion de *résidence mobile des gens du voyage*[71]. Cette notion de résidence mobile est ainsi liée à une catégorie d'administrés spécifiquement désignés.

27 - Aujourd'hui, cette catégorie administrative repose sur des critères de qualification qui ont évolué sans référence à des considérations urbanistiques. D'un point de vue historique, l'appréhension juridique de l'habitat des gens du voyage s'est d'abord focalisée sur des considérations relatives à la circulation d'une catégorie d'individus sur le territoire et non sur des considérations relatives à leur stationnement ou à leur habitat. L'analyse de la construction de cette catégorie d'individus en dehors du droit de l'urbanisme aide à comprendre pourquoi ce dernier se réfère aujourd'hui à un régime spécifique pour appréhender ce mode d'occupation et d'utilisation de l'espace (Section I).

28 - Cependant, on ne peut donner de sens à cette articulation entre le droit de l'urbanisme et un habitat spécifique à sa marge – appréhendé au sein de dispositions particulières situées à sa périphérie – qu'en comprenant pourquoi cet habitat se distingue des autres notions utilisées en droit de l'urbanisme pour saisir l'occupation et l'utilisation des sols. Ainsi, en comparant les éléments de qualification des résidences mobiles des gens du voyage avec les caractéristiques de notions utilisées en droit de l'urbanisme pour penser l'habitat telles que la construction ou la caravane, et en soulignant ce qui les distingue, le recours à une catégorie et à un régime spécifiques apparaît d'autant plus justifié (Section II).

[71] A distinguer de celle de résidence mobile de loisir telle que définie à l'article R. 111-33 du code de l'urbanisme. Nous reviendrons sur cette distinction.

Section I. Une notion liée à une catégorie d'individus

29 - À travers les différents renvois à la loi BESSON II, le droit de l'urbanisme se réfère à une catégorie d'administrés définie en dehors de la problématique urbanistique. La notion d'« *habitat traditionnel constitué de résidences mobiles* » énoncée à son article 1er alinéa 1er contient les critères d'identification des gens du voyage sur lesquels s'appuie le législateur pour s'adresser à une différence de situation et justifier le recours à un droit spécifique (§1). Ce passage par une catégorie d'administrés s'explique par le contexte législatif. En effet, la loi BESSON II s'inscrit dans le sillage de l'application d'un droit spécifique à des individus aujourd'hui qualifiés de gens du voyage (§2).

§1. Une notion liée à la différence de situation d'une catégorie d'individus

30 - L'application de dispositions particulières dédiées à l'habitat des gens du voyage repose notamment sur les critères d'identification d'une catégorie d'individus. L'application d'un régime spécifique nécessite une adaptation du principe d'égalité qui, d'un même mouvement, justifie l'application d'un droit différent. En l'occurrence, l'habitat des gens du voyage est désigné par référence à un critère objectif qu'est celui de résidences mobiles des gens du voyage, étayant ainsi l'application d'un droit spécifique (A). Cet habitat est en effet associé à une catégorie d'individus dont il est le reflet du mode de vie (B).

A. Une différence de situation traduite dans des critères objectifs d'identification

31 - La spécificité du droit applicable aux gens du voyage s'illustre par le fait qu'il est régi par des dispositions qui désignent l'habitat qui leur est propre. Le fait de s'adresser à une catégorie d'individus à travers son mode habitat correspond à une adaptation du principe d'égalité pour désigner une différence de situation (1), qui s'apprécie sur la base de critères objectifs (2).

1. *L'adaptation du principe d'égalité par la désignation d'une différence de situation d'une catégorie d'administrés*

32 - La conception abstraite du principe d'égalité. Le principe d'égalité est polymorphe : il induit une égalité devant la loi, dans l'accès au service public[72], devant la tarification de certains services publics[73], ou encore dans le versement de prestations sociales[74]. La lecture littérale de ses fondements dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et, en particulier, de l'article 6 selon lequel la loi « *doit être la même pour tous* » conduit à exiger un traitement strictement similaire de l'ensemble des individus sans distinction. Il est donc question de faire abstraction des différences individuelles, c'est pourquoi l'on peut parler d'égalité abstraite[75].

33 - Les critères d'adaptation du principe d'égalité. Dans cette perspective, l'application d'un droit propre à une catégorie d'administrés doit répondre à certaines exigences. Le Conseil constitutionnel adopte une position similaire à celle du Conseil d'État s'agissant de la constitutionnalité des différents traitements institués par le législateur[76]. Il existe en effet des « *critères classiques d'adaptation du principe d'égalité* »[77] qu'il convient d'examiner pour comprendre l'application d'un droit spécifique à l'habitat des gens du voyage. Seules une nécessité d'intérêt général ou une différence de situation appréciable sont de nature à justifier l'organisation juridique d'une différence de traitement[78]. En premier lieu, la possibilité de créer

[72] C.E., section, 92004, 9 mars 1951, *Société des concerts du Conservatoire*, Lebon p. 151, (précité).
[73] C.E., assemblée, 25 juin 1948, *Société du journal « L'Aurore »*, Lebon p. 289, *Gaz. Pal* 1948.2.7, conclusions Letourneur ; *S*. 1948.3.69 ; *D*. 1948, p. 437, note Waline ; *J.C.P*. 1948.II.4427, note Mestre.
[74] C.E., n°78113, 30 juin 1989, *Ville de Paris c. Lévy*, Lebon p. 157 ; *R.F.D.A*., 1990, p. 575, conclusions Levis.
[75] La référence à l'abstraction s'explique aussi par l'idéalisme qui la caractérise, se référant à un concept de citoyen plutôt qu'à la réalité des individus pour appréhender les administrés.
[76] Cons. const., 12 juillet 1979, n°79-107 D.C., *Ponts à péages*, R.J.C. I – 73 ; Cons. const. 16 janvier 1982, n°81-132 D.C., *Nationalisations* I, , R.J.C.I-104 ; G.D.C.C. n°31 ; Cons. const., 29 décembre 1984, n°84-184 D.C., *Loi de finances pour 1985*, Recueil p. 94, R.J.C. I-2012 ; Cons. const., 25 et 26 juin 1986, n°86-207 D.C., *Privatisations*, Recueil p. 61, R.J.C., I-262 , G.D.C.C.n°41 ; Cons. const., 7 janvier 1988, n°87-232 D.C., *Mutualisation de la caisse nationale du crédit agricole*, recueil p. 17, R.J.C. I-317 ; Cons. const., 21 juin 1993, n°93-320 D.C., *Loi de finances rectificative pour 1993*, R.J.C., I-526 ; Cons. const., 21 janvier 1994, n°93-333 D.C., *Autorisations d'émissions*, recueil p. 32, R.J.C.I-569 ; Cons. const., 9 avril 1966, n°96-375 D.C., *Diverses dispositions d'ordre économique et financier*, recueil p. 60.
[77] ATTAL-GALY Y., *Droits de l'Homme et catégories d'individus*, L.G.D.J., 2003, p. 253.
[78] Il s'agit de justifications alternatives qui peuvent se cumuler, ce que souligne le Conseil d'État en considérant que l'aménagement du principe d'égalité se justifie « *soit qu'il existe entre les usagers des différences de situations appréciables, soit la présence d'une nécessité d'intérêt général* » (C.E., assemblée, 13 juillet 1962, n° 51265 et 51266, *Conseil national de l'ordre des médecins*, Lebon p. 479, *R.D.P*. 1962, p. 739, conclusions Braibant ; C.E., section, 24 avril 1964, n° 53518, *S.A. de livraisons industrielles et commerciales*, Lebon p. 239 ; C.E., assemblée, 13 décembre 1968, n° 65205, *Fédération nationale des élus républicains*, Lebon p. 644 ; *A.J*. 1969, p. 33, conclusions Kahn ; ou encore C.E., section, 10 mai 1974, n° 88032 et 88148, *Denoyez et Chorques*, Lebon p. 274 ; *D*. 1974, p. 393, note Tedeschi, *A.J*., 1974, p. 298, chronique Franc et Boyon ; *R.D.P*., 1974, o. 476, note Waline ; *R.A*., 1974, p. 440, note Moderne).

des distinctions en raison de l'intérêt général[79] trouve un fondement juridique dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que « *Les distinctions sociales*[80] *ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* ». Pour ne citer qu'une illustration, « *l'utilité commune* » est un exemple de justification de différenciations tarifaires dans les écoles de musique municipales qui cherchent à faciliter l'accès à ce loisir pour les foyers les plus modestes[81]. Les différences de traitement justifiées par la nécessité d'intérêt général en lien avec l'objet du service public[82] interviennent en effet souvent au nom de la recherche d'une « *justice sociale* »[83]. En second lieu, l'application d'un droit différencié à une catégorie d'administrés peut se justifier au regard de « *différences de situation appréciables* »[84]. Là encore, les positions du Conseil d'État[85] et du Conseil constitutionnel[86] convergent. Encore faut-il savoir ce que l'on peut entendre par différence et dans quelle mesure ces différences peuvent former une catégorie juridiquement viable. La présence du caractère *appréciable* de la différence laisse entendre que toutes les différences ne sont donc pas éligibles pour justifier un traitement différencié. Il convient qu'elles soient *appréciables* au regard d'une certaine finalité[87]. Il y a donc une

[79] Le contenu de l'intérêt général est assurément flou (V. TRUCHET D., *Les fonctions de l'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État,* L.G.D.J., 1977 ; CHEVALLIER J., « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général », in *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Volume I, P.U.F., Paris 1979, p. 11 ; CARBAJO J., « Remarques sur l'intérêt général et l'égalité des usagers dans le service public », *A.J.D.A.*, 1981, p. 176 ; RANGEON F., *L'idéologie de l'intérêt général,* Economica, 1986 ; DESWARTE M.-P., « L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *R.F.D.C.*, 1993, p. 23 ; RIVERO J., « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », *R.D.P.*, 1952, p. 282). Il est essentiellement dépendant de considérations plus politiques que juridiques c'est pourquoi le juge laisse le soin aux pouvoirs publics d'en déterminer le contenu.

80 Il est bien question d'équivalent car il s'agit d'une certaine interprétation des « *distinctions sociales* ».

[81] C.E., section, 29 décembre 1997, n° 157425, *Commune de Genevilliers*, Lebon p. 499, R.F.D.A., 1998, p. 539, conclusions Stahl. Cette possibilité est ouverte à condition que le prix le plus élevé ne soit pas supérieur au coût de fonctionnement du service en cause.

[82] C.E., section, 29 juin 1951, *Syndicat de la raffinerie de souffre français*, Lebon p., 377 ; C.E., section, 23 mars 1959, *Société Léon Claeys et Sieur Claeys*, Lebon p. 135 ; C.E., section, 2 novembre 1956, *Biberon*, recueil p. 403 ; C.E., assemblée, 19 juin 1964, n°28381, *société des pétroles Shell-Berre*, recueil p. 344 ; C.E., section, 10 février 1967, n° 59125, 59126 et n°59329, *Société des établissements Petit Jean*, recueil p. 63 ; C.E., section, 26 janvier 1973, n° 89179 et n°89180, *Société Leroi et Landereau et autres*, Lebon p. 74 ; C.E., section, 10 mai 1974, n° 88032 et 88148, *Denoyez et Chorques*, Lebon p. 274 (précité) ; C.E., 30 juin 1989, n°78113, *Ville de Paris c. Lévy*, Lebon p. 157 ; *R.F.D.A.*, 1990, p. 575, conclusions Levis ; C.E., 29 décembre 1997, n°157425, *Commune de Genevilliers* et n°157500, *Commune de Nanterre*, *A.J.D.A.*, 1998, p. 102, chronique T.-X. Girardot et F. Raynaud ; C.E., 13 octobre 1999, n°193195, *Compagnie nationale Air France c. aéroports de Paris*.

[83] *Ibid*., p. 259 ; V. également PELLOUX R., « Les nouveaux discours sur l'inégalité et le droit public français », *R.D.P.*, 1982, p. 909.

[84] V. notamment C.E., section, 10 mai 1974, n° 88032 et 88148, *Denoyez et Chorques*, (précité).

[85] V., pour la plus emblématique : C.E., section, 10 mai 1974, n° 88032 et 88148, *Denoyez et Chorques* (précité).

[86] V. Cons.const., 17 janvier 1979, n°78-101 D.C., *Conseil de prud'hommes*, Recueil p. 23, R.J.C.I-67 ; Cons. const., 12 juillet 1979, n°79-107 D.C., *Ponts à péages*, Recueil p. 31, R.J.C. I – 73 ; Cons. const. 7 janvier 1988, n°87-232 D.C., *Mutualisation de la caisse nationale du crédit agricole*, Recueil p. 17, R.J.C.I-317.

87 Ou d'un « *problème déterminé* », selon le professeur D. LOCHAK qui rappelle que « *certaines différences peuvent légitimer une différence de traitement dans un domaine et pas dans un autre* » LOCHAK D., « égalité et différences. Réflexions sur l'universalité de la règle de droit », in *Homosexualités et Droit*, P.U.F., Collection Les voies du droit, 1999, p. 39. Le caractère appréciable renvoie, selon la définition de l'Académie française à ce

dimension qualitative, mais aussi quantitative qu'il convient de traduire à travers l'établissement de critères de différenciation. Or, à travers cette référence à des situations de fait, on passe d'un modèle abstrait d'administré qui transparaît dans les règles de droit à un modèle plus concret d'administré que l'on identifie par référence à la situation concrète d'un individu, c'est pourquoi pour le professeur J. RIVERO, ce passage par l'appréciation d'une différence de fait est un facteur de légitimation de la règle de droit en lui permettant de « *mieux épouser le réel* »[88].

34 - La loi BESSON II s'appuie sur ce second raisonnement pour justifier l'application d'un régime spécifique aux gens du voyage. La qualification de ces administrés repose en effet sur des critères objectifs qui rendent compte du caractère appréciable de la différence situationnelle en cause.

2. *Les critères de qualification des gens du voyage attestant d'une différence de situation objective*

35 – La constitutionnalité de la catégorie des gens du voyage en raison de l'absence de référence à l'origine des individus. Lors de son premier examen de la constitutionnalité de la loi BESSON II et, plus précisément, des critères d'identification des gens du voyage, le Conseil constitutionnel a explicitement précisé que cette dernière repose sur l'absence de référence à l'origine des intéressés. Cette référence se heurterait aux discriminations expressément prohibées à l'article 1er de la Constitution qui dispose que « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. […]* ». L'absence de référence à tout critère ethnique apparaît donc comme la garantie d'objectivité des critères retenus pour apprécier la différence de situation[89]. Le risque de la désignation des gens du voyage repose en

« *Qu'il est possible d'évaluer, de mesurer* », mais aussi à ce qui est « *digne d'estime, qui mérite d'être pris en compte, qui est assez important* ».

[88] Voici la citation dans son intégralité : « *on s'écarte de l'égalité juridique symbolisée, et réalisée par la généralité de la règle ; dès lors que l'égalité paraît exiger l'application de mesures différentes, lorsque des situations de base sont différentes, ces catégories doivent nécessairement se multiplier, pour permettre à la règne de mieux épouser le réel* », RIVERO J., « *Les notions d'égalité et de discrimination en droit public français* », in *Les notions d'égalité et de discrimination en droit interne et en droit international, Travaux de l'association H. Capitant*, Tome XIV ; 1961-1962, Dalloz, 1965, p. 343-360.

[89] Pour le citer intégralement : « *La distinction qu'elles opèrent [les dispositions en cause] repose sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but que s'est assigné le législateur en vue d'accueillir les gens du voyage dans des conditions compatibles avec l'ordre public et les droits des tiers ; qu'elles n'instituent aucune*

effet sur une appréhension *a priori* sociologique, comme le souligne le professeur O. LE BOT pour qui le législateur a pris soin de ne pas viser « *la population des Roms, des Gitans, ou encore des Tsiganes (ce qui serait contraire à la Constitution) mais bien une catégorie de personnes appréhendées à travers deux critères objectifs : un habitat traditionnel constitué de résidences mobiles et un mode de vie itinérant* »[90].

36 - La constitutionnalité des critères d'identification des gens du voyage. Bien qu'utilisée dans les travaux de la Commission interministérielle de 1949, l'expression de « gens du voyage » a été empruntée pour la première fois par le pouvoir réglementaire dans la circulaire n° 78-802 du 16 mai 1978 du ministre de l'intérieur sur la situation des gens du voyage. Cette expression a ensuite été reprise par le législateur à l'article 28 de la loi BESSON I puis dans l'intitulé de la loi BESSON II. La constitutionnalité de la définition des gens du voyage dans la loi BESSON II a été examinée à différentes reprises par les sages de la rue de Montpensier[91]. Dans la décision du 9 juillet 2010 *M. Orient et autres*, le Conseil établit la constitutionnalité des critères retenus en considérant qu'ils sont « *fondés sur une différence de situation entre les personnes, quelles que soient leurs origines dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant et celles qui vivent de manière sédentaire* »[92]. On peut déduire différentes considérations de cette interprétation des critères de catégorisation des gens du voyage. Elle laisse en effet entrevoir, outre l'absence de référence à l'origine des individus, les deux critères contenus dans la loi BESSON II. Le premier critère renvoie à la dimension matérielle de l'habitat à travers la référence à la résidence mobile. Pour rappel, il doit être mis en relation avec 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[93] qui précise à son article 1er alinéa 2 que : « *les résidences mobiles mentionnées à l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 susvisée sont des véhicules terrestres habitables qui conservent des moyens de mobilité et que*

discrimination fondée sur une origine ethnique ; que, par suite, elles ne sont pas contraires au principe d'égalité ». Cons. const., 5 octobre 2012, n° 2010-279 Q.P.C., *M. Jean-Claude P.* ; *A.J.D.A.* 2012, p. 1884 ; *A.J.D.A. 2012*, p. 2393 , note Aubin ; *D.* 2012, p. 2313 ; *A.J.C.T.* 2013, p. 100, observations Péchillon ; *Constitutions* 2012, p. 635, observations Le Bot, considérant n°18. Dans cette décision, les critères de la loi BESSON II étaient associés à ceux de la loi du 3 janvier 1969 sur lesquels nous allons revenir.

[90] LE BOT O., « Constitutionnalité de la procédure spécifique d'évacuation des gens du voyage », *Constitutions*, 2010, p. 601.

[91] Cons. const., 9 juillet 2010, n°2010-13 Q.P.C., *M. Orient O. et autres* ; *A.J.D.A.* 2010, p. 1398 et 2324, note Aubin ; *D.* 2010, p. 2056, entretien Slama et 2011, p. 109, observations Leborgne ; *Constitutions* 2010, p. 601, observations Le Bot. ; Cons. const., 27 septembre 2019, n°2019-805 Q.P.C., *Union de défense active des forains et autres*, *A.J.D.A.* 2019, p. 1905 ; *D.* 2019. 1840 ; *A.J.C.T.* 2020, p. 47, et les observations ; *Constitutions* 2019, p. 445.

[92] Cons. const., 9 juillet 2010, n°2010-13 Q.P.C., *M. Orient O. et autres* (précitée), considérant n° 6.

[93] 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 la route n'interdit pas de faire circuler ». En revanche, on peut s'interroger sur l'interprétation par le Conseil constitutionnel de l'élément traditionnel. En effet, en dressant un parallèle entre la formulation de l'article 1er alinéa 1er de la loi BESSON II et le considérant du conseil constitutionnel, on remarque que l'adjectif *traditionnel* est interprété en référence au choix d'un mode de vie itinérant des individus. L'emploi de cette idée semble voué à éclairer la manière de vivre et donc le mode d'habitat des gens du voyage. C'est également une interprétation qui ressort d'un arrêt du 9 novembre 2018 du Conseil d'Etat dans laquelle il rapproche l'idée de tradition et de mode de vie en évoquant les « *traditions spécifiques au mode de vie des gens du voyage* »[94]. On peut alors émettre l'hypothèse selon laquelle la référence à ce mode de vie évoque le fait que l'habitat en résidence mobile se rapporte à une utilisation de caravanes comme habitation permanente.

37 - Cependant, cette interprétation laisse également apparaître des considérations subjectives relatives au comportement des individus à travers leur manière d'habiter.

B. Une différence de situation liée à une appréciation subjective du mode de vie d'une catégorie d'individus

38 - La volonté de saisir un mode de vie. Pour le Conseil constitutionnel, la désignation de l'habitat des gens du voyage dans la loi BESSON II a pour but de qualifier un *« mode de vie itinérant* »[95]. Le Conseil d'État fait également référence à la notion de mode de vie dans un arrêt du 5 mars 2014, en qualifiant les gens du voyage d'individus « *dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant* » [96]. Cette définition des gens du voyage interpelle car elle met sur le même plan « *l'habitat traditionnel constitué de résidences mobiles* » et le choix d'un « *mode de vie itinérant* ». Or, l'idée de mode de vie n'est pas contenue dans la loi et relève de l'interprétation des juridictions. Ce lien entre la spécificité des conditions d'habitation des gens du voyage et la question du mode de vie est aussi souligné

[94] C.E., 1ère et 4ème chambres réunies, n°4110109, 9 novembre 2018, Lebon (T.), considérant n° 4.
[95] Les critères de l'habitat traditionnel en résidence mobile sont « *fondées sur une différence de situation entre les personnes, quelles que soient leurs origines, dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant et celles qui vivent de manière sédentaire.* », Cons. const. 9 juillet 2010, n° 2010-13 Q.P.C., *M. Orient O. et autres* ; A.J.D.A. 2010, p. 1398 et 2324, note Aubin ; D., 2010, p. 2056, entretien Slama et 2011, p. 109, observations Leborgne ; Constitutions 2010, p. 601, observations Le Bot, §6.
[96] Cons. n°6. C.E., 5 mars 2014, n° 372422, *Mme B. A. et Mme A. c. Communauté urbaine Lille métropole*, et C.E., 17 janvier 2014, nº369671, *Mme Floréa* ; *A.J.C.T.* 2014, observations Giacuzzo. Pour un autre exemple, voir C.E., 6 juillet 2010, n°340848, *Mme Anita A. c. communes de Trilport et de Fublaines*.

par la Cour E.D.H.[97]. Alors, comme le relève l'enseignant-chercheur en droit I. BOEV, « *Aux yeux du droit français, c'est le mode de vie lié au voyage qui constitue le critère essentiel d'identification, toujours individualisée, des personnes appartenant à la minorité tsigane* »[98]. Bien qu'elle repose en partie sur l'identification objective des résidences mobiles, la question du mode de vie, traduit la volonté de saisir une différence dont l'appréciation peut reposer sur des considérations subjectives et même extra juridiques.

39 - La définition d'un habitat à l'appui d'une stratégie d'objectivation d'une catégorie d'administrés. Dans ces conditions, on peut convenir avec le professeur V. CHAMPEIL-DESPLATS que la qualification des gens du voyage dans la loi BESSON II relève d'une véritable « *stratégie d'objectivation* »[99]. En effet, le législateur s'est efforcé de trouver des critères compatibles avec le principe d'égalité aux fins de désignation d'une catégorie d'individus qui, au départ, apparaissent comme différents en raison de considérations extra juridiques. Pour le professeur V. CHAMPEIL-DESPLATS, le critère contenu dans la loi BESSON II pour désigner juridiquement la singularité des gens du voyage masque la « *difficulté de l'appréhension juridique des marges sociales* ». Il s'agit alors de trouver une justification au traitement particulier de certaines catégories d'individus qui soit acceptable au regard du principe d'égalité. Les différentes décisions du Conseil constitutionnel illustrent assez bien le passage obligé par ces techniques pour que « *les mesures envisagées puissent rester conformes à la constitution* ». Ces remarques illustrent alors le fait que le législateur s'adresse à un mode de vie dont l'appréhension peut relever d'une forme de subjectivité. D'ailleurs, pour le professeur M. VERPEAUX, les dispositions spécifiques applicables aux gens du voyage « *correspondent aux exigences de la vie en société pour des personnes qui, du fait de leur mode de vie, se trouvent nécessairement dans des situations différentes de celles des personnes sédentaires* »[100]. La notion de résidence mobile des gens du voyage est donc liée à une appréciation subjective du mode de vie d'une catégorie d'individus, associée à un élément d'identification objectif qu'est la résidence mobile.

---

[97] Cour E.D.H., 18 janv. 2001, n° n° 27238/95, *Chapman et autres c. Royaume-Uni* ; Marguénaud, *R.T.D. civ*. 2001, p. 448 ; Sudre, *R.T.D.H.* 2001, p. 887 ; Benoît-Rohmer, *R.T.D.H*. 2001, p. 999 ; Rosenberg, *R.T.D.H*. 2001, p. 1017 ; V. également Cour E.D.H., 25 septembre 1996, n° 20348/92, *Buckley c. Royaume-Uni*. V. notamment les observations d'O. DE SCHUTTER, « Le droit au mode de vie tsigane devant la CEDH : droits culturels, droit des minorités, discrimination positive », *R.T.D.H*., 1997, p. 47.

[98] BOEV I., « La minorité tsigane en France, entre non-reconnaissance d'une spécificité et prise en compte du droit à la différence », *Études Tsiganes*, n°15, 2000, p. 89.

[99] CHAMPEIL-DESPLATS V., « Nommer, mesurer et intégrer les marges sociales en droit français », *R.D.H*., mis en ligne le 14 juin 2018.

[100] VERPEAUX M., « Gens du voyage : abrogation immédiate mais partielle d'a loi du 3 janvier 1969 », *J.C.P.A*. n°47, 26 novembre 2012 p. 2375.

40 - La référence à des caractéristiques subjectives s'explique notamment par le fait que la loi BESSON II s'inscrit dans le sillage historique de l'application de régimes spécifiques à des individus. En outre, au moment de son adoption, les critères de désignation des gens du voyage et la notion de résidence mobile s'interprétaient par combinaison avec les critères retenus dans la loi désormais abrogée du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe. Cela explique le fait que l'habitat des gens du voyage est pensé en fonction d'une catégorie d'individus faisant l'objet d'un corpus législatif et réglementaire en marge du droit de l'urbanisme.

§2. L'héritage de régimes spécifiques à une catégorie d'individus

41 - L'appréhension de l'habitat des gens du voyage dans la loi BESSON II s'inscrit dans un processus historique[101] qui s'est développé indépendamment de considérations urbanistiques. Ces rappels contextuels aident à prendre la mesure de la spécificité du droit applicable aux gens du voyage aujourd'hui. L'intérêt du législateur pour ces derniers relevait moins de son attention aux conditions d'habitation et de stationnement que d'une volonté de contrôle de la circulation d'individus. On comprend alors pourquoi l'habitat des gens du voyage a d'abord été pensé en dehors du droit de l'urbanisme (A). Le fait que la loi BESSON II s'adresse à une catégorie d'administrés s'explique par son inscription dans le sillage de législations spécifiques à cette catégorie d'individus (B).

A. Des régimes initialement tournés vers le contrôle d'administrés itinérants

42 - L'application d'un droit spécifique à ceux que l'on appelle aujourd'hui gens du voyage remonte au régime instauré dans la loi du 16 juillet 1912. Avant l'adoption de la loi BESSON II et l'abrogation des autres dispositions applicables contenues dans la loi du 3 janvier 1969, les

[101] L'ensemble des considérations relatives à l'histoire du droit des gens du voyage se fonde principalement sur les travaux de J. WEINHARD, animateur du pôle juridique de la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage (F.N.A.S.A.T.G.D.V.) et, en particulier, sur sa synthèse du traitement administratif applicable à cette catégorie de population. V. WEINHARD J., « Le traitement administratif des Gens du voyage en France. Deux siècles de législation spécifique : 1789-2017 », *Études Tsiganes*, 2017/2, n° 61-62, p. 22.

critères d'identification de cette catégorie d'individus relevaient de deux types de considérations : celles relatives à l'absence de domicile fixe (1) et celles portant sur le caractère itinérant des professions exercées (2).

1. *Les critères liés à l'absence de domicile fixe*

43 - L'application aux Tsiganes[102] de régimes pour les sans domicile fixe avant l'adoption de la loi du 16 juillet 1912. Les premiers critères de catégorisation appliqués aux individus que l'on dénomme aujourd'hui gens du voyage ont principalement porté sur la question de leur nomadisme, soit de leur itinérance. Ils sont ainsi longtemps tombés sous le coup de régimes également applicables aux personnes sans domicile fixe[103]. Les Tsiganes sont alors considérés comme une sous-catégorie de vagabonds[104]. Les critères dans la désignation de leur spécificité ne tenant pas compte de leurs caractéristiques culturelles, on comprend alors pourquoi le régime qui leur a été appliqué est celui des mendiants, vagabonds, puis sans domiciles ni résidences fixes[105]. Comme le souligne le docteur Y. ATTAL-GALY, « *le traitement catégoriel des nomades s'est longtemps confondu avec d'autres catégories d'individus, ce qui avait pour principal écueil d'occulter leur spécificité culturelle. Effectivement, le législateur a longtemps assimilé et intégré sous la rubrique des ''sans domicile fixe'', les vagabonds et les gens du voyage ou nomades, alors que ces deux modes de vie sont intrinsèquement différents* »[106]. Ils sont ainsi, par exemple, visés au même titre que les vagabonds et mendiants par le Grand renfermement

[102] L'emploi du terme « gens du voyage » serait anachronique c'est pourquoi ce terme non juridique a été préféré.
[103] Cette itinérance est aussi ce qui assoit leur assimilation à des « *étrangers de l'intérieur* », selon l'expression du docteur en sociologie C. ROBERT. V. ROBERT C., *Les groupes tsiganes en France : éternels étrangers de l'intérieur ? Affirmations culturelles et distanciation dans un contexte de rejet permanent*, (thèse), dactylographiée, 2006.
[104] C'est ainsi que l'on peut interpréter la première désignation expresse par Louis XII qui les vise sous l'expression d'« *intrus vagabonds qui se disent ou se nomment Égyptiens* ». Pour le tsiganologue J.-P. LIEGEOIS, « *C'est la première fois qu'il y a en France une condamnation royale qui touche collectivement et spécifiquement les Bohémiens, reconnus ainsi en tant que groupe* ». Ils font aussi partie, par exemple, des vagabonds et gens sans aveu visés par l'article 1er d'une déclaration du Roi du 5 février 1731 en ces termes (citée par J.-P. LIEGEOIS) : *« ne seront réputés vagabonds et gens sans aveu que ceux qui n'ayant ni profession, ni métier, ni domicile certain, ni bien pour subsister, ne peuvent être avoués, ni faire certifier de leurs bonnes vies et mœurs par des personnes dignes de foi* ». Toujours selon l'auteur, ils forment du XVème au XXème siècle « *un groupe qui n'est caractérisé aux yeux des autorités que par les délits dont il est supposé se rendre coupable, engendrés par deux crimes majeurs : le nomadisme et l'apparente oisiveté* ». LIEGEOIS J.-P., « Bohémiens et pouvoirs publics en France du XVème au XIXème siècle », *Études Tsiganes*, 1978, n°4, p. 10.
[105] Sous l'ancien régime notamment, « *Les Bohémiens ne sont pas perçus comme unis par certaines particularités ethniques, par une originalité culturelle […] le groupe est poursuivi et interdit à cause d'une marginalité sociale, et non encore culturelle* ». LIEGEOIS J.-P., « Bohémiens et pouvoirs publics en France du XVème au XIXème siècle » *Ibid*.
[106] *Op. Cit.*, p. 234.

du XVII[ème] siècle, visant à enfermer certaines catégories d'individus[107] dans un hôpital « *pour être employés aux ouvrages, manufactures et autres travaux* »[108].

44 - Les critères de la loi du 16 juillet 1912. La première appréhension juridique spécifique aux Tsiganes remonte à la loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la circulation des nomades[109]. La définition du nomade dans la loi du 16 juillet 1912 (art. 3) témoigne de la persistance de l'assimilation entre les gens du voyage et les personnes sans domicile fixe : il s'agit d'individus qui « *quelle que soit leur nationalité, circulent en France sans domicile, ou résidence fixe et ne sont ni commerçants ambulants, ni forains, même s'ils ont des ressources ou prétendent exercer une profession* ». L'absence de domicile motive alors la mise en place de dispositifs particulièrement contraignants pour les intéressés visant à ficher, à surveiller et à contrôler l'ensemble de leurs activités et déplacements[110]. Il en va de même dans la loi du 3 janvier 1969.

45 - Les critères de la loi du 3 janvier 1969. Avant l'adoption de la loi BESSON II et jusqu'à son abrogation en 2017[111], la catégorie des gens du voyage était identifiée à l'aide de critères définis dans la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe[112]. On distinguait alors quatre types de documents délivrés en fonction de quatre séries de critères attestant du mode de vie itinérant des individus concernés[113] : le livret spécial de circulation (dont un modèle A et B), le livret de circulation, et le carnet de circulation. Le livret spécial de circulation était délivré aux personnes exerçant une profession ambulante[114] (immatriculées au registre du

[107] Parmi lesquels les « *les mendiants valides et invalides, de l'un et de l'autre sexe* ». Déclaration de Louis XV du 18 juillet 1724sur les mendiants et les vagabonds, Recueil des édits, déclarations, arrêtés enregistrés au Parlement de Besançon, Tome III, p. 440, citée par J.-P. LIEGEOIS (*Ibid*.).

[108] *Ibid*. Cette intensification de la défiance à leur égard se poursuit après la Révolution française, comme en témoigne le décret du 24[ème] jour de l'an II, cité par J.-P. LIEGEOIS (*Ibid*). Ils sont alors particulièrement touchés par la justice expéditive des prévôts.

[109] Cette loi fut rapidement complétée par un décret du 16 février 1913 portant réglementation publique pour l'exécution de la loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades. Journal officiel de la République Française (J.O.R.F.) du 19 février 1913, p. 1663.

[110] Les carnets anthropométriques ainsi créés par cette loi sont les principaux outils juridiques pur ce contrôle administratif.

[111] Par l'article 195 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

[112] Loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe. Cette loi a notamment abrogé la loi précitée de 1912.

[113] V. le tableau récapitulatif de J. WEINHARD, « Le traitement administratif des Gens du voyage en France. Deux siècles de législation spécifique : 1789-2017 », *Études Tsiganes*, 2017/2 (n° 61-62), p. 22-53. Cette typologie a été réalisée à partir de la version initiale de la loi du 3 janvier 1969.

[114] L'exercice de cette profession doit en outre faire l'objet d'une déclaration aux termes de l'article Art. L. 123-29 du code de commerce. Le code de commerce ne définit toutefois pas ce qu'est une activité ambulante parfois

commerce ou au répertoire des métiers) sans domicile ni résidence fixe de plus de six mois, à leur compte (modèle de livret spécial A) [115] ou salariées (modèle de livret spécial B). Le livret de circulation était délivré aux personnes sans domicile ni résidence fixe de plus de six mois et justifiant de ressources régulières[116]. Le carnet de circulation était délivré aux personnes sans domicile ni résidence fixe de plus de six mois et ne pouvant justifier de ressources régulières. L'itinérance est désignée à travers l'obligation globale de détenir un titre de circulation dès lors que la personne n'a « *ni domicile ni résidence fixe de plus de six mois dans un État membre de l'Union européenne* »[117].

46 - L'itinérance et le nomadisme sont donc les critères historiques d'identification des Tsiganes. Ces considérations semblent étrangères à la problématique des conditions de stationnement et d'habitat des intéressés. L'éloignement de considérations urbanistiques pour appréhender l'habitat du voyage se vérifie également dans les lois du 16 juillet 1912 et de la loi du 3 janvier 1969 au regard d'un autre type de critère reposant sur l'exercice d'une activité itinérante.

2. L'itinérance professionnelle désignée par les « activités ambulantes »

47 - L'angle des activités professionnelles ambulantes a longtemps prévalu pour saisir la spécificité de la catégorie de population qui correspond à certains individus aujourd'hui qualifiés de gens du voyage[118]. Il a ainsi été considéré que, du fait de leur itinérance traditionnelle, les gens du voyage exercent des professions en lien avec des déplacements fréquents[119]. Cela n'échappe pas au législateur qui estime qu'il est nécessaire d'exercer un

synonyme de « *commerce non-sédentaire* ». V. VOINEAU D., « Marchands ambulants et forains », *Répertoire de droit commercial*, janvier, 2010 ; CODANI R., « Les non-sédentaires », *L.P.A.*, 1994, n°18.

[115] Il est à noter que les membres de la famille de ces individus (conjoint, ascendant et descendant) se voyaient délivrer le même type de document. Ce régime prend en compte le fait qu'il s'agit bien souvent d'entreprises familiales.

[116] Le critère des ressources régulières qui distingue les livrets de circulation des carnets de circulation a été déclaré non-conforme à la Constitution en 2012 dans la décision du Conseil constitutionnel n°2010-279 Q.P.C. du 5 octobre 2012, *M. Jean-Claude P*.

[117] Article 2 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969.

[118] Chaque catégorisation juridique faisant état de critères différents, il est difficile de considérer qu'elles sont toutes parfaitement superposables.

[119] D'un point de vue historique, ces activités sont extrêmement variées. On recense ainsi des « *vanner, marchands d'animaux (oiseaux, chevaux), graveurs, acrobates, ou encore fabricants de cadres en coquillage* ». V. FILHIOL E., « La loi de 1912 sur la circulation des « nomades (Tsiganes) en France », *Revue européenne des migrations internationales*, 007/2 (vol. 23), p. 135-158. La volonté d'échapper à la qualification de vagabond ou de mendiant a incité les « Bohémiens et Égyptiens » (pour reprendre la terminologie de l'époque) à adopter certains

contrôle sur ces activités. Un régime d'autorisations administratives est ainsi instauré à cette fin dès 1853[120]. La question de l'exercice d'une activité professionnelle ambulante devient alors centrale dans les critères d'identification de cette catégorie d'individus, au point de marquer un « *second mouvement* » dans l'histoire de la qualification juridique des gens du voyage[121]. L'adoption de ces professions s'explique en effet par la volonté d'échapper à la qualification de mendiant ou de vagabond[122]. La référence à ces activités se retrouve ainsi dans l'intitulé de la loi du 16 juillet 1912 ainsi que dans celui de la loi du 3 janvier 1969 qui sont toutes deux explicitement relatives à l'exercice d'activités ambulantes. D'ailleurs, aujourd'hui encore, la jurisprudence établit parfois un rapprochement entre l'exercice d'activité ambulantes et un mode d'habitat[123].

48 - L'approche historique permet de souligner le fait que la loi BESSON II s'inscrit dans le sillage de l'application de régimes spécifiques à une catégorie d'administrés qualifiés d'itinérants. Le fait que la loi BESSON II soit l'héritière de cette logique de catégorisation d'individus se vérifie au regard du rapprochement qui a pu être opéré par le Conseil constitutionnel entre les critères de qualification de la loi BESSON II et ceux contenus dans la loi du 3 janvier 1969 désormais abrogée.

B. Un habitat initialement appréhendé dans le sillage d'un régime applicable à une catégorie d'administrés

49 - La superposition des critères d'identification de la loi BESSON II et des critères de la loi du 3 janvier 1969. Les auteurs de la loi BESSON II ont proposé une définition des gens du voyage qui ne fait pas référence aux critères d'identification contenus dans la loi du

---

métiers et professions. Ces derniers demeurent toutefois itinérants et cela a permis au législateur de créer un autre critère pour désigner cette catégorie de population. Pour des précisions sur l'économie des Gens du voyage en France, aujourd'hui, V. le numéro de la revue *Études Tsiganes* consacré à cette problématique : *Études Tsiganes*, 2018/2, n° 64.

[120] Ainsi, « *À partir de 1853 sont mises en place des mesures de police pour les professions ambulantes : saltimbanques, bateleurs, escamoteurs, joueurs d'orgue, musiciens ambulants et chanteurs. Une autorisation administrative préfectorale est obligatoire pour exercer ces activités* ». WEINHARD J., « Le traitement administratif des Gens du voyage en France. Deux siècles de législation spécifique : 1789-2017 », *Études Tsiganes*, 2017, n° 61-62, p. 22.

[121] *Ibid*.

[122] LIEGEOIS J.-P., « Bohémiens et pouvoirs publics en France du XVème au XIXème siècle », *Études Tsiganes*, 1978, n°4, p. 10.

[123] T.A. Toulouse, ordonnance, 4 septembre 2020, n°2004350, *Fédération des forains de France*. Sont évoqués des « *métiers liés consubstantiellement à leur mode de vie* » pour régulariser le stationnement de résidences mobiles.

3 janvier 1969. Ils se sont ainsi éloignés des critères conduisant à un fichage des administrés à travers l'obligation de détention des différents titres de circulation. A l'occasion des travaux préparatoires, un amendement (rejeté par la suite) prévoyait d'ailleurs de définir les gens du voyage par référence expresse aux carnets de circulation[124]. Pour le professeur E. AUBIN, le refus d'approfondir ce type de procédé d'identification est le signe de ce changement de paradigme[125]. Il relève également la suppression par l'Assemblée nationale du dispositif visant à recenser cette catégorie de population proposée par les sénateurs à l'article 10bis du projet de loi. Le législateur rompt ainsi avec la logique de fichage des lois du 16 juillet 1912 et du 3 janvier 1969. Cependant, il ne procède pas pour autant à l'abrogation pure et simple de ces dispositifs car ils portent sur des objets différents : d'une part, la loi BESSON II organise les conditions de stationnement et d'installation des résidences mobiles et, d'autre part, la loi du 3 janvier 1969 enregistre et contrôle la circulation de ces derniers. Cela explique qu'au moment de la promulgation de la loi BESSON II, les différents titres de circulation issus de la loi du 3 janvier 1969 étaient toujours en vigueur, ce qui permettait d'identifier formellement les individus tombant sous cette qualification[126].

50 - L'interprétation des critères de la loi BESSON II par association avec ceux de la loi du 3 janvier 1969 par le Conseil constitutionnel. Les deux catégorisations administratives applicables aux gens du voyage auraient pu être interprétées indépendamment l'une de l'autre, précisément au regard de la finalité différente poursuivie par le législateur. Cependant, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a procédé à une association entre les critères de qualification. En effet, dans la décision *M. Orient et autres* le Conseil a conjugué les critères de

[124] « *Des personnes identifiables faisant partie d'une communauté tsigane ou des personnes n'appartenant pas à ces communautés qui disposent d'un carnet de circulation mais qui n'ont ni domicile ni résidence fixe depuis au moins six mois.* » Amendement n° 42, J.O. débats A.N., 23 mai 2000, p. 4568.

[125] « *Il faut se réjouir à cet égard du rejet par les députés d'un amendement qui définissait les gens du voyage comme ''des personnes identifiables faisant partie d'une communauté tsigane ou des personnes n'appartenant pas à ces communautés qui disposent de carnets de circulation mais qui n'ont ni domicile ni résidence fixe depuis plus de 6 mois''* ». AUBIN E., « Commentaire de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à accueil et à l'habitat des gens des voyages », *A.J.D.A.*, 2000, p. 822.

[126] Comme le souligne J. WEINHARD : « *Autrefois strictement limité dans l'espace et dans le temps par les autorités municipales, le stationnement des roulottes puis des caravanes d'habitat permanent fait l'objet à partir de la fin des années 1960 d'une véritable politique sociale d'accueil, qui prévoit l'aménagement d'équipements pour le passage et le séjour, avec des financements dédiés. À partir des années 1980, on envisage de les planifier à l'échelle du département* ». V. WEINHARD J., « Le traitement administratif des Gens du voyage en France. Deux siècles de législation spécifique : 1789-2017 », *Études Tsiganes*, 2017/2 (n° 61-62), p. 22-53. Pour l'auteur, cette planification répond à des enjeux d'ordre public général que le Conseil d'État a notamment relevé dans sa décision *Ville de Lille c/ Ackerman* du 2 décembre 1983 : le maire peut « *réglementer les conditions de circulation et de séjour des nomades pour éviter qu'elles ne créent un danger pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique ; les mesures prises sur le fondement de ces dispositions ne sauraient légalement ni comporter une interdiction totale de stationnement et de séjour ni aboutir en fait à une impossibilité pour les nomades de stationner pendant le temps minimum qui leur est nécessaire* ».

qualification de la loi du 3 janvier 1969 en formulant le considérant n°6 comme suit : « *Il résulte des dispositions combinées du paragraphe Ier de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 et de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1969 susvisées que les dispositions contestées sont applicables aux ''personnes dites gens du voyage… dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles'' et ''n'ayant ni domicile ni résidences fixes de plus de six mois dans un État membre de l'Union européenne''* ». La combinaison de ces dispositions conduit à faire de la loi du 3 janvier 1969 une loi applicable aux gens du voyage alors que cette dernière ne les mentionne pas expressément. Pour le professeur E. AUBIN, il s'agit d'une approximation de la part du Conseil constitutionnel, d'autant qu'il laisse de côté les autres critères de délivrance pour, respectivement, les livrets (normaux et spéciaux) et carnets de circulation[127]. Ainsi, jusqu'en 2017, les critères de qualification de la loi BESSON II ont été interprétés par association avec ceux contenus dans la loi du 3 janvier 1969.

51 - L'abrogation de la loi du 3 janvier 1969. La conjugaison des critères de la loi BESSON II et ceux de la loi du 3 janvier 1969 a prévalu jusqu'à l'abrogation attendue de la loi du 3 janvier 1969 à l'article 194 de la loi Égalité et citoyenneté[128]. En effet, l'examen superflu[129] de ces critères dans la décision *M. Orient et autres*, avait d'ailleurs laissé une partie de la doctrine perplexe[130], c'est pourquoi une analyse plus approfondie de ses dispositions était attendue. A l'occasion d'une décision rendue le 5 octobre 2012, *M. Jean-Claude P.*[131], le Conseil a sanctionné l'inconstitutionnalité des critères de catégorisation des individus à la base de la délivrance des livrets de circulation car le critère des ressources régulières était sans « *rapport direct avec les fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires poursuivies par la*

[127] AUBIN E., « L'évacuation forcée des gens du voyage : une décision QPC tombant de Charybde en Scylla », A.J.D.A., 2010, n° 41, p. 2324-2329.
[128] Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.
[129] La loi du 3 janvier 1969 n'était pas directement visée par la requête mais la loi du 5 juillet 2000. C'est le Conseil constitutionnel qui a procédé à un rapprochement entre le critère d'identification de la loi du 5 juillet 2000 de celui de la loi du 3 janvier 1969.
[130] V. SORBARA J.-G., « Constitutionnalité de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (QPC 2010-13) », J.C.P. Administrations et collectivités territoriales, 2010, p. 10 ; AUBIN E., « L'évacuation forcée des gens du voyage : une décision QPC tombant de Charybde en Scylla », *A.J.D.A.*, 2010, n° 41, p. 2324-2329 ; LE BOT O., « Constitutionnalité de la procédure spécifique d'évacuation des gens du voyage », *Constitutions*, octobre-décembre 2010, n° 2010-4, p. 601 ; PENA A., « La procédure simplifiée d'expulsion à l'encontre des "gens du voyage" instituée par la loi "Besson" n'est pas discriminatoire », *R.F.D.C.*, avril 2011, n° 86, p. 281.
[131] GOURCUFF M., « Inconstitutionnalité partielle du régime juridique dérogatoire applicable aux gens du voyage », *Lettre Actualités Droits-Libertés du CREDOF*, 9 octobre 2012, 4 p. ; LE BOT O., « Règles de circulation des gens du voyage : un régime archaïque censuré par le Conseil », *Constitutions*, octobre-décembre 2012, n° 2012-4, p. 635 ; BECKERICH DAVILMA S., « L'inconstitutionnalité partielle du régime dérogatoire applicable aux gens du voyage », *R.F.D.C.*, 2013, p. 199-202 ; DUTRIEUX D., « Inscription sur les listes électorales des gens du voyage », *R.F.D.C.*, 2013, p. 202 ; GICQUEL J.-É., « Liberté d'aller et venir, respect de la vie privée, exercice de droits civiques, ordre public », *L.P.A.*, 2013, p. 18

loi »[132]. Malgré cette abrogation partielle, des arguments en faveur de l'abrogation pure et simple de l'ensemble de la loi du 3 janvier 1969 ont continué d'être soulevés à la fois de la part des acteurs publics, mais également de la part d'une partie de la doctrine. En effet, cette abrogation figurait parmi les recommandations du Défenseur des droits[133] et elle avait également été évoquée par le professeur E. AUBIN qui estimait qu'elle serait l'arme la plus efficace pour mettre fin à un texte qui porte, dans son ensemble, à traiter les gens du voyage de manière discriminante et donc, à leur attribuer un traitement juridique spécial de manière injustifiée[134]. Ces dispositions étaient également critiquées dans un rapport au Premier ministre ; le sénateur P. HERISSON en charge de sa rédaction ne préconise pas l'abrogation pure et simple de cette loi mais, à l'exception de l'obligation de rattachement, il recommande la suppression de nombreuses dispositions telles que l'obligation de détention de titres de circulation et l'alignement du droit de vote sur le droit commun[135]. On peut considérer que ces critiques ont été entendues et que c'est pour ces raisons que la loi égalité et citoyenneté a abrogé purement et simplement la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des professions ambulantes et aux personnes sans domicile fixe[136]. Désormais, les seuls critères de qualification des gens du voyage en droit interne sont contenus dans la loi BESSON II.

52 - D'un point de vue historique, la qualification de l'habitat des gens du voyage est le fruit d'une évolution législative détachée de toute considération relative au droit de l'urbanisme. Or, la mobilisation de ce dernier pour remplir l'obligation d'accueil a mis en perspective les caractéristiques de cet habitat avec les autres formes d'habitat contenues dans le code de l'urbanisme. Sous l'angle du droit de l'urbanisme, la spécificité de l'habitat des gens du voyage

---

[132] Cons. const., n°2012-279 Q.P.C. du 5 octobre 2012, *Jean-Claude P.*, considérant n°22. Il ne s'agit pas des seuls éléments censurés par le conseil. La censure a en effet également porté sur des éléments du régime associé à ces carnets de circulation. Le Conseil a considéré que la peine d'un an d'emprisonnement encourue pour défaut de visa du carnet de circulation dans le délai de trois mois portait « *à l'exercice de la liberté d'aller et de venir une atteinte disproportionnée au regard du but poursuivi* » (considérant n° 23). C'est également le régime qui a été visé, en troisième lieu, le conseil estimant que l'obligation de justifier de trois ans de rattachement ininterrompu conditionnant l'inscription sur les listes électorales était contraire à l'article 3 de la Constitution ainsi qu'à l'article 6 de la Déclaration de 1789 dont il résulte que « *la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu* », faisant ainsi obstacle à « *toute division par catégorie des électeurs ou des éligibles* » (considérant n° 29).

[133] Décision du défenseur des droits, décision du 24 novembre 2014, n° MLD-MSP 2014-152, consultable sur le lien : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=11288.

[134] AUBIN E., « Le statut des gens du voyage devant le Conseil constitutionnel : la fin des discriminations ? », *A.J.D.A.*, 2012, p. 2393. V. également BOUTET M., « Maintien d'une discrimination ou volonté d'insertion : les hésitations du droit français relatif aux nomades », *R.D.P.*, 1986, p. 169.

[135] 2011 (juillet), HERISSON P., Rapport au premier ministre, *Gens du voyage, pour un statut proche du droit commun*.

[136] Cette abrogation est prévue à la section VI du chapitre IV relatif aux dispositions améliorant la lutte contre le racisme et les discriminations du titre III de la loi égalité et citoyenneté.

s'est progressivement construite par rapport aux caractéristiques des autres notions susceptibles de s'appliquer à l'habitat. La distinction progressive de l'habitat des gens du voyage participe alors à son positionnement à la marge du droit de l'urbanisme. En effet, pour comprendre la spécificité de ce mode d'habitat sous cet angle, il ne suffit pas seulement d'en préciser les caractéristiques. Il convient également de comprendre pourquoi cet habitat fait l'objet d'un traitement différencié pour organiser son occupation des sols. Pour cela, il est utile d'examiner ce qui distingue la notion de résidence mobile des gens du voyage des autres notions contenues dans le code de l'urbanisme pour penser l'occupation et l'utilisation des sols.

Section II. Un habitat distinct des notions urbanistiques

53 - L'habitat des gens du voyage a une place à part en droit de l'urbanisme. Il se distingue de manière évidente de la notion de construction, essentielle pour concevoir la réglementation de l'occupation et de l'utilisation des sols (§1). Par ailleurs, la réglementation d'urbanisme s'intéresse également au stationnement et à l'installation de structures légères et mobiles. Le développement de la pratique du camping dans les années 1960 a engendré une réglementation particulière pour l'installation de caravanes qui englobait auparavant l'habitat des gens du voyage. Aujourd'hui, toutefois, la réglementation applicable à l'habitat mobile est surtout tournée vers l'usage de loisir et le distingue donc de la résidence mobile des gens du voyage (§2).

§1. Un habitat distinct de la notion de construction

54 - Bien que les caractéristiques de la notion de construction n'exigent pas la présence de fondations (A), cette qualification ne s'applique pas à l'habitat des gens du voyage en raison de la présence de moyens de mobilité (B). Cela participe à la justification du renvoi à un régime spécifique pour penser l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme.

A. Les caractéristiques de la notion de construction

55 - Les éléments prétoriens de qualification de la construction. La notion de construction n'est pas définie légalement. Si la formulation de l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme précise qu'une structure peut être considérée comme une construction même lorsqu'elle ne comporte pas de fondations[137], cela ne saurait suffire à définir positivement la notion. En outre, la construction au sens de cet article est autonome et ne correspond pas, par exemple, à celle de bâtiment[138]. C'est à l'occasion du contentieux des constructions illégales que les juridictions ont précisé de manière ponctuelle les contours de cette qualification. Trois types d'indicateurs[139] déterminants ressurgissent de manière récurrente[140] :

- Le degré de fixité de la structure (soit l'ancrage physique dans le sol). C'est dans ce cadre que s'inscrit la question de la conservation des moyens de mobilité de la structure ;
- La permanence de la structure (soit sa vocation à demeurer sur place). En l'occurrence, l'utilisation d'habitation est un indicateur de permanence car elle peut appeler certaines installations permanentes telles que le raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité ;
- Les dimensions de la structure.

56 - L'absence de référence aux fondations menant à une conception extensive de la notion de construction. En application de ces éléments[141], entrent dans le champ de qualification de la notion de construction diverses structures telles que les habitations légères[142], les structures

[137] « *Les constructions, même ne comportant pas de fondations, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire* ».
[138] Le bâtiment est une sous-catégorie de la notion de construction qui est « *couverte et close* ». V. C.E., 20 mars 2013, n° 350209, *Bressot* ; *J.C.P.A.* 2013, p. 296 ; construction et urbanisme 2013, commentaire 66, note Cornille ; *R.D.I.* 2013, p. 280, observations Soler-Couteaux ; *R.D.I.* 2013, p. 285, tribune Delaunay.
[139] Il est préférable de parler d'indicateurs ou d'indices car il ne s'agit pas à proprement parler de critères cumulatifs.
[140] Ce sont trois éléments notamment identifiés à partir de l'analyse de la jurisprudence par M. RICARD dans *Le permis de construire*, 5ème édition, Le moniteur, 2007, p. 23 et suivantes ; V. aussi LIET-VEAUX G., « Permis de construire - Champ d'application du permis de construire et de la déclaration préalable » *Fascicule Jurisclasseur 700 Construction et urbanisme* en ligne, mis à jour le 1er mai 2021.
[141] Comme il sera précisé, l'interprétation de la notion de construction est variable et dépend étroitement d'une conception de la finalité du droit de l'urbanisme. Il s'agit en effet d'une interprétation éminemment téléologique.
[142] La jurisprudence avait admis dès les années 1980 que le régime du permis de construire est applicable aux structures légères 18 mars 1983, *Syndicat national de l'hôtellerie de plein air*, n° 33780, Lebon p. 118 ; pour les Habitations légères de loisir et les structures légères démontables : C.E., 27 mars 1996, n° 107927, *Mauny*, Lebon p. 1225.

gonflables[143], les yourtes[144], ou encore les péniches[145]. Ainsi, pour ne prendre que l'exemple des péniches, le raccordement aux réseaux, la taille de la structure ainsi que le fait qu'elles soient installées sur des étangs desquels elles ne peuvent sortir par leurs propres moyens ont conduit les juges à qualifier ces péniches de constructions nécessitant la délivrance d'un permis de construire[146]. On retrouve ainsi la question de la fixité (à travers l'absence de moyens de locomotion), de la permanence (à travers le raccordement aux réseaux) et de la dimension[147]. La destination d'habitation joue favorablement à la qualification de construction. En effet, une structure qui a vocation à être utilisée comme habitation a beaucoup de chance d'être permanente (et d'être raccordée aux réseaux)148. On peut déduire de ces éléments que la notion de construction recouvre un champ de qualification particulièrement étendu.

57 - Cependant, malgré la conception extensive de la notion de construction, l'habitat des gens du voyage n'entre pas dans son champ de qualification.

B. Une qualification exclue en raison du caractère mobile des résidences des gens du voyage

58 - La présence de moyens de mobilité faisant obstacle à la qualification de construction. Bien que l'absence de fondations ne soit pas un critère d'exclusion de la qualification de construction, la mobilité de certaines structures fait obstacle à cette qualification, et c'est le cas s'agissant de l'habitat des gens du voyage. Il ressort ainsi de la jurisprudence que la présence de moyens de mobilité ne permet pas de regarder les résidences mobiles des gens du voyage

[143] C.E., 28 janv. 1987, *Ministère de l'urbanisme, du logement et des transports*, Lebon p. 1019 ; D. 1987, sommaire p. 255, observations H. Charles ; R.J.E. 1988, p. 173, note F. Moderne. ; C.E., 31 mai 1995, n° 125225, *Hoffmann*, Études foncières, n° 70, mars 1996, p. 37. ; C.E., 27 mars 1996, n° 131704, *Commune Saint-Pierre-d'Oléron* ; B.J.D.U., n° 4, 1996, p. 244, conclusions Raoul.

[144] Rép. min. n° 11576, J.O.A.N. 2 avril 2013, p. 3605. Précisions que cette solution avait été dégagée avant l'adoption de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (A.L.U.R.) et l'attribution d'un statut juridique particulier à travers la qualification de « *résidence démontable constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs* » à l'article L. 151-13 du C. Urb. ; V. aussi GILLIG D., « L'habitat traditionnel mongol à l'épreuve du droit de l'urbanisme : quel régime juridique pour l'implantation des yourtes ? », *Construction et urbanisme*, 2011, alerte 56.

[145] T.A. Rennes, 8 févr. 2013, n° 1000453, *Juppin*, A.J.D.A. 2013, p. 1236, conclusions P. Report. Cette solution a été suivie par la C.A.A. de Nantes un an plus tard. V. les conclusions de R. DECOUT-PAOLINI : DECOUT-PAOLINI R., « Fluctuat nec mergitur : pas de "maison flottante" sans permis de construire ! », *R.D.I.*, 2015, p. 497.

[146] Or, situées dans des zones inconstructibles, la régularisation de ces constructions irrégulières n'était pas envisageable en l'espèce.

[147] Il s'agissait en l'espèce d'une plate-forme de 217 m^2, mesurant 15 mètres de long sur 10 mètres de large.

[148] V. M. RICARD, *Le permis de construire*, 5ème édition, Le Moniteur, 2007, p. 23.

comme des constructions. C'est le sens, par exemple, d'une interprétation *a contrario* de l'arrêt du Conseil d'État du 30 décembre 1998 qui précise qu'un mobile home qui a perdu ses moyens de mobilité peut être assimilé à une construction[149]. On peut alors en déduire que la présence de moyens de mobilité fait obstacle à la qualification de construction. Cette interprétation est cohérente avec les positions du juge judiciaire sur la question. Pour ce dernier, « *une caravane conserve par définition des moyens de mobilité, [c'est pourquoi] elle ne peut être assimilée à une construction* »[150]. Ainsi, le fait de priver une structure[151] de cette mobilité potentielle, soit en lui retirant ses moyens de mobilité, soit en installant des éléments fixes autours fera entrer cette structure dans le champ de qualification de construction[152].

59 - Une exclusion justifiée au regard de la fonction de la notion de construction. Cette exclusion du champ d'application de la notion de construction se comprend aisément : l'enjeu du contrôle de l'utilisation des sols n'est pas le même selon le degré d'ancrage d'une structure[153] dans le sol. Plus la structure a vocation à modifier l'occupation des sols de manière pérenne, plus le contrôle de cette installation sera poussé. La qualification de construction est liée à sa fonction d'étalon de mesure du degré de modification des sols. On peut alors considérer que l'installation d'une caravane ayant conservé ses moyens de mobilité ne modifiera pas de manière suffisamment substantielle le sol pour être qualifiée de construction. Dès lors, l'application du régime des constructions n'aurait que peu de sens de ce point de vue.

60 - Une exclusion confirmée par l'existence de régimes spécifiques exclusifs de la qualification de construction. L'exclusion des structures mobiles du champ de qualification des constructions est attestée, en second lieu, par l'affirmation de la spécificité des régimes des résidences mobiles et caravanes au sens des articles R. 111-41 et R. 111-47 du code de l'urbanisme. Le code de l'urbanisme comporte des dispositions relatives aux résidences mobiles et aux caravanes qui ont précisément pour but de tenir compte de leur mobilité[154]. Le

[149] C.E., 30 déc. 1998, n° 188854, *SARL Madex*, *R.D.I.*, 1999 p. 224, note Morand-Devillier. Dans cette affaire, les « *maisons mobiles* » en question avaient conservé leurs moyens de mobilité mais la pose de plots en béton et de terrasses en bois notamment devaient faire regarder ces installations comme des constructions, le cas échéant, édifiées sans permis de construire.

[150] Cass. Crim., 10 mai 1989, n°88-83885. Ce basculement est aussi confirmé par la chambre criminelle de la Cour d'appel d'Angers (22 Octobre 1996) en ces termes « *toute caravane perdant ses moyens de mobilité est assimilée à une construction soumise à l'obtention d'un permis de construire* ».

[151] Nous employons volontairement un terme juridiquement neutre.

[152] V. C.A.A. Lyon, 3 févr. 1998, n° 97LY02608, *Garcin*, (il s'agissait de la transformation d'une caravane en construction par l'adjonction de murs et d'un toit en tôle ondulée).

[153] L'emploi d'un terme neutre est volontaire.

[154] Il s'agit toutefois de qualifications différentes de celle de résidence mobile des gens du voyage, mais cette différence porte sur le type d'usage qui est fait de la structure et non sur ses caractéristiques, c'est pourquoi cela sera traité dans la sous-partie suivante.

règlement national d'urbanisme (R.N.U.) contient en effet, parmi ses dispositions d'ordre public, une section VI notamment relative à l'installation de résidences mobiles (de loisir) et des caravanes. Il est en effet question, à travers ces deux notions, de « *véhicules terrestres habitables* »[155]. La spécificité du régime qui réglemente leurs installations tend à les exclure du champ de qualification de la construction. Le caractère non superposable entre la notion de construction et les structures qui conservent leurs moyens de mobilité est confirmé par la jurisprudence qui en fait un critère essentiel de distinction, comme observé précédemment.

61 - L'habitat des gens du voyage ne relève donc pas du champ de qualification de la notion de construction en droit de l'urbanisme. On aurait toutefois pu émettre l'hypothèse qu'il puisse être qualifié, à l'appui de notions associées, à des structures ayant conservé leurs moyens de mobilité. Or, sous cet angle également, la qualification de résidence mobile au sens de la loi BESSON II ne se superpose pas aux notions existantes.

§2. Un habitat progressivement distingué des notions pensées pour l'habitat mobile

62 - Les dispositions applicables aux caravanes en droit de l'urbanisme ont longtemps recouvert l'habitat des gens du voyage. La caravane était initialement appréhendée indépendamment de son usage d'habitation permanente ou de loisir (A). Ce n'est que progressivement que l'habitat des gens du voyage s'est détaché de cette notion, à la fois sous l'effet de sa définition dans la loi BESSON II, mais surtout depuis la redéfinition des habitats de loisir à la suite de l'adoption de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005[156]. La distinction entre les différents types d'usage s'est donc construite jusqu'à constituer actuellement une véritable dichotomie entre les résidences mobiles des gens du voyage à usage d'habitation permanente et l'habitat de loisir (B). Cette dissociation a considérablement accentué la spécificité du régime aujourd'hui applicable à ce mode d'habitat.

[155] Expression qui se retrouve à la fois dans la définition de la résidence mobile de loisir et dans celle de la caravane (respectivement aux articles R. 111-41 et R. 111-43 du Code de l'urbanisme).
[156] relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

A. Un habitat initialement appréhendé par la réglementation applicable aux caravanes

63 - L'appréhension de la caravane liée à la naissance de la réglementation applicable à l'habitat de loisir. Le stationnement de caravanes a été traité pour la première fois par le décret n°59-275 du 27 février 1959 relatif au camping puis par son décret d'application n°68-134 du 7 février 1968 (aujourd'hui abrogés). Le camping était alors considéré comme une activité d'intérêt général et « *librement pratiqué* » (article 1er) dans les conditions réglementaires. À cette occasion, la notion de caravane a été introduite et définie en droit.

64 - Une définition de la caravane initialement indifférente à son usage. Bien qu'elle soit le fruit de l'appréhension d'un mode d'habitat de loisir, La définition de la caravane initialement contenue dans le décret n°72-37 du 11 janvier 1972 relatif au stationnement des caravanes ne distinguait pas celle à usage de loisir de celle à usage d'habitation permanente. Aux termes de son article 1er « *est considéré comme une caravane pour l'application du présent décret le véhicule ou l'élément de véhicule qui, équipé pour le séjour ou l'exercice d'une activité, conserve en permanence des moyens de mobilité lui permettant de se déplacer par lui-même ou d'être déplacé par simple traction »*. Les camping-cars ou « autocaravanes » sont assimilées à la notion de caravane[157]. Il n'existait alors pas la différence que l'on peut observer aujourd'hui entre la caravane définie aujourd'hui à l'article R. 111-43 du code de l'urbanisme réservée aux loisirs et celle des gens du voyage auxquelles fait référence la notion de résidence mobile dans la loi BESSON II. Comme le souligne l'enseignant-chercheur I. MULLER-QUOY, jusqu'à l'adoption de la loi BESSON I, le stationnement des gens du voyage « *ne faisait pas l'objet de dispositions spécifiques* » et se fondait ainsi dans le droit applicable au camping-caravaning.

65 - L'habitat des gens du voyage était donc soumis à cette réglementation du stationnement des caravanes conçue indépendamment de leur usage. Ce n'est qu'à la suite de l'adoption de la loi BESSON II et, surtout, de la réforme des autorisations d'urbanisme que le droit de l'occupation et de l'utilisation des sols a distingué la réglementation applicable à l'habitat des gens du voyage de celle applicable à l'habitat de loisir.

[157] Circulaire NOR/INT/D/04/000127/C du 19 octobre 2004 relative aux dispositions applicables au stationnement des autocaravanes dans les communes.

B. La dissociation actuelle entre les résidences mobiles des gens du voyage et les modes d'habitat alternatifs au modèle de construction

66 - L'habitat des gens du voyage se distingue aujourd'hui de plusieurs notions pour penser l'habitat en dehors de la qualification de construction. Ses caractéristiques ont en effet été dissociées de celles de l'habitat de loisir (1), mais il est aussi utile de préciser en quoi il se distingue de la notion de résidence démontable qui vise également un mode d'habitat permanent alternatif au modèle de construction (2).

1. La distinction des résidences mobiles des gens du voyage de l'habitat de loisir

67 - La non-assimilation avec les résidences mobiles au sens du code de l'urbanisme. Le code de l'urbanisme et, plus précisément, une partie réglementaire du R.N.U., contient des dispositions portant sur certains aménagements prévus pour accueillir des structures mobiles et légères. Au sein de ces dispositions, le code de l'urbanisme définit les habitations légères de loisir, les résidences mobiles de loisir et les caravanes. Les résidences mobiles de loisir et les caravanes pourraient intuitivement retenir notre attention en raison de leur proximité avec l'habitat des gens du voyage. Il ne leur est toutefois pas assimilable pour différentes raisons. En premier lieu, La notion de résidence mobile est trompeuse. L'article R. 111-41 du Code de l'urbanisme définit les résidences mobiles de loisir en ces termes : « *Sont regardés comme des résidences mobiles de loisirs les véhicules terrestres habitables qui sont destinés à une occupation temporaire ou saisonnière à usage de loisirs, qui conservent des moyens de mobilité leur permettant d'être déplacés par traction mais que le code de la route interdit de faire circuler* ». Il s'agit donc de la même expression que celle utilisée dans la loi BESSON II pour désigner l'habitation des gens du voyage, mais elle renvoie à un objet différent. D'une part, elle désigne ce que l'on appelle communément des « mobile homes » (maisons mobiles), soit des structures sans fondations et déplaçables, certes, mais que le code de la route interdit de faire circuler. Or, l'habitat des gens du voyage se matérialise plutôt dans des véhicules ou remorques admis à circuler sur le domaine public routier par le code de la route, destinataires d'une obligation d'enregistrement menant à la délivrance d'une carte grise[158]. Il convient donc de ne

[158] A l'inverse, les résidences mobiles de loisir ne font pas l'objet de cette obligation d'enregistrement. La seule norme à laquelle elles sont soumises sont une norme technique européenne NF EN 1647 (novembre 2018). Elle

pas se méprendre. L'expression « résidence mobile » peut renvoyer à deux objets différents : une résidence mobile de loisir ou une résidence mobile constituant l'habitat des gens du voyage. En second lieu, la notion de résidence mobile, au sens du code de l'urbanisme n'est envisagée qu'à usage de loisir, soit pour une occupation « *temporaire ou saisonnière* »[159]. Cet usage s'oppose alors à une occupation permanente au titre d'une résidence principale. En outre, le pouvoir réglementaire a appuyé cette distinction à l'occasion du décret n° 2011-1214 du 29 septembre 2011 portant adaptation des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux terrains de camping et aux parcs résidentiels de loisirs. À cette occasion, un dispositif de lutte contre la « *la transformation des terrains de camping et des hébergements de loisirs en lieux d'habitat permanent et en lotissements de fait* » est créé à travers l'interdiction de l'installation *« des ''mobile-homes'' sur les emplacements cédés ou loués pour une durée supérieure à deux ans* », mais aussi à travers la soumission au droit commun *« des autorisations d'urbanisme l'installation des caravanes et des habitations légères de loisirs sur ces mêmes emplacements.* »

68 - La non-assimilation à une caravane au sens du code de l'urbanisme. La notion de caravane définie à l'article R. 111-43 du code de l'urbanisme se distingue de la résidence mobile des gens du voyage. Bien que le même objet matériel soit visé, l'usage différent qui en est fait conduira à une qualification juridique différente. Cet usage de loisir est un critère central pour le sens du régime que le législateur a entendu accorder à ce type d'installations. La dichotomie actuelle entre l'habitat de loisir et l'habitat permanent dans la réglementation d'urbanisme est apparue lors de la réforme des autorisations d'urbanisme par l'adoption de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme. Cette réforme a eu pour effet de dissocier les régimes d'autorisation applicables. L'ordonnance prévoit ainsi de distinguer les autorisations applicables « *aux terrains de camping et aux autres terrains aménagés pour l'hébergement touristique* » (articles L. 443-1 et suivants du code de l'urbanisme) de celles applicables « *aux terrains aménagés pour l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs* » (article L. 444-1). Cette logique prolonge l'intention du législateur de distinguer la caravane au sens urbanistique de la résidence mobile des gens du voyage : comme cela a été souligné à l'occasion

contient différentes exigences visant à garantir la sécurité et la santé des utilisateurs (construction, alimentation en eau, électricité, etc.). Il s'agit de normes homologuées par l'Association française pour la normalisation (A.F.N.O.R.) mais non obligatoires car elles ne sont pas publiées au Journal Officiel (et leur accès est, qui plus est, payant).

[159] Notons au passage que dans le cadre des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs, l'usage permanent est défini quantitativement à l'article R. 111-51 comme une occupation continue de plus de huit mois.

des travaux parlementaires, « *en retenant la notion d' ''habitat traditionnel (...) constitué de résidences mobiles'', le présent article tente donc d'opérer un effort de clarification. Cependant, faute de précisions complémentaires, rien ne permet de distinguer de manière parfaitement claire cette nouvelle notion des autres formes d'habitat, en particulier de la caravane régie par les dispositions du code de l'urbanisme* » [160]. Par la suite, le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme a précisé les définitions applicables à ces différents types d'habitat en poursuivant la dichotomie entre habitat permanent et habitat de loisir. Dans les deux cas, l'habitat des gens du voyage se distingue.

69 - L'indépendance de la loi BESSON II vis-à-vis des habitats de loisir confirmée par le Conseil d'État. Cette césure entre le régime des véhicules habitables envisagés par le code de l'urbanisme et par la loi BESSON II a été examinée par le Conseil d'État qui a confirmé l'indépendance des deux régimes. Il confirme alors que « *L'installation des résidences mobiles qui, au sens de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000, constituent l'habitat permanent des gens du voyage, est entièrement régie par des dispositions particulières [...]. Les articles R. 111-42 du code de l'urbanisme, réglementant l'installation des résidences mobiles de loisirs, et R. 111-49 du même code, réglementant l'installation des caravanes, […], ne sont, ainsi, pas applicables à l'installation des résidences mobiles qui, au sens de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000, constituent l'habitat permanent des gens du voyage* »[161]. Ces considérations font écho à l'article R. 111-31 qui précise que « *les dispositions de la présente section*[162] *ne sont pas applicables […] sur les aires de stationnement créées en application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000* ». Elle exclut ainsi du champ d'application du régime des résidences mobiles de loisir et des caravanes (réglées par le code de l'urbanisme) certains espaces réservés à l'installation de gens du voyage. Cela appuie la non-superposition de ces régimes et ainsi, de non-immixtion entre les règles de droit propres au code de l'urbanisme et de celles applicables à l'habitat des gens du voyage[163].

---

[160] 2000 (janvier), DELEVOYE J.-P., Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat, Rapport n°188 sur : - *le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ; - la proposition de loi de M. Nicolas About visant à renforcer les moyens d'expulsion du préfet et du maire, en cas d'occupation illégale de locaux industriels, commerciaux ou professionnels par les gens du voyage*, p. 36.

[161] C.E., 1ère et 4ème chambres réunies, n° 411010, considérant n° 4.

[162] Intitulée « *Camping, aménagement des parcs résidentiels de loisirs, implantation des habitations légères de loisirs et installation des résidences mobiles de loisirs et des caravanes* ».

[163] Cette imperméabilité entre les deux régimes s'explique notamment par la volonté de lutter contre la précarisation de l'habitat. Dans un rapport d'information sur le statut et la réglementation des habitats légers de loisir de l'Assemblée nationale du 29 septembre 2010, les députés considèrent que cette distinction est essentielle

70 - Cette logique a par la suite été confirmée lors de l'adoption de la loi A.L.U.R. qui crée une notion supplémentaire pour penser des formes d'habitat alternatives à la construction qu'est la notion de résidence démontable. Là encore, elle ne recouvre pas l'habitat des gens du voyage.

2. *La distinction des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs*

71 - Les caractéristiques des résidences démontables. Il existe dans le code de l'urbanisme une autre notion qui pourrait être rapprochée de celle de résidence mobile : la notion de résidence démontable mentionnée à l'article L. 151-13[164] et définie à l'article R.111-51. La qualification de résidence démontable s'applique à différents types de structures qui ont toutes pour caractéristiques de ne pas être dotées de fondations de sorte à faciliter la remise en état des lieux. Ainsi, la qualification d'habitat « réversible » semble plus appropriée. Cette notion s'applique aux habitats démontables (tels les yourtes), mais aussi aux habitats mobiles. Elle ne vise pas, comme les résidences mobiles des gens du voyage, une catégorie spécifique de population (ce qui plaide en faveur de sa classification dans les dispositions considérées comme

---

et doit même mener à un recensement des habitats permanents dans les structures normalement à usage de loisir installées dans des « *campings ''précaires''* ». 2010 (29 septembre), Rapport d'information sur le statut et la réglementation des habitats légers de loisir, déposé par la Commission des affaires économiques et présenté par J.-L. LEONARD et P. GOT. ; Ils estiment en effet que ce type d'habitat est « *difficile à juguler en pratique* » et qu'il convient de lutter contre une « *forme d'habitat dégradé* » (p. 85). On comprend alors que la distinction entre, d'une part, les résidences mobiles et les caravanes de loisir et, d'autre part, les résidences mobiles des gens du voyage s'explique par une volonté de lutter contre des formes d'habitat regardées somme indignes ou, à tout le moins, indécentes (c'est une possibilité pour interpréter le terme de « dégradé »). Ainsi, non seulement le droit de l'urbanisme ne prévoit pas de dispositions relatives à l'habitat permanent dans un véhicule terrestre mobile, mais certaines dispositions - telles que la précision de l'usage de loisir pour certaines structures – peuvent être interprétées comme un signe de défiance voire d'une hostilité à l'égard de ces formes d'habitat. Il est intéressant de remarquer que l'exclusion de l'utilisation de ces structures comme habitat permanent au sein même de leur définition est alors utilisé comme un moyen de lutter contre certaines pratiques alors même qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit expressément d'habiter dans un camping de manière permanente. Cette technique réglementaire est moins frontale mais tout aussi significative, et les considérations de ce rapport sénatorial le confirment. Cette hostilité n'a pas toujours été de rigueur et il est important de nuancer le propos en rappelant que cette imperméabilité s'est construite au fil du temps. La possibilité d'habiter de manière permanente en habitat mobile transparaît à travers certains intitulés tels que celui de la circulaire du 20 février 1968 relative aux terrains de stationnement pour personnes vivant en caravane, ou encore celui du décret n°72-37 du 11 janvier 1972, relatif au stationnement des caravanes qui ne fait alors aucunement mention au type d'usage (« *art. 1er : Est considéré comme une caravane pour l'application du présent décret le véhicule ou l'élément de véhicule qui, équipé pour le séjour ou l'exercice d'une activité, conserve en permanence des moyens de mobilité lui permettant de se déplacer par lui-même ou d'être déplacé par simple traction* ») . Force est toutefois de constater que le droit applicable a évolué dans le sens d'une spécialisation opérant peu à peu cette distinction entre l'usage d'habitation permanente associée à la catégorie des gens du voyage et l'usage de loisir.

[164] Il dispose que « *Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés : […] 3° Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs* ».

de droit commun). Cependant, il s'agit d'un régime d'exception étant donné que ces formes d'habitat n'ont vocation à s'installer que dans certains espaces délimités « *à titre exceptionnel* », ce qui leur donne un caractère spécial[165].

72 - L'exclusion explicite de l'habitat des gens du voyage. En tout état de cause, cette qualification n'est pas non plus applicable à l'habitat des gens du voyage. D'une part, la définition de la résidence mobile démontable à l'article R. 111-51[166] est trop restrictive pour englober l'habitat des gens du voyage, en particulier au regard du critère de la possibilité d'autonomie vis-à-vis des réseaux. S'agissant des gens du voyage, l'autonomie vis-à-vis des réseaux n'a jamais été un critère pour caractériser leur habitat[167]. D'autre part, la rédaction de l'article L. 151-13 distingue ces résidences de celles qui ont vocation à s'installer sur « *Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* ». Cette formulation implique donc qu'il s'agit de deux notions différentes.

73 - Conclusion du chapitre. D'un point de vue notionnel, l'habitat des gens du voyage défini dans la loi BESSON II est donc pensé en marge du droit de l'urbanisme. Les renvois du code de l'urbanisme à la loi BESSON II s'expliquent au regard de la spécificité de la notion de résidence mobile des gens du voyage. La notion de résidence mobile des gens du voyage est liée à la qualification d'une catégorie d'individus dont l'habitat est réglé par des dispositions spécifiques depuis la loi du 16 juillet 1912. Bien qu'aujourd'hui la loi BESSON II ne vise plus à contrôler la circulation de cette catégorie de population, elle s'inscrit dans la lignée des régimes spécifiques applicables à une catégorie d'administrés.

74 - Toutefois, la spécificité du régime applicable à l'habitat des gens du voyage n'est pas le seul fruit du constat d'une particularité individuelle. Elle reflète aussi la volonté du législateur

---

[165] Précisons que le « seuil » de ce caractère exceptionnel sera examiné au cas par cas par les juges. V. C.A.A. Bordeaux, 18 décembre 2018, n° 17BX00301.

[166] R. 111-51 en ces termes : « *Sont regardées comme des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs les installations sans fondation disposant d'équipements intérieurs ou extérieurs et pouvant être autonomes vis-à-vis des réseaux publics. Elles sont destinées à l'habitation et occupées à titre de résidence principale au moins huit mois par an. Ces résidences ainsi que leurs équipements extérieurs sont, à tout moment, facilement et rapidement démontables* ».

[167] Le régime des résidences démontables a été créé pour répondre aux aspirations de certains administrés à un mode de vie plus respectueux de l'environnement, d'où la présence de ce critère pour caractériser l'habitat démontable. On pourrait considérer que c'est une condition qui explique la possibilité d'installer ce type d'habitat dans des zones naturelles et agricoles qu'il convient de protéger au nom de l'environnement ; toutefois, il est également possible d'y installer des aires d'accueil sans que cette autonomie ne soit une condition, ce qui montre que l'autonomie vis-à-vis des réseaux est bien en lien avec le mode de vie correspondant à la résidence démontable, comme le confirme les explications de la loi A.L.U.R. fournies dans le dossier de presse.

d’appliquer à cet habitat un régime propre. L’organisation du stationnement et de l’installation de résidences mobiles des gens du voyage repose en effet sur des outils juridiques spécifiques issus de la loi BESSON II et non directement des règles d’urbanisme.

Chapitre II. La spécificité du régime applicable aux résidences mobiles des gens du voyage

75 - La spécificité du régime applicable à l'habitat des gens du voyage en matière d'occupation et d'utilisation des sols s'illustre à différents égards. Les outils prévus pour organiser le stationnement et l'installation de résidences mobiles des gens du voyage découlent du corpus spécifique que constitue la loi BESSON II. Cette dernière relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage recèle différents outils pour penser le stationnement et l'installation des résidences mobiles de ces derniers, en fonction des besoins liés à leur habitat et pour créer des espaces spécifiques dédiés à leur habitat. Ces instruments particuliers définis dans la loi BESSON II ne relèvent donc pas du code de l'urbanisme, même si l'on y trouve des échos[168] (Section I). Ce traitement à part de l'habitat des gens du voyage, en périphérie des dispositions d'urbanisme, s'explique par la volonté du législateur d'appréhender de manière globale l'ensemble des problématiques liées à cet habitat, y compris celles de la lutte contre le stationnement illicite. On peut ainsi expliquer le fait que l'habitat des gens du voyage soit pensé en dehors du droit de l'urbanisme par le lien intrinsèque entre l'obligation d'accueil et les instruments de police visant à contraindre le stationnement ou l'installation de résidences mobiles des gens du voyage. (Section II).

Section I. Un habitat pensé à l'appui d'instruments spécifiques

76 - La particularité des instruments pour penser l'obligation d'accueil et l'habitat des gens du voyage vis-à-vis du droit de l'urbanisme s'illustre à différents égards. D'une part, ces instruments reposent sur des notions et des outils qui sortent du champ du droit de l'urbanisme lors de la prise en compte des besoins des intéressés (§1). D'autre part, les lieux d'accueil pour l'habitat des gens du voyage relèvent d'une typologie qui ne dépend pas non plus de la réglementation d'urbanisme car elle appréhende des hypothèses de stationnement ou d'installation très diverses (§2).

[168] Les références à ces dispositifs dans le code de l'urbanisme font l'objet du titre suivant et, plus précisément, du chapitre premier.

§1. Des besoins pris en compte par des instruments spécifiques

77 - La spécificité des outils pour prendre en compte les besoins des gens du voyage se manifeste tout d'abord au regard des caractéristiques du Schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage (S.D.A.H.G.V.)[169] qui n'est pas considéré comme un document d'urbanisme (A). Le régime applicable à l'habitat des gens du voyage est en effet principalement pensé à travers les politiques de logement c'est pourquoi, malgré leur lien avec la réglementation urbanistique, il s'agit d'instruments à part entière qui ne relèvent pas directement du droit de l'urbanisme (B).

A. Le S.D.A.H.G.V., outil privilégié pour planifier l'habitat des gens du voyage

78 - Les caractéristiques spécifiques du S.D.A.H.G.V. en font un document à l'appui d'une politique sectorielle à part entière (1), n'appartenant pas à la catégorie des documents d'urbanisme (2).

1. Les caractéristiques du S.D.A.H.G.V

79 - Une compilation des besoins liés à l'habitat des gens du voyage, charnière de l'obligation d'accueil. La planification de l'accueil des gens du voyage est en germe à partir des années 1960[170]. Ce n'est toutefois qu'à partir de la première loi BESSON qu'une telle

[169] Il est possible de trouver différents acronymes pour désigner ce schéma car les deux lois BESSON ne parlent que d'un « *schéma départemental* ». Ce n'est que par déduction au regard de l'intitulé de la loi BESSON II qu'il est en général dénommé Schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage. Il est toutefois possible de trouver différents acronymes tels que S.D.A.G.V., ou S.D.A.G.D.V.

[170] « *Autrefois strictement limité dans l'espace et dans le temps par les autorités municipales, le stationnement des roulottes puis des caravanes d'habitat permanent fait l'objet à partir de la fin des années 1960 d'une véritable politique sociale d'accueil, qui prévoit l'aménagement d'équipements pour le passage et le séjour, avec des financements dédiés. À partir des années 1980, on envisage de les planifier à l'échelle du département.* » WEINHARD J., « Le traitement administratif des Gens du voyage en France. Deux siècles de législation spécifique : 1789-2017 », *Études Tsiganes*, 2017/2, n° 61-62, p. 22-53.

obligation est formulée à son article 28[171]. Par la suite, la loi BESSON II[172] développe considérablement les modalités d'élaboration et de suivi de ce schéma ce qui favorise leur adoption et leur contrôle. Elle insiste en effet sur la nécessité de procéder à une évaluation précise des pratiques observées, à la fois en termes de durée du séjour, de modalités de l'habitat, et en prenant en compte l'ensemble des facettes de la vie quotidienne de ces populations (dont la scolarisation des enfants et l'accès aux soins, par exemple). Pour le professeur E. AUBIN, il doit être « *la photographie la plus exacte possible des besoins réels d'accueil des résidences mobiles au regard de l'existence des ''polygones de vie'' sur le territoire concerné* ».[173] La notion de polygones de vie est définie par le professeur de géographie J.-B. HUMEAU comme « *l'ensemble des lieux de stationnement ou de séjour prolongé, voire de résidence durable et de sédentarisation, des caravanes d'une famille du voyage qui, tout au long d'une année, constituent les bases géographiques de l'espace parcouru* »[174]. Le S.D.A.H.G.V. apparaît donc comme la charnière de l'obligation d'accueil. Il s'envisage sous un angle prospectif en ce qu'il précise la forme que devra adopter cette obligation en pratique ; mais il s'envisage aussi sous un angle rétrospectif en ce qu'il sert de base à l'évaluation de la mise en œuvre de l'obligation d'accueil. Le rôle de la commission départementale consultative des gens du voyage recouvre d'ailleurs ces deux perspectives en ce qu'elle participe à la fois à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation de ce dernier. Situé à la jonction entre ces différents temps, le schéma

[171] Pour rappel, l'article 1er dispose que « *Un schéma départemental prévoit les conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage, en ce qui concerne le passage et le séjour, en y incluant les conditions de scolarisation des enfants et celles d'exercice des activités économiques* ».

[172] Il dispose que « *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, de l'évolution de leurs modes de vie et de leur ancrage, 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 et les communes où doivent être réalisés : 1° des aires permanentes d'accueil ; 2° Des terrains familiaux locatifs aménagés et implantés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme et destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles, le cas échéant dans le cadre des mesures définies par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, ainsi que le nombre et la capacité des terrains ; 3° Des aires de grand passage, destinées à l'accueil des gens du voyage se déplaçant collectivement à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels, ainsi que la capacité et les périodes d'utilisation de ces aires. Le schéma départemental définit les conditions dans lesquelles l'État intervient pour assurer le bon déroulement des rassemblements traditionnels ou occasionnels et des grands passages. Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Celui-ci définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage. Deux annexes au schéma départemental recensent les terrains privés aménagés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme pour l'installation de résidences mobiles et les terrains mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs, notamment dans le cadre d'emplois saisonniers. Le schéma départemental tient compte de l'existence de sites inscrits ou classés sur le territoire des communes concernées. La réalisation des aires permanentes d'accueil doit respecter la législation applicable, selon les cas, à chacun de ces sites* ».

[173] AUBIN E., « L'accueil intercommunal des gens du voyage, un terrain d'entente difficile à localiser », *A.J.D.A.*, 2013, p. 2263.

[174] HUMEAU J.-B. *Tsiganes en France. De l'assignation au droit d'habiter*, L'Harmattan, 1995, p. 255.

départemental est le lieu de la prise en compte des besoins spécifiques de cette catégorie de population. Le schéma encourt une annulation s'il appert qu'il n'a pas suffisamment pris en compte ces besoins[175].

80 - Une spécificité soulignée par la procédure particulière d'élaboration et d'évaluation par les commissions départementales consultatives de gens du voyage. La loi BESSON II instaure à son article 1er IV des commissions consultatives départementales[176] afin de « *favoriser la mise en place d'un cadre de concertation et de médiation au plan local* »[177]. Cette dernière est composée de représentants des élus locaux (bloc communal et département), de gens du voyage, de représentants d'associations de gens du voyage ainsi que de représentants de l'État[178]. Elle est présidée conjointement par le représentant de l'État dans le département ainsi que par le président du conseil départemental (ou leurs représentants). On observe donc le souhait de prendre en compte des administrés intéressés qui sont visés en tant que groupe à part entière. Cette composition s'explique également au regard d'une des missions évoquées par le sénateur J.-P. DELEVOYE dans son rapport de 1996-1997 : elle doit être le lieu de médiation entre les différents acteurs du territoire[179]. Il peut en effet exister des tensions au regard des intérêts divergents entre, d'une part, des autorités en charge du maintien de l'ordre public qui peut être troublé par le stationnement des résidences mobiles et, d'autre part, les gens du voyage[180]. Contrairement à la commission nationale consultative des gens du voyage, les commissions départementales ont une mission plus restreinte entièrement orientée vers l'évaluation de l'outil particulier que sont les schémas départementaux. Le décret n° 2017-921

[175] C.A.A. Versailles, 4 décembre 2019, nº 18VE00139, inédit au Lebon (dans cette affaire, le schéma n'avait pas prévu d'aires de grand passage). V. également T.A. Marseille, 14 novembre 2006, n°0403755 et T.A. Melun, 10 janvier 2019, n°1705793 (contenu lacunaire).

[176] « *IV. - Dans chaque département, une commission consultative, comprenant notamment des représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés, des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage, est associée à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma. Elle est présidée conjointement par le représentant de l'État dans le département et par le président du conseil départemental ou par leurs représentants. ; La commission consultative établit chaque année un bilan d'application du schéma. Elle peut désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce schéma et de formuler des propositions de règlement de ces difficultés. Le médiateur rend compte à la commission de ses activités* ».

[177] 1996-1997, DELEVOYE J.-P., Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du Suffrage universel et d'administration générale du Sénat, Rapport N° 283 sur l'accueil des gens du voyage. Consultable sur https://www.senat.fr/rap/l96-283/l96-283_mono.html#RTFToC1.

[178] Des dispositions précisent ce qu'il en est pour les collectivités territoriales ou établissements publics à statut particulier telles que la Corse, la Collectivité européenne d'Alsace ou la Métropole de Lyon.

[179] Elle doit en effet « *favoriser la mise en place d'un cadre de concertation et de médiation au plan local* ». DELEVOYE J.-P., Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du Suffrage universel et d'administration générale du Sénat, Rapport n° 283 sur *l'accueil des gens du voyage*. Consultable sur le lien : https://www.senat.fr/rap/l96-283/l96-283_mono.html#RTFToC1

[180] Il estime que leur nécessité « *est clairement mise en évidence par la " confrontation de points de vue " opposés que l'on peut observer dans certaines communes* ». Rapport précité.

du 9 mai 2017 modifiant le décret n° 2001-540 du 25 juin 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage demeure assez flou quant à ses aux missions. Il précise simplement qu'elles peuvent « *créer en son sein un comité permanent chargé d'animer, de coordonner et de suivre l'élaboration et la mise en œuvre des prescriptions du schéma. Il prépare les réunions de la commission. ; La commission peut créer aussi un ou des groupes de travail thématiques qui peuvent porter sur un ou plusieurs domaines de compétence ou sur un territoire déterminé.* » (Article 5-1). Le travail des commissions départementales consultatives porte ainsi principalement sur l'élaboration et l'évaluation des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage. Leur consultation constitue une formalité substantielle : le défaut de consultation de cette commission dans le cadre de l'adoption du S.D.A.H.G.V. peut entraîner l'annulation de l'arrêté approuvant ce schéma[181].

81 - En raison de ses caractéristiques qui en font le document de référence pour apprécier globalement les besoins liés à l'habitat des gens du voyage, le schéma départemental des gens du voyage n'est pas considéré comme un document d'urbanisme.

2. La non-assimilation à un document d'urbanisme

82 - Des besoins dépassant la seule problématique de l'occupation des sols par les résidences mobiles. Le S.D.A.H.G.V. rend compte de la cristallisation de l'ensemble des besoins des gens du voyage autour de la question de leur habitat c'est pourquoi il n'est pas uniquement question d'évaluer le nombre d'individus à transiter ou à se déplacer sur le département pour déterminer l'emplacement des lieux d'accueil : il est aussi question de prévoir « *l'accompagnement socio-éducatif* »[182] des intéressés en examinant les conditions de scolarisation des enfants, d'accompagnement social et professionnel, d'accès aux droits et d'accès aux soins. Le lien avec les dispositifs d'urbanisme, de logement et d'habitat n'implique donc pas que l'accueil des gens du voyage se résume strictement à l'organisation du stationnement. Sur la base de ce schéma, diverses mesures et projets seront mis en place qui dépassent cette question. C'est le cas, par exemple, de dispositifs d'accompagnement scolaire

[181] T.A. Strasbourg, 15 novembre 2002, n°02-00866, *Fédération des maires de Moselle*.
[182] 2020 (août), *Guide d'élaboration et de révision du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage*, Cerema, p. 95.

organisés avec le Centre national d'éducation à distance (C.N.E.D.) ou la direction des services départementaux de l'enseignement national (D.S.D.E.N.) ou professionnel en collaboration avec les centres de formation pour les apprentis (C.F.A.), Pôle emploi ou encore la mission locale. Les politiques d'urbanisme, d'habitat et de logement doivent prendre en compte ces considérations.

83 - Des caractéristiques distinctes des documents d'urbanisme. Le S.D.A.H.G.V. ne répond pas aux caractéristiques d'un document d'urbanisme. Les documents d'urbanisme sont, aux termes de l'avis du Conseil d'État du 17 janvier 1997[183], des « *documents élaborés à l'initiative d'une collectivité publique et ayant pour objet de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols, opposables aux personnes publiques ou privées* ». Si les S.D.A.H.G.V. sont bien élaborés à l'initiative d'une collectivité publique, ils ne déterminent pas de manière suffisamment précise les règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols. C'est d'ailleurs pour cette raison que le Conseil d'État avait refusé de les reconnaître comme tels dans la jurisprudence *Erhard et autres* en précisant que de telles dispositions « *n'ont pas le caractère de dispositions d'une loi d'aménagement et d'urbanisme, au sens de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme* »[184]. En outre, le législateur de la loi BESSON II a distingué sémantiquement les prévisions du S.D.A.H.G.V. de celles d'un document d'urbanisme en ce que le schéma ne prévoit que des « secteurs » et non des « zones », comme il serait question dans un document d'urbanisme.

84 - Le fait que le droit applicable aux gens du voyage soit pensé en dehors du droit de l'urbanisme s'illustre également au regard de leur lien privilégié avec des documents de planification conçus à l'appui de politiques de logement.

B. Un régime principalement lié aux politiques de logement

85 - Un régime initialement conçu dans le cadre d'une loi consacrée au droit au logement. Les premières dispositions visant l'accueil des gens du voyage en particulier ont été adoptées par voie d'amendement (et contre l'avis du gouvernement) dans un texte visant à mettre en

[183] C.E. (avis), 1ère et 4ème sous-sections réunies, n°183072, 17 janvier 1997, *Association de défense du site de l'environnement de Gallius.*
[184] C.E., 12 décembre 1997, n°164874, *M. Ehrard et autres*, Lebon p. 488 ; D., 1998. Dans le même sens : T.A. Rouen, 28 juillet 1994, n°93-971, *Préfet de région Haute-Normandie, Commune de Bois-Guillaume* D. 1996, p. 272 (considérant n°5).

œuvre le droit au logement. L'accueil et l'habitat des gens du voyage sont abordés à la suite de dispositions organisant, entre autres, le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (P.D.A.L.H.P.D.), l'accroissement de l'offre de logements pour les personnes défavorisées, l'aide personnalisée au logement. L'article relatif à l'accueil des gens du voyage a d'ailleurs été ajouté à l'issue du chapitre portant sur ces aides alors même que leur objet est différent. Les travaux parlementaires démontrent une réticence du Sénat à adopter un régime au sein d'une loi consacrée à la mise en œuvre du droit au logement car les sénateurs estiment notamment que l'habitat des gens du voyage mérite « *un examen et une concertation approfondis* » et qu'il convient d'attendre l'issue de la mission diligentée par le Premier ministre pour comprendre cette problématique et y répondre au mieux[185]. L'adoption d'une loi spécifique concernant l'accueil et l'habitat des gens du voyage s'explique au regard de ces considérations. Son utilité a en outre été soulignée par la mise en œuvre insuffisante de l'obligation d'accueil des communes de plus de 5 000 habitants telle qu'elle était prévue à l'article 28[186].

86 - Un lien privilégié avec des documents de planification pour la mise en œuvre de politiques de logement. Les besoins recensés dans le S.D.A.H.G.V. sont pris en compte dans les documents de planification qui ne relèvent pas directement du droit de l'urbanisme mais des politiques du logement. Il a ainsi vocation à être pris en compte dans le Plan local de l'habitat (P.L.H.), et plus précisément dans son diagnostic. L'article R. 302-1-1 du code de la construction et de l'habitation indique en effet que ce diagnostic contient « *l'analyse de la demande, qui comporte une estimation quantitative et qualitative des besoins en logement des jeunes et notamment tenant compte des évolutions démographiques prévisibles, des besoins répertoriés dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement et de l'hébergement des personnes défavorisées, du schéma départemental d'accueil des gens du voyage, des besoins en logements sociaux et en places d'hébergement, y compris les foyers-logements, des besoins liés au logement des étudiants et des besoins propres à certaines catégories de population, en particulier en matière d'accessibilité et de logements adaptés* ». Le guide d'élaboration des P.L.H. précise ainsi p. 7 et p. 55 que le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage doit être pris en compte pour l'élaboration du P.L.H. Il est également précisé que des modifications peuvent intervenir en fonction des évolutions du

[185] 1990, LAUCOURNET R., Commission des affaires économiques et du plan, Rapport n°257 sur le projet de loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, p. 20.
[186] V. notamment 2000, HERISSON P., Commission des affaires économiques et au plan, *Avis sur le projet de loi relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, p. 13.

S.D.A.H.G.V. [187] Il est cité l'exemple du P.L.H. de la communauté de communes de Pilat Rhodanien modifié de sorte à comporter une action visant à répondre aux besoins de sédentarisation des gens du voyage[188]. L'autre document mobilisé pour prendre en compte les dispositions du S.D.A.H.G.V. est le Plan départemental de l'habitat (P.D.H.) car il doit prendre en compte les dispositions des P.L.H. Aux termes de l'article L. 302-10 du code de la construction et de l'habitation, « *Le plan départemental de l'habitat est élaboré dans chaque département afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département. Ce plan définit des orientations conformes à celles qui résultent des schémas de cohérence territoriale et des programmes locaux de l'habitat. Le plan prend également en compte les besoins définis par le plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées et ceux résultant des sorties des établissements d'hébergement ou services figurant au schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale défini à l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles. Ce plan comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat dans le département* ». Enfin, l'autre document sollicité pour la prise en compte de l'habitat des gens du voyage est le Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (P.D.A.L.H.P.D.). La logique d'articulation avec le S.D.A.H.G.V. est toutefois inverse car c'est le S.D.A.H.G.V. qui prend en compte les besoins et mesures préconisées dans le P.D.A.L.H.P.D. En effet, la loi BESSON II précise que le S.D.A.H.G.V. prévoit « *les secteurs géographiques d'implantation et les communes où doivent être réalisés :* […] *2° Des terrains familiaux locatifs aménagés et implantés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme et destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles, le cas échéant dans le cadre des mesures définies par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, ainsi que le nombre et la capacité des terrains* […] ».

87 - La réponse apportée aux besoins de stationnements et d'installation des gens du voyage repose donc principalement sur des instruments de planification qui ne relèvent pas du droit de l'urbanisme mais des politiques de logement. S'agissant de la mise en œuvre de cette réponse,

[187] 2019 (octobre), Cerema, *Le programme local de l'habitat (P.L.H.) en 20 questions*, p. 22.
[188] *Ibid*, p. 30.

elle relève également d'instruments spécifiques car elle repose sur des lieux d'accueil dédiés à l'habitat des gens du voyage pensés dans la loi BESSON II.

§2. Des lieux d'accueil et d'habitat spécifiques

88 - La spécificité du régime applicable aux résidences mobiles des gens du voyage s'illustre à travers la particularité des lieux pensés pour leur accueil et leur mode d'habitat. La création de ces lieux s'explique par la volonté d'attribuer une place à part à l'habitat des gens du voyage pour répondre au mieux à leurs besoins (A). Ces différents lieux pensés pour l'habitat des gens du voyage relèvent d'une typologie spécifique conçue en dehors du droit de l'urbanisme, toujours au sein de la loi BESSON II (B).

A. La spécificité des lieux d'accueil liés à la particularité des besoins d'une catégorie d'individus

89 - Comme la loi BESSON I, la loi BESSON II se réfère à des lieux d'accueil spécifiquement pensés pour l'habitat des gens du voyage. Ce particularisme s'explique par la volonté de répondre à des besoins d'une catégorie de population (2). Il est alors possible d'établir un lien entre la création de ces lieux spécifiques et le statut de minorité dont les gens du voyage jouissent sur le plan international et européen. En effet, bien que ce statut de soit pas reconnu en droit interne, le statut de minorité en droit externe est à la base de l'invitation des États à créer des conditions d'accueil et d'habitat spécifiques pour cette catégorie de population (1).

1. *La création de lieux d'accueils spécifiques encouragée par le statut de minorité en droit externe*

90 - Les gens du voyage sont considérés comme une minorité en droit international et européen (a). Bien qu'ils ne jouissent pas de ce statut en droit interne, on constate que la désignation de lieux spécifiques pour leur habitat est une mesure recommandée dans le cadre de la protection liée à ce statut (b).

a. Les gens du voyage, une minorité en droit international et européen

91 - Éléments de définition des minorités. Il existe différentes conceptions de la notion de minorité et il n'est pas nécessaire de trancher cette question de manière définitive pour évoquer le cadre dans lequel s'inscrit la protection des gens du voyage en droit externe. Seuls les principaux éléments de qualification des minorités seront évoqués pour comprendre pourquoi ce qualificatif s'applique aux gens du voyage. Pour R. CATARINI, auteur de *l'Encyclopédie mondiale des minorités*, une minorité peut s'entendre comme « *un sous-ensemble historique inclus dans un ensemble plus vaste qui forme un État et entretenant avec lui de relations dynamiques* »[189]. Cette définition est toutefois incomplète, notamment parce qu'elle ne laisse aucunement transparaître selon quel critère s'identifie ce « *sous-ensemble* ». En réalité, ces critères ne sont aucunement définis et on peut considérer que l'identification de ces groupes minoritaires passe par l'application de la technique du faisceau d'indices[190]. En effet, de manière générale, le droit des minorités met l'accent sur la protection les caractéristiques partagées au sein d'un groupe d'individus ne coïncidant pas à la population nationale d'un État, bien souvent de nature religieuse, linguistique et, globalement culturelle[191]. On peut alors se référer à la définition portée par le Rapport de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités de l'O.N.U. qui évoque une minorité comme « *un groupe numériquement inférieur du reste de la population d'un État en position non-dominante, dont les membres – ressortissants de l'État – possèdent d'un point de vue ethnique, religieux, ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue. »*[192]. L'évocation de la position « *non-dominante* » traduit l'association du thème des minorités à la vulnérabilité[193] : les populations

[189] CATARINI R., « La force des faibles », *Encyclopédie mondiale des minorités*, Larousse, 1986.
[190] V. NANCHI A., *Vers un statut des minorités en droit constitutionnel français,* (thèse), Université Lyon 3, 2003.
[191] *Vers un statut des minorités en droit constitutionnel français,* (thèse), Université Lyon 3, 2003. Selon la définition proposée, la minorité est « *un groupe de nationaux dont la volonté commune es de se voir reconnaître des caractéristiques culturelles, linguistiques et religieuses créées, entre ses membres, un esprit de solidarité qui le distingue du groupe national majoritaire avec lequel ses membres sont liés juridiquement et, en cela, soumis pour partie ou en intégralité à l'assimilation du droit étatique*. », p. 40. Certains auteurs considèrent que la seule situation non-dominante suffit à qualifier un groupe d'individus de minorité, même s'il faut faire appel à d'autres critères, et même si ce groupe n'est pas numériquement inférieur. V. par exemple WHOERING J. « Les trois dimensions de la protection des minorités », *Revue de droit de l'université de Sherbrooke*, 2003, vol. 34, p. 93. Ce n'est toutefois pas la conception retenue ni par le droit international et européen.
[192] Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques Nations Unies. Doc, E/CN.4/sub.2/384 Rev.1 p. 102.
[193] Certains auteurs opposent la qualification de groupe vulnérable et de minorité. C'est le cas de l'enseignant-chercheur C. LANTERO dans son article portant sur « L'impact de la reconnaissance institutionnelles des minorités

en cause sont plus susceptibles de ne pas voir leurs droits respectés que les membres du groupe majoritaire et d'être victimes de discriminations.

92 – Une minorité pour l'Organisation des nations unies. Cette qualification s'applique alors aux gens du voyage dont la culture se caractérise notamment par le mode de vie en habitat mobile, une langue (le *Romani*[194]), certaines pratiques religieuses propres tels que les grands rassemblements religieux[195], ou encore l'étroitesse des liens familiaux[196]. Sur le plan du droit international, les gens du voyage sont surtout protégés à travers des instruments qui ne les visent pas de manière spécifique et qui sont amenés à protéger d'autres catégories de population qualifiées de minorités[197]. Comme le souligne le professeur R. GOY, le statut de minorité est apparu le plus approprié pour protéger l'identité des Roms[198]. Le nomadisme de ces populations est systématiquement rattaché à la question de la spécificité culturelle, ce qui donne du sens à la protection sous l'égide de la notion de minorité. Toujours selon lui, la reconnaissance des gens du voyage à l'échelle internationale est sensée : il s'agit d'une population voyageuse et donc, par essence, transnationale c'est pourquoi il s'étonne de la tardiveté du droit international à s'intéresser à cette catégorie de population[199]. Cette

sur la discrimination » (*R.D.P.*, 2009, p. 817). Elle procède à cette opposition car elle estime que les minorités aspirent à un traitement différencié tandis que les groupes vulnérables tendent vers un traitement plus égalitaire : par exemple, l'égalité de salaires entre hommes et femmes. Mais cette opposition ne doit pas être exclusive : les minorités aspirent également, parfois, à un traitement égalitaire : par exemple, lorsqu'elles sont victimes de discrimination à l'embauche en raison de leur religion, de leur origine, de leur culture. L'opposition n'en demeure pas moins intéressante car elle souligne tout l'enjeu de la reconnaissance de droits spécifiques. L'intérêt de cette distinction est bien de « *distinguer schématiquement les objectifs* » de ces qualifications.

[194] En réalité, le *Romani* est constitué de différentes variantes et il n'est pas nécessairement parlé par l'ensemble des voyageurs.

[195] Par exemple, les rassemblements évangélistes organisés par la mission Vie et Lumière.

[196] V. notamment « La situation particulière des Gens du voyage en France », *Études Tsiganes*, vol. 63, no. 1, 2018, pp. 26-41.

[197] Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses et linguistiques issues de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 47/135 adoptée le 18 décembre 1992. Il ne s'agit que d'une déclaration qui n'a pas de portée obligatoire pour les États membres.

[198] *« La reconnaissance de l'identité rom doit garantir son droit à l'existence et à la coexistence, et sa protection contre la discrimination, l'assimilation, et toute autre élimination. Elle suppose donc le statut de minorité et un ensemble de droits culturels »* GOY R. « L'émergence des Roms en droit international public », in *Mélange Robert Pelloux*, L'Hermès, 1980, p. 236. La résolution du 2ème Congrès international Rom fait état de la revendication de « *la pleine réalisation de nos droits… incluant le droit de former des associations nationales culturelles et sociales, de promouvoir les publications en romanes, d'avoir du temps à la radio et la télévision, d'avoir notre langue introduite dans les écoles et de travailler collectivement et internationalement, et avec les peuples dans lesquels nous vivons, pour l'amélioration progressive des niveaux sociaux et économiques du peuple Rom* ». *Roma*, p. 67.

[199] « *C'est le seul peuple nomade à l'échelle intercontinentale ; c'est le seul peuple dépourvu, non seulement d'un territoire effectif, mais même d'une terre promise à la façon d'Israël. Et son organisation sociale est une organisation internationale. Or, paradoxalement, ce peuple est ignoré par le droit international public traditionnel, et émerge à peine dans ce droit depuis quelques années* ». GOY R. « L'émergence des Roms en droit international public », in *Mélange Robert Pelloux*, L'Hermès, 1980, p. 219. Cette non reconnaissance initiale est expliquée par l'auteur en raison du fait que seuls les États et les organisations internationales sont des sujets de droit en droit international. De ce point de vue, la citoyenneté européenne a certainement accéléré la reconnaissance de la situation de ces individus sur le plan juridique. L'auteur estime d'ailleurs que cette échelle

reconnaissance s'est en effet avérée laborieuse, notamment en raison de la difficulté de cette catégorie de population à se fédérer pour se faire entendre à cette échelle[200]. Pourtant, c'est bien à ce niveau que se sont compilés les différents intérêts des populations itinérantes. D'ailleurs, c'est à l'occasion de la reconnaissance internationale des populations menant un mode de vie itinérant que le terme « Rom » est employé[201]. La protection internationale des gens du voyage en tant que minorité les vise explicitement à partir de 1977. Le 31 août de cette année, la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, appartenant à la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des nations Unies, a adopté une résolution invitant les États membres au sein desquels se trouvent des populations Tsiganes à leur accorder des droits identiques à ceux de l'ensemble des citoyens[202]. Le 4 mars 1992, la Commission des droits de l'homme a adopté la résolution 1992/65 intitulée Protection des Roms (Tziganes). Plus récemment, le conseil des droits de l'homme des Nations Unies a

---

est particulièrement adaptée pour la protection des droits de cette catégorie de population. Il relève en effet que certains États rechignent à reconnaître des droits aux peuples nomades de crainte de déclencher un mouvement d'immigration massive vers son territoire de peuple nomade (ce qui montre une fois de plus leur caractère indésirable). Il cite ainsi l'exemple des Pays-Bas qui ont refusé la délivrance de documents d'identité à des Kaldéras apatrides pour ce motif, qui a fait l'objet d'un examen par la Commission européenne des droits de l'Homme (Commission E.D.H., 6 juillet 1977, n°7823-7824/77, *Kalderas Gypsies c. République fédérale d'Allemagne et Pays-Bas*).

[200] Certains congrès se sont donnés pour objectif de sensibiliser à la question du traitement des populations Roms au plan international. C'est le cas d'un congrès qui s'est déroulé en Allemagne en 1872 ainsi qu'en Hongrie (à Kisfalu en 1879, mais aussi après la première guerre mondiale à Munich, Moscou, Sofie et Bucarest (v. BLOCK M., *Mœurs et coutumes tsiganes*, Payot, 1936 ; STOYANOVITCH K., *Les Tsiganes et leur ordre social*, Rivière, 1974.). Ainsi, un Congrès international des Gitans Unis d'Europe se réunit-il à Bucarest en 1933 à l'occasion duquel est adopté « *un programme de base mondial et le drapeau bleu et or* ». (GOY R. « L'émergence des Roms en droit international public », in *Mélange Robert Pelloux*, L'Hermès, 1980, p. 219). Par la suite, des tentatives de construction d'organisations internationales regroupant les membres des communautés Tsiganes se sont formées à l'instar de la Communauté mondiale Gitane fondée en 1959 et dissoute en 1965. Un Comité international Tsigane (qui deviendra le Comité international Rom ou « C.I.R. ») fondé en 1965 agit comme un groupe d'intérêt auprès d'organisations telles que l'U.N.E.S.C.O. (Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture) ou le Conseil de l'Europe. Le poids de cette organisation ainsi que sa légitimité au regard des communautés qu'elle est censée représenter demeurent toutefois fragiles. GOY R. « L'émergence des Roms en droit international public », in *Mélange Robert Pelloux*, L'Hermès, 1980, p. 219.

[201] Désignant l'homme en langue *Romani*, ce terme a été choisi lors du premier Congrès international des Roms en 1971 à Londres pour désigner de manière générique l'ensemble des peuples habitant traditionnellement dans des résidences mobiles. Il est ainsi préféré à celui de Tsigane qui est associé au génocide de la Seconde Guerre mondiale. Le terme est donc largement utilisé en droit externe pour désigner notamment les gens du voyage Mais il s'agit bien d'un équivalent de « gens du voyage » : v. la note de bas de page dans la communication n°1960/2010 du Comité des droits de l'homme des Nations unies du 1er avril 2010 : il est précisé que « gens du voyage » est « *une appellation administrative désignant la communauté Rom de France* ». En revanche, le terme « Rom » doit généralement s'entendre au sens strict en ce qu'il désigne des populations venant principalement de pays d'Europe de l'Est qui n'ont pas nécessairement la culture de l'itinérance ni de l'habitat en résidence mobile. Il en va de même au plan européen. Par exemple, le Cadre de l'U.E. pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 précises que le terme est employé « *en tant que terme générique couvrant diverses populations qui présentent plus ou moins les mêmes caractéristiques, telles que les Sintis (Manouches), Gens du voyage, Kalé, etc. […]* ». Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, le 5 avril 2011 COM (2011) 173, p. 2.

[202] Doc. O.N.U. E/CN.4/Sub2/399, 31 août 1977, p. 1947.

adopté le 14 juillet 2014 une résolution 26/4 relative à la protection des Roms[203]. Cette résolution visait en particulier à combattre l'antitsiganisme et à inviter la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités à mener une étude sur ce phénomène à l'échelle mondiale[204]. Ce travail est à la base des initiatives portées par les Nations unies visant spécifiquement les populations Roms. Ainsi, si les Roms ne font pas l'objet de textes spécifique et de portée obligatoire, les Nations Unies développent cependant des programmes d'action de soutien aux minorités les visant tout particulièrement. Leur effectivité est, bien sûr, limitée[205]. Il n'en demeure pas moins que l'adoption de ces corpus normatifs illustre le fait que le droit onusien s'est saisi de la protection des gens du voyage principalement sous l'angle de la protection des minorités[206].

93 - Une minorité pour l'Union européenne. L'Union européenne appréhende également les gens du voyage « *à travers le prisme minoritaire* »[207], la qualifiant même comme la plus grande d'Europe **[208]**. S'agissant d'une minorité se trouvant principalement sur le territoire européen, il apparaît logique que le droit de l'Union européenne ainsi que celui du Conseil de l'Europe se soient intéressés à la situation de cette population. Ainsi, par exemple, la réunion de Copenhague sur la dimension humaine de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (C.S.C.E.) devenue organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (O.S.C.E.) du 5 au 29 juin 1990 ainsi que la Réunion de Genève sur les minorités nationales du 1er au 19 juillet 1991 évoquent la situation des gens du voyage au titre des discussions sur les minorités. L'action de l'Union européenne s'illustre en particulier à travers le Cadre de l'Union

---

[203] Consultable sur le lien : https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/082/19/PDF/G1408219.pdf?OpenElement

[204] Ce rapport a été rendu public le 11 mai 2015 : Report of the Special Rapporteur on minority issues, Rita Izsák, Comprehensive study of the human rights situation of Roma worldwide, with a particular focus on the phenomenon, of anti-Gypsyism, consultable sur le lien : https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEMinorities/ProtectionRoma/A-HRC-29-24.doc.

[205] C'est l'objet du propos d'I. MOULIER qui constate que la consécration de ces droits est « *en quête d'effectivité* », notamment parce qu'elle ne bénéficie pas d'outil juridictionnel assurant le respect de ces prescriptions. Parmi les références citées, V. ALSTON P. A. et CRAWFORD J., *The future of the UN human rights Treaty monitoring*, Cambridge, 2000 ; DECAUX E., « Coordination et suivi dans le système de protection des droits de l'homme des Nations Unies », *in* RUIZ-FABRI H. et SOREL J.-M., *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, Pedone, 2000, p. 229 ; DORMENVAL A., *Procédures onusiennes de mise en œuvre des droits de l'homme*, P.U.F., 1991.

[206] Cette protection en se fait toutefois pas exclusivement sous cet angle. Par exemple, le 28 mars 2014, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a condamné la France pour violation du paragraphe 1 de l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (P.I.D.C.P.). Dans sa communication, il ne fait aucune référence à l'appartenance du requérant à une minorité vulnérable. https://www.dalloz-actualite.fr/document/constatations-adoptees-par-comite-sa-110e-session-10-28-mars-2014-communication-n-19602010-

[207] BUI-XUAN O., *Le droit public français entre universalisme et différentialisme*, Économica, 2004, p. 469.

[208] Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, le 5 avril 2011 COM (2011) 173 finals, p. 2.

Européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020. Dans cette communication, la Commission européenne rattache expressément la protection des gens du voyage à son action en faveur de la protection des minorités[209]. L'intérêt de l'Union européenne pour les minorités vulnérables découle notamment de l'article 2 du Traité sur l'Union européenne qui dispose que : « *L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes* ». La référence aux minorités vulnérables est également présente dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dont l'article 21 fait référence à la lutte contre les discriminations envers les minorités[210].

94 - Une minorité pour le Conseil de l'Europe. À partir des années 1990, les gens du voyage sont explicitement protégés par le Conseil de l'Europe au nom de leur appartenance à la catégorie des minorités. En 1993, la recommandation de l'Assemblée parlementaire sur les Tsiganes en Europe vise pour la première fois les gens du voyage comme minorité : « *les Tsiganes occupent une place particulière parmi les minorités […] en tant que minorité dépourvue de territoire, les Tsiganes contribuent dans une large mesure à la diversité culturelle de l'Europe, et cela à plusieurs égards, que ce soit par la langue et la musique que par leurs activités artisanales* ». Ils sont ainsi amenés à bénéficier de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales du 1er février 1995[211], mais aussi la Charte régionale des langues régionales et minoritaires du 5 novembre 1992[212]. Dans un bilan dressé en 2002, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe déplorait le fait que les Roms ne bénéficiaient pas du statut de minorité dans les États membres et elle estimait que cette non-assimilation participait à la persistance des discriminations à leur égard en ce qu'ils ne pouvaient ainsi bénéficier des droits attachés à ce statut. Ce statut de minorité est également favorable à la promotion de la culture Rom,

[209] V. la communication précitée, p. 2, 3, 7.
[210] Il est relatif à la non-discrimination et prohibe « *toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* ».
[211] Entrée en vigueur le 1er février 1998.
[212] Entrée en vigueur le 1er mars 1998.

comme en témoigne la recommandation de 1993[213]. L'appréhension des Roms et gens du voyage sous l'angle du droit des minorités peut expliquer le fait que cette approche diffère foncièrement des dispositifs de droit interne et, *a fortiori*, qu'elle n'appréhende pas les gens du voyage comme une « *population potentiellement déviante, mais comme un groupe dont les membres mènent un mode de vie spécifique et possèdent une culture particulière.* »[214]. Au regard de la résolution de 1975 du Comité des ministres, il n'est pas question de contrôler voire de sédentariser les individus en cause, mais bien de préserver leur mode de vie spécifique[215]. Il s'agit là d'une différence paradigmatique essentielle pour analyser le sens des régimes applicables aux gens du voyage. La perception des gens du voyage comme une minorité, sur le plan externe, conduit à considérer leur différence, certes, à partir de critères relativement objectifs (le mode de vie en habitat mobile) ; mais elle fait aussi entrer en ligne de mire des considérations plus subjectives tenant à leur culture[216].

95 - L'appréhension de la différence revêt notamment une dimension symbolique car elle vise à promouvoir cette différence et non plus simplement à la gérer[217]. Elle appuie alors davantage la nécessité d'un recours à des mesures spécifiques visant à promouvoir la diversité culturelle.

b. Un statut impliquant l'adoption de mesures spécifiques pour lutter contre la discrimination

96 - Un statut impliquant l'adoption de mesures particulières. La reconnaissance du statut de minorité en droit international et européen implique de porter une attention particulière aux besoins d'une catégorie de population victime de discrimination. Cette attention passe concrètement par l'adoption de mesures spécifiques. C'est en effet ce qui ressort notamment de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques,

[213] Résolution 125(1981) de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur le rôle et la responsabilité des collectivités locales et régionales face aux problèmes culturels et sociaux des populations d'origine nomade adoptée les 27-29 octobres 1981 ;
[214] BUI-XUAN O., *Le droit public français entre universalisme et différencialisme*, (thèse), Economica, 2004, p. 467.
[215] En ces termes « *le patrimoine et l'identité culturels des populations nomades devraient être sauvegardés* ».
[216] Comme l'affirme le professeur N. ROULAND, « *Il n'existe pas de perception juridique objective du fait minoritaire* », PIERRE-CAPS S., POUMERADE J., ROULAND N., *Droit des minorités et des peuples autochtones*, P.U.F., 1996, p. 262.
[217] COUSIN G., *La gestion juridique de la migration des Roms et des Roumains*, (thèse), 2012, Université François Rabelais de Tours ; LOCHAK D., « *Les minorités et le droit public français. Du refus des différences à la gestion des différences* », *in* FENET A., SOULIER G., *Les minorités et leurs droits depuis 1789, L'Harmattan, 1989.*

religieuses et linguistiques adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1992[218] qui dispose par exemple que « *[…] 2. Les États prennent des mesures pour créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs propres particularités et de développer leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes, […]* ». Ainsi, comme l'avait souligné F. CAPOTORI dans son rapport remis en 1979[219], la protection des minorités passe, certes, par l'application des lois identiques aux autres administrés (sans distinction), mais elle passe aussi par l'adoption de mesures spécifiques pour que le droit national s'adapte aux spécificités des populations en cause. La prise en compte de la différence de certains administrés prends corps dans l'adoption d'un droit spécifique à une catégorie d'individus, contenant des mesures destinées à préserver leur mode de vie : « *Il s'agit là de deux aspects distincts en ce sens que l'égalité et la non-discrimination impliquent la garantie formelle d'un traitement uniforme de tous les individus, alors que la protection des minorités suppose l'adoption de mesures spéciales en faveur des membres d'un groupe minoritaire, mais ces mesures visent néanmoins dans les deux cas à instaurer une égalité réelle entre les membres du groupe en question et les autres individus* »[220].

97 - La création de lieux spécifiques d'accueil recommandée par l'Union européenne au nom du statut de minorité. C'est également ce qui est considéré sur le plan unioniste. Le Cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 souligne qu'une attention particulière aux besoins spécifiques de cette catégorie de population est nécessaire pour garantir le respect de cette minorité en droit[221]. La Communauté européenne s'intéresse en ce sens à la nécessité de prévoir un aménagement spécifique de l'espace et envisage la mobilisation de fonds européens dans ce cadre. C'est, par exemple, le cas de la Résolution sur la situation des Tsiganes dans la Communauté européenne du 24 mars 1984[222]. Ces aménagements correspondent, en pratique, à l'adoption d'un droit

[218] Dans sa résolution 47/135 du 18 décembre 1992.
[219] CAPOTORI F., *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New York, Nations unies, 1991, p. 5-13.
[220] Rapport précité § 585, p. 104.
[221] « *Puisque la non-discrimination ne suffit pas à lutter contre l'exclusion sociale des Roms, la Commission demande aux institutions européennes d'approuver le présent cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms. Il constitue un moyen de compléter et de renforcer la législation et les politiques de l'UE en matière d'égalité, en répondant, au niveau national, régional et local, aux besoins spécifiques des Roms en termes d'accès à l'emploi, à l'éducation, au logement et aux soins de santé, ainsi qu'en instaurant un dialogue avec les Roms* ». Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, le 5 avril 2011 COM (2011) 173 final.p. 4.
[222] Qui vise à « *améliorer la situation des Tsiganes sans pour autant détruire leurs valeurs spécifiques, notamment en prévoyant une intervention adéquate au Fonds social européen en vue de l'aménagement de terrains destinés aux populations non sédentaires* ».

spécifique à une catégorie de population, distinct du droit commun. Il est ainsi difficile de ne pas faire le lien entre ce statut en droit européen et celui de la loi BESSON II.

98 - La création de lieux spécifiques recommandée par le Conseil de l'Europe au nom du statut de minorité[223]. De manière générale[224], la question des Roms et des gens du voyage est traitée à la fois par des documents stratégiques, par des résolutions, recommandations, déclarations et plans stratégiques adoptés par le Comité des ministres, par des résolutions et recommandations adoptées par l'Assemblée parlementaire, par des résolutions et recommandations adoptées par le Congrès des autorités locales et régionales et par l'« European commission against racism and intolerance »[225] (« E.C.R.I. »). Seules certaines de ces mesures seront évoquées ici[226]. À partir de 1969[227], le Conseil de l'Europe développe une attention particulière à l'égard des Roms ou gens du voyage. En 1969, l'assemblée parlementaire recommande au Comité des ministres d'exhorter les gouvernements des États membres à « *prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à la discrimination, dans les lois ou dans la pratique administrative contre les Tziganes et autres nomades* »[228]. Par la suite, de nombreuses recommandations et résolutions se sont succédées, témoignant d'une préoccupation réelle de cette organisation pour la question[229]. Là encore, la lutte contre les discriminations à l'égard des minorités est l'objectif premier visé par les textes, de sorte à « *parvenir à une inclusion sociale globale* »[230]. Outre les textes portant sur la problématique

[223] V. Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, février 1995.
[224] Pour une liste exhaustive des textes adoptés par le Conseil de l'Europe visant spécifiquement la protection des Roms et gens du voyage, v. https://www.coe.int/fr/web/roma-and-travellers/adopted-texts.
[225] Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance, en Français. L'acronyme est dégagé à partir de la dénomination en Anglais c'est pourquoi il a semble préférable de la citer ainsi.
[226] Parmi les plus importantes, on peut citer la recommandation 1969, la résolution 1975, la déclaration Strasbourg 2010, le plan d'action thématiques 2016-2019, et le plan d'action stratégique 2020-2025.
[227] Il est la première organisation internationale à aborder la situation de cette catégorie de population de manière spécifique.
[228] Résolution 563 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 30 septembre 1969 sur la situation des Tsiganes et autres nomades en Europe. https://pace.coe.int/fr/files/14599/html.
[229] Comme le soulignait déjà le professeur J.-M. LARRALDE dans sa contribution aux actes du colloque organisé par le professeur M. J. REDOR en 2011, on dénombre « *plus de vingt Résolutions et recommandations, émanant du Comité des ministres, de l'Assemblée parlementaire, du Congrès, des pouvoirs locaux et régionaux, ou de la Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance (ECRI) ; près de trente arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ; une douzaine de décisions du Comité européen des droits sociaux (CEDS). De manière plus spectaculaire encore, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a souhaité organiser le 20 octobre 2010 une ''réunion à haut niveau'' visant à rappeler aux États parties leurs obligations en matière de protection des Roms et des Gens du voyage, suite aux événements survenus en France lors de l'été 2010* ». LARRALDE J.-M., « Les actions du Conseil de l'Europe en faveur de la protection des Roms, Tsiganes et gens du voayge », *in* REDOR M.-J., *Roms, Tsiganes et Gens du voyage*, Actes du colloque organisé par le Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit de l'Université de Caen les 24 et 25 novembre 2011, Mare et Martin, 2013
[230] Termes de J.-M. LARRALDE dans l'article précité. Il se réfère à l'objectif exprimé par le Comité des ministres lors de la réunion à haut niveau du 20 septembre 2010 : les actions à l'égard des Roms doivent « *combiner intégration sociale et économique dans la société et la protection effective des droits de l'homme* ».

des Roms en général[231], différentes résolutions et recommandations sur la question Rom balayent diverses politiques sectorielles au sein desquelles les Roms subissent des discriminations. C'est le cas de l'accès aux soins[232], de l'éducation[233], de l'emploi[234], des droits relatifs à l'extranéité de certains Roms dont les procédures d'expulsion[235] ou encore du traitement des demandes d'asile[236] des Roms non-ressortissants français. Mais c'est également le cas de la question du stationnement des résidences mobiles[237] qui est lié au « *droit à la préservation et au développement des identités culturelles particulières* »[238]. Les populations visées sous les termes de « nomades » sont définies dans la résolution du comité des ministres comme « *les personnes traditionnellement habituées à un mode de vie itinérant ; il vise également les personnes d'origine nomade qui, pour des raisons sociologiques, économiques ou similaires, rencontrent des difficultés d'adaptation à la société* ». Concrètement, le Conseil de l'Europe a mis en relation la protection des gens du voyage en tant que minorité et la nécessité d'adopter des dispositions spécifiques aux fins de préservation de leur mode de vie[239]. C'est pour faire suite à l'alerte portée par la résolution du 563 du 30 septembre 1969 (précédemment évoquée) que le Comité des ministres a adopté la résolution 75/13 du 22 mai 1975 portant recommandation sur la situation sociale des populations nomades en Europe[240].

[231] V. par exemple la recommandation 1203(1993) Tziganes en Europe adoptée le 2 février 1993 ; Recommandation 155(2002) Situation juridique des Roms en Europe adoptée le 25 avril 2002 ; ou encore la Rec (2008)5 sur les politiques concernant les Roms et/ou les gens du voyage en Europe adoptée le 20 février 2008.

[232] Recommandation Rec (2006)10 du Comité des Ministres aux États membres relative à un meilleur accès aux soins de santé pour les Roms et gens du voyage en Europe, adoptée le 12 juillet 2006.

[233] Recommandation Rec (2000) 4 du Comité des Ministres sur l'éducation des enfants roms/tsiganes en Europe adoptée le 3 février 2000 ; Recommandation Rec (2009)4 du Comité des Ministres aux États membres sur l'éducation des Roms et des Gens du voyage en Europe adoptée le 17 juin 2009.

[234] Recommandation Rec (2001) 17 sur l'amélioration de la situation économique et de l'emploi des Roms/Tsiganes et des voyageurs en Europe adoptée le 27 novembre 2001.

[235] Recommandation 1633 (2003) de l'Assemblée parlementaire relative aux retours forcés de Roms originaires de de l'Ex-République fédérale de Yougoslavie, y compris du Kosovo, en Serbie-Monténégro, en provenance des États membres du Conseil de l'Europe.

[236] Résolution 1768 (2010) de l'Assemblée parlementaire Les demandeur d'asile roms en Europe adopté le 12 novembre 2010, Recommandation 1941 (2010) de l'Assemblée parlementaire, Les demandeur d'asile roms en Europe adopté le 12 novembre 2010.

[237] Recommandation Rec (2004) 14 du Comité des ministres aux États membres relative à la circulation et au stationnement des gens du voyage en Europe adoptée le 1er décembre 2004.

[238] *Ibid*, p. 1.

[239] Pour une présentation générale du droit européen s'intéressant aux gens du voyage, v. notamment REYNIERS A., « Des démarches européennes », *Études Tsiganes*, 1993, n°1, p. 16 et LIEGEOIS J.-P., *Le Conseil de l'Europe et les Roms, 40 ans d'action*, éditions du Conseil de l'Europe, 2010.

[240] Disponible sur https://rm.coe.int/09000016804c5b73. Il est intéressant pour notre sujet de remarquer que le Comité reconnaît que la situation des populations nomades s'est dégradée en raison de « *l'expansion industrielle et urbaine et par le développement de l'aménagement du territoire*. » (§2). On peut alors comprendre pourquoi le droit de l'urbanisme est directement concerné aujourd'hui par la question des Roms et gens du voyage. Il définit les « populations nomades » comme « *les personnes traditionnellement habituées à un mode de vie itinérant ; il vise également les personnes d'origine nomade qui, pour des raisons sociologiques, économiques ou similaires, rencontrent des difficultés d'adaptation à la société* ». Cette problématique d'adaptation est alors mise en relation

Cette résolution vise principalement à lutter contre l'antitsiganisme et les discriminations à l'égard de cette catégorie de population. Elle traite de manière plus spécifique de la question du stationnement et du logement, à côté de l'éducation et de la scolarisation[241], de l'action sanitaire et sociale ainsi que de la Sécurité sociale de cette catégorie de population. S'agissant du stationnement et du logement, le Comité des ministres considère que « *le stationnement et le séjour des nomades sur des terrains aménagés de façon à garantir des normes satisfaisantes de sécurité, d'hygiène et de bien-être devraient être facilités et encouragés* »[242]. Il incite ainsi la création d'aires d'accueil en accord avec les pratiques et les besoins existants[243]. Il propose également des mesures concrètes en recommandant la reconnaissance d'un droit au stationnement en lien avec la garantie du droit au logement décent[244], la mise en place d'un mécanisme de contrôle de l'action de collectivités locales. Les mesures recommandées sont bien liées au statut de minorité : la résolution du 22 mai 1975 sur la situation des populations nomades en Europe lie la sauvegarde « *du patrimoine et de l'identité culturels des populations nomades* » à la nécessité pour les pouvoirs publics de prévoir des modalités de stationnement

---

avec celle de l'aménagement de l'espace urbain. À travers cette question d'adaptation à la société, il est clairement question de viser une catégorie de population sociologiquement marginalisée (en plus de l'être juridiquement)

[241] Il n'est pas inintéressant de relever la référence explicite à un « *système scolaire normal* » pour parler de l'école des enfants sédentaires. L'idée de normalité est donc bien au cœur de la mesure du particularisme des gens du voyage et de leur mise à l'écart.

[242] Il poursuit en indiquant que : « *2. En règle générale, ces terrains devraient être situés à proximité des agglomérations ou, tout au moins, de façon à offrir des facilités en ce qui concerne l'accès aux communications, l'approvisionnement, la fréquentation scolaire des enfants, l'exercice d'activités professionnelles et autres contacts sociaux. 3. L'installation des nomades désireux de se sédentariser, dans des logements convenables, devrait être facilitée* ».

[243] « *21. Créer des aires d'accueil pour la halte et le séjour des Gens du voyage afin de leur permettre d'y stationner plus durablement que de coutume en consultation avec les Gens du voyage et en tenant compte de leurs besoins ;*

22. lors de la création d'aires d'accueil, prendre en compte les aires traditionnelles de stationnement des Gens du voyage ;23. assurer que ces aires d'accueil :

i. ont un équipement minimal en infrastructures, notamment sanitaires,

ii. sont en nombre suffisant, tenant compte de l'évolution démographique des familles et leur implantation selon un lieu convenant au degré de fréquentation et de passage des Gens du voyage,

iii. sont signalisées au moyen d'un hologramme européen routier ;

24. créer des aires d'accueil adaptées aux grands rassemblements et/ou aux Gens du voyage étrangers de passage ;

25. favoriser une pluralité d'options dans l'offre de stationnement, notamment en offrant la possibilité aux membres du groupe qui ne sont plus mobiles, du fait de l'âge ou de l'état de santé, de rester toute l'année sur les aires de stationnement où leur famille pourrait les rejoindre lorsqu'ils désirent s'arrêter ;

26. mettre en place une structure de suivi et d'évaluation de la mise en place et du fonctionnement des aires de stationnement et de passage ; cette structure devrait permettre une évaluation régulière des besoins et donner les indications nécessaires de localisation des sites et de leur équipement. Les autorités devraient assurer l'implication pleine et entière des Gens du voyage dans le travail d'une telle structure ;

27. fournir aux Gens du voyage l'information nécessaire à l'acquisition de terrains privés et à l'usage qui peut en être fait. »

[244] « *28. Inscrire le droit au stationnement dans leur droit interne par des normes ayant au moins valeur législative, et en l'assimilant au droit à un logement décent* ». Pour des raisons déjà évoquées, tel qu'il est conçu actuellement au plan interne, le droit au logement ne semble pas pouvoir servir de fondement à cette garantie.

et de scolarisation particulières[245]. La protection des Roms et gens du voyage en tant que minorité conduit à porter une attention particulière à leurs besoins de sorte à conserver le mode d'habitat qui fait leur identité culturelle[246]. Pour ce qui est du droit au logement, dès sa résolution n° 563 de 1969 relative à la situation des Tziganes et autres nomades en Europe, le Conseil de l'Europe a été précurseur dans l'incitation des gouvernements des États membres à mettre en place « *un nombre suffisant de terrains de camping munis d'installations sanitaires,*

[245] p. 24 : « *Stationnement et logement 1. Le stationnement et le séjour des nomades sur des terrains aménagés de façon à garantir des normes satisfaisantes de sécurité, d'hygiène et de bien-être devraient être facilités et encouragés. 2. En règle générale, ces terrains devraient être situés à proximité des agglomérations ou, tout au moins, de façon à offrir des facilités en ce qui concerne l'accès aux communications, l'approvisionnement, la fréquentation scolaire des enfants, l'exercice d'activités professionnelles et autres contacts sociaux.3. L'installation des nomades désireux de se sédentariser, dans des logements convenables, devrait être facilitée* ».

[246] Il est également question d'une attention portée aux besoins de scolarisation. Dès 1969, le Conseil de l'Europe adopte une recommandation visant à créer des classes spéciales pour les enfants issus de populations nomades en casse difficulté de scolarisation dans le système scolaire de droit commun (ou « normal », comme le désigne le Comité des ministres dans la recommandation de 1975) Recommandation du Conseil de l'Europe n°563 de 1969 : classes spéciales pour les enfants nomades). Par une résolution de 1975, le Conseil prend toutefois conscience de la stigmatisation que suppose la création de classes spéciales et invite les États membres à créer des conditions favorables au suivi du cursus scolaire commun avec les enfants non-nomades Résolution (75) 13 du Conseil des ministres portant recommandation sur la situation sociale des populations nomades en Europe adoptée le 22 mai 1975, C. 2 : la « *scolarisation des enfants de nomades devrait être encouragée pat les méthodes les plus appropriées […] tendant à l'intégration de ces enfants dans le système scolaire normal* ».. Nombre de dispositifs mis en place par les États membres sont largement insatisfaisants de ce point de vue. En France, l'éloignement récurrent entre l'école et les lieux d'accueil est jugé insatisfaisant en ce qu'il ne permet pas aux élèves roms d'accéder à l'ensemble des services éducatifs tels que les « *camions-école* » (Ces camions sont censés se déplacer au domicile des familles de l'enfant. La problématique de la désignation des emplacements de ces aires en général sera abordée *infra*. S'agissant de la scolarisation, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a ainsi dressé le constat, suite à une visite du 21 au 31 mai 2008 : Com DH (2008) 34 20 novembre 2008, points 142-145. On peut également citer l'exemple de l'intégration systématisée dans des classes d'enfants déficients intellectuels (V. Cour E.D.H., Grande chambre, 13 novembre 2007, n°57325/00, *D. et H. et autres c. République Tchèque* : « *le droit à l'éducation implique l'interdiction du placement automatique des enfants roms « dans des écoles destinées à des enfants souffrant d'un handicap mental dont le programme est d'un niveau inférieur à celui des écoles ordinaires, et dans lesquelles ils se trouvaient isolés de la population majoritaire* », car cela mène à « *accentuer leurs difficultés et compromettre leur développement personnel ultérieur* ». V. les affaires *Horváth et Kissc. Hongrie* (Cour E.D.H., 29 janvier 2013, n°11146/11, §127) ; Cour E.D.H., 5 juin 2008, n°32526/05, *Sampanis et autres c. Grèce* (pour des « *classes préparatoires spéciales* ») ; Cour E.D.H., 16 mars 2010, n°15766/03, *Orsus et autres c. Croatie* ; V. également le document de synthèse sur les droits de l'homme des Roms du Commissaire aux droits de l'homme du 15 septembre 2010 ou encore la recommandation de politique générale de l'E.C.R.I. sur la lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms adoptée le 24 juin 2011. Au-delà de l'accès à l'éducation, le Conseil participe également à la préservation de la culture Rom en incitant les États membres à inclure l'enseignement d'éléments appartenant à la culture rom dans les programmes scolaires et tout particulièrement de l'enseignement de la langue romani. Les dispositions qui traitent de la question de la scolarisation et de l'éducation des enfants du voyage intéressent le mode de vie de ces catégories de population et leur culture. En effet, il n'est pas seulement question d'adapter les modalités de scolarisation aux enfants Roms pour respecter leur mode de vie itinérant, il est aussi question de favoriser l'enseignement des éléments culturels traditionnels de ces populations. Dans la recommandation (2000)4 sur l'éducation des enfants Roms/Tsiganes en Europe, il est en effet question de faire coïncider la prise en compte et le respect du mode de vie itinérant dans les modalités de scolarisation mais aussi dans la conception de programmes scolaires introduisant « *l'histoire et la culture des Roms dans les matériels pédagogiques afin de refléter l'identité culturelle des enfants Roms* ». On perçoit bien un changement de paradigme à travers la protection de la spécificité du mode de vie de ces populations, en lien avec leurs cultures. Le pluriel est privilégié dans ce paragraphe car sous l'angle culturel, on ne peut ignorer l'extrême diversité des individus concernés.

de l'électricité, du téléphone, de bâtiments communautaires et d'équipements contre l'incendie ainsi que des zones de travail, et situés près des écoles et des villages ou des villes ».

99 - L'association de lieux d'accueil pour les résidences mobiles à une catégorie de population possède donc des assises en droit international et surtout en droit européen et unioniste. Cette association est aussi perceptible en droit interne en ce que les lieux créés pour le stationnement ou l'installation de résidences mobiles sont conçus explicitement et exclusivement à destination des gens du voyage.

2. *L'association des lieux d'accueil à une population spécifique en droit interne*

100 - La diversité des besoins liés à l'habitat des gens du voyage. Les travaux parlementaires de la loi BESSON II démontrent la volonté du législateur d'apporter une réponse adaptée à l'intégralité des types de stationnement et d'installation des gens du voyage. L'ensemble des rapports préparatoires fait état d'une diversité de besoins dégagés à partir de la réalité concrète d'un groupe d'administrés[247]. En effet, le législateur énumère les différents types de stationnement ou d'installation. Par exemple, le rapport sous la direction de la députée R. LE TEXIER fait état de « *besoins complexes* » en évoquant les cas d'itinérance, de « *semi-sédentaires* » et de « *sédentaires* » en fonction de la durée du stationnement ou de l'installation des résidences mobiles[248]. On peut en déduire que l'intention du législateur est de répondre à toutes des hypothèses de stationnement ou d'installation des gens du voyage. Il n'est donc pas question d'appréhender, par exemple, les seules hypothèses de stationnement sur le

[247] 1996-1997, DELEVOYE J.-P., Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du Suffrage universel et d'administration générale du Sénat, Rapport n° 283 sur l'accueil des gens du voyage. Consultable sur le lien : https://www.senat.fr/rap/l96-283/l96-283_mono.html#RTFToC1, p. 7, p. 8, p. 21 : « *Il s'agit de promouvoir une approche tant quantitative que qualitative qui permette de répondre à la diversité des pratiques sociales des populations concernées* ». 2000 (janvier), HERISSON P., Commission des affaires économiques et au plan, Avis sur le projet de loi relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, p. 5.

[248] « *Pour les itinérants, l'offre de structures d'accueil doit comporter des aires de passage, aménagées pour des arrêts de très brève durée, et des aires de séjour, pour des stationnements de plusieurs jours voire de plusieurs semaines. Pour les semi-sédentaires l'offre en aires d'accueil doit permettre des séjours de plusieurs mois, notamment pour l'hivernage pratiqué par une grande partie des gens du voyage. Pour les sédentaires, la possibilité d'aménager des terrains familiaux, qu'ils soient publics ou privés, doit être prévue par les plans d'occupation des sols ou, en leur absence, par les documents d'urbanisme applicables. Enfin, l'existence de grands rassemblements traditionnels, tels que certains pèlerinages regroupant plusieurs milliers de gens du voyage, nécessitent également une prise en charge appropriée par les pouvoirs publics, afin de coordonner les actions entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées* ». 1999 (mai), LE TEXIER R., Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, de l'administration générale de la République sur le projet de loi relative à l'accueil des gens du voyage, p. 11.

domaine public ou les hypothèses d'installation plus prolongée sur un terrain privé. L'objectif de ce régime spécifique est bien de proposer une offre diversifiée qui recouvre de manière globale l'ensemble des hypothèses d'installation ou de stationnement des gens du voyage.

101 - Le décalage entre l'appréhension internationale et l'appréhension interne des gens du voyage. Le fait d'envisager de la sorte la création de lieux spécifiquement dédiés à l'habitat *traditionnel* d'une catégorie de population en droit interne apparaît contradictoire avec le refus de reconnaître le statut de minorité en droit interne[249]. D'un côté, il convient de ne pas surévaluer la parenté entre les recommandations européennes et unionistes et l'adoption des lois BESSON I et II. En effet, Dès la fin des années quarante, une commission interministérielle a été mise sur pied dont les travaux préfiguraient largement le contenu de la loi BESSON II. La commission créée le 1er mars 1949 par les ministres de l'Intérieur, de la Santé publique de la Population avait effectivement formulé un certain nombre de préconisations qui visaient notamment la réalisation de lieux d'accueil spécifiques[250]. Il serait donc regrettable de ne considérer que l'influence du droit européen et unioniste sur le processus de création de lieux dédiés à l'habitat des gens du voyage. La mise en contact de cet instrument de droit interne et du droit européen de protection des minorités vulnérables est donc sujette à caution. Elle peut conduire à prêter au législateur français des intentions qui ne correspondent pas aux logiques de droit interne. Cependant, d'un autre côté, dans son rapport d'information du sénateur J.-P. DELEVOYE fait expressément référence à la protection européenne en faveur des minorités pour la création de lieux d'accueil spécifiques[251]. Ainsi force est de constater que la loi

[249] V. par exemple Cons. const. 15 juin 1999, n o 99-412 DC, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*. La France refuse ainsi la ratification ou l'application de toute disposition qui se réfère expressément à la notion de minorité. Elle a ainsi, pour ne citer que quelques exemples, refusé de signer la Convention cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, ou d'appliquer certaines dispositions de textes qui visaient des minorités. Par exemple, la France a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 en excluant l'application de l'article 30 qui dispose que « *Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe* ».

[250] J. WEINHARD résume ainsi les orientations des travaux de la commission : « *Les quatre axes d'action suivants sont retenus vis-à-vis des « Tsiganes », vocable unique retenu pour désigner l'ensemble de cette population :*
- assurer des lieux de stationnement ;
- organiser un service social spécialisé ;
- procurer un travail régulier assurant des revenus ;
- et donner une instruction primaire et une formation professionnelle ». V. WEINHARD J., « Le traitement administratif des Gens du voyage en France. Deux siècles de législation spécifique : 1789-2017 », *Études Tsiganes*, 2017, n° 61-62, p. 22.

[251] 1996-1997, DELEVOYE J.-P., Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du Suffrage universel et d'administration générale du Sénat, Rapport N° 283 sur l'accueil des gens du voyage. Consultable sur le lien https://www.senat.fr/rap/l96-283/l96-283_mono.html#RTFToC1. Il n'est toutefois pas question de la qualification de minorité.

BESSON II relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage relève d'une logique comparable à celle induite par la qualification de minorité en droit externe car elle contient assurément des mesures visant une catégorie de population identifiée à partir d'un mode de vie spécifique, afin de garantir la possibilité de perpétuer ce mode de vie. Il serait donc peut-être expéditif de nier tout lien entre l'adoption de cette loi et les recommandations européennes en la matière, simplement au motif que la France refuse officiellement de reconnaître le statut de minorité. La conception des gens du voyage comme une minorité en droit externe invite à interroger le sens de l'application d'un droit spécial en droit interne. En effet, on peut se demander si cette application découle simplement de la « *stratégie d'objectivation* »[252], ou si elle ne recèle pas en réalité une logique tendant, sans le dire, à s'aligner sur la protection internationale et européenne du droit des minorités. Dans cette perspective, la loi BESSON II qui organise l'accueil et l'habitat des gens du voyage répondrait ainsi aux impératifs de protection d'une minorité vulnérable, d'où l'insistance sur l'attention portée aux besoins de cette catégorie de population.

102 - En tout état de cause, le législateur français s'est fondé sur les pratiques d'une catégorie d'administrés identifiés à partir de critères objectifs pour créer une typologie de lieux d'accueil visant expressément et exclusivement ces individus.

B. La typologie des lieux pour l'accueil et l'habitat des gens du voyage

103 - Une typologie déterminée par deux facteurs. L'appréciation des besoins des gens du voyage est mesurée en fonction de deux facteurs : la durée du séjour et le nombre de résidences mobiles que le lieu a vocation à accueillir. Tout d'abord, la question de la durée est d'une importance cruciale car elle est au cœur de l'appréhension du mode de vie des gens du voyage. En effet, une installation prolongée –parfois qualifiée à tort de sédentarisation – ne doit pas être synonyme d'abandon du mode de vie en résidence mobile. Le premier rapport sur le projet de loi[253] précise que les besoins varient selon la qualité d'itinérant (dont la durée du séjour oscille entre plusieurs jours et plusieurs semaines), de semi-sédentaire (dont la durée du séjour s'étend sur plusieurs mois) ou de sédentaire (dont le séjour est assez permanent avec quelques phases de voyage) des individus. La question du nombre de personnes que le lieu a vocation à accueillir

[252] Expression employée par le professeur V. CHAMPEIL-DEPSLATS dans son article « Nommer, mesurer et intégrer les marges sociales en droit français », *R.D.H.*, mis en ligne le 14 juin 2018.
[253] 1999 (mai), LE TEXIER R., Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, de l'administration générale de la République sur le projet de loi relative à l'accueil des gens du voyage.

est surtout utile pour distinguer la problématique des grands passages et rassemblements. À l'occasion de manifestations principalement religieuses, il convient d'organiser le stationnement de résidences mobiles dont le nombre se compte généralement en centaine[254].

104 - Les différents types de lieux d'accueil ou d'installation. Sur la base de ces facteurs, on recense aujourd'hui six types de lieux d'accueil ou d'installation[255] spécifiques pour l'habitat des gens du voyage. Trois sont évoqués de manière explicite dans la loi BESSON II pour figurer dans le S.D.A.H.G.V. :

- Les aires permanentes d'accueil qui sont destinées à un séjour de quelques mois. Elles accueillent, en général, une quarantaine de caravanes[256] ;
- Les aires de grand passage qui « *accueillent des gens du voyage qui se déplacent collectivement à l'occasion des grands rassemblements traditionnels ou occasionnels […] elles s'étendent généralement sur plusieurs hectares et peuvent recevoir jusqu'à 200 caravanes*. ». Ces aires ont peu d'enjeu du point de vue du droit de l'urbanisme car elles ne nécessitent aucune formalité[257] ;
- Les terrains familiaux : destinés à l'installation durable de résidences mobiles. Ces terrains sont pensés pour répondre à l'ancrage territorial croissant des gens du voyage[258] : selon ce phénomène, les personnes demeurent dans des résidences mobiles, mais les déplacements sont réduits voire inexistants. Ils s'installent ainsi de manière permanente, mais toujours dans une résidence mobile. Les terrains familiaux peuvent

[254] V. par exemple la circulaire NOR INTD2116889J du 1er juin 2021 relative aux grands rassemblements de l'année 2021, ou celle NOR INTD2211273C relative à la préparation des stationnements de grands groupes de gens du voyage pour l'année 2022.
[255] Cette présentation est tirée d'une contribution à l'A.J.C.T. qui est elle-même largement inspirée de celle dans le rapport sénatorial de C. DI FOLCO. 2017 (octobre), DI FOLCO C., Rapport sénatorial fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi de M. J.-C. CARLE et plusieurs de ses collègues tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage.
[256] Ces aires d'accueil disposent d'un règlement intérieur propre qui peut donner lieu à des recours contentieux. V. C.A.A. Nancy, 13 juin 2019, n°17NC03055, *Association nationale des gens du voyage citoyens*, A.J.D.A. 2019 p. 2063, chronique Favret, ou plus récemment T.A. Paris, 24 janvier 2022, n°21032055/4-2 déclarant illégale la disposition prévoyant la possibilité de coupure de réseaux au cours de la trêve hivernale prévue par le code de l'action sociale et des familles.
[257] Elles ne sont pas soumises à la délivrance d'un permis d'aménager et peuvent échapper aux contraintes prévues réglementairement en raison de leur caractère temporaire. C.E., 28 septembre 2020 n°430521, *Ruffey-sur-Seine*, A.D.J.A. 2020, p. 1824.
[258] On parle aussi de quasi-sédentarisation des gens du voyage mais la présence du terme « sédentarisation » ne doit pas être comprise comme le choix d'un habitat « en dur ».

être des terrains privés ou de propriété publique, acquis ou loués. Ils sont des terrains aménagés au sens de l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme[259].

Notons qu'il existe également des emplacements provisoires afin de créer des capacités d'accueil dans l'attente de la réalisation ou de la rénovation d'une aire, nécessitant la délivrance d'un agrément par le préfet à la commune de l'E.P.C.I. compétent et organisés par le décret n°2019-815 du 31 juillet 2019[260].

105 - Les terrains familiaux, forme privilégiée d'habitat adapté. Véritables « *alternatives aux aires d'accueil aménagées* »[261], les terrains familiaux sont pensés pour l'installation prolongée de gens du voyage et le développement des attaches communales tout en préservant le caractère mobile de la résidence ainsi que la possibilité de voyager de manière périodique. Les terrains familiaux peuvent être de nature locative ou privée[262]. À partir de deux résidences mobiles, un permis d'aménager est nécessaire ; en dehors de cette hypothèse, le régime de la déclaration s'applique[263]. Ils sont situés dans des zones constructibles ou de manière exceptionnelle dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (S.T.E.C.A.L.). Or, les terrains familiaux sont les outils privilégiés de la mise en œuvre de *l'habitat adapté*. La notion « d'habitat adapté » est aujourd'hui promue pour embrasser au mieux les besoins de stationnement et d'installation des gens du voyage. La notion pourrait s'entendre, *lato sensu*, comme des formes d'habitat diverses censées répondre aux besoins variables des gens du voyage. Mais elle est en général employée au sens strict pour ne désigner que les dispositifs tendant à répondre au phénomène d'ancrage territorial, comme en témoigne le rapport du sénateur P. HERISSON de juillet 2011 : « *Il faut donc encourager une forme d'habitat adapté à ceux des gens du voyage qui ne voyagent plus, ou réduisent leurs déplacements*. »[264] L'ancrage

[259] Selon ces dispositions, « *L'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis, pour permettre l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs définies par décret en Conseil d'État ou de résidences mobiles au sens de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, est soumis à permis d'aménager ou à déclaration préalable, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Ces terrains doivent être situés dans des secteurs constructibles. Ils peuvent être autorisés dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, dans les conditions prévues à l'article L. 151-13* ».

[260] Relatif à l'agrément d'emplacements provisoires pour les gens du voyage qui modifie le décret n°2007-690 du 3 mai 2007 afin de l'actualiser suite à l'adoption de la loi du 7 novembre 2018 (Carle).

[261] 2011 (juillet), HERISSON P., Rapport remis au Premier ministre, *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun*, p. 24.

[262] V. La circulaire sur les terrains familiaux pour les gens du voyage en date du 17 décembre 2003.

[263] V. R. 421-23 pour la déclaration préalable et R. 421-19 pour le permis d'aménager.

[264] 2011 (juillet), HERISSON P., Rapport remis au Premier ministre, *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun*, p. 24.

territorial désigne l'installation de plus en plus prolongée des gens du voyage[265]. Le terme de « quasi-sédentarisation » est parfois employé[266] mais il peut être préférable d'éviter de faire référence à la sédentarité. L'ancrage territorial ne correspond aucunement à un changement de structure de l'habitat : les intéressés n'abandonnent pas la résidence mobile pour lui préférer une habitation « en dur »[267]. L'expression souligne toutefois une tendance à une installation prolongée voire, dans certains cas, définitive en un lieu. L'attachement à un territoire renvoie à la fois à une diminution du périmètre de mobilité des gens du voyage mais aussi, et c'est le plus intéressant, à un attachement à un terrain en particulier qui est synonyme d'absence de mobilité effective des structures en cause (qui peuvent, toutefois, conserver leurs moyens de mobilité). L'ancrage territorial a notamment l'avantage de faciliter la scolarisation des enfants ainsi que l'accomplissement de différentes démarches administratives et la perception de différentes aides sociales. Concrètement, l'habitat adapté peut accompagner une sédentarisation[268], mais il peut aussi désigner une nouvelle typologie de lieux combinant résidences mobiles et des constructions dotées de fondations. Ces derniers sont une forme d'habitat parfois désignée sous l'appellation d'habitat mixte[269]. S'agissant de la notion d'habitat adapté, il est à noter que cette notion n'est pas uniquement employée dans le cadre des politiques qui s'adressent aux gens du voyage : par exemple, dans un appel à projet pour la création des prêts locatifs aidés d'intégration (P.L.A.I.) de 2013, le Ministère de l'égalité, des territoires et du logement précise que la notion d'habitat adapté nécessitant un accompagnement financier ou social menant à une ingénierie de projet spécifique. Cette notion est toutefois largement employée dans le cadre des politiques à l'égard des gens du voyage car il peut mener à des configurations de logement spécifiques[270].

---

[265] V. REYNIERS A. et LEVEQUE S., « Les Gens du voyage en France, aujourd'hui », *Études Tsiganes*, vol. 61-62, no. 2-3, 2017, p. 6.

[266] V. à titre d'exemple le rapport de l'Association sociale nationale internationale des Tsiganes « terrains familiaux et construction évolutive » (2009), consultable sur le lien http://lagazettedescommunes.com/telechargements/terrains-familiaux-ASNIT.pdf.

[267] Il existe bien sûr des cas de gens du voyage sédentarises – soit ayant abandonné la résidence mobile au profit d'un habitat « en dur » - d'où la nécessité de distinguer sédentarisation et ancrage territorial.

[268] L'habitat adapté peut alors recouvrir les cas de demande de logement social classique.

[269] « *L'habitat mixte permet une construction en dur destinée à l'habitation tout en maintenant la présence de caravanes et les maisons ultra-sociales (MUS) bénéficiant de financements PLAI et ouvrant droit à l'APL*. » 2011 (juillet), HERISSON P., Rapport remis au Premier ministre, *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun*, p. 25.

[270] Cette définition de l'habitat adapté est rappelée dans le *Référentiel départemental de l'habitat adapté* conçu par l'Association de gestion du Schéma d'accueil et d'habitat des gens du voyage du Puy de Dôme d'octobre 2017. Dans le cadre de cette définition, l'habitat adapté appliqué aux gens du voyage est censé répondre à au moins cinq particularités de l'habitat des gens du voyage qui justifient cette adaptation : la résidence mobile, l'ancrage territorial, la structure familiale élargie, les capacités financières parfois réduites, un rapport au temps particulier dans l'ingénierie de projet.

106 - Les lieux d'accueil non prévus par la loi. À côté de ces lieux d'accueil, on peut également citer d'autres types de lieux qui ne sont pas prévus par la loi ou qui n'ont qu'une vocation temporaire pour répondre à l'obligation d'accueil :

- Les terrains d'accueil pour les grands rassemblements qui sont « *mis à disposition temporairement et souvent dotés d'équipements provisoires. Ils peuvent accueillir entre 50 et 200 caravanes* » ;
- Les aires de petit passage qui sont « *peuvent recevoir cinq à dix caravanes pour de courtes haltes de moins de quinze jours* » ;
- Les terrains de passage de courte durée qui « *répondent à l'obligation des communes d'accueillir les gens du voyage, lorsqu'il n'existe pas d'aire permanente sur leur territoire ou celui de l'EPCI. Ce sont, par exemple, des terrains de sport, mis à disposition pour 48 heures environ* »[271].

107 - L'appréhension de l'habitat dans la loi BESSON II repose sur des instruments dont la spécificité vis-à-vis du droit de l'urbanisme découle principalement de deux facteurs. D'une part, cette appréhension repose sur des instruments spécifiques pensés en dehors du droit de l'urbanisme que sont le S.D.A.H.G.V. et les différents lieux d'accueil auxquels fait référence la loi BESSON II. D'autre part, on constate que la spécificité de ces instruments répond aux besoins d'une catégorie particulière d'administrés définis dans le corpus à part qu'est la loi BESSON II. Ces différents constats relatifs au régime applicable à l'habitat des gens du voyage témoignent de la volonté du législateur de penser ce mode d'habitat de manière globale dans la loi BESSON II. Cette affirmation est renforcée par le fait que la loi BESSON II contient également des instruments sécuritaires qui ne relèvent pas du droit de l'urbanisme mais qui sont indissociables de la manière dont est conçue la prise en compte de l'habitat des gens du voyage. La volonté d'appliquer une police administrative spécifique à l'habitat des gens du voyage explique le recours à un régime à part pour penser ce dernier.

[271] 2017 (octobre), DI FOLCO C., Rapport sénatorial fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi de M. Jean-Claude CARLE et plusieurs de ses collègues tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage.

Section II. Des dispositions sécuritaires dépassant le cadre de la réglementation urbanistique

108 - Le recours à des dispositions spécifiques pour organiser les conditions de stationnement et d'installation de l'habitat des gens du voyage s'explique par la volonté du législateur d'appréhender cette problématique de manière globale. En effet, la mise en œuvre de l'obligation d'accueil conditionne l'utilisation de pouvoirs de police supplémentaires pour les maires aux fins d'interdiction et de répression du stationnement des résidences mobiles (§1). L'accueil et l'habitat des gens du voyage conçus dans la loi BESSON II sont intrinsèquement liés à la création de ces mesures de police particulières (§2).

§1. Les outils spécifiques pour la lutte contre les stationnements et installations illicites

109 - Le recours à un droit spécifique pour organiser les conditions de stationnement et d'installation des gens du voyage a été motivé par la volonté de lutter contre les stationnements illégaux. Cela explique la part belle laissée à la fois aux outils pour restreindre les possibilités de stationnement ou d'installation des gens du voyage (A), mais également pour répondre plus efficacement aux hypothèses de stationnement en violation de la réglementation applicable (B).

A. L'interdiction spécifique du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage

110 - Les fondements généraux de la réglementation du stationnement. Le droit commun recèle plusieurs fondements pour réglementer le stationnement des véhicules terrestres. Ils se situent dans différentes dispositions à la fois dans le code général des collectivités territoriales relatives aux pouvoirs de police du maire[272] pour la protection de l'ordre public général, mais

[272] Le maire peut user de ses pouvoirs de police générale qu'l tient de l'article L. 2212-1 du Code général des collectivités territoriales pour réglementer le stationnement de résidences mobiles sur sa commune. Cette interdiction doit être motivée par la protection de l'ordre public.

aussi dans le code de la route, s'agissant du domaine public routier[273]. L'octroi de ces pouvoirs de police a notamment pour but de garantir la sécurité à travers de « *bonnes conditions de circulation* »[274].

111 - Le fondement spécial dans la loi BESSON II pour prononcer une interdiction sur le territoire communal. La loi BESSON II ajoute à ces outils un fondement pour viser plus précisément les résidences mobiles des gens du voyage. En effet, son article 9-I précise que le maire peut « *par arrêté, interdire en dehors [des] aires et terrains le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées au même article 1er* ». Cet arrêté repose sur l'exercice des pouvoirs de police du maire et n'est pas une décision d'urbanisme. Son champ d'application vise le « *territoire communal* » dans sa globalité c'est pourquoi l'on peut convenir avec le professeur E. AUBIN que cet arrêté s'applique « *en dehors de l'aire d'accueil décemment aménagée s'applique non seulement aux dépendances du domaine public mais également à celles qui relèvent du domaine privé de la commune ou des communes ainsi qu'aux propriétés privées* »[275]. Il a donc vocation à s'appliquer de manière générale et absolue en dehors des lieux spécifiquement dédiés à l'accueil ou à l'habitat des gens du voyage, sans viser une zone ou un secteur spécifique comme il serait question dans un document d'urbanisme, par exemple. Il est toutefois courant d'observer dans la pratique que certains

[273] V. C.G.C.T., art. L. 2213-2 , art. L. 2213-3 , art. L. 2213-3-1 , art. L. 2213-6 et art. L. 2333-87 et suive. ; et Code de la route art. R. 417-1 à art. R. 417-4 et art. R. 417-11 à art. R. 417-13.

[274] Pour le professeur P. BON, *« Lorsque le maire interdit le stationnement, c'est généralement pour favoriser la sécurité et la fluidité de la circulation, voire pour protéger l'environnement compte tenu notamment de la pollution visuelle que le stationnement peut provoquer dans certains lieux. Compte tenu de ces finalités, ou bien il l'interdit à tous les véhicules ou bien il ne l'interdit qu'à telle ou telle catégorie d'entre eux.* » Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 1 (folio n°2255) - Police municipale : circulation et stationnement des véhicules, Novembre 2020. V. également J.-M. AUBY, « La réglementation administrative du stationnement des véhicules automobiles sur les voies publiques », *D.* 1962. Chron. 83 ; P. BON, *La police du stationnement et de la circulation*, 1981, Sirey ; Cassia, Paul. « Le droit de la rue », *Pouvoirs*, vol. 116, no. 1, 2006, pp. 65-85. J. DUFAU, « Le régime juridique du stationnement des automobiles dans les agglomérations », A.J.D.A. 1976. 493. ; J. LAJOUS, « La régulation juridique locale du stationnement », *L.P.A.* 1990, n° 126, p. 4 ; F. MODERNE, « Sur quelques problèmes juridiques posés par le stationnement des véhicules dans les agglomérations urbaines », *Droit et ville*, 1977, n° 4, p. 163. ; J. REGNIS, « La police municipale du stationnement », *Vie communale et départementale*, 1962, p. 209. ; M. TREMEUR, Police de la circulation et du stationnement, 2012, Papyrus ; M. LETOURNEUR, « Pouvoirs du maire pour réglementer la circulation et le stationnement des véhicules automobiles », *Rev. fin. communales* 1937, p. 501. A. DE LAUBADERE, *L'automobile et l'usage des voies publiques*, 1935, Sirey ; Certaines thèses ont été consacrées à ce sujet : v. E. LE QUIEN, *Le stationnement sur la voirie terrestre*, (thèse), Lille, 1935 ; M. CANN, Le stationnement des véhicules automobiles, (thèse), Nice, 1963. ; M. DREIFUSS, *Le stationnement des véhicules automobiles dans les centres urbains : la genèse d'un service public*, thèse, Lyon II, 1995.

[275] AUBIN E., « Accueil et stationnement des gens du voyage », *Répertoire de police administrative*, mis à jour en janvier 2021.

arrêtés précisent qu'ils ne s'appliquent pas si des gens du voyage occupent un terrain dont ils sont propriétaires ou avec l'accord du propriétaire[276].

112 - L'adoption de cet arrêté d'interdiction permettra en outre de mettre en œuvre une procédure d'évacuation qui est, elle aussi, spécifique aux résidences mobiles des gens du voyage.

B. La procédure d'évacuation spécifique aux résidences mobiles des gens du voyage

113 – **Les procédures de droit commun**. Il existe dans le droit commun des procédures d'expulsion d'occupants sans droit ni titre qui ne concernent pas directement l'habitat des gens du voyage mais qui peuvent les concerner. Elles diffèrent selon la nature du bien illégalement occupé dont dépendra le juge compétent. Les procédures reposent notamment sur le prononcé d'une décision juridictionnelle. L'intervention du juge justifiera alors le concours de la force publique pour l'exécution de la décision. Il est admis, s'agissant de la juridiction administrative, que l'expulsion peut reposer sur la mise en œuvre d'un référé mesures-utiles organisé à l'article L. 521-3 du code de justice administrative[277].

114 – La procédure de la loi BESSON II. L'article 9 de la loi BESSON II instaure une procédure spéciale tendant à remédier aux stationnements violant un arrêté l'interdisant et générant des troubles à l'ordre public[278]. Différentes conditions cumulatives doivent être réunies afin, dans un premier temps, de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux[279]. Pour cela

[276] Ainsi, par exemple, l'arrêté du maire de Queue-lez-Yvelines vise à son article 2 les cas d'occupation irrégulières sur le domaine public et privé de la commune ainsi que sur un terrain dont le propriétaire n'a pas donné d'autorisation d'usage.

[277] Pour une application aux gens du voyage, v. décision du Conseil d'État 8è et 3è chambres réunies, n°437113, 16 juillet 2020, *Département de l'Essonne*, Lebon.

[278] La création d'une procédure spéciale visant à libérer un terrain illégalement occupé par des gens du voyage a également permis de clarifier un conflit de compétences. Comme en témoigne l'affaire portée devant le Tribunal des Conflits du 17 octobre 1988, *Commune de Sainte-Geneviève-Les-Bois c. Mme Riviera et a.*. ; *R.D.P*. 1989, p. 1521. Il s'agissait d'une demande d'expulsion de gens du voyage stationnés sur un parc de stationnement appartenant à la commune. En l'occurrence, le Tribunal des conflits a estimé que cette compétence revenait à la juridiction judiciaire, s'agissant de dépendances du domaine public routier de la commune.

[279] Version intégrale des alinéas 3 et 4 : « *La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Le cas échéant, elle est notifiée au propriétaire ou titulaire du droit d'usage du terrain. Cette mise en demeure reste applicable lorsque la résidence mobile se retrouve à nouveau, dans un délai de sept jours à compter de sa notification aux occupants, en situation de stationnement illicite sur le territoire de la commune ou de tout ou partie du territoire de l'intercommunalité concernée en violation du même arrêté du maire ou, s'il est compétent, du président de l'établissement public de coopération intercommunale prévu au I et de nature à porter la même atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques*. »

différentes conditions doivent être réunies. La commune doit remplir son obligation d'accueil[280] et avoir pris un arrêté interdisant spécifiquement le stationnement des résidences mobiles des gens du voyage [281]. Il faut ensuite, que soient constatés des troubles à l'ordre public et plus particulièrement à la sécurité, à la salubrité et à la tranquillité[282]. En pratique, la preuve de ce trouble est aisément établie « *dans la mesure où le stationnement de plusieurs résidences (im)mobiles est de nature à porter atteinte, au minimum, à la tranquillité publique* »[283]. On peut considérer qu'il existe une troisième condition implicite : il faut que l'occupation illégale soit le fait de résidences mobiles de gens du voyage[284]. Il sera question de revenir sur ce point dans des développements subséquents[285] mais soulignons dès lors que les abris de fortune ne sont pas concernés par cette procédure spécifique[286]. Alors, le propriétaire ou le titulaire d'un droit d'usage pourra demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux[287]. Pour rappel, la constitutionnalité de ces procédures spécifiques a été examinée à plusieurs

[280] Différents cas de figure sont précisés à l'article 9 – I pour les communes membres d'un E.P.C.I. Ce dernier doit entrer dans un des cas d figure suivants :
« *1° L'établissement public de coopération intercommunale a satisfait aux obligations qui lui incombent en application de l'article 2 ; 2° L'établissement public de coopération intercommunale bénéficie du délai supplémentaire prévu au III du même article 2 ; 3° L'établissement public de coopération intercommunale dispose d'un emplacement provisoire agréé par le préfet ; 4° L'établissement public de coopération intercommunale est doté d'une aire permanente d'accueil, de terrains familiaux locatifs ou d'une aire de grand passage, sans qu'aucune des communes qui en sont membres soit inscrite au schéma départemental prévu à l'article 1er ; 5° L'établissement public de coopération intercommunale a décidé, sans y être tenu, de contribuer au financement d'une telle aire ou de tels terrains sur le territoire d'un autre établissement public de coopération intercommunale ; 6° La commune est dotée d'une aire permanente d'accueil, de terrains familiaux locatifs ou d'une aire de grand passage conformes aux prescriptions du schéma départemental, bien que l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient n'ait pas satisfait à l'ensemble de ses obligations.* »
L'article 9 – I bis de la loi décline ces mêmes hypothèses pour les communes non membres d'un E.P.C.I.
Il est à noter que s'il est démontré qu'une aire d'accueil est inutilisable, la condition relative au respect de l'obligation d'accueil ne pourra être considérée comme remplie. V. T.A. Montpellier, 17 juin 2009, n°0902648.
[281] T.A. Rennes, 7 août 2008, n°083426, *Communauté des gens du voyage*, A.J.D.A. 2008, p. 1962, conclusions Touret.
[282] Art. 9, II, al. 2 : « *La mise en demeure ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques* ». Pour des exemples de mise en demeure justifiés par l'existence d'un arrêté et de troubles à l'ordre publique, v. par exemple C.A.A. Lyon, 30 décembre 2010, n° 10VE00337 ; C.A.A. Lyon, 14 décembre 2013, n° 12LY01490 ; C.A.A. Lyon, 17 mars 2016, n° 15LY02164 ; C.A.A. Marseille, 14 avril 2018, n° 17MA03386 ; C.A.A. Lyon, 4 juin 2020, n° 18LY046980 ; Pour des procédures illégales car non fondées sur un arrêté et des troubles ; C.A.A. Lyon, 13 décembre 2012, n°12LY01824, *commune de Saint-Bonnet-de-Mure*. Cette jurisprudence n'est pas exhaustive.
[283] AUBIN E., « Territoire et sécurité : la sécurité pourquoi la sécurité pour qui ? », in DOBRENKO B., *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, p. 125.
[284] C.A.A. Versailles, 1er décembre 2009, n°07VE03227 ; C.A.A. Versailles, 30 décembre 2010, n°10VE00337 ; C.A.A. Lyon, 24 novembre 2011, n°10LY01888 ; C.A.A. Bordeaux, 6 décembre 2011, n°11BX01662, A.J.D.A. 2014, p. 959 et A.J.C.T. 2014, p. 211, observations Giacuzzo ; C.A.A. Douai, 12 novembre 2009, n°09DA00690, *Lenfant*, A.J.D.A. 2010, p. 223 (s'agissant d'une résidence mobile dénuée de moyens de mobilité et ne pouvant donc plus circuler).
[285] Partie II, Titre I, Chapitre I, Section II, §2, B, 1, a.
[286] *Idem* pour les caravanes non roulantes : v. C.A.A. Douai, 12 nov. 2009, n° 09DA00690, *Lenfant.*
[287] (Art. 9-II al. 1er) « *le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux* ». La circulaire du 10 juillet 2007 qui précise les modalités de cette mise en demeure (double affichage, notification, etc.).

reprises par le Conseil, notamment au regard du principe d'égalité[288]. Depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance[289], cette procédure ne requiert plus l'intervention du juge judiciaire[290]. La contestation de la procédure d'évacuation fait l'objet d'un référé spécifique[291].

[288] Conseil constitutionnel, n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 *relative à la loi sur l'orientation et la performance dans la politique de sécurité intérieure* (dite « L.O.P.P.S.I. 2 »). Dans cette décision, le conseil donne son aval à cette procédure mais a annulé les dispositions organisant cette évacuation forcée qui ne prenaient alors pas en compte l'importance de la trêve hivernale. V. aussi Cons. const. 9 juill. 2010, *M. Orient O. et autres*, n° 2010-13 Q.P.C., A.J.D.A 2010, p. 1398 ; A.J.D.A. 2010, p. 2324, note Aubin ; D. 2010. 2056, entretien Slama ; D. 2010 p. 2011. 1509, observations Leborgne ; Constitutions 2010, p. 601, observations Le Bot. Il s'agissait d'une Q.P.C. transmise par le Conseil d'État à l'occasion de la décision du 28 mai 2010, n° 337840, *Balta et Opra*, Lebon p. 171 ; A.J.D.A. 2010, p. 1055 ; A.J.D.A. 2010, p. 1376 ; A.J.D.A. 2010, p. 1355, chronique Liéber et Botteghi, conclusions Thiellay ; Cons. const. 27 sept. 2019, *Union de défense active des forains et autres*, no 2019-805 Q.P.C., A.J.D.A. 2019, p. 1905 ; D. 2019, p. 1840 ; A.J.C.T. 2020, p. 47, et les obs. ; Constitutions 2019, p. 445, note Giacuzzo. (Q.P.C. transmise par C.E. 1er juillet 2019, n° 430064, *Union de défense active des forains et autres)* ; V. AUBIN E., « Le préfet et l'esprit de la loi relative à l'accueil des gens du voyage », *A.J.D.A.*, 2007, p. 539 ; AUBIN E., « L'expulsion constitutionnelle des Roms par l'EPCI propriétaire du terrain occupé », *A.J.C.T.*, 2012, p. 51.

[289] Loi n° 2007-297.

[290] Dans sa conception initiale, le juge judiciaire était compétent pour prononcer l'évacuation forcée de gens du voyage Si les conditions étaient réunies (violation de l'arrêté et trouble à l'ordre public), le maire, en qualité de détenteur du pouvoir de police générale, pouvait alors saisir le président du tribunal de grande instance pour qu'il rende une décision d'évacuation forcée, statuant en la forme des référés. Cette procédure a largement été remodelée par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (Elle est issue d'une proposition du sénateur et président de la Commission nationale consultative des gens du voyage P. HERISSON, soucieux de simplifier les modalités de cette procédure). Il n'est plus désormais question d'une action conjointe du maire et du président du tribunal de grande instance mais principalement de l'intervention du préfet, en faisant ainsi un régime de police administrative. Comme pour la mise en demeure, le préfet est compétent pour mettre en œuvre la procédure d'évacuation forcée des résidences mobiles si la mise en demeure est restée infructueuse. Il est à noter que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage peut faire obstacle à cette évacuation. Le cas échéant, le préfet le mettra en demeure de remédier aux atteintes à l'ordre public dans un délai qu'il fixe (v. la circulaire du ministère de l'intérieur du 10 juillet 2007 relative à la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée des occupants illicites d'un terrain n° NORINT/D/07/00080/C. Cette procédure spécifique n'exclut pas la possibilité pour le préfet de recourir aux autres procédés de droit. Le Conseil d'État a ainsi jugé qu'il était possible de mobiliser la procédure du référé mesures-utiles en cas d'occupation du domaine public (C.E., 16 juillet 2020, *Département de l'Essonne*, n° 437113, Lebon T. ; A.J.D.A., 2020, p. 1457. S'agissant du domaine privé, les propriétaires peuvent recourir à la procédure d'expulsion de droit commun devant le juge judiciaire (sur l'appréciation de l'illicéité du trouble : C.A. Bordeaux, 14 novembre 2002, 1ère chambre, *Syndicat mixte pour le développement de l'Agglomération d'Angoulême c. Mme Pierond et autres*, Monde Tsigane n°7, avril 2003, p. 2 : l'absence de solution de relogement ne permet pas de qualifier le trouble en cause d'« *illicite* »). Ce dernier est aussi compétent lorsqu'il s'agit d'une expulsion du domaine de la voirie routière. Il faut aussi rappeler l'existence d'un cas particulier de l'évacuation forcée demandée pour l'entrave aux activités économiques et industrielles, article 9-IV : « *En cas d'occupation, en violation de l'arrêté prévu au I ou au I bis, d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, et dès lors que cette occupation est de nature à entraver ladite activité, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage sur le terrain peut saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Dans ce cas, le juge statue en référé* ».

[291] « *Les personnes destinataires de la décision de mise en demeure prévue au II, ainsi que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain peuvent, dans le délai fixé par celle-ci, demander son annulation au tribunal administratif. Le recours suspend l'exécution de la décision du préfet à leur égard. Le président du tribunal ou son délégué statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine*. » La loi BESSON II crée une procédure spécifique de contestation de cette mise en demeure qui est largement défavorable aux intéressés. La décision préfectorale de mise en demeure peut être contestée par ses destinataires selon une procédure spécifique prévue à l'article 9-IIbis. Les destinataires de la mise en demeure ou le propriétaire du terrain (ou celui qui en a le droit d'usage) peuvent contester sa légalité auprès du tribunal administratif. Il s'agit d'une procédure doublement spécifique : c'est une procédure d'urgence en la forme des référés (un juge unique statue dans les quarante-huit

115 - La présence de ces outils spécifiques pour restreindre les possibilités d'installation de l'habitat des gens du voyage dans une loi portant sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage s'explique par le fait que ce régime de police spécifique dépend précisément de la mise en œuvre de l'obligation d'accueil. Cela illustre encore davantage la volonté du législateur d'appréhender l'ensemble des problématiques liées à l'habitat des gens du voyage dans un corpus spécifique.

§2. L'appréhension de l'accueil et de l'habitat des gens du voyage intrinsèquement liée à la création d'outils de police

116 - **Une attente de la part des élus locaux.** L'insertion d'un dispositif policier était une attente des élus locaux pour remédier à la récurrence des stationnements illicites. Dès les premières lignes du rapport sénatorial sur projet de loi BESSON II, on comprend que le texte a pour but de fournir aux autorités locales des outils pour remédier à un stationnement présenté comme problématique : il s'agit de « *régler de manière satisfaisante le stationnement sur leur territoire de divers véhicules utilisés par les gens du voyage.* »[292]. La procédure d'évacuation est le prolongement de la possibilité d'interdire de manière générale et absolue le stationnement des résidences mobiles des gens du voyage. Face aux stationnements irréguliers, les pouvoirs locaux ont affirmé se sentir démunis pour faire cesser les troubles causés par les stationnements irréguliers des gens du voyage. Il est constant que les relations des pouvoirs locaux – en particulier, les communes — au stationnement des résidences mobiles des gens du voyage ont souvent été problématiques. Les stationnements illicites sur des terrains privés qui n'appartiennent pas aux gens du voyage constituent la principale pierre d'achoppement, avant même la question de la légalité de ces installations du point de vue du droit de l'urbanisme[293].

heures à compter du dépôt du recours – raccourci d 72 heures à 48 heures par la loi égalité et citoyenneté), et elle est dotée d'un effet suspensif. Un décret n° 2007-1018 du 14 juin 2007 modifiant la partie réglementaire du Code de justice administrative (JO 16 juin 2007, P. 10422) crée l'article R. 779-1 du Code de justice administrative pour préciser les modalités de cette procédure. Si la légalité de la mise en demeure n'est pas contestée et si elle n'est pas suivie d'effets, le préfet pourra alors procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles.

[292] DELEVOYE J.-P., Rapport sénatorial fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et sur la proposition de loi de N. About visant à renforcer les moyens d'expulsion du préfet et du maire, en cas d'occupation illégale de locaux industriels, commerciaux ou professionnels par les gens du voyage, n°188, janvier 2000.

[293] V. par exemple, AUBIN E., AUMOND F, « L'expulsion des Roms et des gens du voyage », *A.J.D.A.*, 2020, p. 2165 ; DARNANVILLE H.-M « L'occupation du domaine public par les gens du voyage », *L.P.A.*, n°39, 2000,

D'ailleurs, la Cour de cassation est particulièrement sensible à cet enjeu et va dans le sens d'une sacralisation du droit de propriété[294]. Ainsi, pour le professeur E. AUBIN, ces procédures ont notamment pour fonction sociale de « *rassurer* » les propriétaires publics ou privés[295].

117 - Un levier pour la mise en œuvre de l'obligation d'accueil. Ce contexte législatif – qui est toujours d'actualité[296] –, explique l'association entre l'obligation de prendre en compte l'habitat des gens du voyage et la création de pouvoirs de police supplémentaires pour lutter contre le stationnement de résidences mobiles en dehors des lieux d'accueil et d'habitat. Le législateur de la loi BESSON II a encadré la possibilité d'interdire le stationnement des résidences mobiles sur le territoire communal (en dehors des lieux d'accueil spécifiques) en la conditionnant à la réalisation de l'obligation d'accueil, de manière générale[297]. Cette précaution

p. 11 ; LOPEZ D., « La loi relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. La fin des errances juridiques de l'article 28 de la loi Besson », *L.P.A.*, 29 sept. 2000, n° 195, p. 4.

[294] V. Cette jurisprudence est donc bien établie, si bien qu'elle résiste à l'exercice d'un contrôle de proportionnalité sur les mesures d'expulsion : comme le souligne N. DAMAS, « *la Cour de cassation n'opère qu'un contrôle formel de proportionnalité, en ce que le vainqueur (le droit de propriété) est désigné par avance : les termes « ne sauraient être disproportionnés » édictent une « forme de présomption irréfragable de proportionnalité de la sanction* » DAMAS N., « L'expulsion est la sanction naturelle de l'occupation illicite du bien d'autrui », *A.J.D.I.*, 2020, p. 633 ; BOFFA R., « La propriété et le contrôle de proportionnalité », *D.*, 2019, p. 2163, cité par l'auteur.

[295] AUBIN E., « Territoire et sécurité : la sécurité pourquoi la sécurité pour qui ? », *in* DOBRENKO B., *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, p. 125.

[296] Il a récemment motivé le durcissement de la répression à l'égard des occupations irrégulières. V. 2017 (octobre), DI FOLCO C., Rapport sénatorial fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *sur la proposition de loi de M. Jean-Claude CARLE et plusieurs de ses collègues tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage*. V. également la question orale posée au Gouvernement le 8 août 2022.

[297] Voici la liste exhaustive des conditions alternatives à satisfaire pour pouvoir bénéficier d'un tel pourvoir :
Pour les maires de communes membres d'un E.P.C.I. compétent en matière de création, d'aménagement et de gestion, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs :
« 1° L'établissement public de coopération intercommunale a satisfait aux obligations qui lui incombent en application de l'article 2 ;
2° L'établissement public de coopération intercommunale bénéficie du délai supplémentaire prévu au III du même article 2 ;
3° L'établissement public de coopération intercommunale dispose d'un emplacement provisoire agréé par le préfet ;
4° L'établissement public de coopération intercommunale est doté d'une aire permanente d'accueil, de terrains familiaux locatifs ou d'une aire de grand passage, sans qu'aucune des communes qui en sont membres soit inscrite au schéma départemental prévu à l'article 1er ;
5° L'établissement public de coopération intercommunale a décidé, sans y être tenu, de contribuer au financement d'une telle aire ou de tels terrains sur le territoire d'un autre établissement public de coopération intercommunale ;
6° La commune est dotée d'une aire permanente d'accueil, de terrains familiaux locatifs ou d'une aire de grand passage conformes aux prescriptions du schéma départemental, bien que l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient n'ait pas satisfait à l'ensemble de ses obligations. »
Pour les maires de communes non membres d'un EPCI :
« 1° La commune a satisfait aux obligations qui lui incombent en application de l'article 2 ;
2° La commune bénéficie du délai supplémentaire prévu au III du même article 2 ;
3° La commune dispose d'un emplacement provisoire agréé par le préfet, dans les conditions prévues aux deux derniers alinéas du I du présent article ;

s'explique notamment en raison de l'impossibilité d'interdire de manière générale et absolue le stationnement des résidences mobiles des gens du voyage affirmée par le Conseil d'État dans la décision du 2 décembre 1983 *Ville de Lille c. Ackerman*. Ce conditionnement au respect de l'obligation d'accueil se trouve à la fois au moment de l'édiction de l'arrêté d'interdiction, mais il se vérifie également au moment de la mise en œuvre de la procédure spécifique d'évacuation.

118 - Conclusion du Chapitre. Le recours à un régime spécifique pour régler l'occupation et l'utilisation des sols par l'habitat des gens du voyage en dehors du droit de l'urbanisme s'explique par différentes considérations. Le législateur a en effet entendu appréhender de manière globale les problématiques soulevées par cette forme d'habitat, tout en y apportant des réponses très spécifiques. Cette réponse repose entièrement sur des considérations qui ne relèvent pas directement ou exclusivement du droit de l'urbanisme. Il en va ainsi de la planification des besoins dans le S.D.A.H.G.V., des différents lieux d'accueil dédiés à cet habitat ou encore des instruments visant à contraindre l'installation des résidences mobiles des gens du voyage.

119 - Conclusion du Titre. Les renvois à la loi BESSON II dans le code de l'urbanisme semblent étayés par la nécessité d'appréhender un ensemble d'enjeux soulevés par un mode d'habitat particulier. En raison de leur mode d'habitat particulier, les gens du voyage se voient appliquer des dispositions spécifiques depuis la loi du 16 juillet 1912. La loi BESSON II s'inscrit dans le sillage de cette logique en proposant sa propre définition des gens du voyage en référence à leur mode d'habitat. Elle est en effet conçue comme un véritable système visant à organiser le stationnement ou l'installation de résidences mobiles. Ce système s'articule autour de deux volets. L'un porte sur la problématique de la prise en compte de cet habitat, en particulier dans les documents sectoriels de planification du logement. L'autre porte sur la lutte contre le stationnement illicite des résidences mobiles en dehors des lieux réservés à ce mode d'habitat. Ces considérations permettent de prendre la mesure de la spécificité du droit applicable à cette catégorie de population. Cela permet en outre d'expliquer pourquoi le droit de l'urbanisme renvoie à ce régime spécifique pour traiter de l'habitat des gens du voyage : l'habitat des gens

4° La commune, sans être inscrite au schéma départemental prévu à l'article 1er, est dotée d'une aire permanente d'accueil, de terrains familiaux locatifs ou d'une aire de grand passage ;
5° La commune a décidé, sans y être tenue, de contribuer au financement d'une telle aire ou de tels terrains sur le territoire d'une autre commune. »
Notons que la loi Carle est à l'origine de possibilités supplémentaires pour faire bénéficier de ce pouvoir aux élus. V. COLLIN A. « Normalisation des lieux d'accueil des gens du voyage, nouvelles règles », A.J.C.T., 2020, p.295.

du voyage est conçu à travers des notions et des outils qui dépassent la seule question de la réglementation de l'installation de caravanes sur un terrain donné.

120 - Cependant, pour sa mise en œuvre, la loi BESSON II mobilise le droit de l'urbanisme. Ses instruments ne sont pas conçus de manière totalement indépendante de la réglementation d'urbanisme. C'est précisément pour cette raison que l'on peut considérer que la loi BESSON II se situe à la marge du droit de l'urbanisme, à sa périphérie, sans être totalement en dehors de la réglementation de l'occupation et de l'utilisation des sols.

TITRE II - UNE APPRÉHENSION A LA MARGE DU DROIT DE L'URBANISME

121 - Au sein du code de l'urbanisme, l'habitat des gens du voyage se démarque par la spécificité du régime qui lui est applicable. Il n'est toutefois pas conçu de manière totalement indépendante. Malgré leur spécificité, les instruments de la loi BESSON II dialoguent avec le droit de l'urbanisme. C'est pour cette raison qu'il se situe *à sa marge* et non complètement en dehors.

122 - Les règles d'occupation et d'utilisation des sols sont en effet mobilisées pour la prise en compte de cet habitat. C'est ce qu'avait prévu le législateur dès les premières moutures de la loi BESSON II (Chapitre I).

123 - Cependant, l'articulation entre ces deux corpus soulève certaines interrogations quant à la capacité du droit de l'urbanisme à s'approprier les besoins liés à l'habitat des individus concernés. Si la loi BESSON II fait appel aux dispositifs d'urbanisme pour organiser la création de lieux d'accueil pour l'habitat des gens du voyage, elle est relativement elliptique quant à la manière dont la police de l'occupation des sols doit appréhender ce mode d'habitat en dehors des lieux spécifiques créés à l'initiative des autorités publiques (Chapitre II).

Chapitre I. La mobilisation du droit de l'urbanisme pour penser l'habitat des gens du voyage

124 - Dans la loi BESSON II, le droit de l'urbanisme est évoqué à deux reprises. Il est tout d'abord cité à l'article 1er, I, alinéa 2nd, à l'appui de la prise en compte des besoins liés à l'habitat des gens du voyage (Section I). Le texte fait également référence au régime particulier d'autorisation pour l'installation de résidences mobiles de gens du voyage sur des terrains privés prévu à l'article L. 444-1 du code. Le droit de l'urbanisme est en effet mobilisé pour contrôler l'installation de résidences mobiles, notamment sur la base du régime applicable aux *terrains aménagés* visés par cet article (Section II).

Section I. La prise en compte des besoins liés à l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme

125 - La prise en compte des besoins liés à l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme peut s'appuyer sur des documents sectoriels tels que les Programmes locaux de l'habitat (P.L.H.), les Plans départementaux de l'habitat (P.D.H) et le Programme départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (P.D.A.L.H.P.D.). En effet, l'ensemble de ces documents peuvent comporter des recommandations afin que les besoins identifiés soient pris en compte dans les documents d'urbanisme (§1). Les besoins liés à l'habitat des gens du voyage ont alors vocation à être traduits dans les documents de planification (§2).

§1. Une prise en compte à l'appui de documents sectoriels

126 - Documents d'urbanisme et P.L.H. S'agissant du Programme local de l'habitat, son lien avec les dispositions d'urbanisme s'illustre à différents titres. Les dispositions du P.L.U. doivent être compatibles avec celles du P.L.H. L'article L. 131-4 du code de l'urbanisme dispose en effet que les documents d'urbanisme (P.L.U., documents d'urbanisme en tenant lieu ou cartes communales) doivent être compatibles avec les P.L.H. D'ailleurs, ce rapport

hiérarchique est assuré par la possibilité de recourir à une modification simplifiée organisée aux articles L. 153-49 et suivants du code de l'urbanisme. En outre la circulaire 2006-12 du 17 février 2006 insiste sur le rôle de l'État pour favoriser la prise en compte des besoins en logements dans les documents d'urbanisme. Par ailleurs, depuis la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE), les P.L.U.(I.) peuvent tenir lieu de Programme local de l'habitat[298] ce qui tend à renforcer le lien entre cette planification sectorielle et la planification urbaine, de même que la possibilité de décliner le programme d'action du P.L.H. à l'échelle de chaque commune. Comme le souligne l'enseignant-chercheur F. ZITOUNI, l'interprétation du rapport de compatibilité entre le PLU(I.) et le P.L.H. est de plus en plus stricte[299]. C'est ce dont témoigne, par exemple, la possibilité pour le préfet de suspendre l'entrée en vigueur d'un P.L.U. dont les dispositions seraient manifestement incompatibles avec les objectifs chiffrés de réalisation de logements identifiés dans le P.L.H. (art. L. 153-26 du code de l'urbanisme).

127 - Documents d'urbanisme et P.D.A.H.L.P.D. S'agissant du P.D.A.L.H.P.D., sa relation avec le S.D.A.H.G.V. diffère étant donné que c'est le S.D.A.H.G.V. qui prend en compte les besoins diagnostiqués. Le décret n° 2017-1565 du 14 novembre 2017 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées n'évoque pas nommément les dispositions d'urbanisme pour sa mise en œuvre. On constate toutefois qu'en pratique, il peut être question d'une amélioration de la prise en compte de l'habitat des gens du voyage dans ses dispositions. Par exemple, le P.D.A.L.H.P.D. du Morbihan indique que les P.L.U. doivent davantage prendre en compte les formes d'habitat mixtes qui sont définies dans ces documents comme « *un bâti avec pièce de vie, lieu de couchage et la possibilité d'accoler la caravane au logement* » (p. 43-42).

---

[298] V. l'article L. 302-2 al. 1 du code de la construction et de l'habitation qui dispose que « *Dans un délai de trois mois à compter de la transmission de la délibération engageant la procédure d'élaboration du programme local de l'habitat, le représentant de l'État porte à la connaissance de l'établissement public de coopération intercommunale toutes informations utiles ainsi que les objectifs locaux à prendre en compte, sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale, en matière de diversité de l'habitat, de répartition équilibrée des différents types de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement, nécessaires pour l'application du second alinéa du II de l'article L. 302-1.* » et al. 4 : « *Le projet de programme local de l'habitat, arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, est transmis aux communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme mentionnés au deuxième alinéa, qui disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître leur avis* ». Le lien entre ces documents est également organisé aux articles L. 131-9, L. 151-44 et suivants et L. 152-9 du code de l'urbanisme.

[299] Cela facilite l'intégration des dispositions au sein du document d'urbanisme éventuellement édicté à l'échelon communal. V. la fiche thématique n°2 du G.R.I.D.A.U.H. rédigée par F. ZITOUNI sur le thème « PLU et logement » relative au contenu et à la portée des obligations résultant de normes supérieures, consultable sur le lien www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/F2PLUetlogement-F.Zitouni_0.pdf

128 - Documents d'urbanisme et P.D.H. Les programmes départementaux de l'habitat ont également vocation à reporter les besoins liés à des formes d'habitat spécifiques. Ces programmes sont conçus de sorte à « *assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département* »[300]. Ils sont liés aux documents d'urbanisme mais ils ont davantage vocation à synthétiser les éléments relevés dans le Schémas de cohérence territoriale (S.C.o.T.) qu'à influencer les documents d'urbanisme en général.

129 - Les documents à l'appui des politiques en faveur du logement participent au recensement des besoins des gens du voyage et à leur prise en compte au sein des documents d'urbanisme. *In fine*, l'idée est bien que ce mode d'habitat soit notamment envisagé au moment de la réglementation de l'utilisation et de l'occupation des sols.

§2. La traduction des besoins liés à l'habitat des gens du voyage dans les documents d'urbanisme

130 - Une prise en compte prévue dans la loi BESSON II. L'article 1er, I., alinéa 2 de la loi BESSON II dispose que le mode d'habitat des gens du voyage « *est pris en compte par les politiques et les dispositifs d'urbanisme, d'habitat et de logement adoptés par l'État et par les collectivités territoriales* ». Cet impératif se retrouve dans le guide relatif à la rédaction des S.D.A.H.G.V. rédigé par le Cerema[301] sous l'égide du Ministère chargé du logement. Il est indiqué que « *ce schéma doit nécessairement s'articuler avec les autres dispositifs locaux mis en œuvre à différentes échelles dans les domaines de l'urbanisme (SCOT, PLU-I), de l'habitat (PDALHPD, PLH), de la santé (PRAPS), de la domiciliation (schéma départemental de domiciliation)* »[302]. Il est par la suite précisé que cette prise en compte est essentielle pour la

[300] Loi n° 2006-872 du 13 juill. 2006 portant engagement national pour le logement, art. 68. Selon l'article L. 302-10 du code de la conduction et de l'habitation « *Ce plan définit des orientations conformes à celles qui résultent des schémas de cohérence territoriale et des programmes locaux de l'habitat. Le plan prend également en compte les besoins définis par le plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées et ceux résultant des sorties des établissements d'hébergement ou services figurant au schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale défini à l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles. Ce plan comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat dans le département.* »

[301] Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

[302] p. 6.

réalisation des objectifs fixés dans le S.D.A.H.G.V. étant donné qu'il s'agit de garantir l'effectivité des obligations relatives à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage[303].

131 - Une prise en compte dans les différentes parties des documents d'urbanisme. En pratique, cette prise en compte doit donc se trouver dans les documents d'urbanisme que sont les P.L.U.(I.) et les S.Co.T. Sans pouvoir dresser un inventaire exhaustif, on constate que cette prise en compte est à l'œuvre, par exemple, dans les Projets d'aménagement et de développement durable de certains S.Co.T. C'est le cas de l'exemple cité dans le guide du Cerema au titre des bonnes pratiques. Le S.Co.T. du Pays Ruffecois prévoit ainsi de « *proposer une offre d'habitat adapté à la diversité de la population et des modes de vie (Personnes âgées, jeunes travailleurs, personnes à mobilité réduite, voyageurs* » (guide de rédaction /révision, p. 29). Son Document d'orientations et d'objectifs prescrit en outre que « *B.2.5 Les documents d'urbanisme doivent permettre les résidences mobiles comme habitat permanent des voyageurs (terrains familiaux et logements sociaux adaptés). Les autorisations d'urbanisme (déclaration préalable, art. R 421-23 du CU) doivent être rappelées.* »[304] S'agissant des P.L.U.(I.), ils doivent concrètement et à l'échelle d'une parcelle « *identifier les terrains susceptibles d'accueillir les gens du voyage, pour permettre la mise en œuvre des prescriptions du SDAHGV en termes d'accueil (aires de grands passages et aires permanentes d'accueil) et d'habitat (terrains familiaux locatifs). Ces indications sont traduites dans le zonage et dans le règlement du PLU qui définit précisément les secteurs d'accueil avec les règles de constructibilité adaptées* ». La prise en compte des besoins déterminés dans le S.D.A.H.G.V. est facilitée par le fait que ces schémas comportent un récapitulatif chiffré des lieux d'accueil existants et à créer ainsi qu'un document graphique. Le projet d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.) est donc l'étape propice à la prise en compte des besoins identifiés non seulement dans le S.D.A.H.G.V., mais également dans les autres documents sectoriels relatifs aux politiques de logement. C'est ce qui a été démontré à l'occasion de l'affaire portée devant la Cour administrative d'appel de Versailles donnant lieu à l'arrêt du 31 août 2020[305]. En l'espèce, le P.A.D.D. prévoyait que la commune devait identifier des emplacements réservés[306] pour la mise en œuvre de terrains familiaux locatifs destinés à régulariser la situation de certains individus installés la forêt identifiée comme telle dans le

[303] p. 10.
[304] Guide de rédaction et révision, p. 29.
[305] N°18VE04050.
[306] L'utilisation de cet instrument pour la création d'espaces dédiés au stationnement de caravane est ancienne. V. C.E., 10ème et 8ème sous-sections réunies, 25 mars 1988, n°5441, Lebon T.

cadre du projet du Grand Paris. Cet emplacement réservé a donné lieu, en pratique, à l'exercice du droit de préemption par la commune aux fins de réalisation de ce projet[307]. S'agissant du zonage et du règlement du Plan local d'urbanisme, les espaces dédiés à l'habitat des gens du voyage font parfois l'objet d'un zonage spécifique désigné par le type de zone (U, AU, A, N) suivi, en général, des lettres « v » ou « gv » pour s'adresser spécifiquement à ce mode d'habitat.

132 - La prise en compte de l'habitat des gens du voyage par la création de S.T.E.C.A.L. Au terme de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme, en dehors des parties urbanisées, le règlement du P.L.U.(I.) peut créer des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées[308]. La création de ces pastilles[309] nécessite l'avis obligatoire (mais non conforme) de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (C.D.P.E.N.A.F.). Certaines d'entre elles peuvent viser de manière spécifique la création d'un lieu d'accueil des gens du voyage[310]. La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement[311], de m'aménagement et du numérique a précisé les critères d'appréciation du exceptionnel des S.T.E.C.A.L. qui doit être déterminé notamment « *en fonction des caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou pas des équipements collectifs* ».

133 - Les possibilités d'évolution de la réglementation d'urbanisme pour permettre la réalisation des prescriptions du S.D.A.H.G.V. Il est également possible d'envisager les cas de modification de la réglementation existante afin de prendre en compte les prescriptions du S.D.A.H.G.V. Globalement, les règles applicables sont les mêmes que celles relatives aux procédures de révision ou de modification. Ainsi, si les prescriptions du S.D.A.H.G.V. nécessitent un changement des orientations du P.A.D.D., la réduction d'un espace boisé classé ou encore d'une zone agricole, naturelle ou forestière, la révision s'impose[312]. On peut toutefois évoquer la possibilité de mettre en œuvre une procédure de mise en compatibilité dans

[307] Les requérants contestaient la légalité de la mise en œuvre de ce droit de préemption au motif que le projet pour lequel il était exercé n'était pas suffisamment précis, contrairement à ce qu'exige l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme. Ces moyens ont été rejetés par le Tribunal administratif de Cergy Pontoise, confirmé par la Cour administrative d'appel de Versailles. L'utilisation de l'outil de l'emplacement réservé pour la création de terrains familiaux privés semble toutefois ne pas entrer dans les hypothèses justifiant son utilisation.

[308] « *Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées* ».

[309] Il ne s'agit pas de zones au sens du code.

[310] Plus précisément, l'article L. 151-13 2° évoque « *Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* ».

[311] Plus précisément son article 40.

[312] Article L. 153-31 du code de l'urbanisme.

l'hypothèse où la réalisation d'un lieu d'accueil est déclarée d'utilité publique ou, par exemple, dans le cadre d'un projet d'intérêt général[313]. Il est ainsi possible de créer des servitudes d'emplacement réservé pour la création d'aires d'accueil permanentes, par exemple[314].

134 - Le second type d'interaction expresse entre le droit de l'urbanisme et l'habitat des gens du voyage au sein de la loi BESSON II réside dans les modalités d'application de la réglementation d'urbanisme à l'habitat des gens du voyage. Sous l'angle de la loi BESSON II, il est fait référence au régime particulier de l'article L. 441-1 du code de l'urbanisme aux termes duquel « *L'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis, pour permettre l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs définies par décret en Conseil d'État ou de résidences mobiles au sens de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, est soumis à permis d'aménager ou à déclaration préalable, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Ces terrains doivent être situés dans des secteurs constructibles. Ils peuvent être autorisés dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, dans les conditions prévues à l'article L. 151-13* ». Il est ainsi question du régime applicable à ce mode d'habitat au sein des règles d'urbanisme.

Section II. Le régime applicable aux résidences mobiles des gens du voyage pour le contrôle de l'occupation et de l'utilisation des sols

135 - Le droit applicable à l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme s'analyse au regard du régime d'autorisation des résidences mobiles des gens du voyage (§1). On trouve alors des références à la loi BESSON II qui démontrent une adaptation du droit de l'urbanisme pour la prise en compte de ce mode d'habitat. Le rôle de ces régimes d'autorisation est précisément de vérifier la conformité des installations en cause avec les règles de droit applicables qu'il convient alors d'examiner (§2).

[313] V. par exemple, C.A.A. Lyon, 6 octobre 2011, n°10LY01048, *Commune de Saint-Rémy-en-Rollat*.
[314] Cette option est possible pour des lieux d'accueil gérés par une personne publique, s'agissant de projets publics relevant de l'intérêt général. *A contrario*, il est possible de douter de la légalité d'une telle mesure dans l'optique de créer des terrains familiaux locatifs même si la jurisprudence ne s'est pas prononcée sur la question.

§1. Les régimes d'autorisation expressément applicables à l'installation de résidences mobiles de gens du voyage

136 - La réglementation de l'installation de caravanes se polarise autour de la notion de terrain aménagé, quelle que soit l'utilisation de la caravane. Il convient ainsi de distinguer le régime d'autorisation applicable sur terrain aménagé (A) de celui en dehors d'un terrain aménagé (B).

A. Le régime d'autorisation applicable sur un terrain aménagé

137 - Le stationnement d'une caravane sur un terrain aménagé ne requiert aucune autorisation. En revanche, la création d'un tel terrain est soumise à des formalités spécifiques. L'article L. 444-1 du code de l'urbanisme dispose que « *L'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis, pour permettre l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs définies par décret en Conseil d'État ou de résidences mobiles au sens de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, est soumis à permis d'aménager ou à déclaration préalable, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Ces terrains doivent être situés dans des secteurs constructibles. Ils peuvent être autorisés dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, dans les conditions prévues à l'article L. 151-13* ». Cette disposition s'adresse à l'ensemble des formes d'habitat alternatives à la qualification de construction que sont les résidences démontables définies à l'article L. 151-13 dans le cadre de la création de secteurs de taille et de capacités d'accueil limités (S.T.E.C.A.L) et les résidences mobiles des gens du voyage. L'installation de ces dernières fait donc partie de la liste des opérations soumises à permis d'aménager à l'article R. 421-19. L'adoption tardive du décret d'application auquel l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme fait référence a généré des doutes quant au régime applicable à ces opérations,[315]. Depuis l'adoption du décret n°2015-482 du 27 avril 2015 portant diverses mesures d'application de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové[316], la nécessité de recourir à un permis d'aménager ne fait plus de doute. On constate donc que les

[315] C.A.A. Bordeaux, 1ère chambre, n° 03BX00379, 1 décembre 2005, Lebon T.
[316] Et relatif à certaines actualisations et corrections à apporter en matière d'application du droit des sols.

régimes d'autorisation ont pris en compte les possibilités d'installation de résidences mobiles de gens du voyage pour une durée supérieure à trois mois.

138 - En dehors des terrains aménagés et pour les installations supérieures à trois mois, un autre régime est applicable intégrant, lui aussi, les résidences mobiles des gens du voyage.

B. Le régime d'autorisation applicable en dehors de terrains aménagés

139 – La souplesse initiale du régime applicable aux caravanes à usage d'habitation permanente. Initialement, le pouvoir réglementaire prévoyait un régime d'autorisation spécifique aux caravanes lorsqu'elles étaient stationnées en dehors de terrains aménagés pour une durée supérieure à trois mois[317]. Cette autorisation ne pouvait excéder trois ans. Il était possible au maire de réglementer le stationnement de caravanes en dehors des terrains aménagés, de l'interdire ou de le subordonner à des conditions (création d'un écran de verdure, tailles minimales pour les emplacements, viabilisation, etc.). Il n'est pas inintéressant de noter que les caravanes à usage d'habitation étaient distinguées pour limiter le pouvoir du préfet. Aux termes de l'article 3 al. 2 du décret n°72-37 du 11 janvier 1972 relatif au stationnement des caravanes[318], lorsqu'il n'existe pas de terrains aménagés pour le stationnement de caravanes, le préfet ne peut interdire le stationnement de caravanes à usage professionnel ou à usage d'habitat permanent que pour une durée déterminée, entre deux et quinze jours. Une considération particulière était donc accordée aux caravanes à usage professionnel ou d'habitation.

140 - Le régime de la déclaration préalable désormais applicable à l'installation de résidences mobiles des gens du voyage. Désormais, l'article R. 421-23 j) du code de l'urbanisme soumet l'installation de résidences mobiles de gens du voyage à déclaration

[317] Le premier décret réglementant le stationnement d'« abris mobiles » est le décret n°62-461 du 13 avril 1962 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'art. 91 du code de l'urbanisme et de l'habitation et relatif à divers modes d'utilisation du sol dont l'article 1er. L'arrêté du 25 avril 1963 pris pour son application précisait que cette autorisation était nécessaire au-delà de trois mois d'installation continue, sauf si la caravane était installée dans l'attente de son utilisation.

[318] V. également la circulaire du 20 octobre 1972 prise pour l'application du décret et des arrêtés relatifs au stationnement des caravanes.

préalable[319]. On constate, là encore, que l'habitat des gens du voyage est intégré au sein des dispositions de droit commun qui liste les installations soumises à déclaration préalable.

141 - Pour connaître les règles applicables à l'installation de résidences mobiles de gens du voyage, il faut alors considérer les possibilités offertes par la réglementation nationale et locale. En effet, l'utilité de la soumission de l'installation de résidences mobiles des gens du voyage à des régimes de déclaration préalable ou d'autorisation est de vérifier leur conformité avec les règles d'occupation et d'utilisation des sols.

§2. Les règles d'urbanisme applicables à l'installation de résidences mobiles de gens du voyage

142 - Le droit de l'urbanisme réglemente l'installation de résidences mobiles des gens du voyage en dehors de leur stationnement sur le domaine public routier. C'est ainsi que la notion d'installation se distingue de celle de stationnement, cette dernière relevant principalement de la réglementation routière. Il est possible de distinguer ces règles à la fois en fonction de leur niveau d'édiction, mais aussi en fonction de leur champ d'application. Il existe ainsi des règles nationales interdisant l'installation de caravanes dans certains secteurs (A) auxquelles s'ajoutent des règles locales d'interdiction (B).

A. Les règles nationales d'interdiction

143 - Le code de l'urbanisme contient plusieurs dispositions qui contraignent l'installation de caravanes dans différents secteurs. En premier lieu, l'article L. 121-9 précise que les espaces urbanisés sont à privilégier pour l'installation de caravanes et que leur installation en dehors de ces secteurs doit être délimitée à certaines zones dans les plans locaux d'urbanisme[320]. Cela coïncide avec la logique de l'article L. 444-1 et L. 151-13 du code selon lesquels ces

[319] Est visée « *l'installation d'une résidence mobile visée par l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, constituant l'habitat permanent des gens du voyage, lorsque cette installation dure plus de trois mois consécutifs* ».

[320] « *L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont en outre subordonnés à la délimitation de secteurs prévus à cet effet par le plan local d'urbanisme* ».

installations doivent par principe se faire dans des zones constructibles et, de manière exceptionnelle, dans des secteurs non urbanisés. En deuxième lieu, la loi Littoral précise que l'installation de caravanes est interdite dans la bande littorale des cent mètres[321]. Cette interdiction est reprise, en troisième lieu, aux termes de l'article R. 111-33 du code qui contient une liste des lieux dans lesquels la pratique du camping et l'installation de caravane (de manière isolée ou sur des terrains aménagés) est interdite sauf certaines dérogations accordées après l'avis de différentes instances.

Les installations sont donc proscrites :

- « *sur les rivages de la mer et dans les sites inscrits en application de l'article L. 341-1 du code de l'environnement* »[322] ;
- *« dans les sites classés ou en instance de classement en application de l'article L. 341-2 du code de l'environnement »*[323] ;
- *« dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables classés en application de l'article L. 631-1 du code du patrimoine, et dans les abords des monuments historiques définis à l'article L. 621-30 du code du patrimoine » ;*
- *« dans un rayon de 200 mètres autour des points d'eau captée pour la consommation* ».

En quatrième lieu, l'article R. 111-48 complète cette liste en prohibant l'installation de caravanes dans « *les bois, forêts et parcs classés par un plan local d'urbanisme comme espaces boisés à conserver, sous réserve de l'application éventuelle des articles L. 113-1 à L. 113-5, ainsi que dans les forêts de protection classées en application de l'article L. 141-1 du code forestier* ».

144 - Ces règles nationales d'interdiction peuvent être complétées par des règles déterminées à l'échelle locale.

[321] Article L. 121-18 du code dispose que « *L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes sont interdits dans la bande littorale* ».
[322] Dont l'alinéa 1er dispose que « *Il est établi dans chaque département une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général.* »
[323] Dont l'alinéa 1er vise « *Les monuments naturels et les sites inscrits ou non sur la liste dressée par la commission départementale peuvent être classés dans les conditions et selon les distinctions établies par la présente section*. »

B. Les règles locales d'interdiction

145 - L'implication de l'échelon communal pour l'application ou la modulation des règles nationales. L'article L. 111-34 du code de l'urbanisme précise les possibilités d'interdictions locales de la pratique du camping en prévoyant les modalités de sa publication et de sa publicité[324]. Bien que cet article se réfère à la pratique du camping qui n'est aucunement définie en droit, l'article R. 111-49 établit par la suite que ces interdictions sont applicables à l'installation de caravanes[325]. Les règles locales d'interdiction peuvent restreindre l'installation de résidences mobiles de gens du voyage à certaines zones. Il est ainsi possible d'interdire l'installation de ces résidences mobiles, par exemple, en zone naturelle, en zone agricole ou même dans des secteurs urbanisés. Ces interdictions sont en général contenues aux articles 1 et 2 propres à chaque zone qui précisent les installations et constructions interdites ou autorisées sous condition, en cohérence avec la vocation de la zone. Bien souvent, les interdictions visent le stationnement de caravanes et de résidences mobiles constituant l'habitat permanent de leurs

[324] « *La pratique du camping en dehors des terrains aménagés à cet effet peut en outre être interdite dans certaines zones par le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu. Lorsque cette pratique est de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques, aux paysages naturels ou urbains, à la conservation des perspectives monumentales, à la conservation des milieux naturels ou à l'exercice des activités agricoles et forestières, l'interdiction peut également être prononcée par arrêté du maire. Ces interdictions ne sont opposables que si elles ont été portées à la connaissance du public par affichage en mairie et par apposition de panneaux aux points d'accès habituels aux zones visées par ces interdictions. Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'urbanisme et du tourisme fixe les conditions dans lesquelles est établie cette signalisation.* » *;* L'article 72 alinéa 3 de l'arrêté du 31 juillet 2002 modifiant les conditions de mise en œuvre de la signalisation routière précise qu'il s'agit du panneau C23 qui est « *réservé à la signalisation, obligatoire, des décisions concernant le stationnement des caravanes et des autocaravanes, prises conformément aux dispositions du code de l'urbanisme. Il est implanté sur les voies principales d'accès à la commune. Il ne doit pas être complété par un panonceau* ». Voici le panneau de type C23 :

[325] « *L'installation des caravanes, quelle qu'en soit la durée, est interdite dans les secteurs où la pratique du camping a été interdite dans les conditions prévues à l'article R. 111-34.* »

utilisateurs[326]. Certains Plans locaux d'urbanisme proscrivent ainsi l'installation d'habitat mobile au sein de zones urbanisées. Il est toutefois nécessaire de rappeler que toute interdiction générale et absolue serait contraire à la liberté d'aller et venir des intéressés, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État *Ville de Lille c. Ackerman*.

146 - Les règles locales liées à la protection de l'environnement. Au-delà des dispositions des documents d'urbanisme, certains documents de planification annexés au P.L.U.(I.) peuvent contenir des interdictions spécifiques aux caravanes. C'est le cas des Plans de prévention des risques naturels (P.P.R.N.)[327], des Plans de prévention des risques technologiques (P.P.R.T.)[328], des règles attachées au réseau Natura 2000[329], ou encore des règles contenues dans les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Z.N.I.E.F.F.)[330]. Ces dernières n'interdisent pas en soi le stationnement de caravanes mais elles peuvent motiver un arrêté préfectoral en ce sens.

147 - Conclusion du chapitre. Le droit de l'urbanisme n'est pas totalement étranger à la problématique de l'habitat des gens du voyage. Il contient des règles d'utilisation et d'occupation des sols qui prennent en compte ce mode d'habitat pour prévoir ou pour interdire son installation.

148 - Cependant, les règles d'interdiction précédemment évoquées laissent pour la plupart transparaître une confusion entre la notion de résidence mobile des gens du voyage définie dans la loi BESSON II et la notion de caravane. Cette confusion peut être interprétée comme le signe d'un défaut d'appropriation de cette problématique par le droit de l'urbanisme.

[326] Certaines formulations font mention de l'exclusion des installations en « garage mort » ou pour une utilisation future, ou conditionnent la possibilité de stationnement au fait que le terrain comprenne la résidence principale de son utilisateur.
[327] art. L562-1 et suivants et R562-1 et suivants du code de l'environnement.
[328] art. L515-15 et suivants et R515-39 et suivants du code de l'environnement.
[329] art. L414-1 et suivants et R414-1 et suivants du code de l'environnement.
[330] Circulaire n°91-71 du 14 mai 1991 relative aux Z.N.I.E.F.F.

Chapitre II. Un défaut d'appropriation de l'habitat des gens du voyage dans les règles d'urbanisme

149 - La traduction de la politique d'accueil et d'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme démontre certaines limites ou, à tout le moins, laisse transparaître des incertitudes. Ces incertitudes peuvent être interprétées comme des manifestations d'un défaut d'appropriation des enjeux relatifs à la reconnaissance du mode d'habitat des gens du voyage.

150 - Elles s'illustrent principalement à travers l'emploi des notions en jeu. En effet, certaines notions sont utilisées avec approximation ou, à tout le moins, manquent d'éléments de définition pour comprendre les implications du régime qui est applicable aux résidences mobiles des gens du voyage. Il en découle une réglementation à la fois hésitante et complexe (Section I).

151 - On peut alors s'interroger sur les causes de ce défaut d'appropriation de l'habitat des gens du voyage par le droit de l'urbanisme et sur les raisons pour lesquelles ce mode d'habitat demeure en marge de la réglementation applicable. Il apparaît que l'habitat des gens du voyage est traité de manière spécifique et éminemment différente des autres modes d'occupation du sol. Il se distingue avant tout de la notion de construction qui est au cœur de cette réglementation pour des raisons historiques mais aussi fonctionnelles. La construction est en effet le principal enjeu du droit de l'urbanisme c'est pourquoi l'habitat des gens du voyage n'est, sous cet angle, qu'un objet marginal. L'appréhension de l'accueil et l'habitat des gens du voyage de manière périphérique génère des incertitudes quant à l'articulation entre les corpus. En découlent concrètement des modalités hasardeuses de prise en compte des besoins liés à l'habitat des gens du voyage (Section II).

Section I. Les incertitudes notionnelles résultant d'un défaut d'appropriation de l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme

152 - L'utilisation de certaines notions pour penser l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme soulève des incertitudes quant à leur sens et à leur délimitation.

153 - En premier lieu, on constate que la dissociation entre la caravane comme habitat de loisir et les résidences mobiles des gens du voyage n'est pas tout à fait aboutie car la réglementation de l'occupation et de l'utilisation des sols utilise parfois cette première pour désigner la seconde (§1). En second lieu l'intrication entre l'appréhension de l'habitat de loisir et l'habitat permanent en caravane se vérifie aussi dans la manière de concevoir la notion de terrain aménagé. Cette dernière appelle en effet différentes précisions qui laissent transparaître, là encore, un défaut d'appropriation de la problématique de l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme (§2).

§1. Les incertitudes résultant des utilisations confuses de la notion de caravane

154 – Une utilisation problématique de la notion de caravane pour désigner l'habitat des gens du voyage. D'un point de vue sémantique, l'application des règles d'occupation et d'utilisation des sols entretient parfois la confusion entre le régime applicable à l'habitat de loisir et celui applicable à l'habitat des gens du voyage. La formulation de ces règles ne repose en effet pas toujours sur la définition stricte donnée aux caravanes et aux résidences mobiles des gens du voyage. Pour rappel, la notion de caravane implique nécessairement une utilisation de loisir au sens de l'article R. 111-47 qui la définit dans le code[331]. Le terme exclut donc, en lui-même, toute forme d'habitat permanent dans des véhicules terrestres. On constate toutefois des utilisations relevant de redondances voire de contradictions, et qui mènent à des confusions.

155 - Des redondances et contradictions dans la formulation des règles applicables. Il est en effet possible de questionner l'utilisation de la notion de caravane au sein même des dispositions d'urbanisme. Par exemple, la formulation de l'article L. 111-31 est redondante lorsqu'elle précise que les dispositions de la section relative au « *Camping, aménagement des parcs résidentiels de loisirs, implantation des habitations légères de loisirs et installation des résidences mobiles de loisirs et des caravanes* » ne sont pas applicables « *sur les aires de stationnement créées en application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* ». En effet, si les dispositions applicables visent les structures à usage de loisir, il semble logique qu'elles ne s'appliquent pas à l'habitat des gens du voyage.

[331] Pour rappel : « *Sont regardés comme des caravanes les véhicules terrestres habitables qui sont destinés à une occupation temporaire ou saisonnière à usage de loisirs, qui conservent en permanence des moyens de mobilité leur permettant de se déplacer par eux-mêmes ou d'être déplacés par traction et que le code de la route n'interdit pas de faire circuler* ».

Cependant, il est aussi possible de déceler dans cette disposition une contradiction. En effet, si les dispositions relatives à l'habitat de loisir ne s'appliquent pas dans les lieux spécifiques visés par la loi BESSON II, on peut déduire, *a contrario*, qu'elles s'appliquent, par exemple, sur des terrains privés. Or, dans cette hypothèse, cela revient à envisager l'application de restrictions à l'habitat de loisir à l'habitat permanent en résidence mobile des gens du voyage ce qui relève, cette fois, d'une confusion et même d'une contradiction. Ce même type de contradiction s'observe en outre à l'article R. 111-49 du code de l'urbanisme[332] qui exclut du champ d'application les caravanes à usage professionnel. Ici encore, si l'on s'en tient à une définition stricte de la caravane à usage de loisir, cette précision est superflue. Cela illustre les incohérences qui peuvent résulter d'un traitement à la marge de l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme, conduisant ce dernier à n'envisager les caravanes que sous l'angle de leur usage de loisir, tout en maintenant la confusion des usages dans la formulation des règles. Cela se retrouve dans la réglementation locale. Pour ne citer qu'un exemple de confusion, on peut se référer au P.L.U. de la Ville de Paris[333] en ce qu'il est fait usage du vocable de l'habitat de loisir pour désigner, en réalité, celui des gens du voyage à son article N. 2.1 qui vise les « *terrains de camping et de caravanage pour l'accueil des gens du voyage* ».

156 - Des confusions dans la jurisprudence. Cette confusion se maintient dans la jurisprudence. Elle est flagrante dans la décision de la Cour administrative de Marseille[334] pour laquelle l'article R. 111-49 ne s'applique pas aux résidences mobiles des gens du voyage même si, selon elle, elles peuvent être qualifiées de caravanes au sens du code de l'urbanisme. Cette interprétation est précisément en contradiction avec la définition de la caravane donnée à l'article R. 111-47 du code. En outre, cette décision est en contradiction avec l'arrêt du Conseil d'État du 9 novembre 2018[335]. Elle dénote également avec un de ses arrêts rendus dans lequel la cour estimait que la commune n'était pas « *fondée à se prévaloir des dispositions précitées [article L. 146-5 du code de l'urbanisme relatif à l'aménagement et à l'ouverture des terrains*

[332] « *L'installation des caravanes, quelle qu'en soit la durée, est interdite dans les secteurs où la pratique du camping a été interdite dans les conditions prévues à l'article R. 111-34. L'interdiction n'est opposable que si elle a été portée à la connaissance du public par affichage en mairie et par apposition de panneaux aux points d'accès habituels aux zones visées par ces interdictions. Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'urbanisme et du tourisme fixe les conditions dans lesquelles est établie cette signalisation.*
Sauf circonstance exceptionnelle, cette interdiction ne s'applique pas aux caravanes à usage professionnel lorsqu'il n'existe pas, sur le territoire de la commune, de terrain aménagé.
Un arrêté du maire peut néanmoins autoriser l'installation des caravanes dans ces zones pour une durée qui peut varier selon les périodes de l'année et qui ne peut être supérieure à quinze jours. Il précise les emplacements affectés à cet usage. »
[333] C.A.A. Paris 1ère chambre 27 avril 2017, n°15PA01459.
[334] C.A.A. Marseille, 5ème chambre, n° 19MA01922 du 19 avril 2021.
[335] Précité.

de camping ou de stationnement de caravanes dans des communes couvertes par la loi Littoral] qui s'appliquent à l'hébergement touristique de loisir et non aux aires d'accueil des gens du voyage » [336]. On constate la même insistance sur la dissociation entre la règlementation applicable à l'habitat de loisir et celle applicable à l'habitat permanent en habitat mobile dans la décision de la même juridiction dans laquelle elle estimait que « *les dispositions de l'article B-5-1 du règlement, qui interdisent dans la zone la création d'un terrain de camping et de caravanage, de parcs résidentiels de loisirs, ne s'appliquent qu'à l'hébergement touristique de loisir et n'interdisent pas la réalisation des aires d'accueil des gens du voyage qui répondent à une autre vocation* »[337].

157 – Qu'il s'agisse de la réglementation ou de la jurisprudence, l'incertitude des contours entre la notion de caravane et celle de résidence mobile des gens du voyage donne lieu à différentes confusions et, surtout, à des hésitations quant aux règles d'occupation des sols qui s'appliquent.

§2. La complexité des régimes applicables aux terrains accueillant des résidences mobiles des gens du voyage

158 – Certaines incertitudes concernant le droit applicable aux résidences mobiles des gens du voyage découlent de la typologie des lieux pensés pour leur habitat. La classification parfois complexe de ces derniers interroge la manière de concevoir cette forme d'habitat en droit de l'urbanisme.

159 – **Le recours à la notion de terrain aménagé pour envisager l'installation des résidences mobiles des gens du voyage**. L'occupation du sol par les résidences mobiles des gens du voyage passe notamment, au regard de l'article L. 444-1 du code, par la notion de terrain aménagé[338]. Le recours à la notion de terrain aménagé s'explique par des considérations historiques et, plus précisément, au regard du fait que l'application des règles relatives au stationnement ou à l'installation de caravanes s'effectuait indépendamment de considérations relatives à l'usage de loisir ou de résidence permanente. Ainsi, l'article 4 du décret n°59-275

[336] C.A.A. Marseille, 9ème chambre, 2 juillet 2015, n°13MA05165, considérant n°22
[337] C.A.A. Marseille, 1ère chambre, fn°14MA03147, 22 juin 2016, considérant n°6.
[338] Dont voici, pour rappel, les dispositions : « *L'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis pour permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs est soumis, selon la capacité d'accueil de ces terrains, à permis d'aménager ou à déclaration préalable. Ces terrains doivent être situés dans des secteurs constructibles* ». V. également l'article 4 du décret n°60-255 du 18 mars 1960 pris en application du décret n°59-275 du 7 février 1959 relatif au camping.

du 7 février 1959 relatif au camping disposait que : « *toute personne physique ou morale qui se propose de recevoir d'une manière habituelle, sur un terrain lui appartenant ou dont elle a la disposition, plus de cinquante campeurs ou de vingt abris de camping à la fois, soit bénévolement, soit à titre onéreux, est tenue d'en demander l'autorisation au préfet du département sur lequel est situé le terrain qui prend alors la dénomination de terrain de camping aménagé.* »[339] Suite à l'adoption du décret n°72-37 du 11 janvier 1972 relatif au stationnement des caravanes[340], ces dispositions s'appliquent aux caravanes, toujours comprenant celles à usage professionnel et d'habitation permanente[341]. Par la suite, la notion de terrain aménagé est reprise dans les dispositions propres à l'habitat des gens du voyage. La notion se retrouve en effet à l'article 28 de la loi BESSON I[342] et aujourd'hui à l'article 3 II al. 2 de la loi BESSON II.

160 – **Les confusions résultant de la notion de terrain aménagé**. On peut toutefois se demander en quoi consiste précisément l'aménagement des terrains utilisés pour l'installation de résidences mobiles des gens du voyage. La notion de terrain aménagé a initialement été utilisée pour se référer à la création d'équipements nécessaires pour l'organisation des conditions de stationnement et d'installation des caravanes dans le cadre d'un usage de loisir. La notion d'aménagement a pour effet de calquer le régime applicable aux terrains de séjour des gens du voyage sur celui des terrains de camping-caravaning. C'est particulièrement visible dans la circulaire interministérielle du 20 février 1968 relative aux terrains de stationnement pour personnes vivant en caravanes[343]. Hormis le terrain de passage pour des durées très courtes (de 24 à 48 heures), le terrain de séjour est prévu principalement pour la période hivernale avec une durée de stationnement non limitée, facilitant une *demi-sédentarisation*. Pouvant accueillir près de 60 voitures, il est qualifié d'aire de stationnement aménagée, qui doit répondre aussi à une fonction sociale. Son aménagement est assimilable à celui prévu pour les terrains destinés à l'habitat de loisir pour la pratique du camping-caravaning[344]. La notion d'aménagement

[339] Ce décret a été intégralement abrogé par le décret n°2006-1229 du 6 octobre 2006.
[340] Et de la circulaire du 20 octobre 1972 prise pour l'application du décret n°72-37 du 11 janvier 1972 et des arrêtés du 15 mars 1972 relatifs au stationnement des caravanes. Ces dispositions ont été codifiées par l'adoption du Décret n°73-1023 du 8 novembre 1973 portant codification des textes réglementaires concernant l'urbanisme (2ème partie : réglementaire).
[341] Il est intéressant de relever que l'absence de terrain aménagé entraîne l'impossibilité pour le maire d'interdire le stationnement en dehors des terrains aménagés des caravanes à usage professionnel ou d'habitat permanent
[342] « *Toute commune de plus de 5000 habitants prévoit les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet* ».
[343] Spécialement point 1.3.
[344] Circulaire interministérielle du 20 février 1968 relative aux terrains de stationnement pour personnes vivant en caravanes.

implique donc un certain degré de modification des lieux voire de création de constructions. Or, s'agissant des résidences mobiles des gens du voyage, les contours de ces aménagements ne sont pas clairement précisés d'un point de vue réglementaire. Aucune disposition ne précise que les prescriptions techniques découlant des décrets de normalisation des aires permanentes d'accueil ou des terrains familiaux coïncident à cette notion d'aménagement. À l'inverse, le terrain aménagé de camping jouit d'une définition dans le code du tourisme à l'article D331-1-1 qui dispose que « *Les terrains aménagés de camping et de caravanage sont destinés à l'accueil de tentes, de caravanes, de résidences mobiles de loisirs et d'habitations légères de loisirs. Ils sont constitués d'emplacements nus ou équipés de l'une de ces installations ainsi que d'équipements communs. Ils font l'objet d'une exploitation permanente ou saisonnière et accueillent une clientèle qui n'y élit pas domicile. Ils doivent disposer d'un règlement intérieur établi conformément au modèle type fixé par arrêté du ministre chargé du tourisme* ».

161 – **Une articulation complexe avec la notion de terrain familial**. Des incertitudes ou, à tout le moins, certaines complexités résultent des concrétisations multiples de la notion de terrain familial. Destinés à répondre au phénomène d'ancrage territorial, les terrains familiaux peuvent en réalité recouvrir des traductions variées et renvoyer à des régimes juridiques divers. L'objet du terrain familial est en effet de marquer la possibilité d'installer des résidences mobiles de gens du voyage sur des terrains privés, soit à titre locatif ou en pleine propriété. Dans ces conditions, ce ne sera que lorsque le terrain familial est créé à l'initiative d'une personne publique qu'il pourra être qualifié d'aménagé[345]. Les terrains familiaux peuvent en effet être de différentes natures car ils peuvent être créés à l'initiative de gens du voyage sur un terrain dont ils sont propriétaires ou découler d'une initiative publique. Dans ce cadre, il s'agira de logements locatifs[346].

[345] Selon le responsable du service juridique de la F.N.A.S.A.T. G.D.V., « *pour bénéficier des subventions de l'Etat, ces terrains familiaux doivent répondre à un certain nombre de critères, en termes de caractéristiques sociales, d'environnement et de localisation, de capacité et d'aménagement, d'équipement et de gestion* ».

[346] En 2017, les terrains familiaux locatifs sont ajoutés aux obligations des communes dans le cadre du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage. Article 149 de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Ci-dessous, un tableau issu de la documentation du pôle juridique de la F.N.A.S.A.T. G.D.V. reflète la complexité des régimes en jeu :

Les différents équipements d'accueil et d'habitat (hors et sur terrain aménagé)

<table>
<tr><th></th><th>Accueil</th><th colspan="3">Habitat</th></tr>
<tr><td>Equipement</td><td>Aire permanente d'accueil</td><td colspan="3">Terrain familial</td></tr>
<tr><td>Régime juridique</td><td>Domaine public</td><td colspan="3">Propriété privée</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Statut</td><td rowspan="2">Précaire et révocable</td><td colspan="2">Locatif</td><td rowspan="2">Pleine propriété</td></tr>
<tr><td>Public
(appelé communément terrain familial)</td><td>Social
(appelé communément habitat adapté)</td></tr>
<tr><td>Propriétaire</td><td colspan="2">Collectivité</td><td>Opérateur social public ou association agréée</td><td>Personne physique ou morale</td></tr>
<tr><td>Financement principal</td><td colspan="2">70% Etat plafonné</td><td>PLAi</td><td>privé</td></tr>
<tr><td>Terrain aménagé</td><td colspan="2">Sur</td><td colspan="2">Hors</td></tr>
<tr><td>Localisation</td><td colspan="2">Secteurs constructibles + STECAL</td><td colspan="2">Secteurs constructibles ou non</td></tr>
</table>

A la lecture de ce tableau, on perçoit que les notions de terrain aménagé ou de terrain familial renvoient à des régimes juridiques et financiers spécifiques et ne doivent donc pas être compris de manière intuitive.

162 – **L'occultation de l'initiative privée pour la création de terrains aménagés et/ou familiaux**. Comme la notion de terrain aménagé, la notion de terrain familial renvoie à diverses modalités d'aménagement pour l'installation de résidences mobiles des gens du voyage. Surtout, elle entretient des doutes quant à la possibilité de créer ce type de lieu en dehors de toute initiative publique. En effet, on peut s'interroger sur l'intérêt de la qualification de terrain aménagé ou familial dans l'hypothèse où un administré souhaite stationner plusieurs résidences mobiles des gens du voyage sans nécessairement avoir pour projets de créer des constructions annexes à ces dernières. L'obligation d'accueil et la création d'outils spécifiques pour y répondre, mais surtout la complexité de leur ingénierie occulte ainsi la possibilité pour les intéressés de demander eux-mêmes la création de ces lieux. La notion de terrain aménagé à l'article L. 444-1 ne recouvre pas les hypothèses d'initiative privée.

163 – Les notions de terrain aménagé et de terrain familiaux auxquels le code de l'urbanisme se réfère pour organiser l'habitat de gens du voyage sont dotées d'un sens et d'un régime complexes dont la compréhension se fonde sur des éléments extrinsèques au code de l'urbanisme. La question de la place laissée à l'initiative privée pour la création de terrains accueillant des résidences mobiles des gens du voyage soulève celle de la place accordée à ce

mode d'habitat dans la réglementation d'urbanisme en dehors des espaces désignés pour cet usage par des personnes publiques. Cela questionne donc plus généralement les modalités concrètes de la prise en compte des besoins liés à ce mode d'habitat dans la réglementation d'urbanisme.

Section II. Les incertitudes liées aux modalités de la prise en compte des besoins liés à l'habitat des gens du voyage dans la réglementation d'urbanisme

164 – Bien qu'il existe des outils dédiés à la prise en compte des besoins des gens du voyage, certaines hésitations persistent. En effet, si le S.D.A.H.G.V. est censé servir de base à l'appréhension des besoins liés à l'habitat mobile, son articulation avec la réglementation d'urbanisme n'en demeure pas moins incertaine ou, à tout le moins, inaboutie. L'appréhension des besoins liés à l'habitat des gens du voyage ne repose sur aucune prescription particulière ni sur aucun balisage précis pour en apprécier, notamment, la suffisance (§1). Or, les incertitudes quant à la prise en compte de ce mode d'habitat ne sont pas seulement conjoncturelles : elles sont également symptomatiques de difficultés plus profondes. Ainsi, l'aporie relative à la prise en compte de l'habitat mobile reflète une certaine inadaptation du droit de l'urbanisme pour penser ce mode d'habitat et sa conception à la marge (§2).

§1. L'articulation incertaine entre le S.D.A.H.G.V. et la réglementation d'urbanisme

165 – La non-intégration du S.D.A.H.G.V. à la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme. Aucune disposition réglementaire ne précise les modalités d'articulation entre le S.D.A.H.G.V. et la réglementation locale. Ce constat est d'autant plus surprenant que, pour rappel, l'article 1er I, alinéa 2 de la loi BESSON II dispose que « *ce mode d'habitat est pris en compte par les politiques et les dispositifs d'urbanisme* ». La place du S.D.A.H.G.V. au sein de la hiérarchie des normes du droit de l'urbanisme n'est pas précisée. Le S.D.A.H.G.V. n'est pas considéré comme un document d'urbanisme, notamment parce qu'il n'a pas vocation à déterminer précisément les règles d'utilisation des sols applicables. Cependant, d'autres

documents sectoriels sont intégrés à sa hiérarchie des normes[347] c'est pourquoi l'on peut s'étonner que le S.D.A.H.G.V. n'en fasse pas partie.

166 – Les hésitations jurisprudentielles. La question de l'articulation entre le S.D.A.H.G.V. et la réglementation d'urbanisme – et donc, sa portée – a été soulevée à différentes reprises devant le juge administratif. Or, on observe des interprétations parfois divergentes. Par exemple, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a refusé d'examiner un lien de compatibilité ou de conformité entre la localisation d'une aire permanente d'accueil dans le P.L.U. et celle retenue dans le schéma départemental[348]. À l'inverse, la Cour administrative d'appel de Nantes évoque un lien de compatibilité, qui est donc d'un degré supérieur à celui de la simple prise en compte, en considérant que lorsque le P.L.U. détermine la localisation d'une aire d'accueil, cette dernière doit être compatible avec le schéma départemental d'accueil des gens du voyage[349]. Cette solution apparaît toutefois contestable étant donné qu'elle ne s'appuie sur aucune disposition législative ou réglementaire pour déduire ce rapport de compatibilité. Même dans l'hypothèse où l'on retient un simple lien de prise en compte du S.D.A.H.G.V. et de la réglementation d'urbanisme, on peut considérer que les documents d'urbanisme qui ne font aucunement état de considérations relatives à l'habitat des gens du voyage et au S.D.A.H.G.V. ne respectent pas les prescriptions de la loi BESSON II et sont par conséquent illégaux.

167 – Une prise en compte insuffisante en pratique. Les incertitudes relatives à cette prise en compte se répercutent dans les documents d'urbanisme. C'est particulièrement visible dans les parties des documents d'urbanisme normalement destinées à dresser un projet en cohérence avec un diagnostic, notamment de l'habitat sur le territoire. Ainsi, il est rarement fait mention des familles sédentarisées ou ancrées territorialement à la fois dans les rapports de présentation mais également dans les projets d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.)[350]. Il en va de même de la distinction entre la problématique de l'accueil temporaire et de l'habitat : le premier occulte souvent l'absence de prise en compte des besoins en termes d'installation prolongée.

[347] Dont nous avons pu observer qu'elle intégrait certains documents sectoriels relatifs à la mise en œuvre des politiques en matière de logement.
[348] C.A.A. Bordeaux, 31 mars 2009, n°07BX00159, *Association vivre au marais.*
[349] C.A.A. Nantes, 13 décembre 2013, n°12NT02629, *Commune de Rennes*.
[350] Il n'est pas possible de dresser une liste exhaustive de ces insuffisances et il est certain que certaines communes ont intégré cet enjeu. Toutefois, il n'est pas exclu de relever une absence totale de mention (c'est par exemple le cas du P.L.U. de la Commune de Vannes, mais également de celui de la commune de Gap).

168 - L'absence de précisions relatives aux modalités de la prise en compte du S.D.A.H.G.V. dans les documents d'urbanisme dénote un défaut d'appropriation de ce document et, plus généralement, des problématiques liées à l'habitat mobile dans la réglementation d'urbanisme. Or, ce défaut d'appropriation n'est pas simplement lié à un manque de précisions dans les modalités de prise en compte de l'obligation d'accueil et d'habitat. En interrogeant les raisons pour lesquelles le droit de l'urbanisme apparaît inadapté pour penser l'habitat mobile, on constate que cette branche du droit est historiquement et fonctionnellement orienté vers la notion de construction.

§2. L'inadaptation du droit de l'urbanisme pour penser l'habitat des gens du voyage

169 – L'inadaptation du droit de l'urbanisme pour penser l'habitat des gens du voyage s'explique par la place privilégiée accordée à la notion de construction (A). Principalement utilisée pour penser l'habitat, les règles d'occupation et d'utilisation des sols sont édictées en fonction de ce type de structure[351]. Cela conduit à complexifier voire à freiner les possibilités d'installation d'habitats alternatifs à la construction (B).

A. La fonction privilégiée de la notion de construction pour penser l'habitat en droit de l'urbanisme

170 – Les difficultés pour penser l'habitat mobile en droit de l'urbanisme révèlent, en creux, le fait que l'habitat soit principalement pensé à travers la notion de construction. Cette considération s'explique par son rôle central en droit de l'urbanisme. On comprend alors pourquoi la notion de construction est à la base de la conception de l'habitat en droit de l'urbanisme. En effet, sous l'angle de cette réglementation, l'habitation n'est qu'un type de destination des constructions (1). Cela conduit à établir une corrélation particulière entre habitabilité et constructibilité (2).

[351] Il est volontairement fait emploi d'un terme non juridique.

1. L'habitation : un type de destination des constructions

171 – L'habitation associé à la notion de construction. Le droit de l'urbanisme a pour objet de réglementer l'occupation et l'utilisation des sols[352] et, pour ce faire, il s'appuie principalement sur la notion de construction[353]. Il existe une connexion importante entre l'habitat et la question de la destination ou de l'usage[354] des constructions et des bâtiments[355].

---

[352] Il suffit pour cela de se reporter aux termes de l'article L. 101-3 du Code de l'urbanisme, « *La réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions. La réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation du sol sur l'ensemble du territoire français, à l'exception des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, de la Nouvelle-Calédonie et des Terres australes et antarctiques françaises, conformément aux dispositions spécifiques régissant ces territoires* ». Comme précisé en introduction, le droit de l'urbanisme a pour principale fonction de « *formuler des principes et de mettre en place les instruments de nature à permettre l'énoncé d'orientations et, au final, la prescription des règles appelées à régir l'occupation et l'utilisation des sols* » (références citées en introduction) SOLER-COUTEAUX P. et CARPENTIER É., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 7ème édition, 2019, p. 19, §21. ; V. aussi le manuel de J.-B. AUBY, H. PERINET-MARQUET et R. NOGUELLOU pour qui le droit de l'urbanisme décrit « *des règles et des institutions dans et parmi lesquelles se traduit l'intervention de la puissance publique dans l'utilisation des sols urbains, dans la compétition pour l'utilisation des espaces urbains* » (AUBY J.-B., PERINET H., NOGUELLOU R., *Droit de l'urbanisme et de la construction*, L.G.D.J., 11ème édition, 2017, p. 53) ; V. enfin, pour un dernier exemple de définition du droit de l'urbanisme, celle d'I. SAVARIT-BOURGEOIS pour qui « *cette branche du droit public permet aux personnes publiques d'encadrer les possibilités d'utiliser le sol en autorisant ou en interdisant une construction ou une activité en un lieu donné* ». SAVARIT-BOURGEOIS I*., Droit de l'urbanisme*, Lextenso, 1ère édition, 2014, p. 7.

[353] Outre le fait que l'on trouve plus de 700 occurrences dans le code, la section I de la partie législative du règlement national d'urbanisme est relative à la « *localisation, implantation et desserte des constructions et aménagements* » et les livres IV (des parties législatives et réglementaires) du code sont entièrement consacrés aux « *régimes applicables aux constructions, aménagements et démolitions* ». La notion de construction est en particulier essentielle à l'article L. 421-1 du Code qui détermine le type de contrôle applicable en cas de modification de l'occupation et de l'utilisation de l'espace. Aux termes de cet article, la qualification de l'opération envisagée en « construction » déterminera la soumission à un régime d'autorisation. La notion de construction intervient alors pour qualifier un degré de modification dans l'occupation et l'utilisation des sols.

[354] Pour rappel, destination et usage (ou affectation) sont à distinguer, bien que les notions soient parfois employées comme synonymes. La destination est ce pourquoi le bien a été construit. Elle explique ainsi ses caractéristiques architecturales : une construction à destination d'habitation ne présente pas les mêmes caractéristiques qu'une construction à destination d'exploitation agricole ou forestière. À l'inverse, l'usage ou l'affectation désignent le type d'utilisation effective du bien. V. WALLUT P., « De la destination à l'usage : pratique de l'article L. 631-7 du CCH », *Droit et ville*, n° 80, 2015, p. 67 ; BOUYSSOU F., « La destination de l'immeuble en droit de l'urbanisme », *Droit et ville*, n°80, 2015, p. 3 ; BOFFA R., « La destination et l'usage de l'immeuble, éléments de l'application d'un régime juridique », *Droit et ville*, n°80, 2015, p. 19.

355 La destination d'habitation est non seulement associée à la notion de construction ; elle est également associée à celle de bâtiment ce qui est un indice supplémentaire de la manière dont est appréhendé l'habitat et l'habitation en général, en droit de l'urbanisme. Le bâtiment est une sous-catégorie de la notion de construction. En d'autres termes, tous les bâtiments sont des constructions mais toutes les constructions ne sont pas des bâtiments. Le bâtiment est un type de bien immeuble. Il est défini comme : « *une construction couverte et close* ». V. Notamment C.E., 20 mars 2013, n°350209, *Bressot*. La notion de bâtiment n'est pas propre au droit de l'urbanisme. Elle est utilisée en matière de contentieux administratif pour connaître le type de recours exerçable V. par exemple l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative qui dispose que : « *Les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les recours contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application, à l'exception des permis afférents aux opérations d'urbanisme et d'aménagement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 mentionnées au 5° de l'article R. 311-2* ».

Parmi l'ensemble des références à l'habitat et aux habitations[356], une grande majorité correspond à une utilisation dans le cadre d'un renvoi au code de la construction et de l'habitation. Le terme d'habitation est aussi utilisé lorsque sont nommés les organismes d'habitations à loyers modérés. Pour le reste, il s'agit d'une association à la notion de construction.

172 – Une association entre habitation et construction dans les dispositions nationales. Les dispositions nationales législatives d'urbanisme associent la destination d'habitation à des constructions ou à des sous-catégories de constructions que sont les bâtiments, les immeubles, ou les maisons. Par exemple, la règle de la servitude passage longitudinale fait référence aux « *bâtiments à usage d'habitation » et aux « maisons d'habitation »*[357]. Cette même association entre construction et habitation s'observe dans les règles qui organisent le constat d'infractions pénales d'urbanisme l'article L. 480-17[358] ou encore pour les dispositions relatives aux différents régimes d'autorisation comme les articles R. 425-15-2[359] et R. 423-70-1[360]. Bien qu'elles s'intéressent moins à la question de la destination des constructions[361], les dispositions nationales réglementaires (soit le règlement national d'urbanisme ou R.N.U.), procèdent à la

[356] On observe dans le code de l'urbanisme environ 200 occurrences du terme. Dans les règles organisant le contrôle de l'occupation et de l'utilisation des sols, le principal terme utilisé appartenant au champ sémantique de l'habitat est celui « d'habitation ». En recherchant les références au champ sémantique de l'habitat dans le code de l'urbanisme, on constate que les termes de « logement » et « d'habitation » sont principalement utilisés (On relève 173 occurrences pour le terme de logement et 252 pour celui d'habitation.) Le terme de logement fait en particulier référence à des programmes spécifiques de constructions à des fins de politiques sociales. Il est en effet principalement question de « *l'offre de logements* » pour répondre aux besoins de la population (art. L. 141-7, par exemple). Pour cette raison, cette notion ne semble pas porteuse car elle fait en réalité référence à des politiques extrinsèques à la seule problématique urbanistique. À l'inverse, le terme habitation (En dehors de l'ensemble des renvois au code de la construction et de l'habitation.) s'adresse directement à question de la réglementation de l'occupation et de l'utilisation de l'espace.

[357] Art. L. 121-33, *idem* pour la servitude de passage transversale à l'article L. 121-51 du code de l'urbanisme. Il en va de même à l'article L. 112-2 qui se réfère aux « *immeubles bâtis à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel et d'habitation* ».

[358] « *Les domiciles et les locaux comportant des parties à usage d'habitation ne peuvent être visités qu'entre 6 heures et 21 heures, avec l'assentiment de l'occupant* ». On remarque dans la formulation de cet article une corrélation entre la notion de domicile et de locaux à usage d'habitation. Cette coïncidence fait se rencontrer deux conceptions de l'habitation : elle intègre la notion de domicile pensé comme un prolongement de la vie privée de la personne, comme dans le cadre de la protection de la vie privée et familiale.

[359] « *Lorsque le projet porte sur des travaux conduisant à la création de plusieurs locaux à usage d'habitation dans un immeuble existant* ».

[360] « *La déclaration préalable porte sur des travaux conduisant à la création de plusieurs locaux à usage d'habitation dans un immeuble existant* ».

[361] Deux articles concernant les constructions font explicitement référence à l'habitat : L'article R. 111-7 al. 2 prévoit que « *Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable peut imposer le maintien ou la création d'espaces verts correspondant à l'importance du projet. Lorsque le projet prévoit des bâtiments à usage d'habitation, l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 peut exiger la réalisation, par le constructeur, d'aires de jeux et de loisirs situées à proximité de ces logements et correspondant à leur importance* ». L'article R. 111-9 prévoit que « *Lorsque le projet prévoit des bâtiments à usage d'habitation, ceux-ci doivent être desservis par un réseau de distribution d'eau potable sous pression raccordé aux réseaux publics* ». Ce constat s'explique par le fait qu'il s'agit d'une réglementation minimale qui est susceptible de s'appliquer à n'importe quel territoire. L'association à un document graphique n'étaient pas de mise, il est alors impossible d'organiser l'aménagement spatial et l'affectation des sols en fonction des usages de ce dernier.

même association entre habitation et construction. On l'observe, par exemple, aux articles R. 111-4, R. 111-7, R. 111-9, R. 111-14 ou encore R. 111-22 du code.

173 – Une association dans les Plans locaux d'urbanisme (intercommunaux) (P.L.U. (I.))

Le terme « habitation » est aussi utilisé dans la partie réglementaire des P.L.U.(I.) pour faire référence à la destination et à l'usage[362] de certaines constructions. L'article R. 151-27 du code de l'urbanisme fait explicitement référence à l'habitation comme type de destination des constructions[363]. L'article R. 151-28 détaille quant à lui les sous-destinations associées à la destination d'habitation que sont le logement et l'hébergement[364]. Ces précisions sémantiques interviennent de sorte à encadrer le type de prescriptions susceptibles d'être contenues dans les (P.L.U.(I.)). Ainsi, dans la grande majorité des cas, l'habitation fait référence à l'utilisation prévue (destination) ou effective (usage, affectation) du bien. Pour ne citer que quelques exemples, les dispositions organisant le contenu des plans locaux d'urbanisme aux articles L. 151-12[365], L. 151-32[366], R. 151-37[367], R. 151-38[368], procèdent à cette association.

---

[362] La destination des constructions sert à désigner l'usage en vue duquel la construction a été construite. Elle permet alors, implicitement, de faire référence à certaines caractéristiques de la construction : un bâtiment à destination d'habitation n'aura pas les mêmes caractéristiques architecturales qu'une construction pensée pour un usage industriel ou agricole, par exemple.

[363] Selon cet article : « *Les destinations de constructions sont :*
1° Exploitation agricole et forestière ;
2° Habitation ;
3° Commerce et activités de service ;
4° Équipements d'intérêt collectif et services publics ;
5° Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire ».

[364] En voici l'intégralité : *« Les destinations de constructions prévues à l'article R. 151-27 comprennent les sous-destinations suivantes :*
1° Pour la destination " exploitation agricole et forestière " : exploitation agricole, exploitation forestière ;
2° Pour la destination " habitation " : logement, hébergement ;
3° Pour la destination " commerce et activités de service " : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, cinéma, hôtels, autres hébergements touristiques ;
4° Pour la destination " équipements d'intérêt collectif et services publics " : locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, autres équipements recevant du public ; »
5° Pour la destination " autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire " : industrie, entrepôt, bureau, centre de congrès et d'exposition. »

[365] « *Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières et en dehors des secteurs mentionnés à l'article L. 151-13, les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes, dès lors que ces extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.* […] ».

[366] « *Le règlement peut fixer un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation* ».

[367] « *Dans les zones urbaines à l'intérieur desquels les constructions à usage d'habitation bénéficient d'une majoration de volume constructible* ».

[368] En voici l'intégralité : « *Afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, le règlement peut :*
5° Délimiter, dans le ou les documents graphiques, des secteurs situés dans les zones urbaines à l'intérieur desquels les constructions à usage d'habitation bénéficient d'une majoration de volume constructible qu'il

174 - L'indétermination de critères pour apprécier la destination d'habitation. Si le code de l'urbanisme se réfère aux constructions à destination d'habitation, il ne fournit en revanche aucun critère pour apprécier (ou définir) la destination d'habitation[369]. Il est simplement précisé que cette destination peut se subdiviser en sous-destinations que sont le logement et l'hébergement[370]. Mais ces deux dernières ne sont pas non plus définies. Pour la qualification de la destination de la construction, on tombe dans le registre d'éléments architecturaux. Pour cela, le Conseil d'État rappelle qu'il convient d'apprécier les caractéristiques du bâti[371]. Ainsi, par exemple, a-t-il retenu dans un arrêt du 8 février 2017 que l'on peut déduire la destination d'habitation de « *la configuration et les ouvertures* » ou « *l'existence d'un conduit de cheminée* »[372]. On trouve cependant peu d'éléments de nature à établir de véritables critères en la matière dans la jurisprudence. Certains plans locaux d'urbanisme (P.L.U.) se prêtent à cet exercice de définition dans les généralités qui ouvrent la partie réglementaire. C'est par exemple le cas du Plan local d'urbanisme de la Ville de Paris dans lequel les constructions à destination d'habitation sont définies comme comprenant « *tous les logements* »[373]. Mais le terme de logement n'est lui, pas définis en termes généraux[374]. D'autres plans locaux d'urbanisme s'efforcent de définir l'habitation en termes généraux. Par exemple, le plan local d'urbanisme

détermine en référence à l'emprise au sol et à la hauteur dans les conditions prévues au 1° de l'article L. 151-28 ; 6° Délimiter, dans le ou les documents graphiques des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux au sens de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation bénéficie d'une majoration de volume constructible qu'il détermine en référence à l'emprise au sol et à la hauteur dans les conditions prévues au 2° de l'article L. 151-28 ; 7° Délimiter, dans le ou les documents graphiques, des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements intermédiaires, définis à l'article L. 302-16 du code de la construction et de l'habitation, bénéficie d'une majoration du volume constructible qu'il détermine en référence à l'emprise au sol et à la hauteur dans les conditions prévues au 4° de l'article L. 151-28. »

[369] Même l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation qui se réfère à la question de la destination et de l'usage d'habitation ne propose pas de critères. V. WALLUT P., « De la destination à l'usage : pratique de l'article L. 631-7 du CCH », *Droit et ville*, n° 80, 2015, p. 67.

[370] Pour rappel, l'article R.151-27 désigne l'habitation parmi les destinations et l'article R. 151-28 précise que la destination d'habitation comporte les sous-destination de logement et d'hébergement.

[371] C.E., 8 février 2017, n° 398360, *Ministre du logement et de l'habitat durable* : « *2. Pour apprécier si un bâtiment est à usage d'habitation, il convient de tenir compte, à titre principal, de ses caractéristiques propres* ». Il s'agit, bien sûr, d'une appréciation éminemment subjective.

[372] *Ibid*. Dans cet arrêt, le Conseil rappelle que la destination d'un bien existant s'apprécie indépendamment du zonage. En d'autres termes, la classification du terrain en zone agricole n'a pas pour effet de changer la destination du bien existant s'il était déjà pensé pour l'habitation.

[373] « *Cette destination comprend tous les logements, y compris les logements de fonction et les chambres de service. Elle exclut les logements visés dans la définition de l'hébergement hôtelier. Elle inclut les chambres d'hôtes et les logements mis à disposition occasionnellement en cas d'absence de durée limitée de leurs occupants en titre. Les ateliers utilisés par des artistes résidant sur place sont considérés comme des annexes à l'habitation à condition que la surface de plancher*d'habitation proprement dite soit au moins égale à 50 % de la surface de plancher*occupée par les artistes. Dans le cas contraire ils sont assimilés à l'artisanat. Pour l'habitation affectée au logement social, Voir Logement locatif social* ».

[374] Il existe, à l'inverse, une définition du logement locatif social (renvoi à l'article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation), par exemple.

de la Ville de Vannes précise qu'un logement s'entend comme « *tout local assurant une autonomie et une intimité minimale de vie au travers d'équipement comprenant des sanitaires complets (toilettes, WC), un bloc de cuisine dédié ainsi qu'une porte d'accès séparée dotée d'un verrou de sûreté* ». Il n'est pas inintéressant d'observer que le code de la construction et de l'habitation, qui formule de nombreuses règles relatives à l'équipement des constructions à destination d'habitation, ne précise pas les éléments architecturaux qui permettent de qualifier une telle destination. À l'inverse, d'autres disciplines juridiques procèdent parfois à ces précisions[375].

175 - Le thème de l'habitat, en droit de l'urbanisme, est appréhendé à travers la question de la destination et de l'usage de constructions, bâtiments, immeubles, maisons. On remarque ainsi que l'habitation est envisagée dans certaines zones uniquement : les zones constructibles. Le lien entre l'habitat et la constructibilité des terrains démontre l'association entre habitation et construction.

[375] En dehors du droit de l'urbanisme et de la construction, les textes relatifs aux caractéristiques attendues d'un logement portent sur les logements décents. C'est l'objet du décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Les critères posés constituent assurément des indices relatifs à la manière dont est envisagé le bâti à usage d'habitation. Il est cependant discutable de se baser sur eux. Ils sont en effet des critères qui ont vocation à régler les relations entre preneur et bailleur et n'ont aucunement la prétention de fournir une définition générale du logement en droit. Le code général des impôts aurait également pu éclairer la destination d'habitation. En effet, le champ d'application de la taxe d'habitation se réfère notamment aux « *locaux meublés affectés à l'habitation* » (code général des impôts, article 1407). Mais il est bien ici question de l'affectation – soit de l'usage effectif – et non de la destination – soit des caractéristiques physiques de l'immeuble en lien avec l'usage projeté. Précisons que ce champ d'application se fonde par principe sur les locaux imposables au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui ne se limite pas à des biens immeubles et aux « *bâtiments* ». En effet, les bateaux et péniches affectés à l'usage d'habitation en font partie (art. 1381 du CGI) ainsi que les habitations légères posées sur le sol et dépourvues de moyens de mobilité (Réponse ministérielle n°45406, J.O.A.N. Q. du 4 juin 1990, p. 2644 ; Réponse ministérielle à M. Mazeaud n°25406 JOAN du 4 juin 1990 ; C.A.A. Lyon, 21 décembre 1992, n°91LY00368, *M. Coz* ; *Droit fiscal*, 1993, n°42). On peut aussi citer, dans un autre domaine, le cas du L. 112-2, 5° du code des procédures civiles d'exécution qui dresse une liste exhaustive des biens meubles constitutifs de l'habitation. Il dispose que : « *Les biens mobiliers nécessaires à la vie et au travail du saisi et de sa famille deviennent cependant saisissables s'ils se trouvent dans un lieu autre que celui où le saisi demeure ou travaille habituellement s'ils perdent leur caractère de nécessité en raison de leur quantité ou s'ils constituent des éléments corporels d'un fonds de commerce* ». L'article R. 112-2 du même code précise que : « *Pour l'application du 5° de l'article L. 112-2, sont insaisissables comme étant nécessaires à la vie et au travail du débiteur saisi et de sa famille :1° Les vêtements ; 2° La literie ; 3° Le linge de maison ; 4° Les objets et produits nécessaires aux soins corporels et à l'entretien des lieux ; 5° Les denrées alimentaires ; 6° Les objets de ménage nécessaires à la conservation, à la préparation et à la consommation des aliments ; 7° Les appareils nécessaires au chauffage ; 8° La table et les chaises permettant de prendre les repas en commun ; 9° Un meuble pour ranger le linge et les vêtements et un autre pour ranger les objets ménagers ; 10° Une machine à laver le linge ; 11° Les livres et autres objets nécessaires à la poursuite des études ou à la formation professionnelle ; 12° Les objets d'enfants ; 13° Les souvenirs à caractère personnel ou familial ; 14° Les animaux d'appartement ou de garde ; 15° Les animaux destinés à la subsistance du saisi ainsi que les denrées nécessaires à leur élevage ; 16° Les instruments de travail nécessaires à l'exercice personnel de l'activité professionnelle ; 17° Un poste téléphonique permettant l'accès au service téléphonique fixe ou mobile* ».

2. La corrélation entre habitation et constructibilité

176 - Une corrélation observée dans le zonage des P.L.U.(I.). La question de la destination des constructions en droit de l'urbanisme est liée à celle de leur localisation. En effet, la désignation de la destination ou de l'usage dépend étroitement de la problématique de la situation géographique de ces biens. On observe alors une corrélation entre la question de l'habitat (et des habitations) et celle de la constructibilité des zones. En d'autres termes, l'habitat n'est envisagé que dans des zones constructibles (en dehors de régimes d'exception dont il sera question *infra*). La corrélation entre zone constructible et l'implantation d'habitations s'observe à travers la manière dont le législateur a encadré le pouvoir de zonage des autorités locales dans le code de l'urbanisme. Le zonage poursuit en effet un double but : identifier la constructibilité du terrain ainsi que son type d'utilisation. L'article L. 151-9 du code de l'urbanisme précise les modalités selon lesquelles l'autorité compétente procède au zonage. Cette disposition législative constitue un premier niveau de contrainte influençant la manière d'envisager et de réglementer l'habitat dans ces documents. L'alinéa 1er de cet article crée une obligation[376] pour les communes souhaitant se doter d'un tel document, de distinguer les zones urbaines, à urbaniser, naturelles et agricoles et forestières à protéger[377]. La liste des zones à établir au titre du zonage général et leur typologie sont donc exhaustives. Il s'agit d'identifier les zones pouvant accueillir une construction, peu importe, à ce stade, la destination de celles-ci. La question de la destination des constructions est abordée à l'alinéa 2 à travers la question de « *l'affectation des sols* »[378]. Il habilite sans obliger l'autorité réglementaire à préciser le type d'utilisation du sol (mais pas directement des constructions). Bien qu'il ne s'agisse que d'une possibilité pour le pouvoir réglementaire, la question de l'affectation des sols et du type de construction admise donne tout son sens au zonage de l'alinéa 1er. Enfin, l'alinéa 3 va encore plus loin dans le degré de précision que peut atteindre le P.L.U.(I.) en habilitant les communes

[376] C'est en effet un emploi du présent de l'indicatif à valeur d'impératif comme le soulignent V. GUINOT et S. MARIE : « *c'est la seule réglementation obligatoire à laquelle le P.L.U. doit procéder, avec, dans les zones A et N, les prescriptions que le PLU doit obligatoirement prévoir lorsque sont créées les S.T.E.C.A.L. [...]* » ; le zonage « *permet d'organiser l'utilisation de l'espace en séparant les activités et les occupations des sols incompatibles et en réunissant au contraire celles qui le sont […] » Droit et aménagement, fasc*. N° II.500.3, p. 15. Précisons d'emblée que si le zonage constitue une obligation, le contrôle du juge s'agissant de la détermination de ces zones demeure toutefois restreint à l'erreur manifeste d'appréciation. V. C.E., 5 décembre 1994, n° 129248, *Marquez* ; C.E., 30 juillet 1997, n° 160007, *Association comité de défense et de protection du site de Cordes* ;

[377] « *Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles à protéger* ».

[378] Al. 2 « *Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire* ».

à définir la destination et la nature des constructions[379]. L'ensemble de ces dispositions établit le fait que le zonage obligatoire est intrinsèquement lié à la désignation de zones pour lesquelles la constructibilité et la destination seront déterminées. Elles n'établissent pas clairement si la destination d'habitation nécessite que la parcelle soit constructible. C'est toutefois ce que l'on peut déduire de différentes dispositions associées au zonage général. En effet, il est précisé à l'article L. 151-11 1° que dans les zones agricoles, naturelles et forestières seules sont autorisées les constructions « *qui ne sont pas incompatibles avec une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages* ». La constructibilité au sein de ces zones existe, mais elle est dépendante de la destination de la construction et de son aspect. Le 2° insiste sur le fait que la destination des constructions dans ces zones doit être en lien avec l'affectation du sol établie par le zonage[380] mais elle n'est pas envisagée en dehors de l'idée de construction dans ce droit commun[381]. Les caractéristiques des différentes zones ont clairement pour but d'influencer la localisation des habitations. Pour ce qui est des zones urbaines (U) et à urbaniser (AU)[382] l'habitation fait partie des destinations des constructions privilégiées dans ces zones. À l'inverse, l'habitation est une exception dans les zones agricoles, naturelles et forestières[383]. On peut donc en déduire que les sols affectés à l'habitation ont vocation à être situés dans des zones constructibles[384].

177 - Dans le règlement national d'urbanisme (R.N.U.). La corrélation entre habitation et constructibilité des sols est assez limitée dans le R.N.U., étant donné que cette réglementation

[379] Al. 3 « *Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées* ».

[380] Ce changement de destination sera en effet soumis à l'avis de la commission départementale de préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers ou à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. En tout état de cause, cet exemple montre bien que dans ces espaces, aucune construction à destination d'habitation n'est admise. En effet, l'habitation peut être admise dans les bâtiments existants (elle demeure donc en lien avec l'idée de construction

[381] S'en suit l'article L. 151 – 13 : c'est un régime spécial – car il vise des catégories de population et des installations particulières - et l'objet de notre présent propos porte sur l'étude du droit commun.

[382] Art. L. 151-14 et L. 151-15.

[383] Le cas particulier des habitations situées dans les zones agricoles par principe non-constructibles. L'article R151-23 dispose que : « *Peuvent être autorisées, en zone A :*
1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime ;
2° Les constructions, installations, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles L. 151-11, L. 151-12 et L. 151-13, dans les conditions fixées par ceux-ci ». Dans les zones N et A, si une construction préexiste, le fait d'habiter cette dernière sera admis bien que cette utilisation ne réponde pas à la planification urbaine.

[384] Sauf cas particulier : mais c'est précisément l'idée de notre propos que d'identifier l'habitat en dehors des cas particuliers.

ne s'appuie sur aucun zonage. On peut toutefois relever un amalgame entre construction et habitation dans la formulation de la règle de constructibilité limitée à l'article L122-5 du code de l'urbanisme qui dispose que « *L'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées* ».

178 - En recherchant pourquoi la réglementation d'urbanisme est inadaptée à l'habitat mobile, on constate que l'habitat est principalement envisagé au prisme de la notion de construction. Bien que ces remarques puissent sembler tautologiques, elles expliquent les raisons pour lesquelles l'habitat des gens du voyage est une problématique périphérique au droit de l'urbanisme. En pratique, les règles applicables sont alors principalement pensées pour les constructions à destination d'habitation, ce qui limite les possibilités d'habitat mobile.

B. Des règles inadaptées pour permettre des formes d'habitat alternatives au modèle de construction

179 - La fonction privilégiée de la notion de construction pour penser l'habitat en droit de l'urbanisme permet de comprendre pourquoi d'autres formes d'habitat alternatives à ces dernières sont reléguées en marge de la réglementation d'urbanisme. Le fait que ce type d'habitat repose sur des outils et des lieux spécifiques conduit à un déficit d'appropriation dans la réglementation urbanistique. Ce manque d'appropriation se manifeste par l'étroitesse des possibilités d'installer une résidence mobile des gens du voyage sur un terrain privatif. En pratique, en additionnant l'ensemble des interdictions pour l'installation d'habitat mobile, il arrive que les possibilités d'installation soient considérablement réduites voire nulles dans certains documents d'urbanisme (1). Par ailleurs, il est possible de déceler une tendance à la normalisation des formes d'habitat (2).

1. *Les possibilités limitées pour l'installation de caravanes pour une durée supérieure à 3 mois sur un terrain privé*

180 – Il serait vain de prétendre examiner l'ensemble des plans locaux d'urbanisme pour identifier la part de ceux qui accordent une place à l'habitat mobile dans leur règlement. On constate toutefois qu'il arrive que l'addition de l'ensemble des secteurs au sein desquels l'habitat mobile est interdit conduise à une interdiction totale de s'installer sur le territoire d'une commune voire d'une intercommunalité, en particulier sur des terrains dont les individus sont propriétaires. Cette impossibilité résulte non seulement des arrêtés d'interdiction qui ne sont pas des prescriptions d'urbanisme, mais également, de l'ensemble des prescriptions et servitudes d'urbanisme. Ainsi, outre le fait que certains documents d'urbanisme ne prennent aucunement en compte les besoins liés à l'habitat des gens du voyage, la réglementation d'urbanisme ainsi que les servitudes environnementales conduisent parfois à une interdiction conséquente voire totale d'installation[385]. Les articles relatifs aux occupations des sols interdites ou soumises à des conditions particulières comportent en effet souvent des dispositions interdisant expressément le stationnement de caravanes (en dehors des hypothèses de garage en attente d'une utilisation sur le terrain où est implantée la résidence de l'utilisateur), soit purement et simplement, soit pour des durées supérieures à trois mois.

181 – En dehors des hypothèses d'interdiction expresse de l'habitat permanent en caravane, le droit de l'urbanisme comporte des règles défavorables à ce type d'habitation et même, plus généralement, à la diversité des modes d'habitat.

2. *Les règles d'urbanisme freinant la diversité dans l'habitat*

182 – **Les outils pour freiner la différence dans l'habitat**. En premier lieu il est possible de voir dans la règle d'insertion paysagère une limite potentielle au développement de formes d'habitat alternatives au modèle de construction. En effet, la règle d'insertion paysagère[386] peut

[385] Nous précisions bien qu'il est ici question d'installation. S'agissant du séjour et pour rappel, la jurisprudence *Ville de Lille c. Ackerman* a fixé un délai minimal d'accueil de 48h.

[386] La règle d'insertion paysagère formulée à l'article R. 111-27 (ancien art. R. 111-21) du code de l'urbanisme est une disposition permissive du règlement national d'urbanisme (R.N.U.) qui est d'ordre public (Elle est une disposition permissive car elle n'offre que la possibilité pour l'autorité compétente de refuser -ou d'accepter sous réserve du respect de certaines prescriptions - la délivrance du permis de construire d'un projet mal inséré dans le paysage. Elle est une disposition d'ordre public car elle trouve à s'appliquer même en présence d'un P.L.U. ou

être mobilisée à l'appui d'un alignement esthétique des constructions notamment à destination d'habitation. Cette règle permissive habilite l'autorité en charge de la délivrance des permis de construire à refuser ou autoriser sous réserve du respect de prescriptions spéciales la délivrance d'un permis de construire dans les cas où les constructions projetées « *par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter attente au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinant, aux sites, aux paysages naturels ou urbains, ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ». Elle autorise alors les services instructeurs à prendre en compte des éléments factuels existants pour guider la décision de délivrance d'une autorisation de construire. Lorsque la commune ou l'intercommunalité est dotée d'un P.L.U.(I.), elle peut préciser les règles relatives à l'aspect des constructions de sorte à désigner clairement les éléments architecturaux qui participent ou non à l'esthétique urbaine[387]. La règle permissive d'insertion paysagère autorise les autorités administratives à se fonder sur une normalité descriptive pour la délivrance d'une autorisation de construire. En effet, elle peut être interprétée comme le relais d'une certaine normalité en ce qu'elle incite à prendre en compte les éléments existants pour viser l'harmonisation de la construction à venir avec les constructions avoisinantes et obliger les projets de construction à répondre à certains canons. Cette dimension se retrouve à travers le fait que cette règle a pour objet de sanctionner les modifications excédant un état existant « normal »[388] du paysage urbain ou rural. Cette règle peut potentiellement mener à une réelle uniformisation des constructions, notamment à destination d'habitation, sur la base des éléments architecturaux préexistants. À travers elle, il est précisément question d'instaurer une correspondance entre le projet de construction - notamment à destination d'habitation - et les éléments urbains ou ruraux préexistants[389]. Les éléments à l'appui de cette normalisation ne

d'un document d'urbanisme en tenant lieu : elle ne figure pas dans la liste des exceptions listées à l'article R. 111-1 al. 2 du code de l'urbanisme) Elle est mobilisable dans l'ensemble des zones et n'est pas conditionnée ni exclue à la situation dans une zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (Z.P.P.A.U.P.) ou à une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (A.M.V.A.P.), ou encore dans le périmètre d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé.

[387] Cela illustre sa qualité d'ordre public. Le décret n°2017-456 du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables a supprimé la limitation du champ d'application de cette disposition aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (Z.P.P.U.A.P.) dans les aires de mise en valeur d'architecture et du patrimoine (A.M.V.A.P.).

[388] On retrouve alors la fonction de l'idée de normalité telle que définie par S. Rials comme appuyant un standard en termes d'excès, d'abus, de spécificité, etc. RIALS S., *Le juge administratif français et la technique du standard : essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité*, (thèse), L.G.D.J., 1980, p. 61.

[389] Son application dépend toutefois de la qualité du site qui sera appréciée en premier lieu et au cas par cas. V. par exemple, C.E., 3 février 1988, n°64201, *Le Morzedec*.

sont pas positivement définis par cet article[390] : il conviendra, au cas par cas et en fonction du lieu d'implantation de la construction, d'apprécier cette insertion précisément par rapport avec les structures préexistantes. De manière générale, l'impératif lié à l'esthétique urbaine passe par l'identification de traits majoritaires des constructions existantes et l'harmonisation des constructions nouvelles avec ces derniers. Ce pouvoir donné à l'administration lui permet potentiellement de s'opposer à des formes d'habitat qui pourraient être jugées inesthétiques : il est concevable que des résidences mobiles ayant perdu leurs moyens de mobilité puissent être jugées incompatibles avec l'esthétique urbaine protégée par ces dispositions. À ce titre, rappelons que le caractère disgracieux de l'habitat de loisir en général transparaît dans le code lui-même à l'article A. 111-7 1° a) du Code de l'urbanisme qui vise les habitations légères de loisir dont l'impact visuel doit être « *limité depuis l'extérieur* » de sorte que « *les façades des caravanes, résidences mobiles de loisirs, habitations légères de loisirs ne représentent pas plus d'un tiers de ce qui est visible depuis l'extérieur du terrain* »[391]. Ces considérations ne concernent pas directement l'habitat des gens du voyage mais elles peuvent expliquer le fait que les aires d'accueil, par exemple, soient situées sur des sites bien souvent industriels ou non urbanisés. Une nuance doit cependant être apportée : l'insertion paysagère ne rime pas nécessairement avec une uniformisation des traits des constructions. En effet, l'harmonie paysagère peut aussi se situe dans la diversité et les autorités publiques (comprenant les autorités décentralisées et en particulier les Conseils d'aménagement, d'urbanisme et d'environnement ou « C.A.U.E. ») peuvent potentiellement interpréter l'esthétique urbaine comme pouvant laisser la place à des structures aux aspects disparates. Dans ce cas, la différence d'aspect peut devenir une véritable règle[392].

183 - Normalisation des constructions et normalisation des modes d'habitat. S'interroger sur l'existence de freins à l'installation de résidences mobiles des gens du voyage en dehors des

[390] On est bien dans une forme de délégation du pouvoir d'appréciation qui est, selon Rials, le sens de la référence - explicite ou implicite – à l'idée de normalité. Il s'agit ainsi d'une technique de formulation de la règle ménageant un pouvoir d'appréciation à l'autorité désignée comme compétente. RIALS S., *Le juge administratif français et la technique du standard : essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité*, (thèse), L.G.D.J., 1980. Et RIALS S., « Les standards, notions critiques du droit », Exposé fait au C.N.R.L., le 10 janvier 1981, *in* PERELMAN C. et VANDER ELST R. (dir.), *Les notions à contenu variable en droit*, Bruylant, 1984, p. 39, où il fait référence au fait que *« les prescriptions textuelles indéterminées ouvrent la voie au pouvoir discrétionnaire de l'administration* ».

[391] Sur la question de l'insertion paysagère de résidences mobiles de type mobile home (dans le cadre de projets d'aménagement de campings), v. C.A.A. Bordeaux, 28 novembre 2013, n° 13BX00582 (préservation de la perspective de la Dune du Pyla) ; C.A.A. Bordeaux, 29 avril 2004, n° 02BX00657 (l'atteinte n'est pas constatée en raison de la faible qualité paysagère du site).

[392] C'est le cas, par exemple, de la métropole de Brest qui a souhaité rénover certaines rues en offrant la possibilité à ses riverains de peindre la façade de leur immeuble dans des couleurs différentes. V. https://actu.fr/bretagne/brest_29019/brest-ravalements-couleur-finances_16118171.html.

hypothèses d'interdiction expresse conduit plus généralement à questionner l'application des règles normalement applicables aux constructions à des structures d'habitation atypiques en raison de leur mobilité, de leur caractère léger, ou encore des matériaux employés. Le caractère mobile de l'habitat des gens du voyage ne permet pas de les faire entrer dans la catégorie des constructions c'est pourquoi les règles afférentes à ces dernières ne s'appliquent pas. Toutefois, on peut s'interroger de manière plus générale sur un éventuel effet normalisant des règles d'urbanisme sur les modes d'habitat à travers les règles d'implantation, de volumétrie ou d'aspect des constructions dès lors qu'elles reflètent un mode de vie particulier. La pertinence et les limites de ces règles posent question lorsqu'il en va de formes d'habitat alternatives et assimilables à des constructions comme des habitats démontables ou compostables. Par exemple, la construction d'une yourte dans un milieu urbanisé doit-elle se voir appliquer ces règles ? Doit-on appliquer les règles relatives à l'implantation de ce type d'habitat alors qu'il est facilement déplaçable voire mobile ?[393] On constate que, finalement, la normalisation par les règles d'implantation, de hauteur et d'aspect n'a que peu de sens dès lors qu'il est question d'autres types de structures que des constructions traditionnelles qui peuvent être qualifiées de construction[394]. Cela revient à constater l'inadaptation du droit de l'urbanisme à des formes d'habitat atypiques.

184 - Conclusion du chapitre. Les incertitudes dans la manière dont le droit de l'urbanisme s'approprie les enjeux de l'habitat des gens du voyage laissent penser que l'appropriation de ce dernier demeure incomplète.

185 - Conclusion du titre. L'habitat des gens du voyage est donc bien appréhendé en marge du droit de l'urbanisme. Ni tout à fait dedans, ni tout à fait en dehors, il occupe une position ambigüe dans la détermination des règles d'utilisation et d'occupation des sols.

186 - Conclusion de partie. La loi BESSON II traite de manière globale de l'accueil et de l'habitat des gens du voyage pour que cette problématique intègre différentes politiques publiques. Toutefois, cette thématique semble imparfaitement appréhendée en droit de

[393] Ces interrogations ont été formulées par des édiles lors des rencontres de l'habitat léger organisées par le réseau B.R.U.D.E.D. et l'association Hameaux légers le 1er octobre 2020 à Guipel à propos d'un projet d'installation de yourte dans un milieu urbanisé (zone U).

[394] Dans le cadre des S.T.E.C.A.L., la yourte tombera sous le régime spécifique des *« résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs* », soit un régime spécial. Mais le cas d'une implantation dans un milieu urbanisé pose la question de l'application des mêmes règles que pour toute construction à destination d'habitation.

l’urbanisme et on peut se demander si les règles applicables à ce mode d’habitat sont favorables à la préservation du mode de vie des intéressés.

187 - Dans ces conditions, la question subséquente est la suivante : en cas de prise en compte insuffisante, est-il nécessaire de penser l’habitat des gens du voyage en droit de l’urbanisme ? Quelle est la place laissée aux habitats alternatifs au modèle de construction en droit de l’urbanisme et est-elle de nature à satisfaire les besoins des intéressés ? Quels sont les fondements pour contester une réglementation qui ne prendrait pas suffisamment en compte les spécificités de ce mode d’habitat ? L’ensemble de ces questions s’adresse alors à la nécessité de mieux appréhender ce mode d’habitat au sein du droit de l’urbanisme en limitant le recours au régime spécifique de la loi BESSON II.

PARTIE II. UNE APPRÉHENSION LIMITÉE INVITANT AU PERFECTIONNEMENT DU DROIT DE L'URBANISME

188 - Les imperfections de l'appréhension de l'habitat des gens du voyage par les règles d'urbanisme conduisent à s'intéresser à la nécessité de sa prise en compte. On peut en effet se demander si le manque d'appropriation du mode de vie en habitat mobile par le droit de l'urbanisme est problématique et dans quelle mesure.

189 - Cela revient à envisager les hypothèses dans lesquelles l'habitat des gens du voyage dispose d'une place jugée insuffisante dans la réglementation d'urbanisme, mais cela implique surtout d'exposer les fondements juridiques qui imposent une telle prise en compte (Titre I).

190 - Une fois la nécessité d'une reconnaissance admise, se pose la question des éventuels outils qui pourraient être mis en œuvre pour mieux penser l'habitat des gens du voyage au sein de la réglementation de l'occupation et de l'utilisation des sols. Quelques pistes de réflexion seront ainsi dégagées sur les notions et les régimes qui pourraient servir cette finalité (Titre II).

TITRE I. LA NECESSITE DE PENSER LES BESOINS LIES A L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE EN DROIT DE L'URBANISME

191 - L'appréhension des besoins liés à l'habitat des gens du voyage au sein d'un régime spécifique à une catégorie d'individus situé en marge du code de l'urbanisme laisse en suspens la question de la place à accorder à ce mode d'habitat dans la réglementation d'urbanisme, en particulier lorsqu'il est question de stationnements en dehors des lieux prévus par la loi BESSON II. Le droit de l'urbanisme doit-il améliorer son appréhension de l'habitat des gens du voyage ? Est-il tenu de prendre en compte ce mode de vie et dans quelles conditions ?

192 - Le premier fondement pour la prise en compte de l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme figure au rang des objectifs généraux qui ouvrent le code. Il s'agit de l'objectif de « *satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat* ». Bien que sa portée soit aujourd'hui limitée, cet objectif recèle un potentiel non-négligeable pour la prise en compte de ce type d'habitat en droit de l'urbanisme. Une compréhension littérale de cet objectif démontre en outre les limites du recours à un régime spécifique pour penser l'habitat des gens du voyage et la nécessité de prévoir des possibilités d'installation au sein de la réglementation d'urbanisme (Chapitre I).

193 - Par ailleurs, certains fondements qui ne relèvent pas strictement du droit de l'urbanisme ont démontré l'influence que peut avoir la protection de ce mode de vie sur la réglementation de l'occupation et de l'utilisation des sols. La décision de la Cour E.D.H. *Winterstein et autres c. France* a démontré que les droits et libertés fondamentaux pouvaient fonder la prise en compte de ce mode d'habitat en droit de l'urbanisme. Elle a plus précisément illustré les répercussions concrètes d'un défaut d'attention sur l'application des règles d'urbanisme. Bien qu'il ne s'agisse que d'une décision relativement isolée, le raisonnement des juges européens démontre que l'application du droit de l'urbanisme peut être mise à l'épreuve par la protection de ce mode d'habitat au plan européen. Cela pose la question de la relation entre le droit de l'urbanisme et les droits et libertés fondamentaux en prônant une meilleure intégration des besoins de ces derniers dans les règles d'utilisation et d'occupation des sols (Chapitre II).

Chapitre I. Les potentialités de l'objectif de satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat

194 - Les objectifs généraux du code de l'urbanisme sont contenus à ses articles L. 101-1, L. 101-2 et L. 101-3[395]. Ils sont articulés en sept points qui contiennent pour certains des sous-objectifs. Ils recouvrent ainsi[396] : l'équilibre entre le développement urbain et la protection du territoire[397], des objectifs sociaux et économiques, des objectifs environnementaux[398], et les objectifs traditionnels du droit de l'urbanisme[399], que sont l'esthétique, la salubrité et la sécurité publiques. Ces objectifs fixés par le législateur sont assimilés à de véritables principes par ce dernier : les « *objectifs généraux* » font ainsi partie du titre préliminaire portant sur les « *principes généraux* »[400]. L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme dispose que « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : […] 3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat […]* ». Malgré sa portée limitée, la référence à la satisfaction « *sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat* » recèle un potentiel non négligeable pour interroger la prise en compte de l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme. Elle conduit notamment à un renversement de perspective comme suit : il n'est plus seulement question d'examiner si le droit de l'urbanisme

[395] Pour rappel, anciennement L. 121-1 et encore anciennement L. 121-10 du code de l'urbanisme.
[396] Cette présentation synthétique des objectifs est tirée du manuel de P. SOLER-COUTEAUX et E. CARPENTIER (*Op.cit.*, p. 28 à 32).
[397] Proclamé dès la loi « Defferre » du 7 janvier 1983. V. P. HOCREITERE, « Le principe d'équilibre ou l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme face au juge administratif », *L.P.A.*, 23 novembre 1998, p. 13.
[398] Ils sont liés à l'objectif « *matriciel* » du développement durable, Selon l'expression de P. SOLER-COUTEAUX et E. CARPENTIER (*Op. cit*. p. 29.).
[399] Soit les « objectifs premiers de la police de l'urbanisme ». V. SOLER-COUTEAUX P. et CARPENTIER É., *Op. cit*., p.31.
[400] JEGOUZO Y., « Les principes du droit de l'urbanisme », *in* Mélanges E. Fatôme, Dalloz, 2011, p. 179. Y. JEGOUZO distingue toutefois les principes relatifs aux objectifs (qui correspondent à ceux énumérés par le législateur en ouverture du code) et ceux relatifs aux compétences et aux procédures tels que le principe de participation du public aux procédures de décision, le principe de décentralisation ou encore le principe de prévention (qui est le fruit de l'intégration par le droit de l'urbanisme des préoccupations environnementales constitutionnellement garanties). Il identifie également des principes conçus comme garantie des tiers. Pour le professeur associé P. HOCREITERE, les objectifs généraux *« sont quasiment de l'ordre du sacré, de l'éthique, des valeurs sociales du moment »*, P. HOCREITERE, « la loi SRU la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme », *Dr. Adm*. 2001, Chronique 4.

répond suffisamment aux dispositifs de la loi BESSON II mais il apparaît nécessaire de vérifier si les règles répondent à l'objectif en question.

195 - D'une part, l'interprétation littérale de l'objectif qui vise à satisfaire les besoins liés à l'ensemble des modes d'habitat permet notamment de démontrer les limites des outils mis en place dans la loi BESSON II pour répondre concrètement aux besoins liés à l'habitat mobile (Section I).

196 - D'autre part, la référence au principe de non-discrimination conduit à questionner le recours à la catégorie d'individus définie dans la loi BESSON II pour penser l'habitat mobile en droit de l'urbanisme (Section II).

Section I. Les potentialités de la référence à la satisfaction des besoins de l'ensemble des modes d'habitat

197 - L'objectif de satisfaction des besoins de l'ensemble des modes d'habitat retranscrit l'obligation de prendre en compte l'habitat des gens du voyage dans les dispositifs d'urbanisme à laquelle invite le législateur dans la loi BESSON II (§1). S'agissant d'un objectif, et non d'une véritable obligation de résultat, sa portée est actuellement limitée. Pourtant, le fait d'introduire cet objectif sous l'angle du droit de l'urbanisme suscite certaines réflexions sur les modalités de prise en compte de ce mode d'habitat. En effet, le fait de faire de cette attention portée à l'habitat notamment mobile un objectif propre au droit de l'urbanisme conduit à envisager sa prise en compte dans un cadre plus large, notamment en dehors des lieux d'accueil prévus dans le cadre de l'obligation d'accueil et de la loi BESSON II. Cette mise en perspective conduit alors à interroger l'efficacité des outils mis en place dans la loi BESSON II. Ainsi, malgré la portée normative limitée de cet objectif, son invocation à l'occasion de différents contentieux conduit parfois à interroger la suffisance des dispositifs spécifiques pour répondre à cet objectif, ce qui peut mener à révéler des failles de la loi BESSON II pour répondre à cette problématique (§2).

§1. Un fondement pour la prise en compte des besoins liés à l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme

198 - La formulation de l'article L. 101-2 3° du Code de l'urbanisme est historiquement liée à la prise en compte de l'habitat des gens du voyage, bien qu'elle n'y fasse plus expressément référence aujourd'hui (A). Cette disposition doit donc être lue à la lumière de la reconnaissance de modes d'habitat alternatifs au modèle de construction. Il convient cependant de ne pas surestimer les implications pratiques de cet objectif et les garanties qu'il offre aux administrés. En effet, sa portée normative est limitée, précisément parce qu'il est érigé au rang d'objectifs généraux (B).

A. Un fondement intrinsèquement lié à la prise en compte de l'habitat des gens du voyage

199 - L'objectif général de satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat lié à la prise en compte de l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme. Tel qu'il est formulé, l'objectif de satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat ne vise pas expressément celui des gens du voyage. L'expression « *ensemble des modes d'habitat* », au pluriel, implique qu'il existe différents modes d'habitat. En outre, la qualification de besoins « *présents et futurs* » évoque une certaine ouverture car elle ne se borne pas à la reconnaissance des modes d'habitat alternatifs existants. Toutefois, dans sa rédaction antérieure à la loi S.R.U., cet article avait été écrit par le législateur de la loi BESSON II de sorte à faire explicitement référence à l'habitat des gens du voyage. Il était ainsi précisé que : « *Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant […] de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général ainsi que la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat, y compris ceux des gens du voyage*. »[401] Bien que la loi S.R.U. ait supprimé la référence explicite à l'habitat des gens du voyage en ouverture du code de l'urbanisme de sorte à s'appliquer à d'autres modes d'habitat, il n'en demeure pas moins qu'elle est un écho à ce mode de vie particulier.

[401] En comparant cette formulation à la rédaction actuelle de l'article, on note en outre qu'il n'était pas initialement fait référence à des « modes d'habitat » mais à l'habitat en général.

200 - Les bénéfices de l'appréhension de besoins par référence à des « *modes d'habitat* ». Au regard de cette formulation, on perçoit à quel point l'appréhension du mode de vie des gens du voyage sous l'angle de leur habitat peut être bénéfique pour la prise en compte du mode de vie des gens du voyage. Le terme « habitat », ajouté par voie d'amendement dans l'intitulé de la loi BESSON II, témoigne de ce lien entre la problématique des conditions de stationnement d'accueil et celle des conditions d'habitation. Il existe différentes manières d'interpréter cet ajout. En premier lieu, on peut comprendre l'emploi de ce terme comme la volonté de faire référence, de manière générique, à la diversité des manières de résider en résidences mobiles. Ainsi, comme le souligne le professeur E. AUBIN : « *l'ajout, par la voie d'un amendement déposé par les députés, du mot ''habitat'' dans l'intitulé de la nouvelle loi est donc un apport indéniable qui devrait contribuer à renouveler l'intervention des décideurs publics en apportant une réponse diversifiée conforme à leur mode de vie* »[402]. C'est aussi l'intérêt du terme que trouve le docteur en droit et membre du C.R.I.D.E.A.U. S. DUROUSSEAU en relevant les « *potentialités de la notion d'habitat* » : elle considère en effet que cette notion, plus que celle de logement, est propice à fonder une réelle prise en compte des diversités culturelles dans les conditions d'habitation[403]. Il est alors question de donner au terme une interprétation *lato sensu* en le faisant désigner à la fois les manières d'habiter en résidence mobile impliquant des déplacements réguliers et celles qui sont davantage ancrées territorialement et qui se déplacent moins. En effet pour ces dernières, la notion d'*accueil* ne revêt que peu de sens car il n'est pas question de mobilité réelle. Ces considérations expliquent qu'en second lieu, le terme « d'habitat » soit parfois interprété pour faire référence de manière spécifique aux seules actions publiques répondant au phénomène d'ancrage territorial. Dans ce cas de figure, l'habitat est compris *stricto sensu* et ne recouvre pas la problématique de l'accueil des résidences mobiles pour ne se référer qu'à la problématique de l'installation pérenne de résidences mobiles de gens du voyage sur un territoire ou un terrain donnés. En tout état de cause, cette évolution démontre la volonté du législateur de réajuster sa focale pour comprendre au mieux ce mode d'habitat, à la fois au sein de la loi BESSON II et au sein du droit de l'urbanisme.

[402] AUBIN E., « Commentaire de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à accueil et à l'habitat des gens des voyages », *A.J.D.A.*, 2000, p. 822.

[403] Pour cela, elle se réfère à la Déclaration d'Istanbul (rapport de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains -Habitat II-,Istanbul, 3-4 juin 1996, chapitre 1, résolution 1 annexes 1 et 2, à l'Annuaire français du droit de l'urbanisme t de l'habitat, Dalloz, 1996, P. 73 à 102 et à la Déclaration sur les villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire, rapport du premier comité spécial de la vingt-cinquième session extraordinaire de l'assemblée générale, New York, juin 2001, suppléé. N°3, A/S-25/7/Rev.1. DUROUSSEAU S., « Logement décent et mixité sociale : le cas d'une population spécifique, les gens du voyage », *A.J.D.I.*, 2003, p. 171.

201 - On peut alors se demander pourquoi la formulation de cet objectif n'a pas conduit à une appropriation plus poussée de ce mode de vie en droit de l'urbanisme. En l'occurrence, une explication réside dans le fait que cet objectif est par définition doté d'une portée normative limitée.

B. Une portée actuellement limitée pour la satisfaction des besoins liés à l'habitat des gens du voyage en raison de l'existence d'un régime spécifique en marge du code de l'urbanisme

202 - La portée actuelle de l'objectif de satisfaction des besoins de l'ensemble des modes d'habitat. Les objectifs généraux qui ouvrent le code de l'urbanisme sont opposables aux documents d'urbanisme. Cependant, leur force normative est à nuancer. En effet, à l'occasion de l'examen de la constitutionnalité *a priori* de la loi S.R.U., le Conseil constitutionnel a estimé que « *ces dispositions doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartiendra au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées à l'article L. 121-1* [ancien] »[404]. Leur portée est donc doublement limitée. D'une part, en précisant que la simple prise en compte de ces objectifs dans les dispositions des documents d'urbanisme suffit à considérer que les objectifs sont respectés, le Conseil constitutionnel fait davantage référence à une obligation de moyens qu'à une obligation de résultat. D'autre part, il limite la relation entre les dispositions du document et ces objectifs à un lien de compatibilité et non à un lien de conformité qui serait un degré supérieur de coïncidence. Cette limitation s'illustre sur le plan du contentieux. En effet, l'existence d'un régime spécifique pour la prise en compte de l'habitat des gens du voyage et, plus précisément, la prise en compte des dispositions du S.D.A.H.G.V. suffit à considérer que les besoins liés à ce mode d'habitat ont été pris en compte. Pour cette raison, la Cour administrative d'appel de Nantes, a considéré que l'existence d'un régime spécifique induit que *« l'installation des résidences mobiles qui, au sens de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000, constituent l'habitat permanent de gens du voyage, est entièrement régie par des dispositions particulières* » et que pour cette raison, « *le*

[404] C. Const., décision n° 2000-436 du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, J.O. du 14 décembre 2000 p. 19840.

moyen tiré de ce que le plan local d'urbanisme méconnaîtrait les dispositions du 3° de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ne peut être qu'écarté. »[405]. Elle précise en outre que la portée du S.D.A.H.G.V. à l'appui de cette prise en compte est extrêmement limitée, non seulement parce que le schéma lui-même précise que ses dispositions n'ont pas valeur de prescription, mais également parce qu'« *un rapport de compatibilité entre le schéma départemental des gens du voyage et le plan local d'urbanisme n'est prévu par aucune disposition légale ou réglementaire* ». [406].

203 - La contradiction sémantique de l'objectif de satisfaction des besoins. On peut alors se demander s'il n'existe pas une forme de contradiction entre la terminologie employée et la valeur d'objectif accordée par le Conseil constitutionnel et par le juge administratif et la référence à la satisfaction des besoins. En effet, l'idée de satisfaction des besoins présente et futurs laisse penser qu'il existe une obligation de résultat. Il n'est pas simplement question de prendre en compte mais bien de satisfaire, soit de « *répondre à une demande, de combler un besoin, un désir* »[407]. Le terme de satisfaction porte donc en lui davantage une obligation de résultat qu'une obligation de moyen. Or, le fait que cette satisfaction ne constitue qu'un objectif oblige à nuancer son sens pour lui substituer celui de prise en compte. L'existence d'un régime spécifique présenté comme la garantie d'une prise en compte formelle des besoins apparaît alors comme la caution pour la mise en œuvre de l'objectif de satisfaction des besoins.

204 - En tout état de cause, le fait de concevoir la prise en compte de l'habitat des gens du voyage comme un des objectifs du droit de l'urbanisme conduit à une forme de renversement dans son articulation avec la loi BESSON II. En effet, dans cette perspective, le droit de l'urbanisme n'est pas uniquement l'instrument de mise en œuvre de l'obligation d'accueil : ce sont les outils de la loi BESSON II qui deviennent les instruments de mise en œuvre de l'objectif de satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat. Dans ces conditions, de même que nous avons souligné les limites du droit de l'urbanisme pour concevoir l'habitat des gens du voyage, ce changement de perspective conduit à son tour à examiner les limites du recours au régime

[405] C.A.A. Nantes, 19NT00775, 2 avril 2020. L'arrêt du Conseil d'État du 9 novembre 2018 n° 411010 (précité) va dans le même sens. Le Conseil considère également que le fait que l'habitat des gens du voyage soit réglé par des dispositions particulières conduisait à écarter tout examen de la manière dont le droit de l'urbanisme pense la diversité dans l'habitat en dehors de la loi BESSON II, (v. spécialement le considérant n°4).
[406] La cour conclut alors que *« Par suite, le moyen tiré de l'incompatibilité du plan local d'urbanisme contesté avec le schéma départemental des gens du voyage du département de la Sarthe ne peut être qu'écarté*. » (§5).
[407] Dictionnaire de l'Académie française, 9ème édition consultable en ligne, satisfaction*.

spécifique de la loi BESSON II pour répondre à l'objectif de satisfaction des besoins liés à ce mode d'habitat.

§2. Un fondement potentiel pour questionner la capacité des dispositifs spécifiques à satisfaire les besoins liés à l'habitat des gens du voyage

205 - L'examen de la capacité des dispositifs mis en place dans le cadre de la loi BESSON II à répondre aux besoins liés à l'habitat des gens du voyage, démontre les limites du recours à un régime spécifique. En effet, la mise en œuvre incomplète de l'obligation d'accueil ainsi que la prévalence des dispositions sécuritaires pour l'application de la loi BESSON II génèrent des doutes quant à la propension de ces derniers à répondre à cet objectif. Cette inefficacité révèle les limites du renvoi à des dispositions extrinsèques à réglementation d'urbanisme pour considérer que les besoins de l'ensemble des modes d'habitat ont été effectivement pris en compte. En effet, le système pour l'accueil et l'habitat créé par les lois BESSON laisse transparaître certaines failles dans la réponse apportée aux besoins de ce mode de vie. Plus encore, il existe un risque que les dispositifs de la loi BESSON II, s'ils sont mis en œuvre de manière défaillante, fassent écran entre le document d'urbanisme qui s'y réfère et la nécessité de considérer l'ensemble des modes d'habitat. Ces réflexions sont inspirées du constat d'une mise en œuvre incomplète de l'obligation d'accueil (A) ainsi que du fait que le système mis en place par les lois BESSON est davantage instrumentalisé pour contraindre que pour accompagner ce mode de vie (B).

A. Une mise en œuvre incomplète de l'obligation d'accueil

206 - L'incomplétude de la mise en œuvre de l'obligation d'accueil se mesure à la fois au regard de l'insuffisance quantitative de la réalisation des lieux d'accueil (1), mais aussi au vu de leur insuffisance qualitative (2).

1. Une insuffisance quantitative

207 - L'évaluation de la mise en œuvre de l'obligation d'accueil et la sanction de son insuffisance dans la loi BESSON II. Le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage (S.D.A.H.G.V.) prévu à l'article 1er, II. de la loi BESSON II est la pièce maîtresse[408] de l'évaluation de l'obligation d'accueil. Il formalise les besoins des individus concernés[409] qui servent de base à l'évaluation de la mise en œuvre de l'obligation d'accueil[410]. Il est ainsi doté d'une certaine portée normative[411]. Le non-respect de cette obligation d'accueil peut entraîner l'intervention du préfet qui pourra lui-même procéder aux mesures nécessaires à la réalisation des lieux d'accueil prévus par le S.D.A.H.G.V. si la mise en demeure de la commune s'est avérée infructueuse[412]. En outre, la réalisation de ces lieux d'accueil doit être conforme à des

[408] La Cour des comptes emploie l'image du « *pivot* », 2012 (octobre) Rapport thématique relatif à l'accueil et à l'accompagnement des gens du voyage, Cour des comptes, p. 26. Il est également désigné en ces termes par la circulaire 12 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi du 5 juillet 2000 sur l'habitat et l'accueil des gens du voyage. Il convient toutefois d'apporter une nuance à ce rôle car le représentant de l'État qui principalement en charge l'élaboration de ce schéma n'a pas le pouvoir d'y inscrire d'office les communes de moins de 5 000 habitants qui sont pourtant concernées par l'obligation de réaliser une aire d'accueil, en application de la jurisprudence *Ville de Lille c. Ackerman* (précitée). V. C.A.A. Marseille, 3 juillet 2006, n°05MA01016, *Commune de Montauroux* ; *R.D.I*., 2007, p. 80, observations Brouant ; T.A. Versailles, 5 juin 2007, *Association Accro des loges* ; *A.J.D.A.* 2007, p. 2053 ; T.A. Strasbourg, 15 novembre 2002, n°02-00866, *Fédération départementale des maires de Moselle* ; *A.J.D.A.* 2003, p. 29, conclusions Collier.

[409] Pour rappel, aux termes de l'article 1er de la loi BESSON II, le schéma prévoit notamment « *les secteurs géographiques d'implantation et les communes dans lesquelles doivent être réalisées 1° des aires permanentes d'accueil […] 2° des terrains familiaux locatifs […] 3°des aires de grand passage […]* ».

[410] La Cour des comptes le résume en ces termes : « *Il doit permettre une évaluation rationnelle et concertée des besoins, au regard desquels l'offre de stationnement et les actions d'accompagnement adapté doivent être définies.* » Rapport thématique relatif à l'accueil et à l'accompagnement des gens du voyage, octobre 2012, Cour des comptes, p. 26. Il est à noter que dès la mouture initiale de la loi BESSON II, le législateur a cependant accordé aux communes un délai de deux ans suivant la publication du schéma pour se conformer à leurs obligations. Cette disposition transitoire est prévue à l'article 2 de la loi.

[411] La Cour administrative d'appel de Nantes avait dans un premier temps considéré que les E.P.C.I. en charge de la compétence d'accueil des gens du voyage étaient tenues de respecter le choix des lieux d'implantation des aires d'accueil dans le schéma (C.A.A. Nantes, 10 décembre 2010, n° 09NT01135, *Association Bien-être*, A.J.D.A., 2011, p. 702 ; A.J.C.T, 2011, p. 362, observations Aubin). Cette décision a toutefois été cassée par le Conseil d'État dans un arrêt du 5 juillet 2013 n°346695 *Communautés de communes de Dinan*. En pratique, la logique qui sous-tend le S.D.A.H.G.V. doit être respectée même si les E.P.C.I. peuvent s'écarter du choix des communes qui y sont inscrites (Comme le résume le professeur E. AUBIN, « *la loi impose - il s'agit d'une compensation de la possibilité de choisir une autre commune que celle figurant au SAGV - une adéquation entre la cartographie des aires prévue par le SAGV et le choix final de l'EPCI concernant les lieux d'implantation des aires d'accueil. Il ne doit pas exister de décalage entre le SAGV et le choix du territoire communal servant d'assise à la réalisation d'une aire d'accueil, le territoire de la commune devant obligatoirement être intégré dans le périmètre d'implantation géographique des aires d'accueil prévu par le schéma.* » AUBIN E., « L'accueil intercommunal des gens du voyage, un terrain d'entente difficile à localiser », *A.J.D.A.*, 2013, p. 2263.

[412] Art. 3 de la loi BESSON II.

prescriptions réglementaires relatives à l'aménagement, à l'équipement, à la gestion et à l'usage des lieux d'accueil récemment redéfinies[413].

208 - Les chiffres. Plusieurs acteurs se sont intéressés à l'état de la mise en œuvre de cette obligation par les communes et les intercommunalités. Dans ce cadre, certains rapports ont été réalisés ponctuellement et par des instances différentes telles que les Commissions consultatives départementales de gens du voyage, la Cour des comptes[414], le Sénat[415], mais aussi la direction de l'habitat dépendant tantôt d'un ministère du logement tantôt d'un ministère des collectivités territoriales[416]. En pratique malgré l'échelonnement prévu par le législateur au sein de la loi BESSON II, les communes et intercommunalités ne sont aujourd'hui toujours pas en phase avec cette obligation de créer des infrastructures nécessaires à l'installation de résidences mobiles. L'insuffisance de la mise en œuvre de la politique d'accueil à l'égard des gens du voyage est un constat récurrent. Lors de son adoption en 2000, la loi BESSON II se voulait déjà remédier à l'ineffectivité de l'obligation d'accueil pour les communes de plus de 5 000 habitants créée à l'article 28 de la loi BESSON I[417]. Dans son rapport thématique publié en 2012, la Cour des comptes alertait les autorités gouvernementales sur le fait que l'obligation d'accueil n'était pas suffisamment mise en œuvre par les collectivités. Elle relevait ainsi que : « *Au 31 décembre 2010, seules 52 % des places prévues en aires d'accueil (21 540 places réparties entre 919 aires d'accueil) et 29,4 % des aires de grand passage (103 aires) avaient*

[413] L'adoption de ces prescriptions réglementaires est prévue à l'art. 2, II. Bis de la loi BESSON II. Ce sont aujourd'hui le décret n°2019-171 du 5 mars 2019 relatif aux aires de grand passage et celui 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 application de l'article 149 de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté qui s'appliquent. Ils ont remplacé le décret n°2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage.

[414] 2017 (février), Cour des comptes, Rapport annuel, « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir », p. 209 ; 2012 (octobre), Cour des comptes, Rapport thématique, *L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage*,.

[415] Rapport d'information n° 617 (2014-2015) de MM. J-M BOCKEL et M. Le SCOUARNEC, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposées le 9 juillet 2015 portant sur les aires d'accueil des gens du voyage (disponible sur : https://www.senat.fr/rap/r14-617/r14-617_mono.html).

[416] 2016 (mai), rapport relatif au suivi de la mise en œuvre des S.D.A.G.V, ministère du logement et de l'habitat durable, (bureau des politiques sociales du logement appartenant à la sous-direction des politiques de l'habitat dépendant de la direction de l'habitat) ; 2019, rapport relatif au suivi de la mise en œuvre des S.D.A.G.V, ministère du logement et de l'habitat durable, ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

[417] Dans son commentaire de la loi BESSON II, E. AUBIN relevait ainsi que seul un quart des communes concernées par l'obligation d'accueil (soir 1 739 communes) avaient mis en place des conditions matérielles pour l'accueil des gens du voyage, dix ans après la promulgation de la loi. Il relevait qu'« *en outre, seules 10 000 places ont été aménagées, dont la moitié ne sont pas conformes aux normes fixées par le pouvoir réglementaire. Or, l'objectif fixé par le législateur était de réaliser 30 000 emplacements* ». AUBIN E., « Commentaire de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage », *A.J.D.A.*, 2000 p. 822.

été réalisées. »[418]. Plus récemment, dans son dernier bilan de cette application, inséré dans son rapport public annuel de 2017, la Cour des comptes constatait, s'agissant des aires permanentes d'accueil que « *le taux de réalisation est particulièrement faible en Île-de-France où il reste 3 104 places à créer sur les 5 471 envisagées, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, où il manque 1 724 places sur 2 774, et en Nord – Pas-de-Calais, où 936 places sont manquantes sur 2 498 ; 17 départements seulement, tous situés en dehors de ces trois régions, ont totalement rempli leurs obligations* »[419]. Le dernier bilan relatif au suivi des prescriptions des S.D.A.G.D.V. fait toujours état d'un faible taux de réalisation des aires malgré quelques améliorations. Seuls 26 départements de France métropolitaine ont réalisé l'intégralité ou la quasi-intégralité des prescriptions du schéma. À l'inverse, 24 départements ont réalisé entre 50 % et 75 % des prescriptions et 15 départements ont réalisé entre 0 et 50 % des places prescrites par les S.D.A.H.G.V.[420]. Au total, presque vingt ans après l'adoption de la loi BESSON II, le nombre de places réalisées demeure largement insuffisant, comme le souligne un rapport de 2019 *relatif au suivi de la mise en œuvre des S.D.A.G.V.*[421] : « *Fin 2018, le nombre des places disponibles en aires permanentes d'accueil s'élève à 29 198 places, soit 74,8 % du total des prescriptions des schémas départementaux. Dans 24 départements, les prescriptions ont été réalisées à 100 %* ». Ainsi, on constate, certes, une progression de la réalisation des lieux d'accueil, mais qui demeure toujours insuffisante[422].

209 - L'insuffisance de l'obligation d'accueil se mesure aussi au regard des caractéristiques des infrastructures.

---

[418] 2012 (octobre), Rapport thématique, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, Cour des comptes, p. 50. Elle précise que le taux de réalisation en fonction des territoires est très disparate ce qui implique que certains départements proposent une offre d'accueil bien maigre par rapport aux objectifs contenus dans les S.A.G.V. Les Alpes Maritimes n'avaient ainsi réalisé que 8% du nombre de places prescrites par le schéma. Elle relève également, s'agissant des aires de grand passage, que « *Seuls seize départements (Allier, Aube, Cantal, Charente-Maritime, Cher, Corrèze, Dordogne, Eure, Gers, Gironde, Haute-Marne, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Rhône, Somme, Territoire de Belfort) ont réalisé ou sont en cours de réalisation de l'ensemble des aires de grand passage prévues par leur schéma départemental* »., (p. 53).

[419] Il est important de souligner, dès ce stade que l'insuffisance du taux de réalisation de ces places s'accompagne, paradoxalement, d'une insuffisance d'occupation des places créées. Ce phénomène s'explique par le caractère peu attractif de ces emplacements sur lequel nous allons revenir.

[420] Cf. Annexe n°1 : Carte de la réalisation des prescriptions des aires d'accueil.

421 2019, ministère du logement et de l'habitat durable, ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Rapport relatif au suivi de la mise en œuvre des S.D.A.G.V*, , p. 2.

[422] Ce constat persiste dans le rapport du Défenseur des droits. V. 2021 (octobre), Défenseur des droits, Rapport *« gens du voyage » : lever les entraves aux droits*.

2. Une insuffisance qualitative

210 - L'insuffisance qualitative relève non seulement du non-respect de règles de dignité et de décence sur les lieux d'accueil (a), mais aussi de la localisation inadéquate de ces derniers (b).

a. L'inapplication des règles de dignité et de décence sur les aires d'accueil

211 - Les normes applicables. Dans un premier temps, les normes techniques applicables aux aires permanentes d'accueil ont été définies par le décret n° 2001- 569 du 29 juin 2001[423] précisées par deux circulaires, en 2001 puis en 2006. Aujourd'hui, ce décret a été remplacé par deux décrets visant respectivement les aires permanentes d'accueil et celles réservées aux grands passages et rassemblements[424] qui ont considérablement étoffé les règles applicables pour l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil. Ces normes techniques ont pour but de garantir à la fois la dignité (comprenant la sécurité et la salubrité)[425] et la décence (relative aux éléments de confort minimum)[426]. On trouve ainsi des règles relatives à la superficie minimale des aires, au raccordement aux réseaux d'eau, d'électricité, aux éléments constitutifs du bloc sanitaire, à l'accès aux personnes handicapées, etc[427].

[423] La Cour des comptes résume son contenu en ces termes : « *Le décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 prévoit qu'au minimum, un bloc sanitaire (une douche et deux WC) doit être installé pour cinq places, une place devant permettre le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et le cas échéant de sa remorque. Chaque place de caravane doit être dotée d'un accès aisé aux équipements sanitaires, à l'alimentation en eau potable et en électricité et à une évacuation d'eaux usées*. », rapport thématique précité, p. 98.

[424] Décret n°2019-171 du 5 mars 2019 relatif aux aires de grand passage et celui 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 application de l'article 149 de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté qui s'appliquent. Ils ont remplacé le décret n°2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage.

[425] Elle est définie en ces termes à l'article 84 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion dite « Molle » : « *Constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé* ».

[426] La décence se distingue de la dignité en ce qu'elle ne porte pas sur les risques d'occupation mais sur des critères minimums de confort relatifs, par exemple, à la taille du logement, à ses conditions d'éclairage, d'aération, etc. Ces standards sont fixés par le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent dit décret « décence ». On retrouve dans les derniers décrets relatifs à l'aménagement, à l'équipement et à la gestion des aires d'accueil des obligations assez similaires relatives à la taille des emplacements, aux facilités de circulation sur le lieu, au confort dans les blocs sanitaires (présence de fenêtres pour l'éclairage naturel et l'aération, etc.).

[427] Pour le détail de ces règles, V. COLLIN A., « La normalisation des lieux d'accueil des gens du voyage : nouvelles règles », *A.J.C.T.*, 2020, p. 295.

212 - Les bilans. Le respect des règles d'aménagement des aires d'accueil a longtemps été nécessaire pour que la commune puisse prétendre au versement des subventions étatiques. Toutefois, aucun contrôle *a posteriori* n'était prévu par le décret de 2001 ce qui a permis la détérioration considérable de certaines aires en dehors de toute surveillance. Cette détérioration n'est, certes, pas uniquement le fruit du temps qui passe et d'une usure normale ; il est constant que des dégradations volontaires sont parfois à l'origine de cette déprédation. Cela ne justifie pas toutefois la négligence du bloc communal pour l'aménagement, l'entretien et la gestion de ces aires car elle fait partie de la mise en œuvre de l'obligation d'accueil. Cette inattention au respect des normes techniques en matière d'aménagement est d'autant moins justifiée que la Cour des comptes relève qu'elle ne génère pas de coût substantiel au moment de leur réalisation[428]. Or, la mise en œuvre de ces normes techniques fait majoritairement défaut, en particulier d'un point de vue sanitaire et sécuritaire. Comme le relève la Cour dans son rapport thématique de 2012 : « *Certaines places sont ainsi trop petites pour permettre d'assurer le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et éventuellement de sa remorque, une occupation trop dense de l'aire étant autorisée. Sur certaines aires, l'accès aux équipements sanitaires, à l'alimentation en eau potable et en électricité ou à une évacuation d'eaux usées n'est pas aisé.* » [429]. Il n'est pas inintéressant de noter avec la Cour des comptes que les défaillances techniques des aires d'accueil sont souvent le fruit d'un défaut de conception initial[430]. On perçoit alors tout l'enjeu des aires réalisées à moindre coût, dont la gestion est parfois déléguée à des entreprises privées dont certaines se prétendent pourtant spécialisées

[428] « *Facteur souvent mis en avant, l'aménagement d'équipements sanitaires individualisés sur les aires d'accueil ne constitue pas le principal motif de cherté des aires. Selon le rapport précité du conseil général de l'environnement et du développement durable, la réalisation d'un bloc sanitaire pour deux places de stationnement ne renchérit en effet le coût à la place que de 7 % par rapport à la réalisation d'un bloc sanitaire pour cinq places de stationnement, soit l'aménagement minimum prévu par les textes*. », rapport thématique précité, p. 61.

[429] Elle poursuit : « *Sur l'aire du Réaltor à Aix-en-Provence, seules certaines bornes (accès à l'alimentation en eau potable et en électricité) sont équipées d'une évacuation des eaux usées, ce qui provoque des nuisances olfactives et ne permet pas une bonne hygiène. Par ailleurs, les blocs sanitaires effectivement disponibles ne correspondent pas toujours aux normes. Certaines aires gérées par la société de gestion des aires d'accueil SG2A Hacienda ne disposent pas de modules sanitaires en nombre suffisant : sur les aires de Saint-Armel (Morbihan) et de Loire-Layon (Maine-et-Loire), aucune douche n'est disponible et le nombre de douches est inférieur aux prescriptions réglementaires sur les aires de Wattrelos, Saint-André (Nord), et Blagnac (Haute-Garonne »* rapport thématique précité, p. 98.

[430] Elle relève ainsi que : « *Sur plusieurs aires gérées par la société ''Gens du voyage'' (GDV), des insuffisances sévères ont touché les réseaux d'alimentation en eau, mal conçus, et d'électricité, hors normes. L'absence de mise hors gel de nombreuses installations a également été constatée. Sur l'aire de Marange (Moselle), des difficultés sont ainsi apparues dès l'ouverture de l'aire. En raison de difficultés techniques diverses, des ouvertures d'aires ont ainsi été repoussées (Bordeaux en Gironde), certains emplacements condamnés (Jaux dans l'Oise) et certaines aires fermées temporairement. Sur 23 des 54 aires gérées par la société ADOMA, des travaux imprévus ont été réalisés après l'ouverture de l'aire en raison des déficiences techniques constatées ou pour améliorer l'accueil des résidents et des travaux demeurent nécessaires voire indispensables sur d'autres aires* ».

dans la réalisation et la gestion de ce type d'infrastructure. Les derniers décrets en la matière ont prévu un mécanisme de contrôle technique des aires de manière régulière. Toutefois, en l'état actuel des choses, il est possible de voir dans l'inhospitalité de ces aires d'accueil une atteinte à la dignité et à la décence des conditions de vie des individus qui les occupent.

213 - L'insuffisance qualitative de la réalisation de l'obligation d'accueil se mesure également au regard de la localisation de ces lieux. De ce point de vue, l'effet néfaste de l'application d'un régime spécifique est d'autant plus flagrant qu'il participe à une mise à la marge géographique - à une ségrégation - de cette catégorie de population.

b. La localisation inadéquate des lieux d'accueil

214 - L'encadrement théorique de la localisation du lieu d'accueil. Deux circulaires du 5 juillet 2001 et du 3 août 2006 du ministère de l'intérieur et du ministère du logement ont affirmé la nécessité de déterminer un emplacement assurant des conditions de vie favorables aux gens du voyage. En d'autres termes, le choix du terrain doit être en adéquation avec sa vocation à accueillir des habitations. Ce choix doit ainsi, selon la Cour des comptes, « *garantir le respect des règles d'hygiène et de sécurité des gens du voyage et éviter les effets de relégation. Ayant une vocation d'habitat, les aires d'accueil doivent être situées au sein de zones adaptées à cette vocation, c'est-à-dire de zones urbaines ou à proximité de celles-ci afin de permettre un accès aisé aux différents services urbains (scolaires, éducatifs, sanitaires, sociaux et culturels ainsi qu'aux différents services spécialisés) et d'éviter les surcoûts liés aux travaux de viabilisation. Est donc tout naturellement à proscrire tout terrain jugé incompatible avec une fonction d'habitat* »[431]. En pratique, la localisation des lieux d'accueil est déterminée lors de l'élaboration du S.D.A.H.G.V.[432] qui fait notamment intervenir la Commission

[431] Rapport thématique de la Cour des comptes (précité).

[432] Pour rappel, aux termes de l'article 1er de la loi BESSON II, le schéma départemental est élaboré par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil départemental sur la base de deux avis simples : celui des intercommunalités inscrites au schéma et celui de la commission départementale consultatives des gens du voyage. La commission départementale consultative des gens du voyage est notamment composée de cinq à sept personnes désignées par le préfet de département sur proposition des associations solidaires des gens du voyage « *et de la diversité de leurs modes d'habitat et de vie, ainsi que des associations intervenant auprès des gens du voyage présentes dans le département, ou, à défaut, parmi des personnalités qualifiées en raison de leur connaissance des gens du voyage* ». Art. 1er d) du décret n°2017-921 du 9 mai 2017 modifiant le décret n° 2001-540 du 25 juin 2001 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage modifié. Il est adopté pour une durée de 6 ans à compter de sa publication. Pour une description plus en détail de son fonctionnement, v. MULLER-QUOY I., « Accueil et stationnement des gens du voyage », *Lexis Nexis, fascicule jurisclasseur* n°526, §16. ; Un jugement du Tribunal administratif de Strasbourg a rappelé la

départementale consultative des gens du voyage. Les représentants des principaux intéressés sont toutefois largement minoritaires au sein de cette commission composée, pour rappel, du préfet de département, du président du conseil départemental, de quatre représentants des services de l'État, de quatre représentants du département, des E.P.C.I., de deux représentants désignés par le préfet sur proposition de la caisse d'allocations familiales, ou de la mutualité sociale agricole. C'est un élément d'autant plus important que les délibérations de la commission sont adoptées à la majorité absolue de ses membres et non à l'unanimité[433].

215 - La réalité pratique des choix de la localisation des aires d'accueil. En pratique, on observe toutefois que les lieux d'accueil sont dans leur grande majorité implantés sur des terrains hautement inattractifs pour en faire des lieux d'habitation. La Cour des comptes relève ainsi dans son rapport thématique de 2012 que « *les implantations d'aires trop à l'écart des équipements et des services publics et / ou à proximité de zones de nuisance demeurent encore fréquentes* »[434]. On constate que de nombreux lieux d'accueil sont situés, bien souvent, dans des zones industrielles, à proximité de grands axes routiers ou ferroviaires ou de déchetteries. Pour une description détaillée de cet état général, il est possible de se reporter au travail récent de W. ACKER *Où sont les gens du voyage. Inventaire critique des aires d'accueil*[435]. On pourrait opposer que l'encadrement progressif de cette désignation a permis de rectifier la tendance à localiser les terrains en périphérie des espaces urbanisés et dans des zones particulièrement peu hospitalières. Les terrains les moins bien situés appartiennent le plus souvent à la première génération. La Cour des comptes relève toutefois qu'aujourd'hui encore, le contrôle de l'État

nécessité de ces consultations : T.A. Strasbourg, 15 novembre 2002, n°2-00866, *Fédération départementale des maires de Moselle et autres* ; *A.J.D.A.* 2003, p. 29.

[433] Comme le remarque I. MULLER-QUOY (précitée) : « *La commission qui auparavant était organisée autour d'associations de défense des gens du voyage a vu sa composition s'élargir aux élus, il ne s'agit donc plus de protéger les droits des gens du voyage mais de façon plus équilibrée de concilier ces droits avec les devoirs qui y sont attachés* ».

[434] Rapport thématique précité p. 66 : « *Ainsi, dans les Bouches-du-Rhône, l'aire du Réaltor à Aix-en-Provence qui relève de la compétence de la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix (CPA) est située sur un terrain isolé, à 12 km du centre-ville d'Aix-en-Provence et à 6 km des écoles. L'aire est par ailleurs exposée à des nuisances, en raison de la proximité d'un centre d'enfouissement des déchets ultimes, d'une ligne à haute tension et de la gêne occasionnée par les nuisances sonores liées à la présence d'une antenne de la société protectrice des animaux (SPA) à 50 m de l'aire. L'aire de Saint-Menet à Marseille est excentrée et située à proximité de plusieurs sources de nuisances (autoroute sans protection phonique, voie de chemin de fer et ligne électrique à haute tension). Dans l'Hérault, l'aire de Montpellier-Bionne est située le long d'une voie rapide : outre les nuisances sonores induites par cette proximité, l'accès à l'aire est dangereux* ».

[435] Éditions du Commun, 2021. Ce constat est également fait par le Défenseur des droits. V. 2021, octobre, Défenseur des droits, Rapport « gens du voyage » : lever les entraves aux droits. V. également FOISNEAU Lise, « Les aires d'accueil des gens du voyage : une source majeure d'inégalités environnementales », *Études tsiganes*, n°67, p. 28 ; enfin, s'agissant de la Gironde, de l'Hérault, du Nord et de la Seine Maritime : *La localisation de l'offre publique d'accueil et d'habitat des gens du voyage*, F.N.A.S.A.T.G.D.V., consultable sur le lien : http://www.fnasat.asso.fr/Lalocalisationdeloffrepubliquedaccueiletdhabitatdesgensduvoyage2022.pdf.

sur ces lieux d'implantation n'est pas sans faille. Il arrive encore qu'un aval soit donné pour l'implantation de terrains largement incompatibles avec l'accueil de résidences mobiles à destination d'habitation. Elle prend ainsi l'exemple d'une aire située dans les Bouches du Rhône (s'agissant d'un terrain situé à Bouc Bel Air/Simiane dans l'arrondissement d'Aix-en-Provence) qui a été retenu malgré *« son accès […] à ce jour impossible, le terrain étant situé dans une enclave »*[436]. Les difficultés pratiques qui résultent de ces mauvais choix d'implantation des lieux d'accueil sont nombreuses. Les occupants des aires sont tout d'abord soumis à des nuisances le plus généralement sonores et olfactives car elles sont souvent situées à proximité de sites industriels. C'est le cas, par exemple, de l'aire d'accueil de Gex (01) dont les troubles résultent de l'exploitation d'une carrière toute proche[437]. L'exemple le plus saillant de ces nuisances demeure toutefois celle provoquées par l'incendie de l'usine Lubrizol, site classé Seveso, située à quelques centaines de mètres de l'aire d'accueil du Petit-Quevilly près de Rouen[438]. Ces emplacements ne facilitent pas non plus l'accès des individus à certains services publics et freinent en particulier la scolarisation des enfants. Plus généralement, leur intégration (même temporaire) dans la vie locale est contrainte par cette ségrégation[439] : en maintenant ces populations à l'écart, les relations avec les non-gens du voyage se font rares.

216 - Une discrimination à travers la mise à l'écart injustifiée d'une catégorie de population. L'inadéquation du choix du terrain à sa destination explique le faible taux d'occupation de certaines aires[440], mais il est également caractéristique d'un traitement défavorable de cette catégorie de population qui se trouve littéralement mise à la marge par le choix d'un terrain en périphérie. Cette localisation réserve aux gens du voyage des sites

[436] Rapport thématique précité p. 67.

[437] « *Reléguée dans cette zone de travaux permanente, l'aire d'accueil est aussi le terrain de résidence de plusieurs familles qui y vivent à l'année et n'ont d'autres choix que d'y rester. L'exploitation d'une des deux carrières est manifestement illégale et des déchets toxiques y sont brûlés en journée*. », ACKER W, *Où sont les gens du voyage. Inventaire critique des aires d'accueil*, Éditions du Commun, 2021, p. 119.

[438] C'est d'ailleurs le point de départ du travail de W. ACKER précité à propos de laquelle il écrit notamment que : « *Sur place des personnes souffrent d'atteintes pulmonaires, tout empeste la fumée, les odeurs d'hydrocarbures prennent à la gorge. Les habitants, pendant l'incendie et les jours qui ont suivi, se sont réfugiés dans leurs caravanes, non étanches et exposées aux fumées*. » (p. 16). V. notamment la tribune collective, « Les gens du voyage, victimes invisibles de Lubrizol », Libération, 1er octobre 2019. URL : https://www.liberation.fr/debats/2019/10/01/les-gens-du-voyage-victimes-invisiblesdelubrizol_175474316.Métropole Rouen.

[439] V. la définition donnée par l'Académie française selon laquelle la ségrégation est l' « *action par laquelle on met un élément à part, on le sépare d'un ensemble ; résultat de cette action* ». Dictionnaire en ligne, 9ème édition, *ségrégation.

[440] Pour E. AUBIN : « *Le choix du terrain servant d'assise à l'aire joue un rôle essentiel dans le taux d'occupation de celle-ci. En effet, un lieu mal choisi sera assimilé à un lieu de relégation ou à un endroit d'assignation par les usagers potentiels de cet équipement public, lequel ne remplira pas sa fonction et ne permettra donc pas de remédier, en partie, au problème endémique du stationnement irrégulier des caravanes des Gens du voyage sur le territoire communal* ».

particulièrement inhospitaliers pour l'installation de leurs habitations. On peut ainsi se demander si le régime applicable aux gens du voyage issu de la loi BESSON II, tel qu'il est pratique, n'est pas génératrice de discrimination indirecte. Pour rappel, la discrimination indirecte est notamment définie à l'article 2.2 b° de la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative au principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique en ces termes[441] : « *la discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires* ». En l'occurrence, au regard de l'ensemble des éléments précédemment relevés quant à la pratique de la loi BESSON II, on peut se demander si l'application de ce dispositif ne tombe pas sous le coup de cette qualification. À cette occasion, on peut s'interroger sur la réelle neutralité de ces choix.

217 - Une ségrégation résultant de dispositions d'urbanisme. Pour le professeur B. DOBRENKO, le droit de l'urbanisme participe à cette ségrégation en organisant la possibilité de créer des aires d'accueil de manière exceptionnelle dans des zones non constructibles, situées en retrait de l'urbanisation. Dans sa rédaction initiale, l'article 8 de la loi BESSON II prévoyait que l'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme (désormais abrogé) qu'il était possible de construire dans des zones agricoles censées être non constructibles « *2° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national* ». Ainsi, sous réserve de déverrouiller la règle de constructibilité limitée aux parties urbanisées de la commune, le code de l'urbanisme comportait des dispositions favorisant la mise à l'écart de cette catégorie de population. Bien que ces dispositions soient aujourd'hui abrogées, elles ont eu le temps de produire des effets en permettant la création d'aires dans des secteurs périphériques et ruraux[442]. En outre, même si

[441] Elle a notamment fait l'objet d'une transposition dans la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

[442] L'auteur emploie l'expression de « principe d'urbanisation marginalisée ». DOBRENKO B., « Du droit de l'urbanisme et de l'habitat des gens du voyage », *in* DOBRENKO B., *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, p. 73. Il estime que ces localisations conduisent à assimiler

cette possibilité a disparu avec l'abrogation de cet article, elle demeure toutefois à travers la possibilité d'implanter des aires d'accueil et terrains familiaux dans des Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées. Ces secteurs ont en effet vocation à être instaurés dans des zones non constructibles.

218 - Ces interrogations relatives aux raisons de ces localisations inadéquates s'intéressent aux motivations des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de l'obligation d'accueil. Ces localisations inadéquates peuvent être liées à une forme de réticence à reconnaître pleinement des possibilités d'habitat mobile.

B. Une prise en compte dictée par la volonté de contraindre l'habitat des gens du voyage

219 - La prévalence des préoccupations sécuritaires. En pratique, les pouvoirs de police supplémentaires octroyés aux autorités locales en charge de la mise en œuvre de l'obligation d'accueil ont tendance à supplanter cette dernière. La mise en œuvre des contraintes au stationnement des résidences mobiles de gens du voyage devient le principal objectif poursuivi par les autorités locales, à rebours de la mise en œuvre de l'accueil. Cela conduit à un renversement de l'objet de la loi BESSON II qui, plutôt de garantir la prise en compte de l'habitat des gens du voyage, devient le principal instrument de contrainte de ce dernier. Les préoccupations sécuritaires prévalent donc sur celles relatives au respect du mode de vie de cette population. La question du respect de l'ordre public demeure au cœur de l'appréhension de l'occupation des sols par les gens du voyage qui est essentiellement pensée comme un droit de police. Le stationnement des résidences mobiles des gens du voyage sur le domaine public ou privé est surtout appréhendé sous l'angle de la protection de l'ordre public et du droit de propriété avant de l'être en termes de respect des libertés fondamentales de cette catégorie d'administrés. L'objectif d'accueil s'efface ainsi devant la logique policière du régime. C'est palpable, par exemple, lorsque le S.D.A.H.G.V. du Morbihan se réfère par exemple à un *« guide de l'accueil des gens du voyage* » en ne faisant état que de ses informations relatives aux procédures d'expulsion[443], dans une partie qui prétendait pourtant être relative à

l'aire d'accueil « *à la catégorie des installations sources de nuisances et de pollutions* ». Il souligne ainsi que : « *alors même que nos sociétés reconnaissent en théorie des principes fondamentaux et des droits inhérents à la solidarité ente les humains, se développent des pratiques ségrégationnistes en terme territorial* ».

[443] Cf. Schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage du Morbihan, p. 11.

l'harmonisation des pratiques de gestion des aires d'accueil. On peut émettre l'hypothèse selon laquelle cette prévalence de préoccupations sécuritaires sur l'obligation d'accueil et le respect de la singularité de ces administrés est renforcée par la crainte des édiles de voir leur responsabilité engagée pour carence fautive s'ils n'ont pas suffisamment fait usage de leurs pouvoirs de police pour garantir l'ordre public[444]. Il n'en demeure pas moins que la loi BESSON II constitue l'instrument principal de contrainte pour l'habitat des gens du voyage. En soulignant l'importance des différents pouvoirs de police dont la création accompagne l'obligation d'accueil, force est de constater que cette conception du régime spécifiquement applicable à l'habitat des gens du voyage est largement à nuancer. La justification de l'existence de ce régime spécifique et de l'objectif qu'il poursuit ne peut ainsi se résumer à la protection d'un mode de vie singulier. D'ailleurs, sur ce point de la justification de l'application d'un régime spécifique à cette catégorie de population, la Cour des comptes fait état de considérations bien plus pragmatiques. Elle estime en effet sans son rapport thématique de 2012 que « *C'est à la seule question de l'inorganisation des stationnements, sources de tensions récurrentes entre gens du voyage et populations locales, qu'avait entendu répondre initialement la politique d'accueil des gens du voyage* ». La loi BESSON II est en effet présenté par le législateur comme un compromis entre la préservation de la liberté d'aller et venir des gens du voyage et la préservation de l'ordre public par la lutte contre les stationnements illégaux[445]. L'objectif de la loi BESSON II est donc loin de se situer exclusivement dans la protection de la différence et encore moins du seul point de vue de la protection des droits et libertés de ces administrés. En insistant sur la question de l'inorganisation des stationnements, la Cour induit que ce sont bien des considérations relatives à la protection de l'ordre public, soit des considérations relevant d'une logique de police administrative – qui sont en jeu et qui expliquent principalement l'adoption de ce régime spécifique à une catégorie d'administrés. On comprend mieux alors pourquoi la mise en place de ces instruments de police supplémentaires

[444] C.E., 20 décembre 2000, n° 211284, *Compagnie d'assurances Zuriche international et a.,* A.J.D.A., 2001, p. 898, note Aubin (carence fautive du maire, dommages causés aux biens de l'entreprise en raison d'une occupation illégale récurrente) ; C.A.A. Paris, 19 mars 2003, n° 99PA03697, *Vidal Da Mota,* J.C.P.A., 15 septembre 2003, n°1819, note Moreau. (Carence, absence d'édiction d'un règlement de nature à faire cesser les troubles de voisinage dus au stationnement illégal sur un chemin d'accès à une propriété privée). C.A.A. Lyon, n°10LY02196, 5 avril 2012, *EARL Pépinières Georges Valla* (Engagement de la responsabilité du maire pour carence fautive dans la prévention des troubles à l'ordre public - dont salubrité).

[445] V. les travaux préparatoires de la loi BESSON II. Le second rapport dirigé par J.-P. DELEVOYE précise que la loi cherche à trouver « *un juste équilibre entre des conditions d'accueil satisfaisante et une sanction effective du stationnement illicite* » (p. 17) DELEVOYE J.-P., Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et sur la proposition de loi de N. ABOUT visant à renforcer les moyens d'expulsion du préfet et du maire, en cas d'occupation illégale de locaux industriels, commerciaux ou professionnels par les gens du voyage, Rapport sénatorial n°188.

pour protéger l'ordre public supplante la question de la reconnaissance du mode de vie spécifique des gens du voyage. Certes, la loi BESSON II semble avoir changé le paradigme du traitement juridique applicable aux gens du voyage à travers la reconnaissance d'une obligation de mettre en œuvre des conditions matérielles pour la perpétuation de ce mode de vie[446] ; cependant, la coloration policière du régime qui leur est applicable demeure. C'est pourquoi il convient de ne pas sous-estimer l'influence du droit anciennement applicable à cette catégorie d'administrés qui tendait précisément à encadrer la possibilité de vivre en habitat mobile pour les gens du voyage. Comme le rappelle le professeur E. AUBIN, « *l'étude des relations entre les gens du voyage et l'ordre public revêt une dimension historique que l'on ne peut occulter* »[447].

220 - La lecture « *à l'envers* »[448] de l'obligation d'accueil. L'obligation d'accueil est donc surtout conçue comme la condition préalable à la mise en place des contraintes au stationnement ou à l'installation de résidences mobiles. Créé pour rassurer le bloc communal dans la mise en place de l'obligation d'accueil, l'exercice des pouvoirs de police spécifiques contenus dans la loi BESSON II devient la principale préoccupation des autorités locales compétentes[449]. Cette lecture inversée de l'obligation d'accueil était perceptible dès l'adoption de l'article 28 de la loi BESSON I qui permettait aux maires des communes de plus de 5 000 habitants ayant mis en œuvre l'obligation d'aménagement d'aires d'accueil de prendre un arrêté interdisant le stationnement de résidences mobiles[450]. Le professeur E. AUBIN relevait déjà alors que cette possibilité a conduit les élus à lire l'article 28 à l'envers, la politique d'accueil se trouvant ainsi reléguée, selon son expression, « *à la remorque des exigences sécuritaires* »[451]. Or, malgré l'ineffectivité du dispositif prévu par la loi BESSON I, la loi BESSON II maintient la logique tendant à assortir l'obligation d'accueil de pouvoirs de police particuliers autorisant le maire

[446] V. AUBIN E., « L'évolution du droit français applicable aux Tsiganes. Les quatre logiques du législateur républicain », *Études Tsiganes*, n°15, 2000, p. 26. Elle a largement participé, à changer l'appréhension juridique de ce mode de vie en insistant sur le respect des conditions d'habitation particulières à cette catégorie de population.
[447] AUBIN E., « Territoire et sécurité : la sécurité pourquoi la sécurité pour qui ? », in DOBRENKO B., *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, p. 125.
[448] Phénomène souligné par E. AUBIN.
[449] Lors des travaux préparatoires, il est fait état de la réclamation des élus de pouvoirs de police accrus. Le premier rapport préparatoire à l'adoption de la loi retranscrit une chronologie différente souhaitée par le législateur : il fallait, d'abord prioriser l'obligation d'accueil pour ensuite prétendre à l'octroi de pouvoirs de police supplémentaires et à une déjudiciarisation de la procédure d'expulsion souhaitée par les élus locaux (v. Rapport n° 1620, R. LE TEXIER, relatif à l'accueil des gens du voyage, p. 5). L'objectif de la loi était résumé en ces termes : « *réaliser un maximum d'aires d'accueil en un minimum de temps* ».
[450] L'article 28 de la loi BESSON I conditionnait de la même manière la mise en œuvre des pouvoirs de police spéciaux que dans la loi BESSON II (soit à un respect de l'obligation d'accueil).
[451] AUBIN E., « Territoire et sécurité : la sécurité pourquoi la sécurité pour qui ? », *in* DOBRENKO B., *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, pp. 125-144.

ou, aujourd'hui, le président de l'E.P.C.I. à interdire le stationnement de résidences mobiles sur le territoire communal en dehors des lieux spécialement prévus à cet effet. Il s'agit bien de « *contreparties sécuritaires* »[452] amenées à occulter l'objectif annoncé de la loi BESSON II. Le respect de l'obligation d'accueil est ainsi parfois perçu par les élus comme la garantie d'une procédure d'expulsion réussie en cas de stationnement en dehors de ces aires. L'accroissement des pouvoirs de police du maire pour interdire le stationnement apparaît alors comme un contre-balancement systématique au pas fait en faveur du mode de vie des gens du voyage. On peut ainsi souscrire à l'analyse selon laquelle la loi BESSON II a en réalité « *renforcé la répression du stationnement irrégulier des gens du voyage* »[453], si bien que l'on peut considérer qu'il s'agit d'une « *carotte sécuritaire* », pour reprendre une expression du professeur E. AUBIN[454]. L'ensemble de ces éléments démontre à quel point l'obligation d'accueil et la possibilité d'interdire le stationnement des résidences mobiles sur l'ensemble du territoire communal sont interdépendantes. L'obligation d'accueil est ainsi étroitement liée à un régime de police spécifique qui est largement défavorable à une banalisation de l'installation de résidences mobiles sur le territoire (inter)communal. Cette tendance à l'inversement des préoccupations correspond à l'état d'esprit actuel du législateur qui multiplie les mesures accentuant la coloration policière de ce régime[455]. À l'inverse, la question du respect de ce mode de vie et des moyens les plus appropriés pour y parvenir de manière effective occupe une place largement minoritaire dans ces débats.

221 - Le régime applicable aux gens du voyage : un régime de police occultant l'existence d'un service public. Un autre signe de cette supplantation de la logique d'accueil par la logique policière se situe dans la manière de présenter le droit spécifique aux gens du voyage. En effet, dans différentes revues juridiques, les questions relatives à l'accueil des gens du voyage sont

[452] Selon l'expression du professeur E. AUBIN « L'accueil des Gens du voyage sur le territoire communal : le mythe de Sisyphe ? », in *Roms, Tsiganes et Gens du voyage, in* REDOR-FICHOT M.-J. (dir.), Actes du colloque de Caen organisé par le Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit (C.R.D.F.E.D.) les 24 et 25 novembre 2011, Mare et Martin, 2013, p. 95.
[453] MULLER-QUOY I., « Accueil et stationnement des gens du voyage », *Lexis Nexis*, fascicule jurisclasseur n°526.
[454] AUBIN E., « Territoire et sécurité : la sécurité pourquoi la sécurité pour qui ? », *in* DOBRENKO B., *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, p. 125.
[455] La loi Carle, par exemple, a considérablement durci la peine encourue en cas de stationnement illicite en doublant la durée de l'emprisonnement et le montant de l'amende qui s'élèvent désormais, respectivement à 1 an et 7 500 € (hors amende forfaitaire). De plus, l'actuelle proposition de loi visant à consolider les outils des collectivités permettant d'assurer un meilleur accueil des gens du voyage, enregistré à la Présidence du Sénat le 13 janvier 2021 prétend améliorer la « *gestion de la circulation des résidences mobiles des gens du voyage* » ; or, en réalité, les dispositifs visant une meilleure « *gestion* » de ces « *flux* » correspondent à un accroissement des contraintes, par exemple, à travers l'établissement d'un système de réservation pour conditionner l'accès aux aires (art. 2, 2°). Cela peut être le signe d'une confusion entre ce qui doit être vu comme un service public de l'accueil des gens du voyage et une logique d'hébergement touristique.

généralement traitées sous le mot-clef de police ou dans des rubriques relatives à la police administrative[456]. De même, la jurisprudence intéressant les gens du voyage porte intégralement sur la mise en œuvre de procédés de police et, en particulier, sur la légalité des procédés d'expulsion[457]. Ces éléments s'expliquent par la faiblesse des recours émanant des intéressés à l'encontre de l'insuffisance de l'action publique à leur égard. En effet, dans son rapport remis en octobre 2021, le Défenseur des droits relève l'ampleur du non-recours des gens du voyage pour faire valoir leurs droits[458]. La tendance à présenter ce régime comme un outil de police administrative spéciale peut faire oublier que la politique d'accueil et d'habitat relève en premier lieu d'une logique de service public. En effet, l'accueil des gens du voyage répond bien aux critères les plus classiques d'identification d'un service public : il s'agit d'une activité créée et gérée par des personnes publiques (ou par délégation par des personnes publiques à des prestataires privés[459]) qui répond à une finalité d'intérêt général qu'est la réponse aux besoins de cette catégorie de population[460]. L'avantage du rappel de cette qualification est de mobiliser les principes applicables au service public pour mettre en lumière les insuffisances évoquées, d'interroger la portée des principes du service public s'agissant de l'obligation d'accueil. Ainsi, par exemple, le principe de continuité pourrait s'avérer porteur pour dénoncer l'insuffisance du taux de réalisation des aires d'accueil, ou encore les coupures d'eau et d'électricité qui y sont récurrentes. Il apparaît ainsi regrettable que l'obligation d'accueil soit si rarement remise dans la perspective du droit du service public car ce changement de paradigme permettrait de redécouvrir les enjeux de cette obligation. L'inclinaison de la loi BESSON II vers un régime de police invite à réfléchir sur le sens réel de ce régime spécifique qui se targue pourtant de garantir les droits et libertés de cette catégorie d'individus.

---

[456] Par exemple, le régime applicable est exposé au Répertoire de police administrative (*Accueil et stationnement des gens du voyage*, AUBIN E., Dalloz, mis à jour janvier 2021 ; il est également exposé au titre des régimes de police en droit de l'urbanisme – en particulier du régime de déclaration préalable ; Répertoires, Urbanisme, J.-F. STRUILLOU, 2020-1.).

[457] Il serait impossible de les citer toutes car cela représente l'intégralité du contentieux.

[458] « *Alors que les témoignages et différentes études sur le ressenti des ''gens du voyage'' sont accablants, le Défenseur des droits constate que les principaux intéressés exercent rarement des recours pour faire valoir leurs droits et qu'ils saisissent peu l'institution*. » 2021, octobre, Défenseur des droits, Rapport *« Gens du voyage » : lever les entraves aux droits* p. 8.

[459] V. AUBIN E., « La contractualisation de l'accueil des gens du voyage », *Répertoire de police administrative* Dalloz, janvier 2021.

[460] Ce sont les critères les plus classiques d'identification d'un service public, résumés par R. CHAPUS en ces termes : « une activité constitue un service public quand elle est assurée, ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public » (R. CHAPUS, Droit administratif général, t. 1, 2001, Montchrestien, p. 748). Cette définition ne rend pas compte des précisions jurisprudentielles déterminantes postérieures relatives aux contours des éléments de qualification organiques et finalistes. Cependant, elle suffit à qualifier l'activité relative à l'accueil des gens du voyage.

222 - L'ambiguïté de l'application d'un régime spécifique à l'habitat des gens du voyage. Bien qu'elle fût formulée à propos de régimes qui ne sont aujourd'hui plus applicables, il apparaît utile de rappeler l'analyse de l'enseignant-chercheur M. BOUTET qui estimait que le droit applicable aux gens du voyage relevait d'une hésitation entre la véritable prise en compte d'un mode de vie ou le maintien d'une discrimination[461]. Il ressort de l'analyse que la loi BESSON II fait du maintien du mode de vie spécifique aux gens du voyage un droit à la différence négociée, encadrée, voire contrainte. D'ailleurs, le professeur M.-J. REDOR résume ainsi l'ambiguïté de la place attribuée à l'élément traditionnel : « *dans la situation actuelle, les droits culturels des Tsiganes se résument au mieux à la reconnaissance vague d'un mode de vie traditionnel spécifique dont les politiques de ces dernières années s'emploient cependant à empêcher qu'il se perpétue et ne cessent de pénaliser* »[462]. En outre, en replaçant ce régime dans la perspective plus large du droit applicable aux individus appréhendé en droit par leur différence, on remarque que l'adoption d'un droit spécial hésitant entre encadrement et protection de la différence est récurrente. Cette irrésolution est assez typique de la manière dont le droit s'empare des situations qui ne correspondent pas à la situation ou au comportement individuel qui est juridiquement attendu ou normal à la lecture des règles de droit. C'est le constat que dresse le professeur V. CHAMPEIL-DESPLATS dans son article consacré au traitement juridique des marges sociales[463]. Elle identifie trois types de régimes juridiques associés aux marges[464] : ils peuvent ainsi avoir pour objectif la répression de la différence, sa protection et, éventuellement, sa valorisation. L'analyse du droit applicable aux gens du voyage conduit au même type de constat : *a minima*, le droit oscille entre, d'une part, une forme de méfiance qui se traduit par un encadrement ; et, d'autre part, l'accompagnement par la protection ou la valorisation[465]. Cette hésitation peut être conjoncturelle. En effet, elle peut être interprétée

[461] BOUTET M. « Maintien d'une discrimination ou volonté d'insertion : les hésitations du droit français relatif aux nomades », *R.D.P.*, 1986, p. 169. V. aussi LE BERRE C. « Les gens du voyage : une catégorie ambiguë, source de discrimination indirecte », *R.D.P.*, 2008, p. 891.

[462] « Les droits politiques et culturels dans le droit positif » *in* REDOR M.-J. (dir), *Roms, Tsiganes et Gens du voyage*, Actes du colloque de Caen organisé par le Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit les 24 et 25 novembre 2011, p. 184.

[463] CHAMPEIL-DESPLATS V., « Nommer, mesurer et intégrer les marges sociales en droit français », *R.D.H.*, mis en ligne le 14 juin 2018.

[464] Dans cet article, il est question de marginalité sociale saisie par le droit à l'appui de critères relevant d'une « *stratégie d'objectivation* ».

[465] L'auteure effectue une distinction entre la protection et la valorisation. La protection a principalement pour support le droit de la non-discrimination qui cherche à effacer les traitements différenciés ; à l'inverse, la valorisation cherche la préservation des différences en passant par des mécanismes de différenciation. Il est aussi possible de se borner à une grille d'analyse binaire correspondant, d'une part, aux réactions du droit en défaveur de la différence (répression, encadrement) à celles en faveur de celle-ci (recouvrant protection et valorisation au sens de l'auteure).

comme le passage obligé d'un droit évoluant d'une négation des différences vers une progression du droit de l'égalité et de la non-discrimination. Il n'est toutefois pas inintéressant de relever qu'il s'agit d'une hésitation récurrente dans le traitement par le droit des catégories d'individus apparaissant comme différents : bien souvent, la différence est dans un premier temps acceptée dans un cadre spécifique avant que cette spécificité ne soit déconstruite pour se rapprocher du droit commun[466]. L'application d'un droit spécifique a donc été à double tranchant. On retrouve ici l'ambiguïté que peut recouvrir l'application d'un statut spécifique qui peut tantôt nier, tantôt promouvoir la différence. Ce constat invite à comprendre l'importance d'une approche chronologique du traitement des situations juridiquement marginales pour comprendre les évolutions du droit et prendre conscience de la méfiance souvent institutionnalisée à leur égard. On peut émettre l'hypothèse que ces logiques peuvent être simultanées. S'agissant des gens du voyage, il est possible d'observer cette confusion des logiques au sein de la loi BESSON II[467]. On perçoit alors à quel point la reconnaissance institutionnelle de la différence ne va pas nécessairement dans le sens du droit à la différence :

[466] Ce schéma peut correspondre à une évolution du droit. L'homosexualité est un exemple de la couverture totale de ce spectre dans le temps, allant de la pénalisation à une reconnaissance au sein même du droit commun. L'homosexualité était initialement pénalisée à travers la criminalisation de la pratique de la sodomie jusqu'à sa dépénalisation en 1791 lors de l'adoption d'un nouveau code pénal (La sodomie était ainsi passible du bûcher. La dernière exécution de cette peine de feu daterait de 1750 ce qui peut être interprété comme le début de l'acceptation de l'homosexualité ; bien que cette criminalisation s'appliquât aussi aux individus hétérosexuels, ses implications furent toutefois plus conséquentes pour les personnes homosexuelles). Par la suite, la discrimination à l'égard de l'homosexualité s'est manifestée à travers la distinction de la majorité sexuelle chez les couples de même sexe (15 ans) et chez les couples de sexe opposés (21 ans puis 18 ans avec l'évolution de l'âge de la majorité en général) Cette différenciation a été abolie en 1982. Progressivement, le couple homosexuel va acquérir des droits peu à peu égaux à ceux du couple hétérosexuel allant de la reconnaissance du concubinage à la loi relative au mariage pour tous (Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe). On perçoit à travers cette évolution l'étendue du spectre du traitement d'une situation qui ne correspondait pas au modèle de sexualité juridiquement normal, de droit commun.

[467] C'est aussi le cas pour d'autres catégories d'individus en marge de l'application des règles de droit commun. Par exemple, on retrouve cette hésitation dans l'appréhension en droit des personnes sans domicile ni résidence fixe à tel point que l'on peut considérer que cette hésitation est assez tendancielle s'agissant des modes d'habitat qui sont tantôt normalisés tantôt promus dans leur diversité. Bien que le vagabondage soit aujourd'hui dépénalisé, l'article 5§1 e) de la Convention E.D.H. prévoit une exception facilitant l'enfermement des personnes juridiquement (et socialement) marginalisées en raison de leur absence de domiciliation. V. CAIRE A.-B., *Liberté des marginaux et convention européenne des droits de l'homme*, Éditions universitaires européennes, 2012. En outre, cette association entre une catégorie de population considérée comme vulnérable et la survenance de troubles à l'ordre public est au cœur du contentieux des arrêtés anti-mendicité. V. par exemple, C.A.A. Nantes, 31 mai 2016, n° 14NT01724, *Ligue des Droits de l'Homme c. Commune de Tours* ; KATZ D., « La légalité des arrêtés anti-mendicité et anti-glanage », *A.J.C.T.*, 2016, p.542. On peut d'ailleurs considérer que c'est plus largement le cas pour l'ensemble des modes d'habiter différents des formes véhiculées par les règles de droit commun. Cette contradiction dans le sens du traitement du comportement différent est soulignée par C. IORIO. V. IORIO C., « Normalisation de l'habitat. Entre protection des occupants et uniformisation des ''modes d'habiter'' », *Techniques et Culture*, 2011, n° 56, p. 166. Pour cette dernière, le droit adopte une attitude contradictoire quant au traitement des habitats alternatifs aux constructions : tantôt le droit tend à la normalisation de l'habitat – notamment à travers la notion de construction– tantôt à la protection de la diversité dans l'habitat.

elle permet seulement de dénommer une situation ou le comportement d'un individu différent de celui de l'administré attendu à la lecture des règles de droit.

223 - Les modalités pratiques de la mise en œuvre de la loi BESSON II sont un éclairage essentiel pour savoir si le recours à ses dispositifs spécifiques est de nature à répondre à l'objectif de satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat. Or, il ressort de l'analyse que cette loi qui porte sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage ne doit pas être lue comme la garantie pure et simple d'un droit à la différence dans l'habitat. Au contraire, il appert que son intérêt réside davantage dans l'encadrement des possibilités de stationnement et de l'installation des résidences mobiles des gens du voyage.

224 - Cependant, le régime instauré dans la loi BESSON II n'est pas le seul élément remis en cause par l'objectif de diversité dans l'habitat au sens des principes généraux du code de l'urbanisme. En effet, la référence au principe de non-discrimination conduit à questionner les la désignation d'une catégorie d'administrés pour appréhender leurs modalités d'occupation et d'utilisation des sols, soit l'opération même de catégorisation des gens du voyage. On constate en effet que les contours imparfaits de cette catégorie juridique génèrent parfois une différence de traitement problématique du point de vue du principe d'égalité et de non-discrimination duquel l'article L. 101-2 3° du code de l'urbanisme se fait l'écho.

Section II. Les potentialités de la référence au principe de non-discrimination

225 - La référence au principe de non-discrimination dans une formulation de l'article L. 101-2 3° du code de l'urbanisme évoquant la prise en compte de besoins à la fois diversifiés et spécifiques appelle quelques précisions quant au sens de ce principe (1). On peut alors s'interroger sur son interprétation dans le cadre de l'objectif de satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, en particulier dans le cadre du renvoi à un régime spécifique à une catégorie d'individus (2).

§1. Les sens du principe de non-discrimination

226 - Le principe de non-discrimination peut à la fois être présenté comme le prolongement du principe d'égalité abstraite (A), mais également comme son dépassement (B).

A. Le principe de non-discrimination, prolongement de l'égalité abstraite

227 - L'absence de discrimination en principe garantie par l'égalité devant la loi et l'absence de traitement différencié. Le principe d'égalité commande par principe une cécité vis-à-vis des différences c'est pourquoi il n'existe pas d'obligation de traiter différemment des individus placés dans des situations différentes[468]. L'application de la même règle pour tous sans distinction ou différenciation est donc réputée conforme au principe d'égalité. À côté des différents fondements du principe d'égalité, il existe d'ailleurs de nombreux textes insistant sur le caractère discriminant de l'application d'un droit différencié à l'égard de certaines catégories de population. Par exemple, plusieurs textes de droit international sont invocables pour dénoncer tout traitement défavorable de situations d'individus différents et faire cesser toute forme de discrimination à leur encontre[469]. Parmi eux, on peut citer la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965[470], le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966[471], la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes du

[468] Cf. Partie I, Titre I, Chapitre I, Section I, §1, A, 1.

[469] La lutte contre les discriminations est ainsi l'objet de dispositions spécifiques dans la plupart des textes mentionnés ci-dessous. Par exemple, elle est inscrite à aux articles 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (P.I.D.E.S.C.).

[470] Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée et ouverte à la signature et à la ratification par l'Assemblée générale dans sa résolution 2106 A (XX) du 21 décembre 1965, Entrée en vigueur le 4 janvier 1969, conformément aux dispositions de l'article 19. L'article 1er de cette convention définit la discrimination raciale comme « *toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social ou culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique* ».

[471] Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, Entrée en vigueur le 3 janvier 1976, conformément aux dispositions de l'article 27. (P.I.D.E.S.C.).

18 décembre 1979[472], la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989[473], la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille du 18 décembre 1990[474]. L'article 14 de la Convention E.D.H. intitulé « *Interdiction de la discrimination* » dispose que *« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ». Cet article a pour objet d'assurer la jouissance de l'ensemble des droits que la convention garantit à tous les individus sans distinction fondée notamment sur les critères de la race, du sexe, de la couleur de peau, la langue, la religion, etc. En d'autres termes, il n'est pas possible de priver un individu de la jouissance des droits garantis par la Convention sur la base d'un élément distinctif de toute nature (il est bien question de « *toute autre situation* » au-delà des critères explicitement mentionnés)[475]. Dans ces conditions, le principe de non-discrimination se présente comme le prolongement ou comme une explicitation du principe d'égalité.

228 - Le sens juridique du terme « discrimination ». L'acception du terme de « discrimination » au sens de l'article 14 de la Convention E.D.H. et, plus largement, de l'ensemble des textes qui ont pour but de garantir l'égalité entre les citoyens ne doit pas être confondue avec celui de différenciation ou de distinction. Le terme de discrimination comprend implicitement une dimension négative, dans le sens où cette distinction serait sans fondement au regard de l'objet poursuivi par l'auteur de la distinction. Le caractère négatif de la discrimination est alors sous-entendu dans l'emploi du terme[476]. Comme le souligne le professeur J.-F. RENUCCI, à travers l'interdiction des discriminations, il n'est question que de

[472] Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/180 du 18 décembre 1979 Entrée en vigueur : le 3 septembre 1981, conformément aux dispositions de l'article 27.

[473] Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989, Entrée en vigueur le 2 septembre 1990, conformément à l'article 4.

[474] Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990. Rappelons toutefois que la France n'est pas partie à cette convention.

[475] Ainsi, par exemple, la discrimination sur le fondement de l'orientation sexuelle entre dans le champ de cette interdiction. V. Cour E.D.H., 9 octobre 1979, n° 6289/30, *Airey c. Irlande*, et Cour E.D.H., 22 octobre 1981, n°7225-76, *Dudgeon c. Royaume-Uni*. Il s'agit toutefois ici de discriminations indirectes.

[476] Cette dimension négative implicite provient d'une conception universaliste du principe d'égalité qui tend à regarder toute différenciation entre les citoyens comme injustifiée et donc, négative. On peut ainsi parler d'effet « discriminant » d'une catégorisation pour évoquer les effets pervers de la différenciation alors même qu'au sens propre, la catégorisation est déjà une discrimination, une distinction, au sens courant du terme.

distinctions jugées arbitraires[477], seules de nature à caractériser une discrimination. L'idée de discrimination est donc nécessairement associée à l'absence de justification dans la distinction de traitement[478]. Pour lui, « *deux critères cumulatifs caractérisent donc la discrimination. D'une part, une différence de traitement dans l'exercice des droits ; d'autre part, un manque de justification objective et raisonnable* »[479]. L'article 14 de la Convention E.D.H. ne concerne toutefois que les droits garantis par cette dernière, c'est pourquoi l'on peut parler d'une interdiction relative ou limitée[480] de discrimination au titre de ce fondement. À sa lecture, on comprend en effet qu'il sera nécessaire, pour démontrer une discrimination, d'expliquer de quel droit de la Convention le requérant a été privé en raison de cette différenciation injustifiée de traitement[481] même s'il arrive que la Cour admette l'invocation de l'article 14 de manière autonome[482].

229 - Cependant, bien que le principe de non-discrimination puisse être conçu comme la prohibition de tout traitement différencié ne reposant sur aucune justification objective, il apparaît parfois comme le dépassement de l'égalité abstraite. En effet, le principe de non-discrimination peut être un fondement mobilisé dans le cadre de la dénonciation des effets pervers d'un traitement indifférencié.

---

[477] Comme le relève encore l'auteur, la traduction du texte de l'Anglais au Français a pu prêter à confusion étant donné que l'expression « *sans distinction* » est la traduction de l'expression « *without discrimination* ». Ainsi, il faut comprendre « sans distinction injustifiée aucune fondée notamment sur le sexe » etc. ; V. Cour E.D.H., 23 juillet 1968, n°1474, 1677, 1691/62, 1769, 1994/63 et n°2126/64, *Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique c. Belgique* (dite « affaire linguistique Belge », n°1474/62, §10).

[478] Ce qui implique qu'à l'inverse, les distinctions peuvent être fondées sur le sexe, par exemple, dès lors qu'elles apparaissent justifiées. C'était le cas dans Cour E.D.H., 28 novembre 1984, n°8777/79, *Rasmussen c. Danemark*, §34.

[479] La différenciation doit en effet être proportionnée à l'objectif poursuivi. V. l'« affaire linguistique Belge » (précitée *Ibid*), n°1474/62, § 10 ; *A.F.D.I.*, 1968, p.201 ; observations Pelloux ; Grands arrêts…, n°9, p. 97 notes Sudre ; Cour E.D.H., 13 juin 1979, n°6833/74, *Marckx c. Belgique*, C.D.E., 1980, p. 473, observations Cohen-Jonathan, *A.F.D.I.*, 1980, p. 317 ; Cour E.D.H., 28 mai 1995, n° 9214/80, 9473/81 et n°9474/81 *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni* ; Cour E.D.H., 28 octobre 1987, n°8695/79, *Inze c. Autriche* ; Cour E.D.H., 23 octobre 1990, n° 11581/75, *Darby c. Suède*, R.T.D.H., 1992, p. 181, observations J.-F. Flauss ; Cour E.D.H., 29 novembre 1991, n° 12849/87, *Veirmeire c. Belgique*, *A.F.D.I.*, 1991, p. 588.

[480] V. par exemple RENUCCI J.-F., *Droit européen des droits de l'homme ; Droits et libertés fondamentaux garantis par la CEDH*, 6ème édition, L.G.D.J., 2015, p. 123, § 146.

[481] S'agissant des gens du voyage, nous reviendrons sur ces droits *infra*.

[482] Mais les faits « *doivent tomber sous l'emprise d'un des droits garantis* ». RENUCCI J.-F., *Droit européen des droits de l'homme ; Droits et libertés fondamentaux garantis par la CEDH*, 6ème édition, L.G.D.J., 2015, p. 123, §150. Il existe également un autre fondement pour une interdiction générale une interdiction générale des discriminations sans limitation aux seuls droits garantis par la Convention : l'article 1er du Protocole additionnel n° 12 à la Convention vise en effet à assurer la jouissance de « *tout droit prévu par la loi* » et non seulement ceux garantis par la Convention. Ce protocole connaît toutefois un succès moindre et l'article 14 demeure largement invoqué dès lors qu'il s'agit de contester certains traitements différenciés injustifiés.

B. Le principe de non-discrimination, dépassement de l'égalité abstraite

230 - Un principe lié à la prise en compte de situations particulières. Le principe de non-discrimination n'est pas uniquement invoqué pour prévenir tout traitement défavorable qui résulterait d'un traitement spécifique dispensé de manière arbitraire. En effet, il arrive que le principe de non-discrimination soit présenté comme le fondement de la prise en compte de situations spécifiques. Ainsi, à propos de l'arrêt du Conseil d'État du 22 mars 1950 *Société des Ciments français*[483], Le professeur J. RIVERO soulignait l'insatisfaction des requérants qui s'estimaient lésés du fait de l'application strictement égalitaire de la loi : « *c'est le refus de prendre en considération leur situation particulière, qui constitue, à leurs yeux, une violation de l'égalité.* »[484]. Cette réflexion laisse entendre que l'application indifférenciée de la loi qui est initialement une caution du respect du principe d'égalité, pourrait avoir des effets contre-productifs.

231 - Un fondement pour la dénonciation des effets pervers d'un traitement égalitaire admis sur le plan européen. La possibilité d'effets pervers liés à un traitement strictement égalitaire d'une diversité de situation pour qualifier une discrimination est une possibilité admise au plan européen. Le droit de l'Union européenne en matière de droit du travail est le plus explicite sur le sens à donner à la notion de discrimination indirecte[485]. Elle est définie à l'article 2 de la directive 2006/54/[486] comme *« la situation dans laquelle une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre désavantagerait particulièrement des personnes d'un sexe par rapport à des personnes de l'autre sexe, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour parvenir à ce but soient appropriés et nécessaires* ». La Cour E.D.H. reconnaît également la possibilité de sanctionner des discriminations indirectes sur le fondement de l'article 14 de la Convention. La Cour E.D.H. a aussi condamné les autorités publiques au nom de la lutte contre les discriminations lorsque les enfants Roms sont placés dans des écoles spécialisées pour les

[483] Lebon p. 175.
[484] RIVERO J., « Les notions d'égalité et de discrimination en droit public français », Travaux de l'association Capitant, t. 14, Dalloz, 1961, p. 413.
[485] V. notamment GARRONE P., « La discrimination indirecte en droit communautaire : vers une théorie générale », *R.T.D. eur*. 1994. 425.
[486] Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail.

enfants déficients intellectuels[487]. Elle fait explicitement référence à la recommandation de politique générale n° 7 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (E.C.R.I.) sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale[488] qui définit la «*discrimination raciale indirecte* » comme « *le cas où un facteur apparemment neutre tel qu'une disposition, un critère ou une pratique ne peut être respecté aussi facilement par des personnes appartenant à un groupe distingué par un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, ou désavantage ces personnes, sauf si ce facteur a une justification objective et raisonnable. Il en est ainsi s'il poursuit un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* ». La définition touche donc des problématiques qui dépassent la seule question de la « race »[489].

232 - Le dépassement de l'égalité abstraite. La lutte contre les discriminations indirectes est un fondement potentiel pour motiver l'adoption d'un régime reconnaissant la différence de certains individus. Pour le professeur J. RIVERO, « *Dans cette voie, cependant, on s'écarte résolument de l'égalité juridique symbolisée, et réalisée par la généralité de la règle : dès lors que l'égalité paraît exiger l'application de mesures différentes lorsque des situations de base sont différentes, ces catégories doivent nécessairement se multiplier, pour permettre à la règle de mieux épouser le réel.* »[490]. Cette volonté d'épouser le réel relève alors d'une égalité concrète et non abstraite. Cette manière de concevoir l'égalité est en effet le signe d'une philosophie différente de celle qui avait inspiré l'égalité universaliste au Siècle des Lumières. En effet, comme le souligne toujours le professeur, « *La première attitude prévaut lorsque c'est l'homme abstrait qui est en cause ; la seconde s'affirme lorsque l'administration se trouve en présence de l'homme situé, producteur, chef de famille, habitant tel secteur urbain, etc* ».

233 - Un changement de paradigme lié aux mécanismes de discrimination positive. La possibilité d'une différence de traitement justifiée – voire nécessaire, au-delà de tout arbitraire, évoque le concept de discrimination positive. Certains auteurs se réfèrent d'ailleurs à ce concept

[487] L'article 14 est alors combiné avec l'article 2 du Protocole n°1 garantissant le droit à l'éducation. V. Cour E.D.H., 13 novembre 2007, 57352/00, *D. H. et autres c. République tchèque.* (« *195. Dans ces conditions, les éléments de preuve présentés par les requérants peuvent être considérés comme suffisamment fiables et révélateurs pour faire naître une forte présomption de discrimination indirecte* »).
[488] Adoptée le 13 décembre 2002.
[489] Le terme est mis entre guillemets car l'idée de race n'a aucun fondement scientifique. Seuls existent un genre humain et une espèce *homo sapiens*.
[490] RIVERO J., « Les notions d'égalité et de discrimination en droit public français », Travaux de l'association Capitant, t. 14, Dalloz, 1961, p. 413.

pour qualifier le traitement différencié applicable aux gens du voyage[491]. Cela semble rejoindre la conception du Conseil d'État pour qui la discrimination positive se définit comme « *une catégorie particulière de discrimination justifiée, mise en œuvre par une politique volontariste et dont l'objectif est la réduction des inégalités* »[492]. La définition de ce concept appelle toutefois quelques précisions. En effet, il existe une conception plus restrictive qui se distingue de l'idée de simple traitement différencié justifié ou légitime. Pour le professeur F. MELIN-SOUCRAMANIEN, la discrimination positive est « *une différenciation juridique de traitement, créée à titre temporaire, dont l'autorité normative affirme expressément qu'elle pour but de favoriser une catégorie déterminée de personnes physiques ou morales au détriment d'une autre afin de compenser une inégalité de fait préexistante entre elles* »[493]. Selon cette conception, les mesures de discriminations positives ne sont donc qu'une sous-catégorie des traitements différenciés favorables à leur(s) destinataire(s) : il est en effet question de caractère temporaire et correcteur de la différenciation. Dans ces conditions, le traitement différencié dont les gens du voyage font l'objet n'est pas exactement qualifiable de discrimination positive. Il est ainsi possible de souscrire à l'analyse de l'enseignant-chercheur I. BOEV pour qui « *il ne s'agit toutefois pas de l'application d'une simple discrimination positive, dans la mesure où les régimes et les statuts dérogatoires ne sont pas limités dans le temps par le rétablissement […] d'une égalité effective* »[494]. En ne visant pas, à terme, l'effacement de tout traitement différencié, la loi BESSON II est orientée vers la préservation de la différence des gens du voyage et envisage l'application d'un régime spécifique de manière pérenne. On commence alors à percevoir la diversité des finalités des traitements spécifiques de certains individus. Dans cette diversité, la qualification de « *différentialisme recognitif* » employée par le professeur O. BUI-XUAN permet d'évoquer le caractère inédit de l'application d'un régime spécifique aux gens du voyage en droit français[495].

234 - La révélation des biais du droit commun. Le caractère mobile de l'habitat des gens du voyage est constitutif d'une saillie sur laquelle se heurte l'application indifférenciée du droit commun pensé pour une autre forme d'habitat. Cela se vérifie dans différentes branches du droit qui conçoivent l'administré normal, en dehors de toute exception comme habitant de

[491] V. Par exemple DE SCHUTTER O., « Le droit au mode de vie tsigane devant la CEDH : droits culturels, droits des minorités, discrimination positive », *R.T.D.H.* 1997, p. 47.
[492] C.E., Sur le principe d'égalité, Extrait du rapport public 1996, Paris : La documentation française, 1998, p. 82.
[493] MELIN-SOUCRAMANIEN F., *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Economica, P.U.A.M., 1997, p. 207.
[494] BOEV I., « La minorité tsigane en France, entre non-reconnaissance d'une spécificité et prise en compte du droit à la différence », *Études Tsiganes*, n°15, 2000, p. 89.
[495] BUI-XUAN O., *Le droit public français entre universalisme et différentialisme*, (thèse), Economica, 2004.

manière sédentaire dans une construction. Par exemple, les dispositifs de réclamation des aides sociales présupposent la détention d'un domicile postal, de même que, plus généralement, l'accès aux services publics. Le spectre de l'existence de discriminations indirectes par l'application de la règle de droit générale démontre l'importance des présupposés qui soutiennent parfois les règles de droit et leur caractère potentiellement problématique. Ces situations révèlent en creux, le caractère non-neutre des règles du droit dit « commun ». En droit de l'urbanisme, les règles sont en effet pensées pour un mode d'habitat, certes, majoritaire mais non universel. Le signe de ce biais réside précisément dans le fait qu'elle ne soit pas réellement ajustable et englobante pour certaines situations. En ce sens, la situation ou le comportement différent a un effet révélateur de ce biais d'une norme qui se veut générale. L'habitat majoritaire, sédentaire et dans une construction « en dur » est implicitement pris en compte par le droit commun à travers le fait qu'il soit présupposé par les règles urbanistiques. Certaines singularités factuelles, rendent la situation ou le comportement irréductible au modèle[496] normatif constitué des règles de droit et qui caractérise son caractère « hors-norme », sa déviance par rapport au modèle juridiquement normal. Cette singularité est le résultat de la mise en relation de la norme à la situation. Cette discrimination résultant d'une absence de reconnaissance est par exemple soulignée par le professeur O. BUI-XUAN s'agissant des couples homosexuels pour lesquels l'absence d'existence juridique des couples conduisait à une asymétrie des droits : « *Ce déni de reconnaissance aboutissait, en fait, à une discrimination juridique, les couples composés de deux hommes ou de deux femmes ne bénéficiaient pas des droits accordés aux couples hétérosexuels*. »[497]. La question de l'existence d'un droit à la différence pour les individus est sujette à caution. Pour rappel, l'application d'un traitement différencié à des situations différentes est une possibilité et en aucun cas une obligation pour les autorités publiques[498]. On constate toutefois que la lecture du principe d'égalité sous l'angle de la lutte contre les discriminations, notamment indirectes, conduit parfois à mettre en lumière les effets pervers d'un traitement indifférencié.

235 - La combinaison de ces différentes approches du principe de non-discrimination auquel l'article L. 101-2 3° du code de l'urbanisme fait référence inspire un examen critique du recours à la loi BESSON II dans le cadre de l'encadrement de l'occupation et de l'utilisation des sols.

[496] Pour cette assimilation entre règle et modèle, v. notamment JEMMAUD A. « La règle de droit comme modèle », *D*., 1990, p. 199, et pour plus d'explications, v. BRUNET F., *La normativité en droit*, (thèse), Mare et Martin, 2012, spécialement p. 218 et suivantes.
[497] BUI-XUAN O., *Le droit public français entre universalisme et différentialisme*, Économica, 2004, p. 434.
[498] Tel n'était pas la conception de la Cour E.D.H. (6 avril 2000, n° 34369/97, *Thlimmenos c. Grèce).*

§2. Le principe de non-discrimination : une remise en cause potentielle du recours à la catégorie des gens du voyage pour penser l'habitat en résidence mobile en droit de l'urbanisme

236 - La référence au principe de non-discrimination au sein du code de l'urbanisme dans le cadre de la satisfaction des besoins de l'ensemble des modes d'habitat peut être interprétée de deux manières, conformément aux deux facettes de ce principe. En premier lieu, la référence au principe de non-discrimination conçu comme prolongement du principe d'égalité implique que toute application d'un traitement différencié doit être justifiée. Or, les critères de catégorisation des gens du voyage sont parfois incertains. Cela fragilise l'application d'un droit différencié et remet en cause le respect du principe de non-discrimination (A). En second lieu, on peut considérer que le principe de non-discrimination conçu comme dépassement du principe d'égalité commande d'apporter une réponse à l'ensemble de ces besoins sans privilégier un mode d'habitat sur un autre. L'attention portée à l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme souligne alors, en creux, les défauts d'appréhension d'autres modes d'habitat alternatifs aux constructions. Dans cette perspective, l'existence d'un régime différencié pour l'habitat des gens du voyage souligne, en filigrane, l'absence de prise en compte des modes d'habitat d'autres administrés (B).

A. Les critères incertains de la catégorie des gens du voyage

237 - L'incertitude des critères de catégorisation des gens du voyage se manifeste sous l'angle du caractère mobile des résidences dont l'interprétation a été hésitante (1). Elle porte également sur l'interprétation du caractère traditionnel de l'habitat des gens du voyage qui demeure, aujourd'hui encore, indécise voire hasardeuse (2). Cela fragilise considérablement les critères d'identification de cette catégorie juridique et, du même coup, la justification de l'application d'un droit spécifique au regard du principe de non-discrimination.

1. L'interprétation hésitante du caractère mobile de la résidence

238 - La mobilité de la résidence des gens du voyage a tout d'abord été interprétée comme la traduction de l'itinérance réelle des intéressés (a) avant de ne reposer que sur la préservation de moyens de mobilité des véhicules en cause (b).

a. L'interprétation de la résidence mobile en lien avec l'itinérance des gens du voyage

239 - La référence explicite à l'itinérance dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Lors du premier examen de la constitutionnalité de la loi BESSON II dans la décision du 9 juillet 2010 *M. Orient O. et autres*[499], le Conseil constitutionnel fait explicitement référence à l'itinérance pour interpréter la notion de résidence mobile des gens du voyage. Dans cette décision, le Conseil estime que la catégorie des gens du voyage institue une « *différence de situation entre les personnes, quelle que soit leur origine, dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant et celles qui vivent de manière sédentaire* »[500]. Dans cette décision, le Conseil fait expressément référence à l'itinérance des individus pour interpréter le caractère mobile des résidences des gens du voyage. Selon cette interprétation, le nomadisme de ces populations est alors le critère de qualification qui prévaut. Elle repose et souligne la dichotomie entre un mode de vie par essence nomade et un mode de vie sédentaire.

240 - L'interprétation des juridictions administratives tendant vers une assimilation à une itinérance. Les juridictions administratives se sont également référées à des éléments d'interprétation tendant à assimiler la mobilité des résidences à une itinérance réelle. Dans l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Douai du 12 novembre 2009[501], le juge administratif a statué favorablement à une assimilation entre gens du voyage et itinérance en excluant du

[499] Cons. Const., 2010-13 Q.P.C. du 9 juillet 2010, *M. Orient O. et autres*. V. SORBARA J.-G., « Constitutionnalité de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (Q.P.C. 2010-13) », J.C.P.A. C.T., 2010, n° 29, p. 10 ; AUBIN E. « L'évacuation forcée des gens du voyage : une décision QPC tombant de Charybde en Scylla », A.J.D.A., 2010, p. 2324 ; LE BOT O., « Constitutionnalité de la procédure spécifique d'évacuation des gens du voyage », *Constitutions*, 2010, p. 601 ; PENA A., « La procédure simplifiée d'expulsion à l'encontre des "gens du voyage" instituée par la loi "Besson" n'est pas discriminatoire », *R.F.D.C.*, 2011, p. 281.
[500] Décision du Conseil constitutionnel Q.P.C. du 9 juillet 2010, *M. Orient aux autres*, (précitée), Considérant n°6.
[501] Du 12 novembre 2009 (précitée). La Cour administrative d'appel de Nancy a également nié l'appartenance des Roms à la catégorie des gens du voyage pour le même motif : C.A.A. Nancy, 28 novembre 2013, n°12NC01317, *Commune de Lunéville*, A.J.D.A., 2014, p. 721.

champ d'application de la loi BESSON II les caravanes qui ne sont plus dotées de leurs moyens de mobilité[502]. Les arrêts du Conseil d'État du 17 janvier 2014[503], et du 5 mars de la même année[504], procèdent à la même interprétation en examinant l'existence ou non de moyens de mobilité pour savoir si les intéressés entrent dans le champ d'application de la loi BESSON II. Par ces décisions, le Conseil refuse de voir dans des caravanes et abris de fortune dépourvus de moyens de mobilité des résidences mobiles au sens de cette loi. Ces jurisprudences conduisent alors à affirmer que n'entrent pas dans le champ d'application les personnes « *occupant sans titre une parcelle du domaine public dans des abris de fortune ou des caravanes délabrées et qui ne constituent pas des résidences mobiles* »[505]. La qualification de gens du voyage est ainsi niée. Partant, en faisant référence à la présence ou à l'absence de moyens de mobilité pour savoir si la résidence constitue l'habitat de gens du voyage, ces décisions laissent entendre que seules les résidences qui se déplacent réellement appartiennent à la catégorie de résidence mobile des gens du voyage. La présence de moyens de mobilité est alors interprétée comme la matérialisation d'un mode de vie itinérant.

241 - Une assimilation expliquée par le contexte législatif. Le rapprochement entre le caractère mobile des résidences et l'itinérance des administrés s'explique par le contexte législatif. En effet, la notion de résidence mobile des gens du voyage s'inscrit dans le sillage de régimes juridiques élaborés pour une population qualifiée de « nomade » et « d'itinérante » : la loi du 16 juillet 1912 est bien relative aux « nomades » et celle du 3 janvier 1969 se réfère quant à elle aux professions ambulantes et aux personnes sans domicile ni résidences fixes. Si la loi du 16 juillet 1912 n'était plus en vigueur au moment de la promulgation de la loi BESSON II, tel n'était pas le cas de la loi du 3 janvier 1969. On comprend alors pourquoi la notion de résidence mobile des gens du voyage au sens de l'article 1er de la loi BESSON II a été associée à une mobilité effective et même régulière de leurs utilisateurs. La loi du 3 janvier 1969 s'adressait en effet aux individus qui ne disposaient pas de domicile ou de résidences fixes de plus de six mois. D'ailleurs, les règlements intérieurs des aires d'accueil prévoient une durée d'occupation

[502] La question a été soulevée dans des affaires intéressant des individus d'origine Rom. La place à attribuer à l'origine de ces individus a également fait l'objet d'une interprétation jurisprudentielle, elle fera l'objet de développements subséquents.
[503] C.E., 17 janvier 2014, n°369671, *Mme Floréa* ; A.J.C.T., 2014, observations Giacouzzo.
[504] C.E., 14 mars 2014, n° 372422, Inédit au recueil ; V. aussi C.G.P.P.P., art. L. 2331- et L. 2331-2 ; v. aussi T. confl., 24 septembre 2001, n° 3221, *Société BE Diffusion* c. *RATP* ; D. 2002, p. 40, et les observations ; C.E. 15 novembre 2006, n° 293370, *Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer* ; A.J.D.A. 2006, p. 2207 (pour une solution donnée sous l'empire de l'ancienne version de la loi du 5 juillet 2000).
[505] C.E., 17 janvier 2014, n°369671, *Mme Floréa*, (précitée), considérant n°2.

maximale de l'aire d'accueil[506] au-delà de laquelle certains occupants pouvaient en théorie être invités à quitter les lieux[507]. Cela laisse penser que la pratique de l'itinérance est essentielle pour qualifier juridiquement les gens du voyage.

242 - Une assimilation justifiant la procédure spécifique d'évacuation. Une autre explication fait intervenir des considérations plus pragmatiques. L'itinérance des administrés à travers la mobilité de leurs résidences est la justification de la possibilité d'appliquer une procédure d'évacuation forcée spécifique. La procédure d'évacuation spécifique est pensée pour des structures mobiles, pouvant être déplacées, contrairement à la procédure d'expulsion de droit commun. En pratique, comme le souligne le professeur E. AUBIN, « *la procédure de 2000 est relative à l'évacuation forcée de résidences mobiles contraignant les gens du voyage à se déplacer vers un autre point de stationnement (mais ils conservent leur domicile mobile avec eux) alors que la procédure d'expulsion du domaine public applicable aux Roms (dont les résidences sont dépourvues de moyens de mobilité) se traduit par la destruction des carcasses de caravanes ou autres abris de fortune obligeant les pouvoirs publics à trouver une solution de relogement en raison du délogement des Roms*. »[508].

243 - Enfin, ces interprétations de la notion de résidence mobile s'expliquent par le fait que l'association d'une résidence mobile à l'itinérance réelle des individus relève d'une compréhension assez intuitive du critère de la mobilité. Il convient toutefois de se méfier de cette compréhension qui oppose trop schématiquement résidence mobile à habitat sédentaire[509].

[506] Désormais fixée à trois mois consécutifs avec une possibilité de dérogation jusqu'à sept mois 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 pris pour application de l'article 149 de la loi égalité et citoyenneté.

[507] En pratique, ce type de disposition n'est pas mis en œuvre. Il existe actuellement une proposition de loi à l'initiative de sénateurs visant à étendre la possibilité de recourir à la procédure d'évacuation forcée en cas d'installation sur les aires d'accueil permanentes au-delà de cette durée maximale. V. Proposition de loi visant à autoriser la mise en demeure des gens du voyage en cas de non-respect de la durée légale d'occupation fixée par le règlement intérieur de l'aire d'accueil présentée par V. Duby-Muller, n°2676, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 11 février 2020.

[508] AUBIN E., « Roms : être ou ne pas être gens du voyage ? », *A.J.D.A.*, 2014, p. 1280.

[509] Cette opposition caricaturale est aujourd'hui démentie par la prise en compte d'une évolution du mode de vie des gens du voyage qui s'attachent de manière croissante à un territoire sans pour autant abandonner la structure de la résidence mobile pour leur habitation.

b. La remise en cause de l'itinérance comme critère d'interprétation de la résidence mobile des gens du voyage

244 - Une remise en perspective de l'itinérance pour interpréter le caractère mobile des résidences des gens du voyage. L'itinérance effective des intéressés est largement à nuancer au regard de la reconnaissance du phénomène croissant (et non nouveau) d'ancrage territorial. En 2012, dans son rapport thématique consacré à l'accueil et à l'accompagnement des gens du voyage[510], la Cour des comptes relevait que la caractérisation de gens du voyage ne se résume pas à son itinérance et qu'« *en pratique, les gens du voyage sont caractérisés par une grande diversité des modes de vie et d'habitat. Leurs comportements à l'égard du voyage et de l'itinérance ne sont pas homogènes* »[511]. La cour souligne toutefois que cet ancrage ne correspond aucunement à un abandon définitif de la structure mobile comme habitat[512]. Il est simplement question d'une minimisation voire d'un abandon de l'itinérance sans que cela n'aille de pair avec un abandon de la structure mobile pour l'habitation513. En réalité, le phénomène d'ancrage territorial est ancien. Il est attesté dès le recensement des années 1960-1961 au cours duquel les autorités ont estimé que 31 134 gens du voyage vivaient dans des résidences mobiles ne se déplaçant plus (mais non nécessairement dépourvues de moyens de mobilité) et que 21 690 ne se déplaçaient qu'une partie de l'année sur un total de 79 452 individus. Plus récemment, les développements consacrés aux gens du voyage dans le rapport annuel de la Cour des comptes de 2017 soulignent une amplification du phénomène. La Cour note ainsi que « *Les services départementaux font état d'une occupation quasi permanente de nombre d'aires d'accueil, voire d'aires de grand passage, certaines faisant même l'objet d'une appropriation totale par des groupes familiaux.* »[514].

[510] Cour des comptes, *L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage*, rapport thématique, octobre 2012.
[511] Elle identifie à ce titre trois types de situation : « *- les itinérants : ils se déplacent souvent en grand nombre sur l'ensemble du territoire national et leurs haltes sont de courtes durées ; - les semi-itinérants (ou semi-sédentaires) : ils effectuent des déplacements limités dans l'espace et le temps, souvent à l'échelle d'un département ou d'une région ; - les sédentaires : ils sont installés de manière permanente, généralement un terrain dont ils sont propriétaires ou locataires* ». p. 17.
[512] « *Le mot sédentarisation suggère, en effet, l'idée d'un changement définitif de mode de vie, qui conduirait la population à passer d'une résidence mobile à un habitat en dur, alors qu'en pratique, de très nombreux gens du voyage demeurent dans une situation intermédiaire entre l'itinérance et la sédentarité* ». p. 17.
[513] Pour cette raison, il convient de réserver le terme de sédentarisation pour les cas d'abandon de la résidence comme habitation pour se tourner vers un habitat « en dur ».
[514] 2017 (février), Cour des comptes, Rapport annuel, « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir », p. 212.

245 – Une attention croissante accordée à l'ancrage territorial par le législateur. La loi BESSON II s'efforce d'apporter une réponse juridique appropriée à la singularité de l'habitat des gens du voyage en proposant différents types de lieux d'accueil. Cela explique que le législateur se soit intéressé au phénomène d'ancrage territorial pour penser le mode d'habitat des gens du voyage[515]. Cela l'a conduit à détacher la conception de la résidence mobile des gens du voyage de toute référence à l'itinérance réelle et à penser des dispositifs qui puissent faciliter cette pratique. Ainsi, une circulaire de la D.H.U.P. du 5 juillet 2001, indiquait que : « *Les modes de vie des populations dites ''gens du voyage'' sont variés. Certaines familles sont itinérantes tout au long de l'année, d'autres ne pratiquent le voyage que quelques mois par an, d'autres, encore, sont sédentaires ou quasiment sédentaires mais ne souhaitent pas, pour autant, accéder à un logement ''ordinaire''. Les modes de vie sédentaires ou semi-sédentaires nécessitent des modes d'habitat que l'on qualifie généralement ''d'habitat adapté''* ». L'habitat adapté est donc pensé pour répondre au phénomène d'ancrage territorial, l'installation sur ces terrains n'est pas limitée dans la durée, contrairement aux aires permanentes d'accueil, par exemple[516]. Cette mise en perspective conduit à interpréter le caractère mobile de la résidence comme une mobilité potentielle et non effective.

246 - La remise en cause de l'interprétation initialement développée par le Conseil constitutionnel[517]**.** La prise en compte de l'ancrage territorial montre que les pouvoirs publics n'ignorent pas que la catégorie des gens du voyage ne se résume pas à l'itinérance des structures. Cela remet en cause les interprétations de ce critère tendant à insister sur le choix d'un mode de vie itinérant pour identifier les gens du voyage, soit l'interprétation du caractère mobile de la résidence développée par le Conseil constitutionnel en 2010. Cette dernière[518] avait d'ailleurs suscité des critiques négatives en considérant qu'elle repose et fait valoir « *une vision dépassée du mythe Tsigane éternel voyageur qui se singularise des autres citoyens par le choix d'un mode de vie supposément nomade* »[519]. Cette réflexion laisse entendre que

[515] Cf. Première partie, Titre I, Chapitre II, section II, §2, B.
[516] Cela fait l'objet de réelles préoccupations de la part des autorités locales. V. par exemple la proposition de loi n°2676 enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 11 février 2020 visant à autoriser la mise en demeure des gens du voyage en cas de non-respect de la durée légale d'occupation fixée par le règlement intérieur de l'aire. En réalité, le pouvoir réglementaire a déjà prévu cette possibilité dans le décret du 26 décembre 2019 précité. Les intéressés ont souhaité faire de l'irrespect de cette durée un motif suffisant pour déclencher la procédure d'évacuation au même titre que les troubles à l'ordre public. Cette proposition semble toutefois relever d'un contresens en ce que l'évacuation a vocation à concerner les espaces occupés illicitement en dehors des aires et terrains spécialement prévus pour les gens du voyage.
[517] Il est ici principalement question de la décision Q.P.C. *M. Orient O. et autres* du 9 juillet 2010 (précitée).
[518] Et, indirectement, de celles du Conseil d'État précitées relatives au champ d'application de la loi BESSON II.
[519] AUBIN E., « Roms : être ou ne pas être gens du voyage ? », *A.J.D.A.*, 2014, p. 1280.

l'assimilation nécessaire entre gens du voyage et nomadisme est également le fruit d'une vision binaire opposant les administrés voyageurs et sédentaires ; or, une conception dichotomique est impertinente dès lors que la réalité des individus habitant des résidences mobiles (pourvues ou non de moyens de mobilité) est bien plus complexe. Interprétée de la sorte, la notion de résidence mobile échouerait donc à saisir la complexité du réel, ce qui pose des problèmes concrets lors de son application. La résidence mobile ne s'oppose donc à pas à l'absence de mobilité mais à l'absence de moyens de mobilité, ce qui n'allait pas de soi.

247 - La présence de moyens de mobilité, seul critère de caractérisation des résidences mobiles. Le seul critère demeurant pour interpréter la mobilité de la résidence des gens du voyage est donc celui de la conservation des moyens de mobilité sans que cela ne soit mis au service de l'appréciation de l'itinérance réelle des individus. La vérification de la présence de ces éléments matériels revient à s'assurer du potentiel de mobilité des résidences pour apprécier la réalité du mode de vie en résidence mobile des intéressés. C'est d'ailleurs sur ces éléments que s'est centrée la définition proposée par le pouvoir réglementaire dans le décret du 26 décembre 2019 qui définit la résidence mobile des gens du voyage comme des « *véhicules terrestres habitables qui conservent des moyens de mobilité et que le Code de la route n'interdit pas de circuler* »[520]. Comme le souligne le tsiganologue J.-P. LIEGEOIS[521], l'itinérance devient alors « *plus un état d'esprit qu'un état de fait* »[522]. En d'autres termes, les résidences dont les caractéristiques structurelles laissent transparaître la possibilité de l'itinérance suffisent à qualifier l'habitat des gens du voyage[523]. La notion de « potentiel de mobilité » est d'ailleurs évoquée par la Cour des comptes pour expliquer la particularité de l'habitat adapté[524]. La caravane, définie en fonction de la présence de moyens de mobilité, cristallise ainsi le mode d'habitat des gens du voyage, peu importe le mode de vie réellement itinérant des intéressés.

248 - Une interprétation cohérente avec la position de la Cour E.D.H. Cette interprétation est cohérente avec celle de la Cour E.D.H. qui considère que l'identité tsigane se caractérise par

[520] 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.
[521] LIEGEOIS J.-P., *Roms et Tsiganes*, La découverte/Maspero, 1983.
[522] On comprend alors pourquoi ce mode de vie est difficile à saisir juridiquement.
[523] « *Le nomadisme n'est plus guère visible qu'en quelques lieux, encore le déduit-on souvent du seul attachement des Gens du voyage à l'habitat nomade et non pas de la pratique effective d'un nomadisme quotidien* » REYNIERS A., « Tsiganes, Roms, Gens du voyage ? Quelques données pour y voir plus clair », *Études Tsiganes*, 2014, n° 52, p. 6.
[524] « *La notion d''habitat adapté'' traduit le souhait croissant, parmi les gens du voyage, de se fixer sur un territoire sans pour autant altérer leur identité, ce qui suppose le maintien d'un certain potentiel de mobilité* », rapport public annuel précité, p. 219.

la vie « *dans une habitation mobile qui permet de voyager* »[525]. À travers cette formulation, on comprend que la mobilité de la résidence n'induit pas un voyage effectif mais doit *a minima* laisser transparaître la possibilité de se déplacer. Pour la Cour E.D.H., l'ancrage territorial n'est pas non plus un obstacle à l'application d'une protection propre à la minorité des gens du voyage : elle est, elle aussi, indifférente à l'itinérance réelle de ces populations. En effet, dans cette affaire, la Cour considère explicitement que l'abandon du nomadisme ne fait pas obstacle à la conservation de l'identité tsigane[526]. Sous cet angle, sa conception coïncide avec celle retenue en droit interne.

249 – Malgré son apparente clarté, cette interprétation de la résidence mobile au sens de la loi BESSON II n'en demeure pas moins délicate. En effet, elle conduit parfois à exclure des individus et ne permet pas totalement de dissiper la confusion quant au sens de cette formule. La Cour des comptes avait pressenti cette difficulté en affirmant qu'il était problématique de traiter l'habitat mobile à travers « *une catégorie de population que l'on ne définit plus* »[527]. C'est aussi l'avis de l'enseignant-chercheur C. LE BERRE pour qui la question de l'itinérance est désormais dépassée pour penser la différence des gens du voyage. Selon lui, cet angle de différenciation en apparence neutre masquait en réalité celui de « *l'identité collective des groupes sociaux* »[528]. Cette question de l'identité collective est pourtant perceptible, semble-t-il, dans la formule à l'article 1[er] de la loi BESSON visant l'habitat « traditionnel » des gens du voyage. Son interprétation suscite elle aussi des incertitudes.

[525] Cour. E.D.H., 18 janvier 2001, n° 27238/95, *Chapman c. Royaume-Uni*, §71.

[526] « *La vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tsigane de la requérante car cela s'inscrit dans la longue tradition du voyage suivie par la minorité à laquelle elle appartient. Tel est le cas même lorsque, en raison de l'urbanisation et de politiques diverses ou de leur propre gré, de nombreux Tsiganes ne vivent plus de façon totalement nomade mais s'installent de plus en plus fréquemment pour de longues périodes dans un même endroit afin de faciliter l'éducation de leurs enfants, par exemple. Des mesures portant sur le stationnement des caravanes de la requérante n'ont donc pas seulement des conséquences sur son droit au respect de son domicile, mais influent aussi sur sa faculté de conserver son identité tsigane et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition* ». Cour. E.D.H., 18 janvier 2001, n° 27238/95, *Chapman c. Royaume-Uni*, §73.

[527] 2017, février, Cour des comptes, « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir », Rapport annuel p. 225.

[528] « *Comment expliquer en effet qu'une loi relative aux gens du voyage puisse s'appliquer à des personnes aujourd'hui sédentaires, sinon par l'emploi implicite d'un critère de type ethnique, faisant référence à une identité collective des groupes sociaux ?* » (« Les gens du voyage : une catégorie ambiguë, source de discrimination indirecte », *R.D.P.*, 2008, p.891).

2. L'interprétation hasardeuse du caractère traditionnel de l'habitat des gens du voyage

250 - Le sens de l'adjectif « traditionnel » utilisé pour qualifier l'habitat des gens du voyage ne va pas de soi. Même lorsqu'il est associé à la notion de mode de vie, les considérations subjectives appelées par ces éléments de qualification donnent parfois lieu à une interprétation hasardeuse. En droit interne, les pistes pour donner un sens à ce terme sont en effet limitées (a). Pour autant, une neutralisation de cet élément apparaît contradictoire, ce qui rend la présence de cet adjectif dans la loi particulièrement problématique (b).

a. Les pistes limitées pour l'interprétation de l'élément traditionnel en droit interne

251 - La réfutation de l'origine pour interpréter l'élément traditionnel de l'habitat des gens du voyage. Selon l'Académie française, l'idée de tradition et de transmission implique un lien intergénérationnel entre plusieurs personnes appartenant à une même communauté d'individus[529]. La « tradition » fait donc référence à l'idée de transmission entre les individus. Appliquée aux gens du voyage, cette définition l'idée de transmission laisse entendre que la résidence mobile (des gens du voyage) n'est pas un phénomène individuel mais lié à l'existence d'un groupe d'individus qui ont en commun ce type d'habitat : l'idée de transmission est nécessairement un phénomène interindividuel (ou collectif). Il est ainsi implicitement fait référence à l'existence d'une communauté dont le dénominateur commun résiderait notamment[530] dans l'habitat mobile. Par conséquent, on peut tout d'abord penser que cet élément traditionnel pourrait être lié à l'origine de ces populations. Cette interprétation a cependant été réfutée de manière non équivoque. En effet, le Conseil constitutionnel a explicitement nié toute interprétation des critères d'identification de la loi BESSON II mais aussi de la loi du 3 janvier 1969 comme fondées sur le critère de l'origine[531]. Ce parallèle entre, d'une

[529] « *Se dit, dans le langage courant, de la Transmission des doctrines, des procédés, des coutumes, des faits historiques, etc., qui s'est faite de génération en génération, spécialement par la parole et par l'exemple*. » Dictionnaire de l'Académie française en ligne, 9ème édition, *tradition.

[530] Pour E. AUBIN et C. LE BERRE, cette conception est réductrice en ce que l'habitat en résidence mobile n'est pas le seul trait partagé par les individus gens du voyage. V. E. AUBIN « Roms : être ou ne pas être gens du voyage ? », *A.J.D.A.*, 2014, p. 1280. ; C. LE BERRE, « Les gens du voyage : une catégorie ambiguë, source de discrimination indirecte », *R.D.P.*, 2008, p. 891. Cette simplification s'explique toutefois comme relevant de la stratégie d'objectivation du différentialisme et d'éviction d'un critère ethnique dont le maniement est périlleux en droit français.

[531] V. Considérant n° 6 : « *[les dispositions] sont fondées sur une différence de situation entre les personnes, quelles que soient leurs origines [nous soulignons], dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont*

part, une loi désignant une catégorie d'administrés par référence à une tradition et, d'autre part, le refus d'y voir une référence à l'origine des individus invite à se questionner sur le sens du terme « origine », en particulier lorsqu'il est employé pour interdire toute discrimination fondée sur ce critère. Si on entend le terme « origine » comme synonyme de provenance géographique, on comprend pourquoi le Conseil constitutionnel censure toute référence à l'origine des individus pour catégoriser les gens du voyage. La loi BESSON II ne fait aucunement référence à l'idée de nationalité pour la qualification des gens du voyage. Mais l'idée d'origine fait aussi référence à l'idée de provenance vis-à-vis d'une communauté. En effet, il peut plus généralement être question de traits socioculturels, de pratiques religieuses, alimentaires, sexuelles, en bref, de tout critère pouvant créer le sentiment d'appartenance à une communauté[532]. Ce n'est toutefois pas non plus l'approche retenue par les juridictions qui écartent explicitement la question de l'origine en référence à une communauté. La Cour administrative d'appel de Versailles a elle aussi explicitement exclu toute référence à l'origine « ethnique » des individus en s'assurant que les intéressés n'ont pas été qualifiés de gens du voyage selon ce critère[533]. Ce raisonnement a été partagé par le Conseil d'État dans ses décisions de 2014 précitées[534]. Il est particulièrement explicite dans l'arrêt *Lenfant* de la Cour Administrative d'Appel de Versailles[535]. « *L'appartenance de M. A à la communauté rom n'est pas de nature à l'exclure du champ d'application de la loi du 5 juillet 2000, laquelle, en vertu de son article 1er, s'applique indistinctement aux ''gens du voyage'' quelle que soit leur origine.* » Par ce considérant, le juge administratif écarte toute référence à l'idée de communauté pour qualifier ou exclure de la qualification de gens du voyage[536]. Dans l'impasse pour donner un sens à cet adverbe et en faire un réel critère de qualification, on pourrait penser que les juridictions procèdent à une neutralisation de l'élément traditionnel en se bornant à la question de la qualification de la résidence mobile. Tel n'est pas le cas en droit européen.

---

choisi un mode de vie itinérant et celles qui vivent de manière sédentaire ; qu'ainsi la distinction qu'elles opèrent repose sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but que s'est assigné le législateur en vue d'accueillir les gens du voyage dans des conditions compatibles avec l'ordre public et les droits des tiers ; qu'elles n'instituent aucune discrimination fondée sur une origine ethnique ; que, par suite, elles ne sont pas contraires au principe d'égalité ». Décision du Conseil constitutionnel du 9 juillet 2010 *M. Orient O. et autres* (précitée).

[532] Le fait de partager certains traits communs entre individus ne correspond pas forcément à un sentiment communautaire (c'est par exemple le cas pour la pratique du végétarisme : il n'y a pas à proprement parler de communauté végétarienne, de même que l'existence d'une communauté homosexuelle est éminemment discutable).

[533] C.A.A. Versailles 1er décembre 2009, n°07VE03227, *Lenfant* (précitée), considérant n°1.

[534] C.E., 14 janvier 2014, n°369671, *Mme Floréa,* (précitée) considérant n° 2. ; v. également C.A.A. Versailles, 7 octobre 2014, n°13VE01681, *Préfecture de Seine-Saint-Denis c. Hirtu* (précitée), considérant n°7.

[535] Du 1er décembre 2009, n°07VE03227, *Lenfant* (précitée).

[536] La question de l'appartenance des populations Roms à cette qualification sera discutée *infra*.

252 - La référence à la tradition en droit européen justifiée par le statut de minorité. La question de la tradition de l'habitat mobile trouve des échos en droit européen en particulier. En effet, dans certaines décisions, la Cour E.D.H. fait état de considérations qui peuvent tendre à donner un sens à cet élément même si elles ne le visent pas explicitement car la Cour E.D.H. ne prétend pas directement expliciter l'élément traditionnel contenu dans la loi BESSON II. Toutefois, la question de la tradition caractéristique des gens du voyage transparaît dans les décisions de l'organe juridictionnel du Conseil de l'Europe. Par exemple, dans l'arrêt *Buckley,* la Cour relève des faits relatifs à la généalogie de la requérante ainsi qu'à son histoire personnelle et familiale : « 8. *Aussi loin que l'on remonte dans sa généalogie, ses ancêtres étaient tous des Tsiganes, voyageant dans le district de Cambridge-Sud. Elle a toujours vécu dans une caravane et, lorsqu'elle était enfant, voyageait avec ses parents dans cette région* »[537]. On perçoit dans ces considérations l'importance de la transmission interindividuelle et même intergénérationnelle pour déterminer la qualité de gens du voyage d'un individu, ce qui fait assurément écho à l'idée de tradition telle que la définit notamment l'Académie française. De même, dans l'arrêt *Chapman,* la Cour E.D.H. vérifie que la vie en caravane fait « *partie intégrante de l'identité tsigane de la requérante car cela s'inscrit dans une longue tradition du voyage suivi par la minorité à laquelle elle appartient* »[538]. On constate alors que l'idée de tradition est liée à celle de minorité. La Cour embrasse l'élément traditionnel sans craindre de faire référence aux origines ethniques et culturelles de la communauté Tsigane précisément parce que la qualification de minorité n'est aucunement problématique. À ce titre, il n'est pas question de faire l'impasse sur les références à la spécificité culturelle des populations en cause. C'est pourquoi, de manière globale et en dehors de la seule question de l'occupation des sols par les gens du voyage, le droit du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne est composé de dispositifs recognitifs de la spécificité culturelle des gens du voyage, absents en droit interne.

[537] Cour. E.D.H., 25 septembre 1996, n° 20348/92, *Buckley c. Royaume-Uni*.

[538] Cour E.D.H., *Chapman c. Royaume-Uni,* cons. 73. ; V. aussi Cour E.D.H., n° 24816/14 et n° 25140/14 du 7 juillet 2020, *Hurdorivic et autres c. Slovénie* : dans cet arrêt, la Cour insiste sur le fait que non seulement un contrôle de proportionnalité doit être mis en œuvre mais qu'en plus, doit être pris en compte, au-delà de la situation particulière du requérant, le fait qu'il appartienne à une minorité culturelle vulnérable. « *147. In the Court's opinion, it is possible that such legislation could produce disproportionate effects on the members of the Roma community, in so far as, similarly to the applicants, they live in illegal settlements and rely on social benefits for their subsistence. However, as submitted by both parties, the domestic authorities recognized the vulnerability of the Roma community and acknowledged the need for positive measures aimed at improving their precarious living conditions.* » [Il n'y a pas de traduction officielle en Français].

La spécificité culturelle des Tsiganes s'illustre à la fois dans les domaines linguistiques[539], littéraires[540], musicaux[541] ou encore artisanaux.

253 - Les limites du recours au droit européen pour interpréter l'adjectif de la loi BESSON II. Cependant, on peut se demander dans quelle mesure son appréhension du mode de vie des gens du voyage par la Cour E.D.H. peut éclairer le sens de l'élément traditionnel auquel fait référence la loi BESSON II. L'interprétation de cet élément traditionnel semble être un point d'achoppement essentiel pour comprendre la divergence voire l'incompatibilité des conceptions internationale et interne des gens du voyage. En effet, la mobilisation du concept de minorité pour donner un sens à l'élément traditionnel en droit interne semble vouée à l'échec. Elle est en effet rendue impossible par la réticence du droit interne à reconnaître des minorités en raison des principes d'unité de la République et d'indivisibilité de la nation. La conception des gens du voyage par les instances du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne s'avère donc incompatible avec la logique du droit interne qui préfère se rattacher à des critères de catégorisation plus objectifs – en l'occurrence, la résidence permanente en habitat mobile. D'ailleurs, le décalage entre l'appréhension européenne et l'appréhension française s'est récemment fait sentir dans l'arrêt *Hirtu c. France*[542]. Dans cette décision, la Cour E.D.H. considère que la France n'a pas suffisamment pris en compte le statut de minorité des individus en cause en n'envisageant pas une adaptation de l'application des procédures d'évacuation prévues en cas d'occupation illicite d'un terrain par des gens du voyage.

254 - On pourrait alors croire que, par cette réfutation, la portée de l'élément traditionnel en droit interne doit être neutralisée. Pourtant, la négation de toute implication attachée à ce terme semble être porteuse d'incohérences.

b. Les incohérences résultant d'une éventuelle neutralisation de l'élément traditionnel

255 - Les arguments en faveur d'une neutralisation de l'élément traditionnel. La jurisprudence administrative, constitutionnelle et judiciaire mobilisant l'article 1er de la loi BESSON II n'a pas explicitement déterminé le sens qu'il convenait d'attribuer à l'adverbe

[539] V. par exemple les numéros de la revue *Études Tsiganes* consacrés à la littérature en langue romani : *Littératures romani : construction ou réalité ?*, 2008/4 n°36.
[540] L'écrivain Matéo Maximoff en est une figure emblématique.
[541] V. par exemple, le numéro de la revue *Etudes Tsiganes Musiques*, 2015/2-3 n°54-55.
[542] Cour E.D.H., 14 mai 2020, no 24720/13, *Hirtù et autres c. France.*

« traditionnellement ». On pourrait même réfuter sa qualité de critère d'identification tant ses implications sont incertaines. La réticence à aborder de front le sens à donner au caractère traditionnel de l'habitat mobile peut s'expliquer par deux principaux éléments. Le premier, est d'éviter toute interprétation discriminante sur le critère de l'origine, y compris au sens d'appartenance à une communauté. En effet, cela reviendrait à faire intervenir une analyse des éléments culturels qui distinguent les différents groupes en cause. On comprend pourquoi cette analyse est particulièrement périlleuse : elle fait référence à des données extra-juridiques relatives à des traits socioculturels des populations en cause. Cela permet ainsi d'exclure la référence à des critères de différenciation hautement discutables tels que l'ethnicité ou la race[543]. Le second élément favorable à la neutralisation de l'élément traditionnel (qui est lié au premier) est l'extrême hétérogénéité des populations désignées sous la catégorie des gens du voyage. La neutralisation à travers la seule référence à l'habitat mobile et la minimisation de l'élément traditionnel permet de lisser les aspérités culturelles entre différents groupes désignés sous une seule et même catégorie administrative. La catégorie des gens du voyage procède alors à une uniformisation assumée du droit applicable pour ne répondre qu'à la question de l'habitat mobile et de l'occupation du sol par ce dernier. À l'inverse, creuser la référence à une tradition prête le flanc à une interprétation éminemment subjective, ce qui peut sembler contre-productif au regard de l'effort d'objectivation et de neutralité pour la désignation de cette catégorie juridique. L'adverbe « traditionnellement » serait donc en contradiction avec la « *stratégie d'objectivation* »[544] qui avait conduit à la création de la catégorie juridique des gens du voyage.

256 - Une neutralisation divergeant de l'intention du législateur. Cependant, l'exclusion de toute référence à l'appartenance à une communauté, y compris lorsqu'elle est définie par ses traits culturels, va à l'encontre de l'intention du législateur en 2000 et du sens qu'il semble avoir envisagé de donner au critère traditionnel. Les travaux préparatoires de la loi BESSON II font en effet référence à la question de la culture des gens du voyage, et même à leur ethnicité[545]. Dans son rapport préparatoire à la loi BESSON II portant sur l'accueil des gens du voyage, la

[543] « La race : une catégorie juridique ? », Actes du colloque *Sans distinction de… race*, des 27 et 28 mars 1992, presses de la Fondation nationale de sciences politiques, revues Mots n° 33, 1992, p. 291.
[544] CHAMPEIL-DESPLATS V., « Nommer, mesurer et intégrer les marges sociales en droit français », *R.D.H.*, mis en ligne le 14 juin 2018.
[545] Pour l'Académie française, il est question de référence à une ethnique dès lors qu'il est question d'un « *Ensemble d'individus que rapprochent des traits communs, notamment une relative unité d'histoire, de langue, de culture* ». Dictionnaire en ligne de l'Académie française 9ème édition, *ethnie, consultable sur https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9E2883.

commission des lois du Sénat[546] fait bien référence à l'ethnicité comme critère d'identification en évoquant les caractéristiques qu'elle associe aux gens du voyage tels que « *le respect des traditions, l'usage d'une langue à caractère essentiellement oral, une solidarité familiale affirmée, une tradition d'activité indépendante et polyvalente* »[547]. Le législateur avait donc bien l'intention de doter cet élément traditionnel d'une certaine substance. Ce dernier devait donc porter en lui la référence aux spécificités culturelles propres à certains groupes d'individus. La référence à la tradition apparaît nécessaire au regard de la formule employée par le législateur pour qualifier l'habitat des gens du voyage. La catégorie des gens du voyage serait alors « *source d'une neutralisation trompeuse* » [548]. D'ailleurs, pour l'enseignant chercheur C. LE BERRE, la prétendue neutralité de la catégorie des gens du voyage en droit interne et la minimisation de l'élément traditionnel sont « *en contradiction avec la reconnaissance supranationale de l'appartenance ethnique des gens du voyage* »[549]. Cette minoration a d'ailleurs été dénoncée comme attentatoire à l'article 8 de la Convention E.D.H. dans l'arrêt du 14 mai 2020 *Hirtù c. France*[550] qui reprochait aux autorités en charge de l'application de la loi BESSON II de n'avoir pas suffisamment tenu compte du statut de minorité vulnérable des intéressés. La présence de l'adverbe « traditionnellement » explique, en outre, le recours à une dénomination profondément plurielle – ou plutôt indénombrable – pour désigner cette catégorie administrative. En effet, parler d'un gens du voyage est inexact : il convient de parler d'une personne appartenant à la catégorie des gens du voyage.

257 - Les écueils de la référence à un mode de vie choisi. Le seul élément mobilisé pour le sens à accorder à l'adverbe « traditionnellement », demeure peut-être la référence à l'idée de « choix d'un mode de vie ». En tentant de savoir si les installations en question (en l'occurrence, des caravanes) laissent transparaître le choix d'un mode de vie itinérant qui caractérise l'habitat traditionnel des gens du voyage[551], le critère de la tradition semble être interprété en lien avec le fait que la résidence mobile soit le reflet du choix d'une catégorie de population ayant décidé d'ériger l'habitat mobile comme un de ses traits caractéristiques. À l'inverse, certains

[546] 1996-1997, DELEVOYE J.-P., Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du Suffrage universel et d'administration générale du Sénat, Rapport N° 283 sur l'accueil des gens du voyage, https://www.senat.fr/rap/l96-283/l96-283_mono.html#RTFToC1.
[547] *Ibid*.
[548] LE BERRE C., « Les gens du voyage : une catégorie ambiguë, source de discrimination indirecte », *R.D.P*., 2008, p. 891.
[549] *Ibid*.
[550] Cour E.D.H., 14 mai 2020, n° 24720/13, *Hirtù et autres c. France*.
[551] La mise en valeur du critère de l'itinérance pour caractériser le mode de vie des gens du voyage est maladroite : comme il s'agit en réalité de vérifier le potentiel de mobilité de la structure que son itinérance réelle.

requérants contestent la qualité de gens du voyage de certains groupes d'individus visés par des arrêtés préfectoraux de mise en demeure au motif que l'habitat dans des résidences mobiles résulte de leur précarité sociale et économique et non d'un choix de vie. Les juges estiment alors qu'il convient pour les requérants d'apporter, à l'appui de leur moyen, « *de nature à établir que cet habitat non sédentaire ne caractérise pas leur mode de vie habituel* »[552]. Il semble que cette preuve soit alors difficile à établir. Dans ces conditions, l'adverbe aurait pour fonction d'exclure la qualification de gens du voyage pour les individus qui habitent des résidences mobiles en raison de leur précarité et non par « *choix* » – mais dont la preuve semble extrêmement difficile à établir[553]. D'ailleurs, le « mode de vie » est une formule qui, prise isolément, est difficile à interpréter. Dans la jurisprudence administrative et judiciaire et en dehors de la question des gens du voyage, ses utilisations sont extrêmement variables. L'expression peut servir à désigner les caractéristiques de la vie d'un couple contraire aux « *valeurs de la société française, notamment l'égalité entre les sexes* »[554], des pratiques qui peuvent susciter des risques pour un ressortissant étranger en cas de renvoi dans son pays d'origine[555], elle est également liée à la liberté de conscience et le refus de la pratique de la chasse[556], ou encore être utilisée comme synonyme de « *train de vie* »[557]. Ainsi, on peut globalement considérer que le mode de vie est une notion qui a pour fonction de renvoyer à certains traits caractéristiques de la vie d'un individu en lien avec sa subjectivité. Le mode de vie est assez lié à la notion de vie privée voire de domicile (pour ce qui est des gens du voyage). Il est utilisé pour faire ressortir certaines spécificités subjectives à un individu ou un groupe d'individus. Il existe une incompatibilité entre ce mode de vie et celui des personnes sédentaires auxquels s'adressent implicitement les règles de droit commun[558]. On en revient, finalement, à des considérations difficiles à saisir en droit à travers la question du « mode de vie », ce qui

[552] C.A.A. Versailles, 1er décembre 2009, n°07VE03227, *Lenfant* (précité), considérant n°1.
[553] Il est question ici des cas où les résidences sont dotées de moyens de mobilité.
[554] V. par exemple dans le cadre du contentieux des étrangers l'expression de « mode de vie » est employée pour désigner une manière d'être dans le couple et dans la vie quotidienne (C.E., 2ème chambre, 6 novembre 2019, n°428215 ; C.E., 14 décembre 2018, n°412060 ; C.E., 5 octobre 2018, n° 417523 ; la liste n'est pas exhaustive). On pourrait aussi citer la référence à l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles pour éviter la discrimination basée sur le mode de vie pour le droit à la compensation du handicap *« La personne handicapée a droit à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie ».*
[555] Voir par exemple C.E., 28 avril 2004, n° 252621, *Boubkari*, Lebon T., s'agissant d'un ressortissant algérien ayant fait l'objet d'une hormonothérapie féminisante.
[556] C.E., 10 mai 1995, n°120075, *Rassemblement des opposants à la chasse et autres et Mme Abria*.
[557] Par exemple, C.E., 27 mars 1991, n°61605, *Ministre de l'économie, des finances et du budget c. M. Peltier* (« *M. Peltier fait valoir que son mode de vie et celui de son épouse lui permettait de réaliser des économies dont il avait disposé au cours des années en cause* »).
[558] V. CHARLEMAGNE J., « où est le droit des minorités ? l'exemple tsigane », *Études tsiganes*, 1993, n°1, p. 8.

conduit à considérer, avec le docteur Y. ATTAL-GALY, que la catégorie des gens du voyage est « *un construit social avant d'être une catégorie juridique* »[559].

258 - On pourrait considérer que les questions soulevées par l'interprétation des différents critères de qualification des gens du voyage de la loi BESSON II sont inhérentes à l'acte de qualification juridique. En effet, toute opération de classification nécessite d'interroger la substance et les limites des critères en cause. Cependant, l'interprétation incertaine des critères de la loi BESSON II est réellement problématique car les incohérences potentielles de cette catégorie administrative peuvent mener à des discriminations à l'égard des intéressés, mais aussi d'autres administrés. La fragilité des critères de qualification implique *de facto* un risque de discrimination raison de la précarisation de la différenciation. Cela remet en effet en cause le caractère *appréciable* des différences qui sont censées légitimer l'application d'un régime spécial. On assiste alors au maintien problématique d'une catégorie juridique incohérente. En outre, la reconnaissance du mode d'habitat d'une catégorie de population mal définie pose nécessairement la question du sort des autres modes d'habitat qui apparaissent également comme différents.

B. Une égale appréhension de l'ensemble des modes d'habitat problématique au regard du champ d'application de la loi BESSON II

259 – Évoqué à l'article L. 102-1 3° du Code de l'urbanisme dans le cadre de la satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat, le principe de non-discrimination peut être compris comme l'obligation de ne pas privilégier l'appréhension d'une forme d'habitat sur une autre et ainsi de porter une égale attention à tous les modes d'habitat. Cette interprétation questionne alors l'utilisation de la catégorie juridique des gens du voyage en droit de l'urbanisme. En, effet, au-delà des incohérences soulignées s'agissant de la qualification des gens du voyage, il est possible d'observer une discrimination en creux s'agissant des modes de vie tout aussi alternatifs à la construction à destination d'habitation qui n'entrent pas dans cette catégorie. C'est visible à travers le caractère aléatoire de l'attention portée au mode de vie des Roms (1), mais également au regard de l'exclusion des primo habitants des dispositifs de reconnaissance de l'habitat mobile (2).

[559] ATTAL-GALY Y., *Op. cit.* p. 236.

1. Le caractère aléatoire de l'attention portée au mode de vie des Roms

260 - En droit international, le terme « Rom » peut être entendu au sens large comme synonyme de Tsigane ou de gens du voyage. Cependant, il peut aussi se référer, au sens strict, à une catégorie d'individus constituée de populations dont l'itinérance ne caractériserait pas le mode de vie bien qu'ils partagent certaines origines ethniques et géographiques avec les populations voyageuses, notamment manouches. En pratique, ces populations économiquement pauvres habitent dans des habitations légères et précaires. Ces résidences sont parfois constituées de résidences mobiles mais lorsqu'elles ne conservent pas leurs moyens de mobilité, les Roms sont alors exclus du champ de qualification de la loi BESSON II (a). Cette exclusion dépendant de la présence ou non de moyens de mobilité apparaît alors incohérente. En effet, il est incohérent qu'une loi qui s'adresse à un habitat traditionnel d'une catégorie de population s'applique de manière aléatoire à une catégorie de population dont le mode d'habitat ne se caractérise pas exclusivement par des véhicules dotés de moyens de mobilité (b). Cette incohérence fragilise non seulement la catégorie des gens du voyage mais elle pose indirectement la question de la nécessité de reconnaître le mode d'habitat des Roms, en particulier au regard du principe de non-discrimination.

a. Une exclusion aléatoire des Roms de la catégorie des gens du voyage en fonction de la présence de moyens de mobilité

261 - La présence de moyens de mobilité avancée pour exclure les Roms du champ d'application des gens du voyage. Dans l'affaire *Hirtù c. France* du 14 mai 2020[560], les requérants ressortissants roumains qui faisaient l'objet d'une procédure d'évacuation sur le fondement de la loi BESSON II prétendant appartenir à la communauté Rom[561] contestaient son appartenance à la catégorie administrative des gens du voyage en avançant que : *« il n'appartenait pas à la catégorie des gens du voyage dès lors qu'il avait un mode de vie sédentaire et que sa caravane n'était pas mobile, qu'en conséquence la loi du 5 juillet 2000 n'était pas applicable et que l'arrêté préfectoral était dépourvu de base légale* »[562]. Cet

[560] Cour E.D.H., 14 mai 2020, no 24720/13, *Hirtù et autres c. France.*
[561] *Ibid*., considérant n°2.
[562] *Ibid*, considérant n°3.

argumentaire résume la manière dont se pose la question de l'appartenance de ces individus à la catégorie des gens du voyage. Cette appartenance est parfois contestée aux fins de ne pas se voir appliquer la procédure de la loi BESSON II qui facilite l'évacuation (notamment en réduisant les délais de recours)[563]. La preuve de la non-appartenance à la catégorie des gens du voyage réside alors essentiellement dans l'absence des moyens de mobilité des structures en cause, soit principalement de caravanes. Ainsi, la plupart du temps, les personnes originaires de cette communauté ne se voient pas appliquer la loi BESSON II car il est en général question de baraquements et d'abris de fortune plus que de structures ayant réellement conservé leurs moyens de mobilité. Il en va ainsi, par exemple, dans la décision du Conseil d'État du 17 janvier 2014 *Mme Floréa*[564].

262 - L'insistance sur les éléments objectivement appréciables liée à la décision du Conseil constitutionnel. En insistant sur la distinction entre, d'une part, les résidences mobiles de gens du voyage et, d'autre part, les abris de fortune qui caractérisent parfois l'habitat de populations Roms, les juridictions administratives soulignent non seulement l'importance du critère de la présence des moyens de mobilité, mais ils la lient aussi implicitement à la question du choix du mode de vie. En effet, le fait d'habiter des abris de fortune notamment constitués de caravanes privées de moyens de mobilité est assimilé à un mode d'habitat adopté par défaut, en raison d'une extrême précarité économique. Pour cette raison, les populations Roms seraient également exclues en ce que leur mode d'habitat ne trouverait aucunement des origines dans un nomadisme traditionnel. Cela fait ainsi, en toile de fond, intervenir des considérations d'ordre sociologique pour appréhender la question du mode de vie[565]. Pour E. AUBIN et C. LE BERRE, le refus de faire référence à l'appartenance à une certaine communauté conduit notamment à considérer que les Roms peuvent être considérés comme des gens du voyage malgré l'abandon du mode de vie itinérant, relève « *dans un souci de cohérence jurisprudentielle* »[566] avec la décision du Conseil constitutionnel de 2010 *M. Orient*, d'une logique globalisante qui a toutefois pour effet de « *s'éloigner de la réalité factuelle* »[567]. Les auteurs estiment ainsi que cette assimilation de principe des Roms aux gens du voyage par la négation de tout critère fondé sur l'origine est sans lien avec la réalité factuelle et doit, par

[563] Elle peut aussi être contestée par la Commune aux fins de ne pas voir sa responsabilité engagée si un préjudice est subi du fait du défaut de réalisation d'une aire prescrite par le S.A.G.V. V. C.A.A. Nancy, 28 novembre 2013, n°12NC01317, *Commune de Lunéville*, Lebon, A.J.D.A., 2014, p. 721.
[564] n° 69671 (Précitée).
[565] E. AUBIN « Roms : être ou ne pas être gens du voyage ? », *A.J.D.A.*, 2014, p. 1280.
[566] *Ibid*.
[567] *Ibid*.

conséquent, être regardée comme artificielle. La possibilité d'inclure les Roms dans la catégorie des gens du voyage lorsque leurs résidences sont dotées de moyens de mobilité[568] permet en réalité d'éluder celle, essentielle au regard du principe de non-discrimination, de la reconnaissance du mode d'habitat des Roms. En effet, dans l'hypothèse où une appréciation du caractère traditionnel de l'habitat mobile justifierait une exclusion pure et simple des individus Roms du régime de la loi BESSON II, serait posée la question de la prise en compte voire de la reconnaissance de ce mode d'habitat en droit, en parallèle. En résumé, le fait de ne pas établir d'imperméabilité claire entre ces deux catégories de population permet de ne pas poser la question de la reconnaissance à part entière du mode de vie des populations Roms. En effet, on peut se demander dans quelle mesure il est conforme au principe de non-discrimination de reconnaître à une catégorie d'administrés un mode d'habitat qui caractérise sa singularité en droit et de ne pas procéder de la même manière pour une autre catégorie de population.

263 - Une solution mêlant le critère de la mobilité au critère du caractère traditionnel. Au total, la solution actuellement retenue par la jurisprudence consiste à prétendre pouvoir déduire le caractère traditionnel du mode de vie de la présence ou non de moyens de mobilité. C'est donc bien, en réalité, la question de l'appréciation du caractère traditionnel qui sous-tend l'exclusion des Roms de la catégorie des gens du voyage. Or, en se focalisant sur l'absence ou la présence de moyens de mobilité, les juridictions font de cet élément le critère décisif. Cette identification objective par le droit explique le fait que ces catégories apparaissent souvent comme artificielles. Leur institutionnalisation l'aide de critères (prétendument) objectifs a justement pour objet de faire glisser une réalité sociale individuelle ou collective vers une catégorie juridique abstraite. Comme le souligne le professeur V. CHAMPEIL-DESPLATS « *même ciblées et donc supposées bénéficier d'un certain taux de congruence avec des faits empiriques, ces catégories n'en demeurent pas moins des artefacts juridiques* [569] » elle cite justement l'exemple des gens du voyage qui fait l'objet de « *réserves très sérieuses sur les plans historiques, ethnologique et sociologique* »[570]. Cette interprétation jurisprudentielle de la loi

[568] En droit interne. S'agissant du droit européen et, en particulier, de celui de la Convention E.D.H., les Roms et gens du voyage sont tous deux considérés sur un même plan. C'est le cas dans l'arrêt *Hirtù et autres c. France* précité.

[569] Elle poursuit : « *par conséquent, leur degré de correspondance avec la finesse et la complexité des réalités sociales peut toujours être discuté, l'intégration de certaines d'entre elles dans le vocabulaire juridique résultant parfois davantage d'une facilité de langage ou d'un effet de communication politique à court terme que de réflexions savamment pesées* ».

[570] *« le mode de vie itinérant est un prétexte destiné à garantir la neutralité du droit appliqué aux gens du voyage. Cette médiatisation permet d'escamoter la prise en considération des aspects ethniques et culturels* ». C. LE BERRE, « Les gens du voyage : une catégorie ambiguë, source d discrimination indirecte », *R.D.P.*, 2008, p.891.

BESSON II apparaît donc problématique. En effet, il est très réducteur de faire dépendre de la présence de moyens de mobilité le seul critère d'appartenance à cette catégorie de population. Cela peut sembler logique car de cette qualification dépend l'application d'une procédure d'évacuation facilitée. Toutefois, la loi BESSON II prétend également porter sur la protection d'un mode de vie. Or, la présence ou l'absence de moyens de mobilité est un élément factuel éminemment contingent. D'une part, tous les individus Roms n'habitent pas des résidences mobiles dénuées de moyens de mobilité et, d'autre part, tous les gens du voyage n'habitent pas des résidences mobiles dotées de moyens de mobilité. D'ailleurs, le phénomène d'ancrage territorial des gens du voyage peut éventuellement mener à des aménagements qui peuvent priver les résidences de leur potentiel de mobilité[571].

264 – L'élément traditionnel et la présence de moyens de mobilité sot ils un même critère, des critères alternatifs ou de critères cumulatifs ? L'imperfection de cette solution réside précisément dans l'occultation de l'appréciation du mode de vie en cause. En se focalisant sur la présence de moyens de mobilité, les instances prétendent pouvoir apprécier le mode de vie des intéressés ce qui est en réalité hasardeux. La véritable question pour savoir si les Roms peuvent être qualifiés de gens du voyage porte sur l'appréciation du caractère traditionnel de l'habitat en résidence mobile. Cela est plus difficile à apprécier ; mais c'est pourtant ce dans quoi s'est engagé le législateur en définissant ainsi les gens du voyage. Comme le relève C. LE BERRE, « *L'interprétation de cet élément d'identification en termes juridique demeure alors largement incertaine, ce qui traduit bien l'ambiguïté de cette catégorie juridique* »[572].

b. La question implicite de la reconnaissance du mode d'habitat des Roms

265 - L'occultation de la différence de mode de vie entre Roms et gens du voyage. Exclure les Roms de la catégorie des gens du voyage nécessite de recourir à des éléments de nature sociologique ou ethnologique pour expliquer l'impertinence de cette inclusion de principe.

[571] Comme le souligne le professeur E. AUBIN, « *Ce raisonnement étonnant est la conséquence directe du paralogisme initial commis par le Conseil constitutionnel qui oblige le Conseil d'État - dans un souci de cohérence jurisprudentielle - à s'éloigner de la réalité factuelle pour juger que, parfois, sur un terrain ou dans un campement, tous les gens du voyage ne seront pas des gens du voyage et d'autres fois que quelques Roms seulement pourront se voir reconnaître la qualité de gens du voyage s'il est démontré qu'ils vivent dans une résidence mobile*. » AUBIN E., « Roms : être ou ne pas être gens du voyage ? », *A.J.D.A.*, 2014, p. 1280.

[572] C. LE BERRE, « Les gens du voyage : une catégorie ambiguë, source de discrimination indirecte », *R.D.P.*, 2008, p. 891.

C'est par exemple l'objet de l'ouvrage de N. GHEORGHE *Le mythe du Rom nomade. Comment se défausser de la question Rom en Europe*[573], qui rappelle que d'un point de vue ethnologique, « *les Roms n'ont jamais vécu traditionnellement dans des résidences mobiles au sens de la loi du 5 juillet 2000* »[574]. Le choix de ce type d'arguments pour critiquer les solutions retenues par les juges pour interpréter la loi BESSON II est particulièrement intéressant car il induit que c'est à partir de ces considérations que doit être interprété l'élément traditionnel. Le Défenseur des droits adopte un point de vue similaire lorsqu'il souligne que les Roms se distinguent des gens du voyage en ce que le choix de l'habitat mobile est le fruit d'une contrainte et d'une précarité économique desdites populations[575] et qu'il parle d'un « *nomadisme forcé* »[576]. On comprend alors que l'élément traditionnel pourrait s'interpréter par opposition au choix 'une résidence mobile comme habitat par nécessité économique. Cela n'en demeure pas moins difficile à établir dans les faits. En tout état de cause, l'exclusion des Roms de la catégorie des gens du voyage pos en creux la question de la réponse à apporter à leur mode de vie, soit d'une éventuelle reconnaissance.

266 - La piste ténue d'une reconnaissance du mode d'habitat Rom[577]. L'habitat des populations Roms et plus généralement leur mode de vie n'est doté d'aucune existence ou reconnaissance juridique si bien qu'il apparaît juridiquement « *introuvable* »[578]. Le problème qui se pose relève de la difficulté à qualifier juridiquement la spécificité de l'habitat des Roms. Outre la prise en compte de leur sédentarité ce qui est parfois qualifié d'abris de fortune, les pistes pour la reconnaissance de ce mode de vie sont minces. Sur le plan européen, les Roms ne sont toutefois pas exclus de la protection conventionnelle car il s'agit d'un mode de vie à

[573] GHEORGE N., *Le mythe du Rom nomade. Comment se défausser de la question Rom en Europe*, Projet, n°319, 2010.
[574] E. AUBIN « Roms : être ou ne pas être gens du voyage ? », *A.J.D.A.*, 2014, p. 1280.
[575] Si ces populations « *peuvent être contraintes parfois à l'errance ou aux fréquents changements du lieu de vie, ce n'est qu'en raison d'aléas ou d'obstacles administratifs liés à leur situation sociale extrêmement précaire, bien plus proche de celle des personnes sans domicile fixe que celle des gens du voyage car elles n'ont aucune revendication liée au caractère nomade de leur mode de vie* ». Défenseur des droits, bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, p. 5.
[576] 2013, Rapport annuel, défenseur des droits, p. 69.
[577] On pourrait objecter à cette nécessité de reconnaître juridiquement la singularité de l'habitat Rom deux types de considérations. En premier lieu, les individus qui appartiennent à cette communauté ne sont pas majoritairement de nationalité française et se pose d'abord la question de la régularité de leur présence sur le territoire français. Toutefois, en second lieu, si cet obstacle est surmonté et qu'il s'avère que leur présence est régulière, la reconnaissance de leur mode d'habitat particulier pourrait correspondre à la protection paradoxale d'un mode d'habitat dégradé (indigne ou à tout le moins indécent). Cette seconde difficulté peut cependant elle aussi, être surmontée étant donné que la résidence mobile des gens du voyage qui est reconnue dans la loi BESSON II ne correspond pas, elle non plus, aux critères de décence du logement.
[578] AUBIN E., AUMOND F., « L'expulsion des Roms et des gens du voyage », *A.J.D.A.*, 2020, p. 2165.

protéger en ce qu'il relève d'une tradition associée à une minorité. A l'inverse, leur exclusion de la catégorie des gens du voyage en droit interne oblige à poser la question subséquente de l'attention à porter à leur mode de vie. En outre, l'existence d'attitudes discriminantes à leur égard[579] suggère que ce mode de vie mal appréhendé en droit peut faire l'objet de traitements particulièrement attentatoires aux droits et libertés des intéressés. La question de l'appartenance des Roms à la catégorie des gens du voyage dévoile une contradiction intrinsèque de la loi BESSON II. L'oscillation d'une part, entre une objectivité d'apparat pour ne pas contrevenir à la conception universaliste du principe d'égalité et, d'autre part, elle comprend des références à des caractéristiques subjectives d'une catégorie de population dont les instances se refusent à se saisir pour déterminer le champ d'application de cette loi a des conséquences pratiques pour les populations Roms. On perçoit alors comment l'incertitude des limites de la loi BESSON II révèle l'insuffisante prise en compte d'une autre forme d'habitat qui se situe à sa marge.

267 - L'habitat des Roms n'est pas le seul à demeurer en marge de la protection de l'habitat dans la loi BESSON II et des dispositifs précités en droit de l'urbanisme. Le caractère excluant de la catégorie des gens du voyage par application de ses critères de qualification conduit également à nier la reconnaissance de la possibilité de vivre en habitat mobile pour les individus dont le mode d'habitat ne relève aucunement d'une spécificité culturelle : les primo habitants.

2. *L'exclusion des primo habitants en caravane de la reconnaissance du mode de vie en habitat mobile*

268 - L'application littérale des critères de qualification de la loi BESSON II conduit à nier la reconnaissance du mode de vie en habitat mobile pour les personnes dont ce mode de vie ne relève pas d'une reproduction traditionnelle. Sur le plan européen, l'exclusion des individus habitant de manière permanente dans une résidence mobile (au sens de la loi BESSON II) sans que ce mode de vie ne soit une reproduction culturelle - c'est pourquoi l'on peut les dénommer

[579] V. La décision du Conseil d'État relative à l'illégalité de circulaires organisant l'évacuation des campements Roms : C.E., 7 avril 2011, n° 343387, *Association SOS racisme - Touche pas à mon pote* ; A.J.D.A., 2011, p. 1438, note Bailleul ; D., 2011, p. 1083 ; *Constitutions* 2011, p. 383, observations Le Bot ; R.T.D. Eur., 2011, p. 887, observations Ritleng. Dans cette décision, le Conseil estime que : « *si le ministre soutient qu'elle a été édictée dans le but d'assurer le respect du droit de propriété et de prévenir les atteintes à la salubrité, la sécurité et la tranquillité publiques, cette circonstance ne l'autorisait pas à mettre en œuvre, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, une politique d'évacuation des campements illicites désignant spécialement certains de leurs occupants en raison de leur l'origine ethnique* ».

primo-habitants - est cohérente avec l'assimilation des gens du voyage à une minorité (a). Toutefois, sur le plan du droit interne, l'exclusion de ces derniers de la qualification de gens du voyage pose une fois de plus la question de la portée du caractère traditionnel de l'habitat désigné dans la loi BESSON II (b).

a. Une exclusion justifiée en droit européen

269 - Une exclusion justifiée par l'assimilation des gens du voyage à une minorité. À l'occasion de contentieux portant sur l'habitat des gens du voyage en droit européen, la Cour E.D.H. a eu l'occasion de préciser le sens qu'elle attribue à cette catégorie d'administrés. Elle s'inscrit dans le sillage de l'assimilation des gens du voyage à une minorité par le Conseil de l'Europe. Dans les décisions portant sur les gens du voyage, la Cour E.D.H.[580] distingue les gens du voyage et les Roms des primo-habitants en caravane. De manière explicite, dans une décision d'irrecevabilité *Sharon Horie c. Royaume-Uni* du 1er février 2011, la Cour différencie clairement la question du régime applicable aux « *new travellers* » (les primo habitants) de celle applicable aux « *Gypsies* » (gens du voyage). Elle insiste alors sur la non-appartenance des requérants à cette catégorie de population en particulier en ce que la vie en habitat mobile résulte d'un choix personnel et non de la reproduction d'une tradition familiale[581]. Elle s'interroge ainsi sur la pertinence de leur faire bénéficier de la même protection que celle applicable aux individus habitant traditionnellement dans des résidences mobiles sans pour autant trancher la question de manière définitive[582]. En outre, cette exclusion ne résulte que d'une décision d'irrecevabilité.

270 - Une catégorisation occultant la question des « *préférences individuelles* ». Cette solution apparaît cohérente au regard des motivations de ses précédents arrêts dans lesquels elle opposait le mode de vie traditionnel des gens du voyage qu'il convient de protéger au mode de

[580] Ce contentieux sera analysé dans le prochain chapitre, Section I, §3.

[581] « *Unlike Romani gypsies, who are widely recognised as an ethnic group, and Irish Travellers, who are a traditionally nomadic people with their own culture and language, New Travellers live a nomadic lifestyle through personal choice and not on account of being born into any ethnic or cultural group*. », Cour E.D.H., (décision d'irrecevabilité), 1er février 2011, n°31845/10, *Sharon Horie c. Royaume-Uni*, §28.

[582] « *The Court's previous decisions concerning the rights of travellers have all concerned applicants who are gypsies by birth. Consequently, it has not had cause to consider whether or not New Travellers should be afforded the same protection as gypsies. In the present case, as it has not asked for the parties' submissions on this issue, the Court does not consider it appropriate to reach any conclusions on the extent of Contracting States' positive obligations towards New Travellers. However, in view of the findings set out below, the Court does not consider that it is necessary to decide on this issue*. »

vie relevant de « *préférences individuelles* »[583]. Cette position s'explique par la dissymétrie de ces deux catégories de population : les gens du voyage bénéficient de la qualité de minorité vulnérable tandis que les primo habitants ne le sont pas. En effet, la protection de ces minorités est principalement motivée par la prise en considération des discriminations récurrentes à l'égard de ces catégories de population ; c'est d'ailleurs ce qui justifie parfois l'inclusion des Roms (au sens strict) et les voyageurs au sein d'une même catégorie. À l'inverse, les primo habitants ne sont pas considérés comme une catégorie de population devant bénéficier d'une attention spécifique. Cette occultation présente plusieurs avantages. En premier lieu, elle permet de légitimer la différenciation au regard de la conception universaliste. En effet, le fait de souligner une différence qui serait « innée » ou prédéterminée (car traditionnelle) chez certains individus est plus facilement justifiable car elle supposerait une forme de fatalité[584]. La différence ne reposant pas uniquement sur le libre arbitre de l'individu, le droit se doit de faire un pas vers sa différence. À l'inverse, si la différence est choisie, cela impliquerait la volonté de se démarquer et éventuellement de défier l'unité garante d'ordre social[585]. En second lieu, l'occultation de la question des préférences individuelles permet de stabiliser le statut juridique des individus en pérennisant la catégorisation administrative. Le principe d'égalité et l'établissement de catégories juridiques balisées permettent de parvenir à une certaine rationalisation et simplification de l'appréhension du corps sociétal par le droit. L'identification de caractéristiques stables chez un individu permet de lui attribuer une existence juridique fiable avec tous les avantages que son identification implique[586]. Cela explique, semble-t-il, l'inclinaison du droit pour reconnaître la différence subie plutôt que celle issue d'une pure

[583] V. Cour. E.D.H., 25 septembre 1996, n° 20348/92, *Buckley c. Royaume-Uni*, §81 : *« l'article 8 (art. 8) ne va pas nécessairement jusqu'à permettre aux préférences individuelles en matière de résidence de l'emporter sur l'intérêt général.* » ; ce raisonnement est repris dans Cour. E.D.H., 18 janvier 2001, n° 27238/95, *Chapman c. Royaume-Uni*, § 113.

[584] Comme le fait remarquer le professeur G. KOUBI à propos des combattants de la Guerre d'Algérie, l'absence de choix est favorable à la reconnaissance d'un statut spécifique : « *Assimilés du fait du droit, les rapatriés d'Algérie (dits ''Pieds-noirs''), les combattants musulmans-français de l'Algérie (dits ''Harkis''), les immigrés de la deuxième génération (dits ''beurs'') etc. sont -ils pensés différents en face du droit ? La fonction d'une différenciation se reporte, notamment au-delà des règles de droit, par le jeu du ''regard'' des autres (malgré les dispositions de la loi du 13 juillet 1990), sur un élément ''subi'' et non choisi, qui implique le classement d'un individu dans une catégorie sociale* ».

[585] C'est ce type d'argumentaire qui, pendant longtemps, a été avancé pour justifier la pénalisation des vagabonds et le regard négatif porté sur leur condition : ils auraient fait le choix d'une forme de « débauche » c'est pourquoi ils ne méritent pas d'aide de la part de la communauté. C'est aussi ce qui justifie, d'une certaine manière, la différence de statut juridique entre un réfugié (politique ou de guerre) et un étranger n'ayant pas immigré sous le coup d'une absolue nécessité. Au demeurant, Il est ainsi extrêmement surprenant que les personnes intersexuées ne bénéficient pas du caractère absolument inné de leur différence pour la reconnaissance d'un sexe neutre à l'état civil (V. Cass, civ. 1ère, Civ., 4 mai 2017, n° 16-17189 et Cour d'Appel d'Orléans, 22 mars 2016, n° 15/03281, D. 2016. 1915, note Reigne ; point de vue Moron-Puech.)

[586] C'est par exemple tout l'intérêt de l'état civil que d'identifier les éléments stables déterminant la personnalité juridique d'un individu.

volonté individuelle. La distinction entre la différence recherchée et la différence subie a d'ailleurs conduit le professeur R. ROMI à distinguer le droit à la différence de celui à la divergence[587]. La question des préférences individuelles entraîne l'analyse sur le terrain du droit à la divergence plus que sur celui du droit à la différence.

271 – Cependant, sur le plan interne, la question des préférences individuelles est absente dans le droit positif et dans la jurisprudence c'est pourquoi l'on peut s'interroger sur la prise en compte du mode d'habitat en résidence mobile des primo habitants. En l'occurrence, ces derniers sont également exclus de la prise en compte des besoins liés à l'habitat mobile précisément parce que ce mode de vie n'est pas non plus adopté de manière traditionnelle. Or, si cet argument est recevable au plan européen qui reconnaît le statut de minorité, il l'est difficilement en droit interne.

b. Une exclusion discutable en droit interne

272 - L'exclusion des primo habitants de la qualification des gens du voyage. En droit interne, l'élément traditionnel pour la qualification des gens du voyage entraîne une restriction du champ d'application de la loi BESSON II. Comme le souligne le responsable du pôle juridique de la F.N.A.S.A.T.G.D.V. J. WEINHARD, cet élément *« implique que ce mode d'habitat n'est reconnu que s'il est constitutif d'une tradition familiale reproductive, excluant ipso facto les ''primo-habitants'' de la caravane : travailleurs pauvres, personnes vivant en terrain de camping, routards, etc.* »[588]. En droit interne, l'élément traditionnel s'explique par la dimension recognitive du régime et de la catégorie des gens du voyage en visant à reconnaître la place privilégiée de ce type d'habitat pour une catégorie de population longtemps brimée. Contrairement à la loi BESSON II et malgré certains éléments de qualification discriminants qui ont conduit à son abrogation, la loi du 3 janvier 1969 instituant les différents titres de circulation permettait d'identifier certains individus dont le mode d'habitat était mobile sans se référer à la question de la tradition de ce mode de vie. Ainsi, même des individus sans lien avec des

[587] Dans sa thèse, le professeur R. ROMI distingue la différence de la divergence en ces termes : « *La différence est ''le caractère qui distingue un être d'un autre être'' alors que la divergence est ''la situation de deux lignes qui vont en s'écartant''. De ces deux définitions, il découle que la différence est une non-identité perçue dans la fixité du référent et de la référence (la norme) ; la divergence reflète plutôt une disjonction de deux différences, ce qui sous-entend l'existence d'un mouvement ou d'une volonté* » ROMI R., *L'étendue du droit des individus à la divergence*, (thèse), Presses universitaires de Lille, 1981, p. 13.

communautés du voyage pouvaient prétendre à la délivrance d'un titre de circulation. Toutefois, encore selon J. WEINHARD : « *L'abrogation de la loi de 1969 n'a pas supprimé la catégorie gens du voyage, mais l'a simplement fait évoluer en la restreignant à un public ayant comme mode d'habitat traditionnel la résidence mobile terrestre* »[589]. Cela conduit, comme en droit européen, à exclure de la prise en compte des besoins liés à l'habitat mobile ceux des primo habitants. Cette exclusion a pour effet de nier la spécificité de groupes d'individus distincts des gens du voyage mais qui habitent des résidences mobiles, y compris de manière permanente. C'est le cas, par exemple, des travailleurs saisonniers qui habitent parfois dans des véhicules aménagés pour l'habitation[590], de personnes retraitées, mais également, de personnes en situation de précarité. La précarité n'est toutefois pas le seul facteur déterminant le choix de ce mode d'habitat : il arrive que des personnes fassent ce choix de la manière la plus délibérée qui soit. À défaut de chiffres, la réalité de ces pratiques peut se mesurer au regard de l'existence d'associations spécialisées dans la défense de ce type d'habitat. C'est le cas, par exemple, de l'association des Habitants de logements éphémères, légers ou mobiles (« H.A.L.E.M. »)[591], ou encore de Hameaux légers[592].

273 - Une asymétrie dans la reconnaissance de modes d'habitat interrogeant la satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat. L'exclusion des primo-habitants des résidences mobiles permet de mesurer l'importance accordée au critère traditionnel dans la loi BESSON II. Il n'est pas question, ici, de contredire l'inapplication de la loi BESSON II à ces individus mais simplement de relever une asymétrie dans la reconnaissance du droit d'habiter autrement. Les gens du voyage voient, en théorie, une attention particulière réservée à leurs besoins à travers une obligation d'aménagement spécifique de l'espace pour leur habitat. À l'inverse, le régime applicable à l'habitat en résidence mobile en dehors des références à la loi BESSON II est confus dans les dispositions du Code de l'urbanisme. Il peut tomber sous le coup de l'application des régimes applicables aux terrains de camping normalement à usage de loisir, des aires de camping-car (également à usage normal de loisir).

[589] *Ibid*.
[590] Le code rural et de la pêche maritime comprend une section relative à l'hébergement en résidence mobile ou démontable des travailleurs saisonniers (Articles R. 716-17 à R. 716-25).Ces dispositions ont vocation à fixer « *les conditions d'hygiène, de sécurité et de confort auxquelles doivent satisfaire les logements des travailleurs mentionnés à l'article L. 722-20, lorsque ces travailleurs, embauchés sous contrat à durée déterminée conformément au 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail, sont hébergés dans le cadre de leur relation de travail en résidences mobiles ou démontables* ». Ces dispositions ont vocation à s'appliquer aux hébergements proposés par les employeurs dans le cadre d'emplois saisonniers et non de traiter directement de l'habitat des personnes concernées.
[591] http://www.halemfrance.org/.
[592] https://hameaux-legers.org/.

Cependant, depuis 2007, la tendance est plutôt à une dissociation entre cet habitat de loisir et l'habitat permanent c'est pourquoi il est contestable de considérer que ce mode d'habitat tombe sous le coup de cette législation. L'habitat en résidence mobile pour les non-gens du voyage est par ailleurs envisagé à travers la notion de résidence démontable qui est à la base du régime des Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (« S.T.E.C.A.L. »)[593]. Là encore, la prise en compte apparaît largement limitée : il s'agit de secteurs créés à titre exceptionnels à la discrétion du pouvoir réglementaire local, et s'adresse à des individus en recherche de proximité avec la nature (notamment à travers la question de l'autonomie vis-à-vis des réseaux) ce qui n'est pas le cas de l'ensemble des primo habitants en caravane. La technique de reconnaissance diverge donc de l'attention portée au mode de vie des gens du voyage et, de ce point de vue. La prise en compte de la situation des gens du voyage par la loi BESSON II conduit alors à reléguer d'autres individus à sa marge qui ne bénéficient pas du différentialisme recognitif des gens du voyage.

274 - Les limites d'une reconnaissance d'un mode d'habitat spécifique à une catégorie de population. La présence de l'élément traditionnel conduit à réserver la reconnaissance du mode de vie en habitat mobile à une certaine catégorie d'individus uniquement à raison de leur appartenance à une communauté ethnique. Cela a pour effet paradoxal de reléguer à la marge des individus qui n'entrent ni dans le modèle d'habitat de droit commun, ni dans celui créé par la loi BESSON II. En d'autres termes, la technique différentialiste qui avait pour objet de reconnaître juridiquement des droits à une catégorie d'individus juridiquement à la marge laisse à son tour à la marge la situation de certaines personnes. Cela rejoint les remarques du professeur M.-J. REDOR qui considère que le critère traditionnel, selon une telle conception, conduit à exclure de manière injustifiée certaines catégories de populations qui sont au demeurant vulnérables[594]. Comme le relève l'auteur, la reconnaissance d'une minorité culturelle ne doit pas mener à une ethnicisation pour l'exercice de certains droits[595]. Il est alors possible de souscrire à son analyse lorsqu'elle considère que la référence à des considérations

[593] Mettre réf. Article L. 151-13 du code de l'urbanisme.

[594] « *Le droit français, à l'instar du droit de la Convention européenne, se rapproche alors d'une reconnaissance étriquée d'une minorité culturelle qui serait caractérisée par le seul critère de son mode de vie traditionnel, excluant du même coup d'une part les nouveaux pauvres et les new travellers, comme vient de l'envisager la Cour européenne des droits de l'homme et, d'autre part, les Roms sédentaires dons les pays de l'est, deux catégories dont les Gens du voyage veulent se démarquer* ». REDOR M.-J., « les droits politiques et culturels dans le droit positif » *in* REDOR M.-J. (dir), *Roms, Tsiganes et Gens du voyage*, Actes du colloque de Caen organisé par le Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit les 24 et 25 novembre 2011, p. 182.

[595] Cette remarque n'est pas formulée sur la question de l'occupation des sols et de l'habitat en résidence mobile mais à propos de l'exercice des droits politiques et culturels. (« les droits politiques et culturels dans le droit positif » *in* REDOR M.-J. (dir), *Roms, Tsiganes et Gens du voyage, Op. cit*., p. 181.)

ethniques se justifie lorsqu'il est question de reconnaître des droits culturels à une catégorie de population ; qu'en revanche, s'agissant, par exemple, de droits politiques tels que le droit de vote, il convient de revoir la dose de spécificité du régime quitte à ne pas préciser quels sont les destinataires de la norme[596]. Ce raisonnement est transposable s'agissant de l'occupation et de l'utilisation des sols en droit de l'urbanisme. On peut se demander si le critère de qualification de l'habitat des gens du voyage en référence à leur tradition a réellement un sens sous l'angle de la réglementation de l'utilisation et de l'occupation des sols et s'il est pertinent de prévoir des régimes différenciés en fonction de ce critère.

275 - Conclusion du chapitre. L'objectif de satisfaction sans discrimination des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, conduit à examiner la capacité de la loi BESSON II à répondre à cet objectif. Or, on constate différentes imperfections qui démontrent les limites du recours à ce régime spécifique. Ainsi, bien que l'objectif de satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat ne constitue qu'une obligation de moyens, il convient de prendre la mesure des défauts de la loi BESSON II pour y répondre. Non seulement la conception de l'obligation d'accueil ainsi que sa mise en œuvre ne permettent pas nécessairement d'appréhender l'ensemble des besoins et de mettre en œuvre des moyens efficaces, mais on peut également douter du respect du principe de non-discrimination par la définition donnée aux gens du voyage. Les angles morts dans l'appréhension des besoins liés à l'habitat mobile et induits par la loi BESSON II conduisent à douter du fait que les renvois à ces dispositifs suffisent pour considérer que l'objectif de satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat. Au regard de ces remarques, on peut considérer que l'objectif de satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat tel qu'il est conçu en ouverture du code révèle certaines potentialités pour remettre en perspective la technique instaurée par les lois BESSON pour la prise en compte de l'habitat mobile en droit de l'urbanisme.

276 - Or, si la portée de cet objectif est actuellement limitée malgré les potentialités qu'il offre pour interroger l'efficacité de la loi BESSON II, il n'en demeure pas moins que d'autres fondements ont souligné les implications concrètes d'un défaut de prise en compte de l'habitat mobile dans l'application du droit de l'urbanisme. En d'autres termes, il existe d'autres fondements extrinsèques au droit de l'urbanisme qui peuvent avoir une influence sur son

[596] « *Il nous semble que l'une des clefs d'une effectivité de leurs droits politiques et culturels réside dans la reconnaissance d'un droit à l'itinérance sans distinction de destinataires* […] ». REDOR M.-J « les droits politiques et culturels dans le droit positif » *in* REDOR M.-J. (dir), *Roms, Tsiganes et Gens du voyage, Op. cit.*, p. 145.

application pour l'obliger à considérer le mode de vie en habitat mobile. En effet, il arrive que la mobilisation des droits et libertés fondamentaux pour protéger ce mode de vie mette directement à l'épreuve l'application des règles d'urbanisme. Cela appuie alors la nécessité de penser ce mode de vie au sein des dispositifs d'urbanisme, y compris en dehors des instruments mis en place dans la loi BESSON II, pour parvenir à une réelle appropriation de cette problématique au sein de cette discipline juridique.

Chapitre II. La mise à l'épreuve du droit de l'urbanisme par les droits et libertés fondamentaux

277 - Certains droits et libertés fondamentaux sont à l'origine de la reconnaissance du mode d'habitat des gens du voyage.

278 - De manière générale, ils constituent de réels leviers pour souligner les besoins spécifiques liés à ce mode d'habitat du point de vue de l'occupation et de l'utilisation des sols (Section I).

279 - Plus précisément, la mobilisation du droit au respect de la vie privée et familiale dans l'affaire *Winterstein*[597] a démontré qu'il est possible de remettre en cause l'application des règles d'urbanisme dans l'hypothèse où des possibilités de stationnement ou d'installation de résidences mobiles des gens du voyage ne seraient pas suffisantes. En affirmant la nécessité du respect concret de ce mode de vie sans se borner à constater l'existence de dispositifs prévus par la loi BESSON II, cette affaire confronte directement la réglementation d'urbanisme et les droits et libertés fondamentaux notamment garantis par le Convention E.D.H. Elle attire l'attention sur la problématique de la place à accorder à ce mode d'habitat en dehors de l'application d'un droit spécifique. Cette affaire pose donc, en creux, la question plus générale de la réception des droits et libertés fondamentaux dans l'application de la réglementation d'urbanisme, et même dans sa conception (Section II).

[597] Cour E.D.H., 17 octobre 2013, n° 27013/07, *Winterstein c. France* ; *A.J.D.A.* 2014, p. 147, chronique Burgorgue-Larsen ; *A.J.D.I.* 2014, p. 500, étude Zitouni ; *A.J.C.T.* 2014, p. 165, observations Péchillon.

Section I. Les fondements mobilisés pour la prise en compte des besoins liés à l'habitat des gens du voyage dans les règles d'urbanisme

280 - La liberté d'aller et de venir a constitué le premier fondement pour l'obligation de créer des conditions minimales de stationnement et d'installation des résidences mobiles des gens du voyage. Elle est en effet à la base de la prohibition de toute interdiction générale et absolue du stationnement ou d'installation de résidences mobiles (§1). En reprenant l'évolution du droit applicable à l'habitat des gens du voyage, on constate que la reconnaissance de cet habitat dans les lois BESSON est initialement issue des politiques de logement et, plus particulièrement, au droit au logement (§2). Ce dernier apparaît toutefois comme un fondement de moins en moins opérant pour protéger ce mode d'habitat. À l'inverse, le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile ressort de manière croissante comme un instrument efficace pour sa prise en compte (§3).

§1. La liberté d'aller et venir, premier fondement pour la prise en compte du mode de vie des gens du voyage dans les règles d'occupation des sols

281 - La liberté d'aller et venir constitutionnellement garantie[598] a constitué le premier fondement pour la reconnaissance d'un droit spécifique aux gens du voyage tendant à protéger leur mode d'habitat. Elle a en effet été invoquée avec succès devant le juge administratif et est régulièrement examinée par le Conseil constitutionnel (A). Elle a eu pour effet de créer un cadre minimal pour intégrer cette problématique, notamment dans les règles d'utilisation des sols (B).

A. La liberté d'aller et venir liée à la liberté de stationner

282 – L'apparition de règles spécifiques pour le stationnement dans le cadre de la pratique du camping-caravanage. L'appréhension des conditions de stationnement ou d'installation des résidences mobiles des gens du voyage est liée à l'appréhension nouvelle de l'itinérance

[598] La liberté d'aller et venir est protégée au titre de la liberté individuelle proclamée aux articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et de citoyen. V. Cons. Const., 12 juillet 1979, n°79-107 D.C., *Ponts à péages*, Recueil p. 31, R.J.C. I – 73.

qui s'est développée après la Seconde Guerre mondiale et, en particulier, à partir des années 1960. Ce changement de paradigme est lié à une évolution du droit commun et de son contenu, qui découle elle-même de l'apparition d'un nouveau phénomène de société qu'est la pratique du camping[599]. On assiste en effet à l'adoption de différents textes visant à réglementer ces pratiques en posant des contraintes au stationnement et à l'installation de caravanes et autres résidences de loisir, à l'instar du décret du 7 février 1959, confirmée par le décret du 29 mars 1984.[600], du décret n°62-461 du 13 avril 1962 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 91 du code de l'urbanisme et de l'habitation et relatif à divers modes d'utilisation du sol qui a initialement créé un régime d'autorisation pour les installations supérieures à trois mois, ainsi que du décret n°72-37 du 11 janvier 1972, relatif au stationnement des caravanes. L'ensemble de ces règles contraignant le stationnement de véhicules particuliers a appelé certaines interrogations quant à la qualification du comportement en cause.

283 – L'affirmation progressive d'une liberté de stationner. Ce phénomène de société a eu pour effet de révéler l'existence d'une liberté de stationner qui s'avérera, par ricochet, bénéfique pour les gens du voyage. La nature de ce comportement n'a cependant pas été de soi et elle a suscité des analyses différentes. Plus précisément, il s'est agi de savoir si l'action de stationner constitue d'un comportement toléré par l'administration ou une véritable liberté. En effet, certains auteurs ont pu considérer que le stationnement ne relève que d'un comportement toléré étant donné que rien ne consacre un droit de stationner[601]. Cette thèse n'est cependant pas

[599] D'ailleurs, cette nouvelle appréhension de l'itinérance en général coïncide avec l'abrogation par la loi du 3 janvier 1969 de la loi du 16 juillet 1912, ouvertement hostile à l'égard du nomadisme.

[600] Pour l'enseignant-chercheur I. MULLER-QUOY, cela revient, en creux, à reconnaître une véritable liberté de camping caravanage. MULLER-QUOY I., « Accueil et stationnement des gens du voyage », *Lexis Nexis, fascicule jurisclasseur* n°526, mis à jour le 8 février 2021.

[601] V. MOREAU J., Répertoire des Collectivités locales, Dalloz, *Police du stationnement*, 2355-8 et s., qui se réfère à J.-M. AUBY (AUBY J.-M., « La réglementation administrative du stationnement des véhicules automobiles sur les voies publiques », *D.*, 1962, chronique 83). Parmi les arguments en faveur de cette thèse, on retrouve aussi le fait qu'il n'est pas nécessaire qu'il soit reconnu comme une liberté publique ou fondamentale pour qu'une interdiction générale et absolue de stationner soit regardée comme disproportionnée. Il estime enfin que le stationnement n'est pas une fin en soi et que ce comportement ne correspond pas à l'utilisation du domaine public routier. Cette thèse est soutenue, comme le souligne le professer E. AUBIN, par la décision du Conseil d'État du 3 juin 1932, *Dulaurens-Prétetcille*, Lebon p. 540 (était en cause le refus du maire de délivrer une autorisation de stationner à une « roulotte-automobile » à destination d'habitation sur la voie publique et des terrains communaux). Dans cette affaire, le commissaire du gouvernement dont les conclusions ont été suivies estimait que *« la voie publique n'est pas faite pour qu'on s'y installe et qu'on y vive »* (AUBIN E., « La liberté d'aller et venir des nomades : l'idéologie sécuritaire », *Études Tsiganes*, n°7, 1993, p. 37). Il est donc, ici aussi question de faire référence à l'utilisation du domaine public routier, à sa finalité qui semble en décalage avec les conditions dans lesquelles stationnent les intéressés (le Conseil estime que ce type d'usage « *diffère complètement des stationnements autorisés* »).

majoritaire[602] et les arguments en faveur de l'existence d'une liberté de stationner semblent prépondérants. En premier lieu, il est possible de considérer que l'action de stationner est attachée à la liberté d'aller et venir. Le stationnement est en effet indispensable à la circulation. Dans cette perspective, le stationnement apparaît comme un corollaire à l'utilisation de la voie publique qui est bien, en partie, ce « *garage à ciel ouvert* » que redoutait le professeur J. MOREAU[603]. En second lieu, comme le souligne le professeur E. AUBIN, l'absence de formulation explicite d'une liberté de stationner ne fait aucunement obstacle au fait de considérer qu'elle existe de manière implicite[604]. Cette conception du stationnement a été confirmée par le Conseil d'État. Adoptant une approche déductive, ce dernier l'a érigée au rang des libertés dans un arrêt *Chabrot* du 26 février 1969[605], estimant que, pour les faits de l'espèce (réglementation du stationnement sur un parc pour les véhicules de personnes assistant à un mariage), le maire n'avait pas « *porté une atteinte à la liberté de stationnement des autres automobiles* »[606]. S'agissant du stationnement de l'habitat des gens du voyage, la circulaire interministérielle n° 86-131 du 18 mars 1986 relative aux conditions de stationnement des nomades rattache la nécessité de créer des conditions favorables au stationnement et au séjour des gens du voyage en faisant référence à un « *droit au stationnement* » procédant de l'exercice de la liberté d'aller et venir[607].

284 - La liberté d'aller et venir a joué un rôle déterminant dans la reconnaissance et la protection du mode d'habitat (et de vie) des gens du voyage. Elle constitue un fondement essentiel pour obliger les autorités internes à prendre des mesures permettant aux intéressés de conserver ce mode de vie. Ce fondement a mené le Conseil d'État à fixer de manière prétorienne le cadre minimal d'une obligation d'accueil.

---

[602] Pour I. MULLER-QUOY comme pour E. AUBIN, « *La majorité de la doctrine tend aujourd'hui à qualifier le stationnement comme une liberté fondamentale* » MULLER-QUOY I., « Accueil et stationnement des gens du voyage », *Lexis Nexis, fascicule jurisclasseur* n°526.

[603] J. MOREAU, Répertoire des Collectivités locales, Dalloz, *Police du stationnement*, 2355-8 et suivantes (précité).

[604] Il s'agirait ainsi d'une liberté implicite. V. LEGENDRE B., « stationner aujourd'hui : nature juridique et réglementaire du stationnement », *Études Tsiganes*, 1986, n°1, p. 14 ; DUFAU J., Le domaine public, tome 2, édition du Moniteur, 3ème édition, 1990 (spécialement P. 423 n°53).

[605] Lebon p. 120 ; A.J.D.A. 1969, p. 318.

[606] La Cour de cassation avait aussi fait référence au principe de liberté de stationnement découlant de la liberté de circulation. V. Cass. crim., 21 février 1957, bulletin criminel n°183, p. 311 et n°187, p. 318 ; 16 octobre 1957, bulletin criminel n°641, p. 11 ; 27 mai 1972, bulletin criminel, p.446.

[607] « *La liberté d'aller et venir a pour corollaire le droit au stationnement sur le territoire de chaque commune* ».

B. Un cadre minimal pour la prise en compte de l'habitat des gens du voyage

285 - Un cadre initié par la jurisprudence *ministre de l'Intérieur c. Dame Vincini*. La liberté d'aller et venir est à l'origine de la formulation initialement prétorienne de l'obligation d'accueil par les communes. En effet, le contentieux de la légalité des arrêtés interdisant le stationnement de résidences mobiles des gens du voyage est à l'origine d'une obligation d'accueil des gens du voyage qui s'adresse à l'ensemble des communes. En 1965, dans un arrêt *Ministre de l'intérieur c. Dame Vincini*[608], le Conseil d'État affirme que : « *le préfet porte une atteinte illégale à la liberté individuelle en interdisant de façon permanente et absolue le stationnement et le séjour des nomades sur tout ou partie du territoire d'un département* »[609]. Il rattache ainsi la prise en compte du mode de vie des gens du voyage à la liberté individuelle constitutionnellement garantie[610].

286 - Un cadre affirmé par la jurisprudence *Ville de Lille c. Ackerman*. L'impossibilité d'interdire de manière générale et absolue le stationnement des gens du voyage a par la suite été réaffirmée et précisée dans la jurisprudence *Ville de Lille c. Ackermann* de 1983[611]. Cette fois, le Conseil d'État ne fait pas expressément référence à la liberté individuelle ; il précise cependant les conditions minimales dans lesquelles il considère que la possibilité de stationner et de séjourner a été suffisamment ménagée. Cela participe à la création d'un véritable régime d'accueil de ces populations permettant de garantir le respect de l'ordre public, notamment dans sa dimension sanitaire[612]. Cette obligation a inspiré différentes circulaires[613] dans lesquelles le

---

608 C.E., 30 janvier 1965, *Ministre de l'intérieur c. Dame Vincini*, Lebon p. 41.

609 Il estime ensuite que « *par suite et en l'absence de circonstances exceptionnelles le Préfet des Alpes Maritimes ne pouvait pas légalement interdire totalement le stationnement et le séjour des nomades sur le territoire de 79 communes du département* ». V. également T.A. Rouen, 31 décembre 1986, *COREP de l'Eure c. Commune de Lieurey* (même sens).

610 La liberté individuelle a pour fondement articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. V. Cons. const. 13 août 1993 n° 93-325 D.C., *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*. Elle est également proclamée dans le protocole n°14 de la Convention E.D.H. du 16 septembre 1963 dont l'article 2 stipule que « *Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence*. »

611 C.E., 2 décembre 1983, n° 13205, *Ville* de *Lille* c. *Ackermann*, D. 1985. 388. note Romi. Pour le juge, les actes des autorités de police administrative « *ne sauraient légalement ni comporter une interdiction totale de stationnement et de séjour ni aboutir en fait à une impossibilité pour les nomades de stationner pendant le temps minimum qui leur est nécessaire* ».

612 Dans cet arrêt, le Conseil a en effet souligné le fait que les emplacements mis à disposition par le Ville de Lille étaient insuffisants notamment parce qu'ils ne comportaient aucun aménagement de nature à assurer la salubrité des conditions de stationnement.

613 Circulaire du 1er octobre 1985 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe ; Circulaire interministérielle nº 86-131 du 18 mars 1986 relative aux conditions de stationnement des nomades ; Circulaire du Ministère de l'intérieur nº 86-370 du 16 décembre 1986 relative au stationnement des caravanes des gens du voyage [non publiée] ; Circulaire du

gouvernement tire des conséquences pratiques de cet arrêt en en précisant les implications pratiques. La circulaire du ministère de l'intérieur n°86-370 relative au stationnement des caravanes précise par exemple que : « *chaque maire doit, quelle que soit la taille de sa commune, et sa fréquentation par les nomades, désigner un terrain de passage qui convienne au séjour temporaire des gens du voyage* »[614]. Ces exigences minimales en matière d'accueil sont toujours en vigueur aujourd'hui et complètent le régime prévu par la loi BESSON II. Ainsi, en dehors des communes ayant organisé l'accueil des gens du voyage dans ce cadre, le dispositif pensé par le juge suprême continue de constituer un socle pour l'obligation communale en matière d'accueil des gens du voyage[615].

287 - La parenté entre la jurisprudence *Ville de Lille c. Ackerman* et les lois BESSON. La jurisprudence du Conseil d'État a constitué une base pour les régimes des lois BESSON I et II. L'exposé des motifs de la loi BESSON II vise « *des exigences constitutionnelles que constitue la liberté d'aller et venir* »[616]. Il n'existe ainsi aucun fondement juridique permettant de justifier une interdiction générale et absolue de stationner des résidences mobiles[617]. D'ailleurs, même à une époque où la défiance à l'égard des populations nomades était officiellement assumée[618], les pouvoirs publics ne sont pas parvenus à motiver une interdiction pure et simple d'habiter de manière permanente en résidence mobile afin de les contraindre à la sédentarisation. Cette absence d'interdiction frontale, même dans une période de l'histoire ouvertement hostile à l'égard des gens du voyage, montre la difficulté à justifier une interdiction pure et simple de ce mode de vie par un régime républicain[619]. La reconnaissance de l'habitat des gens du voyage

ministère de l'intérieur nº 91-2210 du 16 octobre 1991 relative aux conditions de stationnement des gens du voyage [non publiée].

[614] Sont ensuite apportées des précisions quant aux caractéristiques de ce terrain, à sa signalétique, etc.

[615] Ainsi, comme l'explique I. MULLER-QUOY : « *l'arrêt du Conseil d'État de 1983, Ville de Lille, exprime toujours l'état du droit : toutes les communes quelle que soit leur taille ont un devoir d'accueil pour une durée minimale de 48 heures et un maximum de 15 jours* ». MULLER-QUOY I., « Accueil et stationnement des gens du voyage », Lexis Nexis, fascicule jurisclasseur n°526, mis à jour le 8 février 2021.

[616] DELEVOYE J.-P., rapport sénatorial fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale *sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et la proposition de loi de N. About visant à renforcer les moyens d'expulsion du préfet et du maire, en cas d'occupation illégale de locaux industriels, commerciaux ou professionnels par les gens du voyage*, p. 34.

[617] C'est ce qui ressort de l'arrêt du Conseil d'État, 2 décembre 1983, n°13205, *Ville de Lille c. Ackerman*, Lebon p. 943 ; *D.*, 1985, p. 388, note Romi.

[618] V. le régime de la loi du 16 juillet 1912 relative à l'exercice des professions ambulantes qui a créé les carnets anthropométriques.

[619] Ce n'était en effet pas le cas sous le régime de Vichy, comme cela a été évoqué en première partie.

puise donc son origine dans la liberté d'aller et venir, soit le « *droit légitime des gens du voyage de circuler et de stationner dans des conditions régulières sur le territoire* »[620].

288 - Un fondement toujours actuel. Aujourd'hui, la liberté d'aller et venir est toujours invoquée lorsque sont contestées des dispositions relatives au mode de vie des gens du voyage. En effet, le respect de la liberté d'aller et venir par la loi BESSON II a été examiné une première fois dans la décision du Conseil constitutionnel du 9 juillet 2010 *M. Orient et autres*, dans laquelle il avait estimé que : « *le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés* »[621]. Elle a également été examinée dans les deux autres questions prioritaires de constitutionnalité du 5 octobre 2012 *Jean-Claude P.*, et du 27 septembre 2019 *Union de défense active des forains et autres*[622]. On peut également considérer que le respect de la liberté d'aller et venir des gens du voyage fonde indirectement, à travers l'obligation d'accueil, le caractère d'utilité publique des lieux d'accueil dans le contentieux de la contestation des déclarations d'utilité publique pour la création de lieux d'accueil[623].

289 - La liberté individuelle et, plus précisément, la liberté d'aller et venir a indéniablement constitué un déclencheur pour la prise en compte du mode de vie des gens du voyage en appuyant la nécessité de d'organiser leurs conditions d'accueil. Pourtant, la première loi BESSON qui a précisé ces dernières pour les communes de plus de 5 000 habitants ne portait pas expressément sur la question de la liberté d'aller et venir de cette catégorie de population mais sur la mise en œuvre du droit au logement. Il convient alors d'examiner dans quelle mesure ce droit s'adresse à ce mode d'habitat.

---

[620] DELEVOYE J.-P., rapport sénatorial fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale *sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et la proposition de loi de N. About visant à renforcer les moyens d'expulsion du préfet et du maire, en cas d'occupation illégale de locaux industriels, commerciaux ou professionnels par les gens du voyage*, p. 27.

[621] Cons. const., 2010-13 Q.P.C. du 9 juillet 2010, *M. Orient O. et autres***,** *A.J.D.A.* 2010, p. 1398 et 2324, note Aubin ; *D.*, 2010, p. 2056, entretien Slama et 2011, p. 109, observations Leborgne ; *Constitutions* 2010, p. 601, observations Le Bot, considérant n°9.

[622] Cons. const., 2010-279 Q.P.C. du 5 octobre 2012, *M. Jean-Claude P.* **;** Cons. const., 2019-805 Q.P.C. du 27 septembre 2019, *Union de défense active des forains et autres ; A.J.D.A.* 2019, p.1905 *; D.* 2019 p. 1840 *; A.J.C.T.* 2020 p.47, observations Collin *; Constitutions* 2019, p.445.

[623] C.E., 1 mars 1985, n°40 900, *Carrier*. Il confirme l'arrêt du 11 juillet 1984, n° 47 909, *M. et Mme Martin*, dans lequel le Conseil d'État précisait que l'aménagement d'une aire de stationnement réservée aux gens du voyage pour a pour finalité de *« leur permettre de séjourner à Meaux dans des conditions d'hygiène et de sécurité décentes et limiter les heurts avec les habitants présente un caractère d'utilité publique* ».

§2. Le droit au logement, second levier pour la reconnaissance de l'habitat des gens du voyage

290 - Le contexte législatif dans lequel a été adoptée l'obligation d'accueil pour les communes de plus de 5 000 habitants démontre un lien entre la reconnaissance de l'habitat des gens du voyage et le droit au logement (A). Cependant, la définition restrictive de ce droit mène aujourd'hui à limiter sa capacité à protéger la diversité des modes d'habitat (B).

A. Le lien entre l'habitat des gens du voyage et le droit au logement

291 - Un lien interprétable au regard de la définition initiale du droit au logement. Le lien entre l'habitat des gens du voyage et le droit au logement coïncide avec l'intérêt du législateur pour les conditions de stationnement et d'habitat de ces derniers dans le cadre de la première loi BESSON. En effet, la reconnaissance de l'obligation d'accueil par le législateur se fait à l'occasion de l'adoption d'une loi portant sur la mise en œuvre du droit au logement. Cela s'explique par le fait que le droit au logement était initialement conçu dans la loi QUILLOT du 22 juin 1982 comme « *la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales* »[624]. Selon cette définition, le droit au logement ne s'entend donc notamment comme la protection du droit des personnes de choisir leurs conditions d'habitation, y compris leur mode d'habitat. Cela se retrouve également à l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation déterminant les finalités des politiques d'aide au logement en ces termes : « *Elle doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation* ».

292 - Un lien possible entre la diversité des modes d'habitat et l'objectif de mixité sociale attachée au droit au logement. Le lien entre la reconnaissance de la diversité des modes d'habitat et le droit au logement semble en outre être corroboré par la définition de l'objectif de

[624] Une grande partie de ses dispositions dont celle-ci a cependant été abrogée par l'article 55 de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986 *tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière*.

mixité sociale qui est lui-même lié au droit au logement en ce qu'il vise la production de logements et donc, sa mise en application. Cet objectif est présent à l'article L. 101-2 3° du code de l'urbanisme qui prévoit la préservation de « *La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat* ». La mixité sociale promeut la production de logements sociaux dans certains quartiers où résident des populations aisées afin de lutter contre la ségrégation urbaine[625]. Il est alors possible de considérer que la prise en compte de la diversité des modes d'habitat favorise la mixité sociale en allant dans le sens de l'intégration, dans le tissu urbain, de modes d'habitat de personnes qui font rarement partie des catégories sociales les plus aisées. Cela étaye la position du professeur H. CHARLES[626] pour qui l'attention portée à la diversité des modes d'habitat dans le cadre de la recherche de mixité sociale découle du droit au logement. Différentes références à la satisfaction des besoins de l'ensemble des modes d'habitat en font un synonyme de l'objectif de mixité sociale. Par exemple, la diversité des modes d'habitat est étroitement associée et même intégrée à la mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale dans le *Guide sur les dispositions opposables du P.L.U.* édité par le Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales[627]. Cette intrication entre diversité des modes d'habitat, mixité sociale et droit au logement s'observe également dans la jurisprudence. Dans une affaire portée devant la Cour administrative d'appel de Nantes, la Commune de Changé arguait qu'elle avait mis en place des dispositifs « *programmation diversifiée de logements pour répondre aux besoins de tous* » et que, dans ce cadre, elle avait procédé à la régularisation de certains terrains familiaux de gens du voyage[628]. Dans son argumentation la commune associe alors expressément la question de la mixité sociale à celle de la diversité des modes d'habitat. Ces considérations de la part de la commune démontrent qu'il est cohérent d'intégrer la diversité des modes d'habitat dans la conception de la mixité

[625] BROUANT J.-P., « La loi SRU et l'habitat » *A.J.D.A.* 2001, p. 56 ; P. Soler-Couteaux identifie la diversité dans l'habitat à la mixité sociale : « *L'objectif de mixité sociale passe par la diversité de l'habitat au sein d'un même espace* » SOLER-COUTEAUX P., « Le droit de l'urbanisme après la loi SRU : ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre », *R.D.I.*, 2001, p. 285.

[626] CHARLES H., *Les principes du droit de l'urbanisme*, Dalloz, 1993.

[627] « *Répondre aux besoins actuels et futurs des habitants dans un objectif de mixité sociale est un des enjeux majeurs auxquels doit répondre le PLU (art. L.101-2). Il s'agit de prévoir des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins en matière de logement et d'hébergement pour l'ensemble de la population, permettant au PLU de favoriser un parcours résidentiel adapté (à la démographie, à la structure des ménages, à la décohabitation, aux familles monoparentales...) en garantissant l'accès à tous les types de logements (locatif, social, libre, accession sociale ou libre, aire d'accueil des gens du voyage, résidence démontable destinée à l'habitat permanent de leurs utilisateurs).Plus précisément, les principes en faveur de la mixité sociale se traduisent par la volonté de faire cohabiter, dans une zone géographique donnée, des personnes issues de catégories sociales différentes. Il s'agit aussi d'éviter la surreprésentation d'un seul type d'offre résidentielle sur un territoire (logements sociaux notamment ou l'inverse) aux différentes échelles (quartier, commune, bassin de vie...)* », Guide publié en mars 2020, p. 112.

[628] n° 19NT00775 du 2 avril 2020.

sociale et du droit au logement qui lui est liée. Ce sens large donné à la politique locale afférente au logement et à l'habitat pourrait tend à prendre en compte les formes juridiquement atypiques d'habitat dans la réglementation urbanistique.

293 - On peut toutefois se demander si les deux expressions ne sont pas davantage complémentaires que synonymes. En effet, la notion de mixité sociale se réfère généralement aux problématiques des politiques de logement. Elle est donc liée à la question de la diversité des modes d'habitat mais elle ne l'évoque pas nécessairement. En outre, se pose une fois de plus la question de la définition d'un « mode d'habitat » : habiter dans un pavillon dont on est propriétaire relève-t-il du même mode d'habitat que le fait d'habiter dans un logement social ? Au contraire, doit-on considérer que la différence entre des modes d'habitat relève davantage des caractéristiques de la structure d'habitation ? Ces questions démontrent les confusions qui peuvent découler si l'on fait le choix de considérer que droit au logement, mixité sociale dans l'habitat et diversité dans l'habitat sont parfaitement synonymes. À terme, cela peut mener à éluder la question de la diversité dans l'habitat en référence à la structure au profit de l'attention portée aux conditions d'habitation ou au type de logement construit.

B. Une définition restrictive du droit au logement inapte à garantir la diversité des modes d'habitat

294 - Un droit au logement principalement tournée vers la production de logements ou la lutte contre l'habitat indigne. Bien qu'il ait fourni un cadre à la proclamation initiale de l'obligation d'accueil dans la loi BESSON I, la mise en œuvre du droit au logement ne permet pas d'épouser exactement les contours de la diversité des modes d'habitat. En effet, le droit au logement est aujourd'hui moins orienté vers la question de la liberté de choix dans ses conditions d'habitation que vers l'enjeu de la production et de la fourniture de logements dignes et décents envers les individus défavorisés. Ces deux finalités ne sont pas contradictoires mais elles sont différentes. La seconde dimension s'exprime dès la loi BESSON I relative à la mise en œuvre du droit au logement. Ses principales mesures portaient sur des aides de la part notamment, des collectivités territoriales en faveur des personnes précaires, sur la planification de l'action pour le logement à l'échelle départementale par la création du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ou P.D.A.L.H.P.D., ou encore sur l'institution d'un fonds de solidarité, toujours pour aider les personnes les plus

vulnérables. Par la suite, la création du dispositif du droit au logement opposable ou « D.A.L.O. » confirme la conception de ce droit comme celui de se voir offrir un logement répondant à certains critères précis de dignité et de décence. Composé d'une phase amiable et, le cas échéant, d'une phase contentieuse[629], le droit au logement opposable vise précisément la fourniture d'un logement aux personnes éligibles à l'obtention d'un logement social. Les gens du voyage bénéficient en partie de cette conception du droit au logement. Par exemple, le P.D.A.L.H.P.D peut prévoir des mesures en faveur de leur mode d'habitat[630].

295 – La portée limitée du droit au logement pour l'habitat des gens du voyage. Le bénéfice du droit au logement pour les gens du voyage est cependant limité. Le droit au logement se heurte principalement aux caractéristiques de la structure accueillant l'habitat des gens du voyage. Ce type d'habitat est par exemple exclu du champ d'éligibilité à l'aide pour l'accession à la propriété prévu à l'article D. 317-2 du Code de la construction et de l'habitation[631]. Cela explique la mise en place de dispositifs palliatifs par les Caisses d'allocation familiales de prêts spécifiques sans intérêts pour faciliter l'accession à la propriété de caravanes pour les gens du voyage[632]. En outre, les gens du voyage ne peuvent bénéficier à l'aide personnalisée au logement car les résidences mobiles ne répondent pas aux critères de décence contenus dans le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains[633]. De plus, comme le souligne J. CHARLEMAGNE, pour que le droit au logement puisse bénéficier aux gens du voyage, il pourrait être pertinent de l'associer à la proclamation de la liberté de stationner. Or, malgré l'apport de la jurisprudence du Conseil

[629] V. les articles L. 300-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

[630] L'article 149 de la loi du 27 janvier 2017 égalité et citoyenneté a en effet précisé (1° b)) que : *« 2° Des terrains familiaux locatifs aménagés et implantés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme et destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles, le cas échéant dans le cadre des mesures définies par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, ainsi que le nombre et la capacité des terrains* ».

[631] La circulaire du 6 novembre 1995, annexe II, al. 2 rejetait ainsi expressément « *le financement d'immeubles ne comportant pas de fondations tels que les habitations mobiles, les caravanes, les péniches* ».

[632] Ces prêts sont remboursés par retenue sur les allocations versées. IL est également possible de voir dans ce dispositif un palliatif du un manque d'accessibilité aux prêts bancaires, les établissements de crédit étant particulièrement frileux lorsqu'il s'agit de répondre à la demande de cette catégorie de population.

[633] Selon l'article L. 822-9 al. 1er du code de la construction et de l'habitation « *Pour ouvrir droit à une aide personnelle au logement, le logement doit répondre à des exigences de décence définies en application des deux premiers alinéas de l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986* ». L'article R. 822-24 précise que le logement doit répondre aux critères définis dans le décret dit « décence » du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent. Ces critères sont notamment relatifs à la surface du logement (9m2 habitables, 2.20 de hauteur sous plafond), de sécurité, d'équipement (chauffage, dispositif d'évacuation des eaux usées, installation sanitaire, etc.). S'agissant des caravanes, il arrive que certains de ces éléments fassent défaut.

d'État *Ville de Lille c. Ackermann* précitée, il n'existe toujours pas de reconnaissance formelle d'un droit de stationner qui serait lié, à la fois à la problématique du droit au logement et à celle de la liberté d'aller et venir[634]. Le docteur S. DUROUSSEAU évoque une problématique similaire en soulignant que l'ineffectivité du droit au logement pour les gens du voyage s'observe aussi au regard du désintérêt pour le droit de mener une vie familiale normale dans la loi Besson II[635]. Le décalage entre l'ensemble des dispositifs mis à profit de la production de logements « en dur » et la prise en compte de formes d'habitat diverses rejoint le constat du professeur E. AUBIN pour qui l'article 28 de la loi BESSON I était « *raccroché artificiellement à une loi tendant à mettre en œuvre un droit au logement inapplicable aux gens du voyage*. »[636]. D'un point de vue opérationnel, le droit au logement semble en effet délaisser la question de l'habitat des gens du voyage au profit d'aides à la production et à l'accession à des logement plus traditionnels[637]. C'est également le constat de l'enseignant-chercheur J. CHARLEMAGNE, « *ce droit est réorienté vers les exclus du logement décent* »[638] plus que vers la liberté de choix dans les conditions d'habitation.

296 - Un droit inopérant devant le Cour E.D.H. Pour des raisons différentes, le droit au logement montre ses limites pour la prise en considération de l'habitat des gens du voyage au plan européen. En effet, la Cour E.D.H. refuse d'affirmer un droit au logement sur le fondement

---

634 Comme s'interroge l'auteur : « que signifie cette liberté d'aller et venir, si elle n'est pas assortie de son corollaire, la liberté de s'arrêter ? ». CHARLEMAGNE J., « Le droit au logement des gens du voyage : Un droit en trompe l'œil ? », *Études Tsiganes*, n °15, 2001, p. 57.

635 DUROUSSEAU S., « Logement décent et mixité sociale : le cas d'une population spécifique, les gens du voyage », *A.J.D.I.*, 2003, p. 171 ; « Droit au logement et à l'habitat : vers une inclusion des gens du voyage ? », *in* DOBRENKO B. (dir), *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, p. 73 ; MARGUENAUD J.-P., MOULY J., « La quête d'effectivité européenne du droit au logement », *R.D.S.S.*, 2015, p. 207 ; NIVARD C. « Le droit au logement combiné avec le principe de non-discrimination », *R.D.S.S.*, 2015 p. 241.

636 AUBIN E., « Commentaire de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à accueil et à l'habitat des gens des voyages », *A.J.D.A.*, 2000, p. 822.

637 V. en ce sens J. Charlemagne qui déplore le fait que le droit au logement ne corresponde pas à un droit à l'habitat pour les gens du voyage. CHARLEMAGNE J., « La dignité de la personne humaine et le droit au logement des Tsiganes et gens du voyage », *in* DOBRENKO B. (dir), *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, p. 73 ; pour S. DUROUSSEAU, la notion d'habitat doit cristalliser la prise en compte de la diversité des modes d'habitat dans le droit (commun) de l'urbanisme, en lien avec la notion de mixité sociale : « *l'exclusion des gens du voyage des dispositifs de droit commun en matière de logement, d'urbanisme et d'habitat doit donner lieu à des propositions en vue de l'inclusion des gens du voyage dans le droit commun* » Elle estime alors que « *une réflexion consacrée à la notion d'habitat est incontournable en ce qu'elle met l'accent sur la nécessité de diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier, tant les types de logement que les équipements de service et de proximité. Elle invite à créer des conditions favorables à une expression des diversités sociales et culturelles et introduit une nouvelle ambition, celle de la mixité sociale* ». DUROUSSEAU S., « Droit au logement et à l'habitat : vers une inclusion des gens du voyage ? », *in* DOBRENKO B. (dir), *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, p. 73.

638 CHARLEMAGNE J., « Le droit au logement des gens du voyage : Un droit en trompe l'œil ? », *Études Tsiganes*, n °15, 2001, p. 57.

de l'article 8 de la Convention[639]. Ce refus peut se comprendre comme une volonté de limiter la portée de la convention et de ses implications pour les États membres. De plus, le fait de voir dans la protection du domicile un fondement pour un droit au logement peut être perçu comme une interprétation trop éloignée du sens initial de cet article qui garantit avant tout un droit-liberté plus qu'un droit-créance.

297 - Pour autant, bien que l'article 8 de la Convention E.D.H. ne puisse fonder un droit au logement au plan européen, il n'en demeure pas moins un levier considérable pour la protection du mode d'habitat des gens du voyage sous l'angle du respect de la vie privée et familiale.

§3. Le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile, levier déterminant de la protection de l'habitat des gens du voyage

298 - Le droit européen des droits de l'Homme s'intéresse à la protection du mode de vie des gens du voyage. Cette protection tend à éclairer le droit qui leur est applicable en droit interne en examinant la suffisance des garanties offertes au regard des droits et libertés de la Convention E.D.H. S'agissant de la problématique de l'utilisation et de l'occupation des sols, la Cour déduit principalement cette protection de l'article 8 de la Convention qui assure le respect de la vie privée et familiale ainsi que du domicile. Sa manière de mobiliser ce fondement appelle toutefois quelques remarques. En effet, dans un premier temps, la Cour s'est principalement fondée sur le volet de cette disposition qui porte sur la protection du domicile (A). Cette étape a joué un rôle déterminant dans l'affirmation de la protection à l'endroit de cette population. Dans un second temps, la Cour a toutefois modifié le fondement de cette protection pour s'appuyer sur la protection de la vie privée et familiale (B).

A. La protection au nom du respect du domicile

299 - L'application de la qualification de domicile à l'habitat des gens du voyage. Dans un premier temps, la Cour E.D.H. a protégé le mode de vie des gens du voyage au nom de la protection du domicile. Cette qualification n'allait pourtant pas de soi. Partant, la première

[639] THARAUD D., « La protection du logement dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : un droit à l'architecture complexe », *R.D.S.S.*, 2015, p. 221.

pierre à l'édifice de la protection du mode de vie des gens du voyage par les juges de Strasbourg a été de reconnaître le bénéfice de la protection issue de l'article 8 à la structure de la caravane. Dans l'affaire *Buckley c. Royaume-Uni*[640], le gouvernement britannique soutenait que la protection du domicile ne s'appliquait qu'aux domiciles légalement établis. La Cour, rappelant sa jurisprudence antérieure[641], estime que la qualification de domicile est indépendante du critère de l'établissement légal[642]. Elle souligne l'importance de prendre en compte d'autres éléments dont l'appréciation est, certes, plus subjective, pour apprécier la qualité de domicile. Elle exhorte alors les États à prendre en compte des éléments relevant de la vie privée de l'individu ainsi qu'à sa culture pour apprécier son attachement à un lieu (ou à une structure mobile)[643]. Toutefois, si des éléments relatifs à la vie privée de l'individu entrent en ligne de mire pour apprécier la qualité de domicile, la protection s'exerce bien sur le domicile et non directement sur la vie privée de l'individu. Ainsi, à ce stade, la Cour décide de fonder la protection du mode de vie traditionnel des Tsiganes sur le respect du domicile et non sur celui de la vie privée et familiale. Elle exclut en effet explicitement le fait que cette protection soit fondée sur la vie privée et familiale en écartant l'examen d'une atteinte alléguée à cette dernière : la protection due au domicile suffit à faire rempart contre toute atteinte ou ingérence disproportionnée au mode de vie tsigane sur ce fondement[644].

300 - Les implications de la protection du domicile des gens du voyage pour la réglementation d'urbanisme. La Cour a jugé que la protection de la caravane de Mme Buckley au nom de la protection du domicile avait différentes implications. Certes, elle prémunit la requérante contre toute fouille ou saisie de son véhicule de manière arbitraire par les autorités, mais tel n'était pas l'enjeu de cette affaire. En l'espèce, la requérante avait installé trois caravanes sur un site non constructible ni aménageable au nom de la protection de la nature et des paysages. Elle s'était vue refuser un permis d'aménager et s'était vue opposer une mise

[640] Cour. E.D.H., 25 septembre 1996, nº 20348/92, *Buckley c. Royaume Uni*.
[641] Il s'agit de l'arrêt Cour. E.D.H., 24 novembre 1986, n° 9063/80, *Gillow c. Royaume-Uni*., § 47. La Cour prend en compte l'intention des requérants d'habiter de manière permanente et exclusive à un endroit précis pour qualifier ce dernier de domicile au sens de l'article 8 de la Convention E.D.H.
[642] « *Rien dans le libellé de l'article 8 ou la jurisprudence de la Cour ou de la Commission ne permet de penser que le concept de ''domicile'' se limite à des résidences légalement établies*. » §53.
[643] « *En outre, la ''vie privée'' et la ''vie privée et familiale'' de l'intéressée entraient également en jeu puisque le mode de vie traditionnel des Tsiganes englobe la vie en caravane et le voyage* » Cour. E.D.H., 25 septembre 1996, nº 20348/92, *Buckley c. Royaume Uni*, § 53. V. également Cour. E.D.H., 18 février 2005, n°58255/00, *Prokopovitch c. Russie*, (§36). Pour une définition claire de la notion : Cour E.D.H., 19 novembre 2004, n°4143/03 §53 : « *le lieu, l'espace physiquement déterminé où se développe la vie privée et familiale* ».
[644] Elle précise en effet § 55 que « *compte tenu de cette conclusion [le fait que la protection du domicile au sens de l'article 8 soit en jeu], la Cour juge inutile de décider si l'affaire concerne également le droit de l'intéressée au respect de sa vie privée et familia*le ».

en demeure de retirer les caravanes qu'elle avait installées. Son refus de procéder à l'enlèvement des caravanes lui valut des poursuites pénales et c'est dans ce cadre que Mme Buckley saisit la Cour E.D.H. (après avoir épuisé les voies de recours internes). En effet, la question portait ici sur la légalité du refus de délivrance d'un permis d'aménager à la requérante pour qu'elle puisse installer plusieurs caravanes et des conséquences administratives attachées à ce refus. Plus précisément, il s'agissait de savoir si les autorités compétentes en matière d'aménagement foncier avaient suffisamment pris en compte les besoins particuliers des populations tsiganes dans l'établissement de leur politique et la planification urbaine[645]. Dans ces conditions, la protection du domicile au sens de l'article 8 de la Convention a donc pour implication d'obliger les autorités à examiner les besoins particuliers de cette population au moment de la conception de leur politique d'aménagement foncier et pour son application. On comprend alors l'importance pour l'État de prévoir des dispositions spécifiques pour la prise en compte de l'habitat des gens du voyage. En l'espèce, la Cour a jugé que le district de Cambridge-Sud avait suffisamment pris en compte le mode de vie particulier des Tsiganes en prévoyant de places de stationnement (sur le fondement du *Caravan site act* de 1968) et que la situation difficile de la requérante avait été examinée ; elle a toutefois refusé de voir dans le refus du permis d'aménager une ingérence disproportionnée, notamment en ce que cette dernière était justifiée par la préservation de l'intérêt naturel du site et pour des raisons de sécurité.

301 - Malgré son issue, l'apport de cet arrêt est toutefois loin d'être négligeable. Sur le plan européen, la protection du domicile a donc constitué un fondement déterminant à l'appui de la formulation d'une obligation pour les autorités publiques de permettre aux Tsiganes de conserver leur mode de vie. Par la suite, la motivation des juges a toutefois évolué pour se fonder aujourd'hui principalement sur le droit au respect de la vie privée et familiale. Ce fondement n'en demeure pas moins opérant pour obliger les autorités à prendre concrètement en compte les besoins liés à l'habitat de cette catégorie de population, notamment en droit de l'urbanisme.

[645] En effet, elle estime §71 que « *En matière d'aménagement foncier, il convient d'accorder aux Tsiganes menant une vie traditionnelle une attention particulière* ».

B. La protection au nom du droit au respect de la vie privée et familiale

302 - Il est essentiel de relever l'évolution du fondement sur lequel se fonde la Cour E.D.H. pour protéger le mode d'habitat des gens du voyage. En effet, le glissement d'une protection sur la base du respect du domicile vers une protection sur la base du respect de la vie privée et familiale n'est pas anodin car elle insiste davantage sur la protection du mode de vie d'individus (1). D'ailleurs, de manière générale, le droit au respect de la vie privée et familiale apparaît comme un fondement privilégié dès lors qu'il est question de la prise en compte de particularismes individuels ou collectifs par l'administration (2).

1. L'évolution du fondement de la protection du mode de vie des gens du voyage

303 - L'apport de l'arrêt *Chapman c. Royaume-Uni*. Les opinions dissidentes de certains juges de l'affaire *Buckley c. Royaume-Uni* reflétaient pour la plupart le regret que davantage d'attention n'eût été apportée à la vie privée et surtout familiale de la requérante. M. Le juge REPIK estime par exemple que les autorités nationales n'ont pas effectué de réels tests de proportionnalité de l'application de la mesure[646]. Plus encore, M. le juge PETTITI, estime que la Cour a négligé les implications de l'évacuation des caravanes pour la vie de famille de la requérante, en particulier s'agissant de la scolarisation et de la sécurité de ses enfants[647]. Ces considérations peuvent expliquer l'évolution de la position de la Cour quant au fondement de la protection du mode de vie et d'habitat des gens du voyage. Dans l'affaire *Chapman c. Royaume-Uni*[648], la Cour E.D.H. opère un tournant important quant au fondement de l'obligation pour les États de mettre en place des dispositifs permettant aux Tsiganes de conserver leur mode de vie. Toujours en mobilisant l'article 8, elle décide toutefois de fonder sa décision non plus sur la protection du domicile, mais bien sûr le respect de la vie privée et familiale. Ce revirement a pour conséquence d'insister sur le fait que l'habitat en résidence

[646] « *Dans le cas présent, les autorités nationales n'ont pas fait de véritables tests de proportionnalité entre le but recherché, d'une part, et le droit de la requérante au respect de son domicile et l'intensité de l'atteinte portée à ce droit, d'autre part* ».
[647] Il fait ainsi largement référence à la protection de la « *vie familiale* » de la requérante plus qu'à la protection de son domicile en estimant par exemple que la Convention « *devrait inspirer le maximum de respect de la vie privée et familiale des Tsiganes, au-delà des considérations d'urbanisme* ».
[648] Cour. E.D.H., 18 janvier 2001, nº 27238/95, *Chapman c. Royaume-Uni* ; *R.F.D.A.* 2002, p. 1103, observations Labayle et Sudre.

mobile est le reflet d'un mode de vie qui dépasse la seule question de la forme de l'habitat. L'enseignant-chercheur D. FIORINA estime ainsi que la Cour procède à une réelle « *consécration d'un mode de vie* »[649].

304 - La subjectivisation de la protection accordée par la Cour E.D.H. En faisant relever la protection de l'habitat en caravane de la protection de la vie privée et plus du domicile, la Cour insiste sur le fait que ce mode d'habitat est attaché à des caractéristiques subjectives d'un individu. En effet, elle considère alors que ce mode d'habitat revêt un caractère traditionnel en lien avec l'histoire familiale de l'individu intéressé. Elle établit en effet que : « *la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tsigane de la requérante* » et insiste sur le fait que l'enjeu de l'affaire réside dans la « *faculté [de la requérante] de conserver son identité tsigane et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition* »[650]. Le lien entre le caractère traditionnel de cet habitat et la protection de la vie privée et familiale est donc explicitement affirmé. En outre, en procédant à un tel rattachement, la Cour semble légitimer la protection de l'habitat des gens du voyage par le fait qu'il est notamment question de préserver la diversité culturelle européenne qui est « *bénéfique à la société dans son ensemble* »[651]. L'insistance sur le caractère traditionnel de cet habitat auquel invite la protection sur le fondement du respect de la vie privée et familiale permet alors de légitimer l'attention particulière portée à ce mode d'habitat.

305 - L'influence sur le degré du contrôle de proportionnalité. Comme le souhaitait le juge PETTITI dansons opinion dissidente sur l'arrêt *Buckley*, la protection du mode d'habitat des gens du voyage sur le fondement du respect de la vie privée et familiale oblige la Cour à exercer un contrôle de proportionnalité plus poussé en prenant compte de l'ensemble des facettes de la vie familiale des requérants. Cette protection passe par un contrôle concret de proportionnalité des contraintes de ce même cadre au regard des intérêts en cause. En l'espèce, la Cour vérifie que, d'un point de vue procédural, la requérante a été en mesure de présenter ses arguments aux inspecteurs qui sont venus examiner sa situation. Elle souligne ainsi que « *des personnes qui ont fait l'objet d'une mise en demeure ont en principe la possibilité, pleine et équitable, de soumettre aux inspecteurs de l'aménagement tout élément qu'elles considèrent comme pertinent pour leur cause, notamment leur situation personnelle, financière et autre, ainsi que leur avis sur le caractère acceptable ou non des sites de remplacement et le délai nécessaire*

[649] FIORINA D., « Mode de vie : la consécration d'un droit à la différence », *D.*, 2002, p. 2758.
[650] §73.
[651] §93.

pour trouver un autre site convenable. »[652] Elle estime alors qu'en l'espèce la requérante a été en mesure de faire valoir les contraintes apportées à son mode de vie impliquées par l'évacuation des caravanes et rejette la requête. Il faudra attendre l'affaire *Winterstein* pour que la Cour fasse la démonstration des implications de ce test de proportionnalité encouragé par la protection du mode de vie des gens du voyage sur le fondement du respect de la vie privée et familiale. En effet, dans cet arrêt, la Cour conclut à la violation de l'article 8 par la France au motif que la procédure d'expulsion ne prévoyait aucun moment d'examiner la proportionnalité de la mesure face aux intérêts des requérants. Elle démontre alors les implications réelles si les besoins des populations en cause ne sont pas pris en compte en droit français[653].

306 - Le droit au respect de la vie privée et familiale est donc bien au fondement d'une attention particulière portée au mode d'habitat et au mode de vie des gens du voyage. D'ailleurs, certains y voient, comme pour le principe d'égalité, un fondement pour la reconnaissance d'un droit à la différence.

2. Un fondement pour un droit à la différence dans l'habitat

307 - Un droit à la différence mobilisé en dehors de la problématique de l'habitat des gens du voyage. La protection du mode d'habitat des gens du voyage sur le fondement du respect de la vie privée et familiale est un argument supplémentaire pour affirmer qu'il existe un doit à la différence. Pour l'enseignant-chercheur D. FIORINA, l'arrêt *Chapman* a été précurseur en la manière et a participé à l'autonomisation d'un droit à voir la différence de son mode de vie reconnue et protégée juridiquement[654]. Ce glissement dans le fondement est intéressant non seulement pour les gens du voyage, mais également pour les autres individus qui pourraient subir des discriminations du fait de leur différence (religieuse, alimentaire, sexuelle, etc.). En effet, tant que la protection de la différence des gens du voyage reposait sur le respect du domicile, ils étaient les seuls bénéficiaires du respect de leur différence précisément parce que

[652] §106. La Cour rappelle toutefois, comme dans l'arrêt *Buckley*, qu'elle n'est pas légitime à procéder elle-même aux investigations pour remettre en cause l'avis des autorités nationales dans le cadre d'un contrôle de proportionnalité. Elle rappelle en effet qu'elle ne peut « *se rendre sur tous les sites pour y apprécier l'impact d'un certain projet sur une région donnée quant à la beauté des lieux, la circulation routière, l'adduction d'eau et le système d'égouts, les installations scolaires, les services médicaux, la situation d'emploi, etc*. » (§92).

[653] MARGUENAUD J.-P., MOULY J., « Délogement et relogement des Roms : la France dans le collimateur de la CEDH », *D.*, 2013, p. 2678.

[654] « *L'évolution est essentielle : le mode de vie cesse d'être assimilé au domicile pour acquérir l'autonomie d'un droit*. » FIORINA D., « Mode de vie : la consécration d'un droit à la différence », *D.*, 2002, p. 2758.

leur différence réside dans les caractéristiques de leur domicile. À l'inverse, en se fondant sur la protection de la vie privée et familiale, la protection de la différence s'étend potentiellement à l'ensemble des situations différentes, peu importe le lien avec la question du domicile. Pour ces raisons, on peut considérer que l'arrêt *Chapman* a eu des implications considérables pour la construction d'un droit à la différence dans la jurisprudence de la Cour E.D.H[655], dépassant le seul cas des gens du voyage. Ces considérations ne vont pas sans rappeler le sens de l'arrêt *Thlimmenos* dans lequel la Cour estimait que le respect de l'article 14 de la Convention faisait obstacle une application d'une stricte égalité de droit malgré la présence de différences de fait[656]. Il semble que l'arrêt *Chapman* conçoive aussi le droit d'être traité de manière différente dès lors que certaines différences de situations sont avérées. La mobilisation de la protection de la vie privée et familiale à propos de la protection du mode d'habitat des gens du voyage s'inscrit dans un ensemble de décisions de la Cour E.D.H. mobilisant l'article 8 au profit de la protection de la différence des intéressés. C'est le cas, en particulier, en matière de différence religieuse[657] et sexuelle[658]. L'évolution dans les fondements mobilisés pour la protection de l'habitat (et du mode de vie) des gens du voyage interpelle, si bien que l'on peut considérer avec le professeur G. KOUBI que l'article 8 de la Convention E.D.H. est un des fondements privilégiés pour l'émergence d'un droit à la différence[659].

308 - La consécration d'obligations positives à la charge de l'État : un droit à la différenciation ? Cependant, la particularité les enjeux des décisions *Chapman* et *Winterstein* dépassent la question de l'éradication de tout facteur de discrimination ou de toute atteinte à la vie privée et familiale. En effet, l'article 8 devient le fondement d'une obligation positive à a charge de l'État de prendre en compte la différence en cause à travers des mécanismes de garanties spécifiques. Pour le professeur J.-P. MARGUENAUD mais également pour l'enseignant-

[655] Ainsi, pour J.-P. MARGUENAUD, « *ce changement de perspective est, par-delà les Tsiganes, une promesse de reconnaissance du droit à la différence de la plupart des minorités* ». MARGUENAUD J.-P., « La Cour européenne des droits de l'homme et les droits revendiqués au profit des minorités », *in* ROULAND N., *Le droit à la différence*, P.U.A.M., 2002.

[656] Cour E.D.H., grande chambre, 6 avril 2000, n°34369/97, *Thlimmenos c. Grèce.* (§48 « *En l'espèce, elle estime que c'est l'État qui, en adoptant la législation pertinente sans introduire les exceptions appropriées à la règle excluant de la profession d'expert-comptable les personnes convaincues d'un crime, a enfreint le droit du requérant de ne pas subir de discrimination dans la jouissance de son droit au regard de l'article 9 de la Convention.49. Partant, la Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 9* »).

[657] Cour E.D.H., 23 juin 1993, n°12875/87, *Hoffmann c. Autriche*, *R.T.D.H.* 1994, observations Morange (refus de faire de l'appartenance religieuse de la mère un motif valable pour accéder à la demande de garde du père).

[658] Cour E.D.H., 24 février 1983, n°7525/73, *Dudgeon c. Royaume-Uni* ; 26 octobre 1988, n°10581/83, *Norris c. Irlande* ; 22 avril 1993, n°15070/89, *Modinos c. Chypre*, (maintien de législations pénalisant l'homosexualité).

[659] KOUBI G., « Droit, droit à la différence, droit à l'indifférence, en France… », *R.T.D.H.*, 1993, p 243. Dans cette contribution, l'auteure envisage les fondements potentiels pour un droit à la différence. Parmi eux, on trouve différents droits et libertés garantis par la Convention, dont le respect de la vie privée et familiale et du domicile.

chercheur D. FIORINA, l'apport des arrêts *Chapman* et *Winterstein* réside notamment dans l'obligation d'action de la part des États à l'égard de ces populations[660]. On peut ainsi se demander s'il ne s'agit pas d'un droit à la différenciation qui va plus loin que droit à la différence. Cette obligation positive vise en l'espèce à mettre en œuvre les moyens matériels nécessaires à la préservation du mode de vie tsigane. L'écart se creuse alors avec un éventuel droit à la différence conçu dans le prolongement du principe d'égalité et de non-discimination. En d'autres termes, la question ici est moins de savoir s'il est possible d'être différent mais de revendiquer le droit à un égard spécifique de la part des autorités publiques pour la mise en place de mesures différenciées. C'est précisément ce dont il est question dans cette affaire lorsque la Cour affirme l'obligation pour les États membres de porter une « *attention spéciale* » aux gens du voyage, « *à leurs besoins et à leur mode de vie* »[661]. Ainsi, la Cour examine, d'une part, la planification d'espaces réservés à l'habitat en résidence mobile (comme le *Caravan site act* de 1968, s'agissant du Royaume-Uni) et, d'autre part, l'existence de garanties procédurales au moment de l'application de la loi[662]. C'est précisément ce qui a manqué à la France dans le cadre de l'affaire *Winterstein* pour considérer que les stipulations de la Convention étaient respectées. À l'inverse du Royaume-Uni dans l'affaire Chapman, les gens du voyage qui habitaient le lieu-dit du Trou-Poulet n'ont, à aucun moment de la procédure d'expulsion, pu faire valoir leurs intérêts en exposant les conséquences de cette mesure sur leur mode de vie.

309 - Les droits et libertés fondamentaux proclamés au sein de la Convention E.D.H. ont donc des implications potentielles pour le droit de l'urbanisme et son application.

---

[660] « *La deuxième avancée est l'affirmation de l'existence à la charge des États contractants, d'une obligation positive de permettre aux Tsiganes de suivre leur mode de vie. Dictée par le souci de la Cour s'assurer le respect de droits concrets et effectifs et non pas théoriques et illusoires, cette découverte est explicitement attachée à la nécessité de tenir compte de la vulnérabilité des Tsiganes et de leur appartenance à une minorité qui impliquent d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre* ». MARGUENAUD J.-P., « La Cour européenne des droits de l'homme et les droits revendiqués au profit des minorités », *in* ROULAND N., *Le droit à la différence*, P.U.A.M., 2002.

[661] § 96.

[662] FIORINA D., « Mode de vie : la consécration d'un droit à la différence », *D.*, 2002, p. 2758.

Section II. Les implications concrètes de la protection de l'habitat des gens du voyage par les droits et libertés fondamentaux pour le droit de l'urbanisme

310 - Différentes affaires témoignent du développement du contrôle de conventionalité de l'application des règles d'urbanisme. Dans ce cadre, ces dernières peuvent se voir inappliquées, ce qui démontre l'importance de s'intéresser au lien entre ces deux sphères juridiques (§1). Cette inapplication potentielle des règles d'urbanisme constitue assurément une mise à l'épreuve du droit de l'urbanisme par les droits et libertés fondamentaux. Toutefois, il est également possible de présenter cette mise en contact comme une nécessité et même une opportunité pour la légitimation des règles d'urbanisme (§2).

§1. L'inapplication potentielle de la règle d'urbanisme

311 - Certaines règles d'urbanisme voient leur application questionnée par le développement du contrôle concret de conventionalité (A). Il est possible d'analyser cette inapplication potentielle comme un affaiblissement des règles d'urbanisme. Ce constat peut conduire à faire de l'habitat des gens du voyage protégé par les droits et libertés fondamentaux un concurrent potentiel pour l'effectivité du droit de l'urbanisme (B).

A. L'inapplication de la réglementation d'urbanisme dans le cadre du contrôle concret de conventionalité

312 - Le contrôle de conventionalité des règles d'urbanisme conduit parfois les juges à prendre en compte les singularités factuelles des situations individuelles en cause afin de savoir si l'application concrète des lois et règlements porte atteinte aux droits des intéressés conventionnellement garantis. À cette occasion, la Cour E.D.H. a montré que ce type de contrôle pouvait mener à l'inapplication, par exception, de la règle d'urbanisme (1). Cette méthode a par la suite été réceptionnée par les juridictions internes (2).

1. *L'inapplication des règles d'urbanisme pour la protection des droits et libertés fondamentaux initiée par la Cour E.D.H.*

313 - Une mise en balance entre droit de l'urbanisme et droits et libertés fondamentaux esquissée par les arrêts *Buckley* et *Chapman*. Dans sa jurisprudence relative au mode de vie des gens du voyage, la Cour E.D.H. procède à une mise en balance entre, d'une part, l'impératif de protection du leur mode de vie de ces derniers[663] et, d'autre part, le caractère impératif de la réglementation d'urbanisme. Il a déjà été relevé que ces décisions ont eu pour effet de souligner la nécessité pour les pouvoirs publics de fournir des conditions réglementaires propices à la préservation de cette spécificité culturelle. Mais ces décisions ont aussi une autre implication : celle de l'inapplication potentielle des règles de droit de l'urbanisme. En effet, s'il ressort que l'application des règles d'urbanisme n'a pas suffisamment tenu compte de la singularité de la situation des requérants, la protection de leur vie privée et familiale prime sur l'application des règles d'urbanisme. En pratique, il s'agit le plus souvent d'un contournement de la règle d'inconstructibilité dans certaines zones naturelles, agricoles ou forestières. Le spectre de l'inapplication des règles d'urbanisme a d'abord été esquissé à l'occasion des arrêts *Buckley* et *Chapman*. Dans l'arrêt *Buckley*, la Cour énonce pour la première fois qu'il convient, pour s'assurer que l'ingérence état nécessaire dans une société démocratique, de vérifier la prise en compte de « *la situation difficile* » de la requérante « *tant dans le cadre réglementaire qui comporte des garanties procédurales adéquates pour protéger ses intérêts au titre de l'article 8, que par les autorités responsables de l'aménagement foncier lorsqu'elles ont appliqué leur pouvoir discrétionnaire aux circonstances particulières de l'affaire* »[664]. Cette formulation équivaut à indiquer qu'il est nécessaire d'effectuer un test de proportionnalité au moment de l'application de la réglementation d'urbanisme. Cette méthode est également rappelée dans l'arrêt *Chapman*. La requérante avait installé une caravane sur un terrain dont elle était propriétaire et situé dans une « *ceinture verte* » dont le régime est tourné vers la protection paysagère[665]. Dans cet arrêt, la Cour ne conclut pas à l'inconventionnalité de

[663] Principalement sur le fondement de l'article 8.
[664] Cour. E.D.H., 25 septembre 1996, n° 20348/92, *Buckley c. Royaume Uni*., (précité) § 84. V. également le § 76 : « *la Cour ne peut négliger le fait qu'en l'espèce, les intérêts de la communauté doivent être mis en balance avec le droit de Mme Buckley au respect de son "domicile", lequel relève de sa sécurité et de son bien-être personnels et de ceux de ses enfants (arrêt Gillow précité, p. 22, par. 55). […] Selon la jurisprudence constante de la Cour, même si l'article 8 (art. 8) ne renferme aucune condition explicite de procédure, il faut que le processus décisionnel débouchant sur des mesures d'ingérence soit équitable et respecte comme il se doit les intérêts de l'individu protégés par l'article 8* ».
[665] Ce serait équivalent à celles des zones naturelles en droit interne.

l'application des règles urbanistiques précisément parce qu'en l'espèce, les autorités internes ont mesuré la proportionnalité de la mesure en mettant en balance les intérêts de la requérante avec ceux de la protection de l'environnement[666]. Elle conclut, comme dans l'affaire *Buckley*, à la non-violation de l'article 8 en ce que les autorités en charge de faire respecter la réglementation urbaine ont procédé à la mise en balance de l'intérêt général porté par les règles d'urbanisme en cause avec celui de la requérante[667]. Bien que ces requêtes aient été infructueuses, la Cour indique dans ces deux arrêts que les autorités en charge de la réglementation urbanistique doivent prendre en considération les atteintes éventuelles au droit à la protection du domicile les gens du voyage d'une part, au niveau de la formulation des règles et, d'autre part, au moment de leur application. Cette dissociation de deux temps dans la prise en mérite l'attention car la distinction du moment de l'application des règles est en prise directe avec la question de l'effectivité des règles. La protection des résidences mobiles des gens du voyage est ainsi mise en balance, sur un même plan, avec les intérêts visés par les règles urbanistiques[668]. En l'occurrence, ces intérêts peuvent être multiples : par exemple, dans l'arrêt *Buckley*, le gouvernement relevait la protection du caractère rural et du paysage du site ainsi que la sécurité de l'accès à ce dernier[669].

314 – L'inapplication du droit de l'urbanisme concrétisée par l'arrêt *Winterstein*. L'affaire *Winterstein*[670] a concrétisé la possibilité d'inapplication des règles d'urbanisme face à l'impératif de protection de l'habitat des gens du voyage. La Cour rappelle la nécessité d'examiner la proportionnalité de la mesure[671] et de ne pas se borner à conclure que la protection de l'habitat des gens du voyage « *ne pouvait être consacrée au mépris de la légalité et du respect des règles en vigueur* [en l'occurrence, des règles d'urbanisme] »[672]. Elle poursuit son appréciation des modalités d'application du droit en estimant qu'« *une fois constatée la non-conformité de leur présence au plan d'occupation des sols, elles* [les juridictions internes jugeant l'affaire au fond et non en référé] *ont accordé à cet aspect une importance prépondérante, sans le mettre en balance d'aucune façon avec les arguments invoqués par les*

[666] §109 : *« les deux inspecteurs ont mis ces facteurs en balance avec l'intérêt général que représente la protection du caractère rural du paysage et ont conclu à la prépondérance de ce dernier* ». Sur ce point, la cour relève au §92 qu'elle n'entend pas vérifier, par elle-même, le résultat de ce contrôle. En ce sens, on peut considérer qu'elle se borne à constater si une telle mise en balance a été formellement mis en œuvre.
[667] Cour. E.D.H., 18 janvier 2001, nº 27238/95, *Chapman c. Royaume-Uni*, (précité) § 109.
[668] D'où l'idée de mise en perspective des règles d'urbanisme applicables à l'occasion d'un contrôle concret de conventionalité.
[669] Cour. E.D.H., 25 septembre 1996, nº 20348/92, *Buckley c. Royaume Uni*, (précité) § 14.
[670] Cour E.D.H., 17 octobre 2013, n° 27013/07, *Winterstein c. France* (précité).
[671] Elle rappelle ses conclusions dans les arrêts *Orlic* (§67) et *Yordanova et autres* (§122).
[672] Cour E.D.H., 17 octobre 2013, n° 27013/07, *Winterstein c. France*, (précité) § 154 et §156.

requérants »[673]. Pour la première fois, les juges européens concluent en l'espèce au manque de proportionnalité de la mesure[674]. Ils invitent ainsi les autorités internes à ne pas appliquer la règle d'inconstructibilité du terrain en cause. La situation des requérants justifiait que soit fait exception à l'application pure et simple de la règle d'inconstructibilité des zones ND (« *zone naturelle qu'il convient de protéger en raison de la qualité du paysage et du caractère des éléments qui le composent* ») et NDc (zone pouvant accueillir une activité de camping-caravaning à condition que le terrain soit aménagé ou qu'une autorisation ait été délivrée[675]) du plan d'occupation des sols. Le développement du contrôle concret de conventionnalité et, en particulier, l'envergure prise par le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile prévu à l'article 8 de la Convention E.D.H., est donc un facteur potentiel d'inapplication de la règle de droit de l'urbanisme qui a tendance à être particulièrement mobilisé s'agissant de l'habitat mobile. La jurisprudence de la Cour E.D.H. conduit, *a minima,* à une mise en perspective de la règle d'urbanisme et *a maxima*, à son inapplication.

315 - Cette jurisprudence a connu différents échos au sein des juridictions internes.

2. La réception du contrôle concret par les juridictions internes

316 - La réception par les juridictions judiciaires. Différents arrêts de la Cour de cassation témoignent de la réception de la jurisprudence *Winterstein* par les juridictions judiciaires[676]. L'arrêt du 17 décembre 2015 de la 3e chambre civile illustre la manière donc la Cour de cassation s'est emparée de cette méthode. Dans cette affaire, les défendeurs[677] avaient installé plusieurs caravanes ainsi qu'un cabanon de jardin sur la parcelle dont ils étaient propriétaires, classées en zone naturelle. Le P.O.S. interdisait expressément le stationnement de caravanes à usage de résidence principale. Le caractère illicite des installations au regard de ces règles n'était pas contesté. La cour d'appel avait accueilli les demandes formulées par la commune

[673] *Ibid*. § 156.
[674] Cela n'avait pas été le cas dans l'arrêt *Chapman c. Royaume-Uni*.
[675] On retrouve ici toute l'ambiguïté de la notion de terrain aménagé qui n'est pas définie, ni par le législateur, ni par le pouvoir réglementaire, et qui pose de réelles difficultés pour les intéressés.
[676] La Cour fait état de la technique de contrôle de proportionnalité dans son rapport sur la réforme de la Cour de cassation publié par un groupe de travail en avril 2017 et consultable sur le lien suivant : https://www.courdecassation.fr/IMG///Rapport%20sur%20la%20r%C3%A9forme%20de%20la%20Cour%20de%20cassation.pdf. Elle précise que « *Les parties peuvent soulever l'inconventionnalité d'un texte, l'inconventionnalité de son application, ou les deux.* » p. 160.
[677] Il s'agissait de gens du voyage qui avaient décidé d'occuper ce terrain de manière pérenne.

d'Herblay tendant à l'enlèvement des caravanes au motif que « *l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et le droit au logement ne pouvaient faire obstacle au respect des règles d'urbanisme ni faire disparaître le trouble résultant de leur violation ou effacer son caractère manifestement illicite* ». La Cour de cassation décide d'annuler l'arrêt de la cour d'appel pour défaut de base légale. Elle estime en effet que la cour d'appel aurait dû appliquer un contrôle concret de conventionnalité de sorte à vérifier si « *les mesures ordonnées étaient proportionnées au regard du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile des consorts O.* ». En indiquant à la cour d'appel qu'elle aurait dû s'intéresser aux implications concrètes des mesures pour juger de leur légalité au regard des droits conventionnellement garantis, la Cour de cassation procède ainsi au contrôle concret de conventionnalité. Cette décision est un marqueur important dans l'évolution jurisprudentielle des institutions judiciaires à tel point que certains auteurs l'ont qualifié de « *contre-révolution tranquille* »[678]. S'agissant de l'institution judiciaire, l'utilisation de la technique du contrôle concret n'est pas anecdotique. Plusieurs décisions subséquentes mettent en œuvre la même méthode pour juger de la légalité des mesures, en particulier au regard de l'article 8 de la Convention E.D.H. [679]. La commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation fait état de cette évolution dans son rapport d'avril 2017 : elle acte officiellement ce processus en présentant le mode d'emploi du contrôle concret de conventionnalité ce qui acte ce changement de paradigme[680]. Le développement du contrôle concret a ainsi amené la Cour à des inapplications ponctuelles de mesures ayant vocation à mettre en conformité l'occupation des sols avec la réglementation d'urbanisme – ce qui constitue alors des inapplications ponctuelles du droit de l'urbanisme. Dans son rapport sur la réforme de la Cour de cassation d'avril 2017,

[678] CHENEDE F., « Contre-révolution tranquille à la Cour de cassation ? », *D.*, 2016, p. 796.

[679] V. notamment Cass. crim., 31 janvier 2017, n°16-82945 (il ne s'agissait pas d'installation de caravanes mais d'une construction de 40 m2 édifiée sans permis de construire) ; V. Cass. 3ème civ. 16 janvier 2020 n°19-13645. Dans cette décision, la Cour casse et annule l'arrêt de la Cour d'appel de Paris au motif qu'elle s'est bornée à une appréciation abstraite de l'irrégularité des constructions *« sans rechercher concrètement, comme il le lui était demandé, si les mesures ordonnées étaient proportionnées au regard du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile […]* ». Pour des exemples de mise en œuvre du contrôle de proportionnalité dans le cadre d'un contrôle de conventionnalité dans d'autres domaines, v. notamment 1re Civ., 9 novembre 2016, n° 15-25068 (s'agissant d'un refus de recherche de paternité) ; 1re Civ., 5 octobre 2016, n° 15-25507 (sur le droit de connaître les origines) ; 1re Civ., 6 juillet 2016, pourvoi n° 15-19853 (s'agissant d'une action en contestation de paternité).

[680] Elle invite ses chambres à aller vers « *la construction progressive d'un contrôle de proportionnalité* » (p. 164) par l'harmonisation des méthodes juridictionnels. Elle rappelle que le développement du contrôle de proportionnalité et, en particulier, que sa concrétude est une obligation conventionnelle et que la France est exposée à des condamnations si elle ne s'empare pas de cette méthode (p. 165). Le contrôle de conventionnalité et la méthode du contrôle concret font également l'objet d'un rapport suivant dressé par un groupe de travail sur le contrôle de conventionnalité. Il est consultable sur le lien suivant : https://www.courdecassation.fr/IMG///Rapport%20sur%20la%20r%C3%A9forme%20de%20la%20Cour%20de%20cassation.pdf.

la question du développement du contrôle concret est explicitement rattachée à une analyse de la pratique du contrôle de conventionnalité tel que pratiqué par le Cour E.D.H.[681]. Dans ce rapport, les deux méthodes de contrôle sont exposées et il est précisé que les requérants ont la possibilité d'invoquer des moyens induisant un contrôle concret de conventionnalité.

317 - La réception du contrôle concret de conventionnalité par les juridictions administratives. Le Conseil d'État a également intégré la dimension concrète du contrôle de conventionnalité. S'agissant de la problématique de l'habitat, dès 2010, ce dernier a modulé les conditions d'application de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme. Cet article offre la possibilité pour le maire de s'opposer au raccordement des installations irrégulièrement édifiées aux réseaux dans l'hypothèse où une installation serait érigée irrégulièrement[682]. Estimant que cette décision « *a le caractère d'ingérence d'une autorité publique* », le Conseil affirme qu'il convient de vérifier la proportionnalité de ce refus en tannant compte de « *l'ensemble des données de l'espèce* »[683]. Cette référence aux faits d'espèce est l'expression de la dimension concrète de ce contrôle : on retrouve la formulation de la Convention E.D.H. encadrant les atteintes portées à certains droits et libertés fondamentaux[684]. La prise en compte d'éléments concrets par le juge pour apprécier la légalité d'une mesure n'est pas nouvelle pour l'ordre administratif. Elle est comparable au triple test de proportionnalité pour l'examen de la légalité des mesures de police administrative[685]. Toutefois, l'inapplication d'une règle de droit dans le cadre du contrôle concret de conventionnalité - attaché au principe de proportionnalité - est assez rare. La démarche n'est en effet pas la même entre, d'une part la modulation des pouvoirs

[681] Il est ainsi précisé qu'il s'agit d'une méthode particulière p. 158 : « *Le contrôle de conventionnalité, ou contrôle au regard de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, est pratiqué par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) selon une méthode précise, qui a été exposée à la Cour de cassation par M. Potocki, juge français à la Cour EDH, entendu par la commission de réflexion lors de la réunion du groupe motivation du 27 novembre 2015* ».

[682] Par combinaison avec l'article L. 111-3 du code de la construction et de l'habitation qui dispose, pour rappel, que « *Conformément à l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme, les bâtiments, locaux et installations soumis aux dispositions des articles L. 111-1, L. 421-1 ou L. 510-1 dudit code ne peuvent, nonobstant toutes clauses contraires du cahier des charges, de concession, d'affermage ou de régie intéressée, être raccordés définitivement aux réseaux d'électricité, de gaz ou de téléphone, si leur construction ou leur transformation n'a pas été, selon le cas, autorisée ou agréée en vertu des articles précités* ».

[683] C.E., 15 décembre 2010, n°323250, *Commune de Gouvernes* ; C.A.A. Nancy, 1ère chambre, n°12NC00103, 22 novembre 2012, *Commune de Trinquieux* ; C.A.A. Nancy, 1ère chambre, 12NC01368, 27 juin 2013, *Commune d'Augny* ; C.A.A. Paris 1ère chambre, 19 septembre 2019, n°18PA03882 ; C.A.A. Nancy, 4ème chambre, n°13NC01430, *Commune de Moulins-les-Metz* ; .C.A.A. Nancy, 1ère chambre, n°15NC00587, 17 décembre 2015, *Commune de Plobsheim* ; C.A.A. Nantes, 5ème chambre n°16 NT01868, 16 juin 2017.

[684] L'impact d'une décision de refus de raccordement à l'eau et à l'électricité avait en particulier été soulignée dans l'arrêt *Stenegry et Adam c. France* (Cour E.D.H., 22 mai 2007, n°40987/05, précité).

[685] La jurisprudence Benjamin en est l'instigatrice. C.E., 19 mai 1933, n° 17413 et 17520, *Benjamin*, Lebon p. 541, S. 1934.3.1 conclusions Michel, note Mestre ; D., 1933.3.354, conclusions G.C.J.A., vol. 1, n°82 ; R.F.D.A., 2013.1020, P.H. Prélot, « L'actualité de l'arrêt Benjamin ».

des autorités administratives dans l'exercice de leurs prérogatives et, d'autre part, l'inapplication d'une règle de droit impérative. La démarche est plus audacieuse, c'est pourquoi, l'issue de l'affaire *Gonzalez Gomez* n'était aucunement acquise. Dans cette affaire, la prise en compte des conséquences concrètes de l'application pure et simple de la règle de droit (impérative) - soit des éléments éminemment concrets - est précisément ce qui a conduit le juge à écarter l'application des dispositions législatives d'ordre public[686]. Les caractéristiques très particulières de la situation de la requérante conduisent alors le juge à écarter l'application d'une règle qui était pourtant d'ordre public. La décision du Conseil d'État des 8e et 3e chambres réunies du 16 juillet 2020 admet « *un caractère d'utilité et d'urgence au sens des dispositions de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative* »[687] pour l'évacuation de terrains illégalement occupés et dans des conditions de sécurité et de salubrité problématiques sans que cette mesure ne soit mise en balance avec l'intérêt des requérants. Il semble que les défendeurs n'aient pas relevé le fait que cette mesure serait de nature à porter atteinte à des droits conventionnellement garantis, ce qui est regrettable du point de vue de la mise en œuvre du contrôle concret.

318 - L'inapplication potentielle des règles d'urbanisme, notamment dans le cas de terrains occupés illégalement par des gens du voyage, n'a pas laissé la doctrine indifférente. Elle a parfois été perçue de manière négative, comme une mise en échec du droit de l'urbanisme face à la protection du mode d'habitat des gens du voyage.

B. L'affaiblissement des règles d'urbanisme

319 - La perception négative du développement du contrôle concret. La protection de la situation de l'habitat des gens du voyage induit une mise à l'épreuve du droit de l'urbanisme qui prend corps dans le contrôle concret de conventionnalité. La décision de la Cour de cassation du 17 décembre 2015, prolongement de l'arrêt *Winterstein*, a fait l'objet de vives critiques. Cette évolution jurisprudentielle a surtout suscité des désapprobations considérant que l'inapplication potentielle des règles d'urbanisme – en l'occurrence, de la règle d'inconstructibilité – était disproportionnée. Une partie de la doctrine s'est en effet émue de la

[686] Dans cette affaire, le juge a ainsi inappliqué la règle d'interdiction d'exportation des gamètes dans le but de pratiquer une insémination post-mortem qui serait illégale en France par la combinaison des articles L. 2141-2 et L. 2141-11-1 du code de la santé publique.
[687] C.E., 16 juillet 2020, n°437113, *Département de l'Essonne*.

fragilisation de la règle d'urbanisme sous l'effet de cette technique d'application des droits en cause. Le professeur R. NOGUELLOU s'inquiète ainsi du fait que « *Tout occupant d'un bien illégalement construit pourra désormais se retrancher derrière son droit à une vie privée et familiale pour tenter de faire échec au respect de la règle d'urbanisme* ». Elle concède que *« Le contrôle de proportionnalité ainsi mis en place ne conduira pas forcément à écarter le respect de la règle, tout étant affaire d'espèce (et notamment, si l'on suit le raisonnement de la Cour européenne, de durée de l'occupation) »* mais désapprouve la dépendance du droit de l'urbanisme vis-à-vis des droits et libertés fondamentaux conventionnellement garantis car *« le droit de l'urbanisme voit son efficacité dépendre d'un ''droit au domicile'', dont on peut considérer qu'il a désormais un spectre qui frise le déraisonnable.* »[688]. De même, pour le professeur H. PERINET-MARQUET, il s'agit alors d'une « *fragilisation sensible du droit de l'urbanisme* »[689], en particulier, si les déclarations d'inconventionnalité se développent[690].

320 - Une perception péjorative typique du développement du droit la différence. Cette réaction majoritairement négative s'explique par différentes considérations. Pour le professeur F. CHENEDE, le contrôle concret de conventionnalité risque de donner lieu à des jugements en équité plutôt qu'en application du droit. Cette perception négative tient globalement à une inquiétude relative à l'étendue du pouvoir d'appréciation des juges qui n'est pas propre aux affaires portant sur le droit de l'urbanisme. Ainsi, toujours selon lui, cette technique menant potentiellement à l'inapplication de dispositions législatives et réglementaires est éminemment problématique car elle remettrait tout particulièrement en cause le principe de séparation des pouvoirs ainsi que la hiérarchie des normes[691]. En outre, la mise à l'écart des règles soulève directement un le risque d'insécurité juridique.

321 - Le développement du contrôle concret et l'éventualité de l'inapplication de la règle de droit peuvent aussi être interprétés différemment. Si certains y voient un aveu de faiblesse de la règle de droit devant une situation de fait qui la dépasse, l'on peut aussi y voir une opportunité

[688] NOGUELLOU R., « L'effectivité du droit de l'urbanisme en question », *R.D.I.*, 2016, p. 237.
[689] PERINET-MARQUET H., *Construction-urbanisme*, 2016, repère 1.
[690] Ainsi R. NOGUELLOU s'insurge-t-elle : « *Il devient ainsi possible d'écarter la règle d'urbanisme pour faire primer la protection d'un domicile pourtant irrégulièrement construit* ! » NOGUELLOU R., « L'effectivité du droit de l'urbanisme en question », *R.D.I.*, 2016, p. 237. Cette indignation est aussi provoquée par l'inapplication de la règle urbanistique dans une jurisprudence de la Cour de cassation : Civ. 3e, 17 décembre 2015, n° 14-22.095, publié au Bulletin ; A.J.D.A. 2015, p. 2467 ; D. 2016. 72 ; R.D.I. 2016, p. 100, obs. P. Soler-Couteaux.
[691] « *Remettant en cause les principes fondateurs de notre système juridique (le jugement en droit et non en équité) et de notre démocratie politique (la prévalence de la délibération législative sur l'appréciation judiciaire), cette contre-révolution ne saurait être opérée sans l'aval des élus du Peuple*. » CHENEDE F., « Contre-révolution tranquille à la Cour de cassation ? », *D.*, 2016, p. 796.

pour les règles et normes juridiques de préciser leur sens et, éventuellement, leur limite, au regard des droits et libertés fondamentaux.

§2. Une opportunité pour le dialogue[692] entre droit de l'urbanisme et droits et libertés fondamentaux

322 - Le contrôle concret développé par les juges de la Cour E.D.H. conduit à vérifier la proportionnalité de l'application des règles d'uranisme au regard des droits et libertés des administrés. Cette position jurisprudentielle invite à envisager l'hypothèse d'un contrôle de proportionnalité des règles d'urbanisme et de leur application (A). Loin de devenir un pur jugement en équité remettant en cause la sécurité juridique, la hiérarchie des normes ou encore la séparation des pouvoirs, la banalisation d'un tel contrôle pourrait s'avérer bénéfique pour les règles d'urbanisme (B).

A. L'hypothèse du développement du contrôle de proportionnalité des règles d'urbanisme et de leur application

323 - L'étendue relativement limitée du contrôle de légalité interne des règles d'urbanisme. En pratique, le contrôle de légalité des documents d'urbanisme porte principalement sur la légalité externe de leurs dispositions car l'élaboration des règles répond à des procédures, en général, relativement complexes[693]. Toutefois, le contrôle de légalité interne se développe, précisément sous l'impulsion des objectifs généraux du droit de l'urbanisme. Il porte tout d'abord sur les motivations de la règle de sorte à sanctionner les éventuels

[692] On peut aussi parler de mise en réseau au sens développé dans OST F. et VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ? pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles Faculté universitaire de Saint-Louis, 2010.
[693] Cela démultiplie les hypothèses d'illégalité, comme le soulignent les professeurs P. SOLER-COUTEAUX et E. CARPENTIER dans leur manuel, *Op. cit*. p. 323, §501.

détournements de pouvoir[694]. La règle urbanistique doit ainsi viser un intérêt général[695] ; ce dernier est aisément admis[696]. Le juge vérifie alors la proportionnalité de la règle par rapport à l'objectif poursuivi[697]. Cette justification se fait à l'appui du rapport de présentation du document d'urbanisme toutes les règles édictées doivent être rattachées à un des motifs exposés dans le rapport de présentation, comme le souligne le Conseil d'État[698] en rappelant les dispositions de l'article R. 151-2 du Code de l'urbanisme selon lequel « *Le rapport de présentation comporte les justifications de : […] 2° La nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables et des différences qu'elles comportent, notamment selon qu'elles s'appliquent à des constructions existantes ou nouvelles ou selon la dimension des constructions ou selon les destinations et les sous-destinations de constructions dans une même zone* ». IL existe toutefois des limites importantes au contrôle de légalité interne. Le zonage fait en effet l'objet d'un contrôle limité

[694] Ce détournement de pouvoir sera caractérisé si la règle vise, par exemple, à régulariser un permis de construire annulé (C.E., 25 juin 1982, n° 20009, *SCI Jemmapes-République*, Lebon T.), à offrir un avantage ou un désavantage à un pétitionnaire ou une opération (C.E., 4 mai 1998, n° 151749, *Commune de Saint-Sauveur-sur-École*, B.J.D.U., 1998, p. 174, conclusions Stahl; pour défavoriser un projet de construction spécifique : C.E., 29 juin 1983, n° 31907, n°31908, n° 40059, *Commune Beaulieu-sur-mer*, Lebon p. 283 ; pour défavoriser un lotisseur en particulier : C.A.A. Marseille, 15 décembre 2015, n° 05MA02730, *Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence* ; A.J.D.A., 2006, p. 668, note Deliancort ; pour interdire un projet de construction : C.E., 1er mars 2006, n°272507, *Prigent*, Construction et urbanisme, 2006, n° 116, observations Godfrin ; pour favoriser une personne : C.E., 6 novembre 2006, n° 277829, *Les amis du château d'Henouville*, Construction et urbanisme 2006, n°248, observations Godfrin B.J.D.U. 2007, p. 146, conclusions Devys ; C.E., 18 février 1981, n° 12073, *Commune de Châlons-sur-Marne*, Lebon T., R.D.I., 1981, p. 213, chronique Gaudemet. Cette liste d'exemples n'est pas exhaustive).

[695] La motivation doit relever de l'intérêt général et de préoccupations urbanistiques : C.E., sect., 7 février 1986, n° 36746, *Colombet*, Lebon, p. 29.

[696] V. par exemple, C.E. 20 juillet 1971, n° 80804, *Ville de Sochaux*, Lebon p. 561 ; A.J.D.A., 1972, p. 227, note Homont. Dans cette affaire, intérêt général et intérêt privé se superposent pour asseoir la légalité de la déclaration d'utilité publique fondant la procédure d'expropriation (il était question d'améliorer les conditions de circulation des personnels industries et commerciaux de certaines entreprises : *« si la déviation de la route en question procure à la société ''automobiles Peugeot'' un avantage direct et certain, il est conforme à l'intérêt général de satisfaire à la fois les besoins de la circulation publique et les exigences du développement d'un ensemble industriel qui joue un rôle important dans l'économie régionale* ». A l'inverse, l'intérêt général n'est pas en jeu lorsqu'une révision de la réglementation d'urbanisme a pour seul objet de régulariser une construction dont les permis de construire ont été annulés à plusieurs reprises par le juge : C.E., 29 décembre 1995, n°156101, *Commune de Peynier* ; R.D.I. 1996, p. 201, observations Gaudemet et Touvet.

[697] V. C.E., 20 février 2011, n° 344445, *A c. Commue de Cuers*. Dans cette affaire, il était question de mesurer la proportionnalité de l'atteinte au droit de propriété par une mesure de classement en espace boisé qui entraînait l'impossibilité de construire pour le propriétaire. Le Conseil juge alors que : « *les restrictions apportées à l'exercice du droit de propriété sont justifiées par l'intérêt général qui s'attache à la préservation des espaces boisés ; que ces restrictions, qui ne concernent que les modes d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création de boisements et sont accompagnées, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de garanties de fond et de procédure prévues pour la procédure d'élaboration des plans locaux d'urbanisme, sont proportionnées à l'objectif poursuivi ; qu'en outre, l'article L. 130-2 du code de l'urbanisme donne la possibilité, dans certaines conditions, au propriétaire d'un terrain classé en espaces boisés d'obtenir un terrain à bâtir contre la cession gratuite de son terrain ; que, dans ces conditions, les dispositions de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme ne méconnaissent pas l'article 2 de la Déclaration de 1789* ».

[698] C.E., 17 juillet 2013, n° 350380, *SFR*, Lebon T.

à l'erreur manifeste d'appréciation[699]. De plus, l'examen de la relation entre les documents d'urbanisme et les règles de droit supérieures est limité à un rapport de compatibilité et non de conformité[700]. Ainsi, s'agissant de la valeur à attribuer aux objectifs généraux en matière contentieuse, la marge de manœuvre du juge demeure relativement limitée pour ne pas tomber dans le travers du contrôle d'opportunité[701].

324 - Les raisons de la limitation du contrôle de légalité. Le contrôle de légalité interne des règles d'urbanisme est limité pour plusieurs raisons. En premier lieu, la matière urbanistique se définit par son caractère intrinsèquement intrusif dans l'exercice de certains droits et libertés et, en particulier, le droit de propriété. Cette caractéristique admise, la remise en cause de la nécessité de la limitation du droit de propriété et du droit de construire qui lui est rattaché est peu opportune[702]. Cela conduit à un examen de la légalité des constructions polarisé autour du caractère constructible, ou non, du terrain et le juge ne remettra pas en cause la règle d'inconstructibilité précisément parce qu'il est admis que la règle d'urbanisme a vocation à limiter le droit de construire. En second lieu, les documents d'urbanisme sont le fruit d'un pouvoir discrétionnaire des autorités en charge de leur élaboration. Ces règles relèvent largement de l'opportunité, l'administration n'est pas en situation de compétence liée. La détermination des règles de zonage, par exemple, se fait au regard des objectifs généraux de politique retenus par la commune ou l'intercommunalité et au regard des circonstances locales

---

[699] C.E., 23 mars 1979, n°09860, *Commune Bouchemaine*, Lebon p. 129. V. D Bailleul, « Le classement manifestement erroné d'un terrain en zone inconstructible par le document local d'urbanisme », *B.J.D.U.*, 2008, p. 310. ; V. COMTE P., « Réflexion sur l'utilisation de l'erreur manifeste d'appréciation dans le contentieux des plans d'occupation des sols », *R.F.D.A.* 1990, p. 72 ; LAMORLETTE P. et DEMOUVEAUX P., « l'erreur manifeste d'urbanisme », *Études foncières*, 1994, n°62, p. 20.

[700] Cons. Const, 7 décembre 2000, n° 2000-436 D.C. *relative à la loi de solidarité et de renouvellement urbain* ; C.E., 15 mai 2013, n°340554, *Commune de Grumençon* (considérant n°5 « *par sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions n'étaient pas contraires aux articles 34 et 72 de la Constitution sous réserve qu'elles soient interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent et que, en conséquence, le juge administratif exerce un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par ces documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1 du code l'urbanisme.* »).

[701] Ce que regrette S. DUROUSSEAU s'agissant de l'objectif de mixité sociale. Elle précise : « *Lors du contrôle de constitutionnalité de la loi S.R.U. en particulier, le Conseil constitutionnel a précisé que les dispositions de l'article L. 121-1 [nouvellement L. 101-2 du code de l'urbanisme] imposent seulement aux auteurs de faire figurer dans les documents d'urbanisme des mesures tendant à la réalisation des objectifs énoncés [décision n°2000-436 DC du 7 décembre 2000, loi sur la solidarité et le renouvellement urbains]. Les autorités locales disposent d'un pouvoir discrétionnaire en la matière et le juge administratif ne vérifie que la compatibilité avec les dispositions de l'article L. 121-1 du code e l'urbanisme, et non la conformité* ». DUROUSSEAU S. « Droit au logement et à l'habitat : vers une inclusion des gens du voyage ? », *in* DOBRENKO B. (dir), *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, pp. 73-95.

[702] « *Par la nature même du droit de l'urbanisme, les moyens tirés de l'atteinte à la propriété privée ou à la liberté du commerce et de l'industrie ou de la violation du principe d'égalité peuvent apparaître, en effet, largement inopérants* ». SOLER-COUTEAUX P. et CARPENTIER É., *Droit de l'urbanisme*, 7ème édition, Dalloz, 2019, p. 324, § 505.

dans leur globalité[703]. Cela explique l'exercice d'un contrôle restreint par le juge. Cette limitation est justifiée par l'importance du pouvoir d'appréciation des autorités réglementaires dans l'élaboration de la réglementation d'urbanisme. La réglementation urbanistique fait figure d'exception dans le paysage des polices administratives spéciales en raison de son caractère éminemment prospectif. Les règles répondent à un « *projet d'aménagement et de développement durable* » qui fait notamment état de considérations relevant du champ de l'intérêt général plus que de celui, plus strict, de l'ordre public. C'est d'ailleurs la manière dont la Cour E.D.H. conçoit cette réglementation : elle considère que « *les plans d'aménagement urbain et rural impliquent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de jugement pour mettre en pratique des politiques adoptées dans l'intérêt de la communauté* »[704] ; elle ne fait aucunement référence à des considérations relatives à l'ordre public[705]. Au total, l'examen de la légalité interne de la réglementation urbanistique au regard des droits et libertés fondamentaux et de l'impact potentiel que peut avoir leur exercice sur l'occupation des sols est restreint.

325 - Les perspectives de développement d'un contrôle de proportionnalité portant sur les règles d'urbanisme et leur application. Cependant, la jurisprudence de la Cour E.D.H. esquisse la possibilité du développement d'un contentieux interrogeant la compatibilité de la règle d'urbanisme avec des normes supérieures garantissant des droits et libertés fondamentaux. Il est alors question d'explorer les implications concrètes de la réglementation d'urbanisme pour l'exercice des droits et libertés fondamentaux des administrés. Face au développement du contrôle concret de conventionnalité et à la protection du droit à la différence dans l'habitat, il apparaît probable de voir se développer un contrôle de proportionnalité de la réglementation d'urbanisme. C'est d'ailleurs une hypothèse qu'envisage le professeur E. CARPENTIER lorsqu'elle s'interroge sur les limites du recours au contrôle de proportionnalité[706] dans cette discipline juridique.

---

[703] Dans ses conclusions sur l'affaire *Commue de Bouchemaine* et pour justifier la limitation du contrôle de légalité du zonage à l'erreur manifeste d'appréciation, le Président LABETOULLE s'exprimait comme suit pour justifier la non-transposition de la méthode de la théorie du bilan : « *Dans le cas d'un POS, et notamment du classement d'une zone, prétendre pouvoir réalise une telle ''pesée'' serait irréaliste […]. Il est souvent difficile de porter un jugement sur le bien-fondé de tel point particulier du POS sans, de proche en proche, s'interroger sur la cohérence d'ensemble, ce qui suppose alors la référence à des données trop nombreuses et hétérogènes pour qu'il soit réaliste de songer à un bilan* ». C.E., 23 mars 1979, n°09860, *Commune de Bouchemaine*, Lebon p. 127.

[704] Cour E.D.H., 22 novembre 1995, n° 19178/91, *Bryan c. Royaume-Uni* (§47).

[705] Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.

[706] « *Jusqu'à présent, peu de contentieux s'est développé autour de la proportionnalité des règles d'urbanisme mais il ne serait pas surprenant qu'il se déploie. En effet, à l'instar des restrictions de police en général, les règles d'urbanisme ne doivent être fixées que lorsqu'elles sont nécessaires à la préservation des intérêts généraux qui animent le droit de l'urbanisme ; elles doivent être pertinentes (adéquates) ; et elles doivent être proportionnées,*

326 - Le développement d'un tel contrôle peut alors être perçu comme une opportunité de confronter les règles d'urbanisme à des normes supérieures tels que les droits et libertés fondamentaux. Il interroge, finalement, la place accordée à ces garanties en droit positif, notamment au moment de l'application des règles.

B. Les implications du développement du contrôle de proportionnalité des règles d'urbanisme

327 - Contrairement à ce que l'on pourrait penser, l'inapplication ponctuelle des règles d'urbanisme, à l'instar de l'arrêt *Winterstein*, n'est pas nécessairement synonyme d'affaiblissement de ces dernières. Il est indéniable que le développement d'un contrôle de proportionnalité représente un véritable défi pour le droit de l'urbanisme (1). Toutefois, ce type de contrôle peut aussi être perçu comme un moyen de légitimer le contenu des règles en cause (2).

1. La proportionnalité des règles, un défi pour le droit de l'urbanisme

328 - Un défi en raison de la particularité de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme. Le développement d'un contrôle de proportionnalité des règles constitue un défi pour le droit de l'urbanisme car la protection des droits et libertés fondamentaux relève d'une logique différente de celle du système de normes de droit de l'urbanisme qui présente un ordonnancement particulier. Le droit de l'urbanisme est constitué de règles nombreuses et tendant à se superposer[707]. Afin d'articuler les différentes strates de dispositions législatives et

pour ne pas restreindre le droit de propriété (et les autres droits fondamentaux éventuellement en jeu au -delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs visés. » CARPENTIER É., « Le droit de l'urbanisme aléatoire dans les prétoires (de la limitation des recours au contrôle de proportionnalité) », *R.D.I.*, 2020, p. 20.

[707] V. PERIGNON Sylvain, « L'hyperplanification », *LexisNexis 360, Construction et urbanisme*, n° 12, 2012, repère n°2 ; P. Soler-Couteaux et E. Carpentier rappellent ainsi qu' « *à l'heure actuelle, les SCOT (et, en leur absence, les PLU, documents en tenant lieu et les cartes communales) doivent potentiellement respecter près d'une vingtaine de sortes de normes : les dispositions particulières aux zones de montagne, au littoral et aux zones de bruit des aérodromes, les dispositions opposables des D.T.A. le cas échéant, les règles générales du fascicule et des objectifs du SRADETT, les autres schémas régionaux (SDIF, SAR, PADDUC), les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, les orientations des SDAGE, les objectifs des SAGE, les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par ls plans de gestion des risques d'inondation, les directives de protection et de mise en valeur des paysages, les schémas régionaux de cohérence écologique (outils de misaine œuvre des trames bleues et des trames vertes, créés par la loi Grenelle II), les schémas régionaux de développement de l'aquaculture*

réglementaires relevant de la problématique urbanistique, le législateur a inscrit un principe d'harmonisation normative. L'idée d'harmonisation induit une relation complexe entre les textes car elle évoque davantage une interaction normative qu'un ordonnancement juridique rigide. Ce principe est aujourd'hui énoncé aux articles L. 131-1 et suivants du code de l'urbanisme. Dans cette perspective, le législateur a voulu faire des S.Co.T. les « *clefs de voûte* »[708] pour l'harmonisation de l'ensemble des règles urbanistiques et, ainsi, en faire un levier de simplification du droit de l'urbanisme. Le principe de compatibilité limitée induit en effet un contrôle de légalité du document d'urbanisme par rapport au texte immédiatement supérieur sur lequel les textes encore supérieurs sont censés s'être répercutés c'est pourquoi le S.Co.T. constitue la charnière principale de cette articulation. La hiérarchie des normes est également particulière en droit de l'urbanisme car elle met en œuvre des nuances relationnelles dont la graduation va de la conformité (degré relationnel le plus fort) la prise en compte (degré relationnel le moins fort) [709] en passant par la compatibilité[710]. Si les S.Co.T. sont les chefs d'orchestre de l'harmonie normative, les P.L.U.(I.) documents en tenant lieu, cartes communales et R.N.U. sont les documents d'urbanisme peuvent être assimilés à de véritables solistes en raison de leur place à part entière. Dans la pratique, la réglementation applicable se situe en effet à l'échelon le plus bas de cette hiérarchie. Les P.L.U.(I.) sont des documents particulièrement puissants sur le plan normatif malgré leur position en bas de la hiérarchie des normes. D'une part, ils ne sont soumis qu'à un rapport de compatibilité avec le S.Co.T.[711] censé garantir sa légalité au regard de l'ensemble des mesures qui lui sont supérieures. D'autre part, la marge de manœuvre des pouvoirs publics dans la détermination de la réglementation applicable notamment aux autorisations d'urbanisme est d'une ampleur considérable. Cela fait

marine, les programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales et des établissements et services publics, les schémas régionaux des carrières (depuis la loi A.L.U.R.) et les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière. Les PLU (couverts par un SCoT ou non) sont quant à eux de surcroît soumis aux schémas de mise en valeur de la mer, aux plans de déplacent urbains, aux programmes locaux de l'habitat, ainsi qu'aux plans climat-air-énergie territoriaux ». SOLER-COUTEAUX P. et CARPENTIER É., *Op. cit*., p. 141 et 142, § 190. Rappelons que le schéma départemental d'accueil des gens du voyage n'apparaît pas dans cette liste.

[708] Pour reprendre l'expression employée par SOLER-COUTEAUXP. et CARPENTIER É., *Op. cit*., p. 141, § 189.

[709] La prise en compte admet l'existence de contradictions mineures entre deux dispositions normatives. V. JACQUOT H., « La notion de prise en compte dans un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle », *D.A.U.H*., 2005, p. 71 ; BAFFERT P. et BONNEAU O., « La '' prise en compte'' par les SCoT et les PLU des documents de programmation indépendants du droit de l'urbanisme : de la nécessite d bien s'entendre sur les mots », *B.J.D.U*., 4-2012, p. 260.

[710] Ce rapport interdit toute contradiction. Il permet toutefois « une application souple de la norme de référence et laisse une certaine latitude à celui qui à qui elle s'impose » SOLER-COUTEAUX P. et CARPENTIER É., *Op. cit*., p. 1142, § 191.

[711] PEANO D. « La hiérarchie des normes à l'épreuve du Grenelle II », *Construction et urbanisme*, 9/2011, étude n°10 ; JACQUOT H., « Sur la règle de la compatibilité limitée en droit de l'urbanisme », in *Mélanges en l'honneur d'Y. Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 607.

des documents d'urbanisme, pourtant situés en bas de la hiérarchie des normes, le document phare pour la détermination des règles d'utilisation des sols. On assiste ainsi à une forme de renversement de ces relations hiérarchiques : la réglementation d'urbanisme et, en particulier, les documents d'urbanisme sont des sources privilégiées de règles : ce sont elles qui dessinent la ville et qui sont éventuellement des sources de censure pour les constructions. Les autorisations d'urbanisme sont donc instruites principalement au regard des documents d'urbanisme « *censés avoir intégré l'ensemble des contraintes supérieures* »[712]. Ces documents sont les sources de réelles contraintes : « *si les utilisateurs des sols doivent se conformer strictement aux prescriptions du P.L.U.(I.) – ou à celles du R.N.U. d'ailleurs -, ils ne supportent pas le même niveau de contrainte avec les orientations d'aménagement, qu'ils doivent simplement s'abstenir de contrarier* »[713]. C'est en ce sens que ces documents de planification apparaissent au premier plan du paysage normatif urbanistique, bien qu'ils constituent le dernier maillon.

329 - L'articulation de deux systèmes normatifs distincts. On comprend alors pourquoi le contrôle concret de conventionalité peut faire l'objet d'une certaine méfiance : la réglementation urbanistique s'inscrit dans un système normatif à l'articulation complexe. Il est indéniable que le « *spectre* » d'ineffectivité [714] de la règle dans le cadre d'un contrôle de conventionalité concret ajoute de la complexité, de l'incertitude et, ainsi, de l'insécurité juridique dans un système normatif qui peine déjà à garantir sa lisibilité. Ajouter la possibilité d'un contrôle de proportionnalité peut être vu comme une complexification de l'équation qui pourrait s'avérer périlleuse pour l'effectivité des règles en question. En mobilisant l'article 8 de la Convention E.D.H. au profit d'un droit à la différence dans l'habitat, les règles d'occupation des sols issus de ce système normatif se confrontent à un autre système normatif dont la logique est sensiblement différente. Pour le professeur P. SOLER-COUTEAUX, « *Les deux systèmes sont, en effet, difficilement réductibles l'un à l'autre* » car dans le contexte du contrôle de proportionnalité, « *l'un conçoit le droit comme un instrument de pouvoir et fabrique la règle de droit sur un modèle hiérarchique qui place l'intérêt général au sommet ; l'autre produit comme un système de régulation des rapports sociaux et cherche à concilier les exigences de l'intérêt*

[712] SOLER-COUTEAUX P. et CARPENTIER É., *Op. cit.* p. 141, § 188. Les auteurs rappellent certaines exceptions s'agissant de l'opposabilité particulière de la loi littorale aux autorisations d'urbanisme : C.E., sect., 31 mars 2017, n° 392186, *SARL Savoie Lac investissement*, Lebon p. 117 ; J.C.P.A. 2018, n°2267, note Tasciyan ; A.J.D.A. 2017, p. 985, chronique Odinet et Roussel ; R.D.I. 2017 p. 311, observations Soler-Couteaux.
[713] SOLER-COUTEAUX Pierre et CARPENTIER Élise, *Op. cit.*, p. 142, § 191.
[714] Pour reprendre l'expression du professeur R. NOGUELLOU. « L'effectivité du droit de l'urbanisme en question », *R.D.I.*, 2016, p. 237

général avec les impératifs de la liberté » or *« les deux sont placés sur le même plan* »[715]. » Il s'agit en effet de mettre en cohérence deux systèmes normatifs qui ne répondent pas aux mêmes objectifs ni à la même logique. Là encore, la reconnaissance d'un droit à la différence à travers la protection du mode de vie des gens du voyage interroge une certaine conception du droit de l'urbanisme et son articulation entre les différentes normes supérieures garanties au plan constitutionnel et conventionnel. Ces considérations montrent à quel point il est nécessaire de prendre conscience de cette césure pour réinterroger la conception des règles de droit de l'urbanisme pour donner aux droits et libertés fondamentaux toute leur effectivité. En effet, pour le professeur P. SOLER-COUTEAUX, il est nécessaire de tirer des enseignements de cas d'inapplication tels que la jurisprudence *Winterstein* car il en va de la capacité du droit public interne à faire preuve de perméabilité vis-à-vis de la convention[716]. C'est également le constat du professeur E. PECHILLON, pour qui la Cour E.D.H. entend bien développer la technique du contrôle de proportionnalité pour *« inscrire la protection des droits fondamentaux des individus au cœur de l'ensemble des réglementations, y compris les plus techniques »*[717]. Le caractère inévitable de cette confrontation est également évoqué par le professeur E. CARPENTIER à propos de l'arrêt de la Cour de cassation du 17 décembre 2015[718].

330 - Cependant, cette dernière rappelle également qu'il existe des freins à la systématisation de la mise à l'écart de la règle d'urbanisme. L'inapplication de la règle d'urbanisme n'est donc pas une fatalité : elle dépend finalement de la force de sa justification mise en balance avec les intérêts des requérants. Cette faiblesse résiderait donc éventuellement dans l'incapacité de la norme à tout prévoir, en particulier les situations dans lesquels entrent en jeu des considérations relatives à la protection de la vie privée et familiale et du domicile. On peut alors se demander si le droit de l'urbanisme n'a pas, malgré tout, des avantages à tirer d'une telle confrontation.

---

[715] SOLER-COUTEAUX P., « Le droit de l'urbanisme : sous la règle, quelle liberté ? », *R.D.I.*, 2009, p. 208.

[716] « *tant que le droit public n'opérera pas cette révolution, on peut craindre qu'il soit irréductible au droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.* », SOLER-COUTEAUX P., « Le droit de l'urbanisme : sous la règle, quelle liberté ? », *R.D.I.*, 2009, p. 208.

[717] PECHILLON E., « Expulsion de gens du voyage : la CEDH sanctionne l'inaction de la commune et la politique de relogement des minorités », *A.J.C.T.* 2014, p. 165.

[718] Elle rappelle ainsi que cette décision suivait la condamnation de la France dans l'affaire *Winterstein*, la nécessaire invocation de l'article 8 ainsi que son invocabilité : il faut que la structure irrégulièrement édifiée constitue le domicile du requérant et que la présence d'un danger pour la sécurité des personnes est de nature à limiter les cas d'inapplication de la règle de droit de l'urbanisme. V. CARPENTIER Élise, « Le droit de l'urbanisme aléatoire dans les prétoires (de la limitation des recours au contrôle de proportionnalité) », *R.D.I.*, 2020, p. 20. Sur a question de la sécurité, v. Cass crim., 6 novembre 2018, n° 17-85827, R.D.I. 2019, p. 95, obs. G. Roujou de Boubée et Paris, 26 octobre 2018, n° 17/006117.

2. La proportionnalité des règles, une légitimation des règles d'urbanisme

331 - Le contrôle de proportionnalité conduit le juge à identifier la justification de l'application de la règle d'urbanisme au regard des objectifs poursuivis. Si le contrôle de proportionnalité est moins développé dans le cadre des polices spéciales que dans celui des polices générales, c'est notamment parce que les polices spéciales reposent sur des dispositions législatives et, le cas échéant, réglementaires qui sont elles-mêmes censées garantir cette proportionnalité. Or, dans le cadre des règles d'urbanisme, il existe peu d'outils permettant alors de s'assurer de l'équilibre entre ces règles les droits et libertés fondamentaux car le code de l'urbanisme ne s'y réfère pas expressément. Cet enjeu de la justification de la règle d'urbanisme était précisément une des difficultés de l'affaire *Chapman* : la commune devait justifier la nécessité du zonage urbanistique et du régime attaché, soit l'interdiction de construire et d'habiter dans des zones vertes pour expliquer l'interdiction de stationnement opposé à la requérante. En effet, si la finalité visée par la règle de droit de l'urbanisme est insuffisante pour justifier une ingérence dans l'habitat en cause, l'application de la règle peut constituer une ingérence disproportionnée dans le mode de vie des intéressés (ce qui n'était pas le cas en l'espèce). On constate alors qu'en dehors des cas d'inapplication, l'exercice d'un contrôle de proportionnalité conduit à légitimer la règle de droit et son application. Ainsi, on peut estimer avec le professeur E. CARPENTIER que le développement d'un contrôle de proportionnalité des règles, notamment dans le cadre d'un contrôle de conventionalité *in concreto*, « *n'aurait pas pour conséquence d'affaiblir les règles mais, au contraire, de renforcer celles qui sont effectivement nécessaires, adéquates et proportionnées aux buts d'urbanisme qu'elles poursuivent* »[719]. Ces éléments interrogent la place accordée aux droits et libertés fondamentaux en droit de l'urbanisme. Cependant, ces questionnements qui portent sur la prise en compte de la différence et de situations imprévues par les règles de droit interrogent également le contenu de ces règles et leur capacité à s'adapter, voire à évoluer.

332 - Conclusion du chapitre. Le développement des droits et libertés fondamentaux, notamment sous l'influence de la Cour E.D.H. démontre la nécessité de faire dialoguer

[719] CARPENTIER É., « Le droit de l'urbanisme aléatoire dans les prétoires (de la limitation des recours au contrôle de proportionnalité) », *R.D.I.*, 2020, p. 20. P. Soler-Couteaux parvient au même constat selon lequel les règles d'urbanisme gagneraient considérablement en légitimité en justifiant leur proportionnalité : « *D'ores et déjà, le rapport de présentation du PLU doit exposer les motifs de la délimitation des zones et des règles qui y sont applicables (art. R. 123-2 C. urb.). Il faut renforcer encore cette obligation en rendant transparentes les conditions de l'adéquation des moyens aux fins, c'est-à-dire leur caractère à la fois adapté et proportionné à celles-ci* ». SOLER-COUTEAUX P., « Le droit de l'urbanisme : sous la règle, quelle liberté ? », *R.D.I.*, 2009, p. 208.

l'ensemble des disciplines juridiques pour penser la différence de certains administrés. Ainsi, le fait que la réglementation d'urbanisme se repose sur un régime spécifique à sa marge pour penser la diversité dans l'habitat présente des risques contentieux potentiels. Ces risques sont décuplés au regard des défauts des dispositifs spécifiques pour répondre aux besoins de ce type d'habitat. Ce contentieux pose, *in fine*, la question de la manière dont le droit de l'urbanisme intègre la diversité dans l'habitat et des outils dont il dispose pour le faire.

333 - Conclusion du titre. Il existe différents fondements qui obligent à prendre en compte le mode d'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme. Sur le plan du droit de l'urbanisme, malgré sa portée normative limitée, l'objectif de satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat et son association au principe de non-discrimination conduisent à interroger la pertinence du recours à la loi BESSON II pour y répondre en matière urbanistique. Sur le plan des droits et libertés fondamentaux édictés notamment au plan européen, la confrontation de l'application des règles de droit de l'urbanisme et la nécessité de reconnaître le mode de vie en habitat mobile peut avoir des répercussions concrètes sur la manière de réglementer l'occupation et l'utilisation des sols et son application.

334 - Au regard des différents défauts d'appropriation des besoins liés à l'habitat mobile et de la nécessité de mieux le considérer en droit de l'urbanisme, il convient alors d'envisager les perspectives d'une telle reconnaissance, en particulier en limitant le recours au régime spécifique de la loi BESSON II qui ne traite pas directement de la réglementation de l'occupation et de l'utilisation des sols, alors même qu'il s'agit d'un élément déterminant les possibilités d'habitat de cette catégorie de population.

TITRE II. LES PERSPECTIVES DE LA RECONNAISSANCE DE L'HABITAT MOBILE EN DROIT DE L'URBANISME

335 - L'étude des relations entre l'habitat des gens du voyage et le droit de l'urbanisme a mis en lumière les limites de la loi BESSON II pour considérer que la réglementation d'urbanisme satisfait les besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, ainsi que les défauts d'appropriation de cette problématique en droit de l'urbanisme.

336 - Au regard de ces constats et de la possibilité d'interpréter de manière plus littérale l'objectif de satisfaction des besoins « *présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat* », on peut se demander si des pistes peuvent être envisagées pour donner davantage de place aux habitats alternatifs au modèle de construction et pour mieux les appréhender. Cela conduit à envisager concrètement les possibilités d'évolution du droit applicable au mode d'habitat permanent en résidence mobile (Chapitre I).

337 - Or, en interrogeant la capacité du droit de l'urbanisme à prendre en compte les besoins « présents et futurs » se profile alors la problématique des caractères de la réglementation d'urbanisme. En effet, la reconnaissance de modes d'habitat différents et potentiellement imprévus ou imprévisibles pose la question de la rigidité des règles déterminant l'occupation et l'utilisation des sols. Il s'agit alors de s'intéresser aux leviers d'adaptation des règles d'urbanisme afin d'améliorer leur capacité responsive aux besoins liés à la diversité des modes d'habitat (Chapitre II).

Chapitre I. Les possibilités d'évolution des règles applicables à l'habitat mobile en droit de l'urbanisme

338 - Au regard des imperfections des dispositifs pensés pour l'habitat des gens du voyage, mais également dans l'hypothèse où l'absence de prise en compte de ce mode de vie dans un document d'urbanisme serait constatée, est-il possible d'envisager une refonte de la manière dont l'habitat mobile est appréhendé par les règles d'occupation et d'utilisation des sols ? Quelles seraient les implications concrètes de la reconnaissance de modes d'habitat alternatifs à la construction à destination d'habitation au sein des règles d'urbanisme et donc, en dehors de tout renvoi à des dispositions spécifiques extrinsèques au code ?

339 - À partir des imperfections constatées dans l'appréhension de l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme, il est possible d'identifier certaines pistes d'évolution des règles applicables (Section I).

340 - Cependant, dans cette perspective, apparaissent différents enjeux qu'il est nécessaire de prendre en compte au moment de l'édiction de règles pour l'habitat mobile (Section I).

Section I. Les pistes d'amélioration de la reconnaissance de l'habitat mobile au sein du droit de l'urbanisme

341 - Les éléments dénotant une appropriation inaboutie de l'habitat des gens du voyage[720] suggèrent, d'un même mouvement, certaines pistes d'amélioration. Il apparaît en premier lieu nécessaire de clarifier la distinction entre les règles applicables aux caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs et celles applicables à l'habitat de loisir (§1). Cependant, il apparaît aussi utile de s'interroger sur l'opportunité de maintenir un tel degré de spécificité dans l'appréhension de l'habitat mobile (§2).

[720] Cf. Partie I, Titre II, Chapitre II.

§1. La clarification nécessaire de la distinction entre habitat mobile permanent et habitat de loisir

343 - La clarification de la distinction entre l'habitat mobile à usage de loisir et l'habitat mobile permanent passe par une utilisation plus rigoureuse des notions en jeu (A). Cette utilisation plus littérale des notions permettrait, en outre, de s'interroger sur l'opportunité d'édicter des règles différentes selon le type d'utilisation de l'habitat mobile (B).

A. Une clarification des notions en jeu

344 - Différentes incohérences résultent de confusions entre les résidences mobiles constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs et celles à usage de loisir. Certes, les éléments de définition des résidences mobiles des gens du voyage se distinguent des caravanes ou des résidences mobiles au sens du code de l'urbanisme. Cependant, des confusions ou des doutes sont observés quant à l'application des restrictions applicables à l'habitat de loisir aux résidences mobiles constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs[721]. Ces constats suggèrent une première piste de perfectionnement de la réglementation d'urbanisme. Pour que le droit applicable gagne en cohérence, il conviendrait en effet de lever toute ambiguïté dans le champ d'application des contraintes à l'installation de caravanes en précisant explicitement le type d'usage de ces dernières. Concrètement, cela reviendrait à éviter d'employer le terme de « caravane » sans préciser si elle est à usage de loisir ou d'habitat permanent. Cette précision peut sembler redondante si l'on rappelle que la définition de la caravane dans le code de l'urbanisme fait nécessairement référence à l'usage de loisir. Cependant, ce pléonasme peut être préférable à une incertitude sur le champ d'application des règles en cause.

345 - Surtout, cette distinction pourrait permettre d'édicter des règles mieux adaptées aux habitats en question.

[721] Cf. Partie I, Titre II, Chapitre II.

B. Une clarification de la dissociation des règles applicables à l'habitat mobile permanent de celles applicables à l'habitat mobile de loisir

346 - La clarification de la distinction entre l'habitat mobile de loisir et celui constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs mène nécessairement à interroger l'opportunité de distinguer les règles qui leur sont respectivement applicables. Une distinction apparaît légitime à plusieurs titres. On peut considérer que les enjeux et les intérêts liés à l'habitat permanent se distinguent de ceux liés à l'habitat de loisir. En effet, au regard de l'objectif de satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat, on peut émettre l'hypothèse selon laquelle l'habitat permanent nécessite davantage d'attention que l'habitat de loisir, précisément parce qu'il ne s'agit pas d'un habitat d'agrément mais de la manifestation d'un mode de vie relevant de la vie privée et familiale d'un individu. En outre, la prise en compte des besoins liés à ce mode d'habitat permettrait de réévaluer les possibilités d'interdiction dans des secteurs constructibles associés à des zones d'habitation proches d'infrastructures présentant un intérêt pour la vie quotidienne. À l'inverse, la localisation des zones dans lesquelles l'habitat de loisir est possible relève davantage de l'intérêt touristique des sites. En effet, les enjeux de l'habitat permanent en habitat mobile sont donc distincts de celui de l'habitat de loisir. Dans ces conditions, le caractère inabouti de la distinction entre les deux notions se répercute sur les règles applicables à ces deux types de structure. Cela conduit alors à interroger non seulement la proportionnalité de l'étendue des interdictions de stationnement des caravanes mais également, d'un même mouvement, les possibilités de considérer l'habitat permanent en caravane au sein de zones destinées à l'habitat. En d'autres termes, il est possible d'émettre l'hypothèse selon laquelle la dissociation entre la caravane conçue comme habitat de loisir et la caravane comme habitat permanent conduise à examiner les conditions dans lesquelles l'habitat permanent en résidence mobile peut avoir une place au sein de zones destinées à accueillir des habitations permanentes.

347 - Ces hypothèses d'évolution esquissent une prise en compte volontariste de l'habitat permanent en caravane au sein du droit de l'urbanisme. Or, une telle appropriation peut s'effectuer sans nécessairement renvoyer à la loi BESSON II. Elle correspondrait alors à penser l'habitat en dehors du régime spécifique de la loi BESSON II dans les hypothèses où la réglementation d'urbanisme prévoit d'autoriser le stationnement d'habitats mobiles au sein de certaines zones. On assisterait alors à une baisse du degré de spécificité du droit applicable à l'habitat mobile en ce qu'il ne serait plus nécessairement fait référence ni à une catégorie d'administrés, ni à des lieux spécifiques.

§2. Le questionnement du degré de spécificité du droit applicable à l'habitat mobile

348 - Concevoir des règles permettant de mieux prendre en compte l'habitat mobile en droit de l'urbanisme conduit, en parallèle, à interroger la place accordée au droit spécifique contenu dans la loi BESSON II, du point de vue de sa nécessité, mais également au regard de son opportunité. La seconde piste de réflexion inspirée par l'examen du droit applicable à l'habitat des gens du voyage consiste donc, en creux, à interroger le degré de spécificité du droit. Comme on peut l'observer, le droit applicable à l'habitat des gens du voyage pour l'organisation de l'installation de leurs résidences se caractérise par la référence à une catégorie d'individus et à des lieux d'accueil et d'habitat spécifiques. Ces deux angles seront successivement examinés. Les faiblesses des critères d'identification actuels des gens du voyage au sein de la loi BESSON II ont déjà esquissé la nécessité de penser l'habitat mobile sans nécessairement se référer à une catégorie d'individus en droit de l'urbanisme (1). La question demeure cependant, s'agissant des outils pour penser les différents modes de stationnement et d'installation d'habitat mobile pour le droit de l'occupation et de l'utilisation des sols (2).

1. L'abandon de l'association entre habitat mobile et gens du voyage

349 - Les faiblesses des critères d'identification des gens du voyage au regard des principes d'égalité et de non-discrimination conduisent à imaginer la désignation de l'habitat permanent en résidence mobile sans faire référence aux critères d'identification subjectifs contenus dans la loi BESSON II. Ainsi, en faisant abstraction du caractère traditionnel de cette forme d'habitat et en cessant de l'attribuer à un groupe d'individus, il est possible de l'envisager, par exemple, en se référant aux caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. Imaginer comment le droit de l'urbanisme peut s'ouvrir à la diversité dans l'habitat sans avoir recours à une catégorie spécifique d'individus permet de réconcilier la reconnaissance de la possibilité d'un mode d'habitat différent avec la conception universaliste de l'égalité. Le fait d'éviter, d'une part, de se référer à une catégorie d'administrés et, d'autre part, de réserver la possibilité de modes d'habitats différents à certaines zones, aurait un double avantage. Cela permettrait non seulement de mieux répondre à l'objectif de non-discrimination dans les modes d'habitat mais également, de réconcilier la possibilité d'habiter autrement avec l'application d'un droit commun. On retrouve alors ici la possibilité de différence par l'indifférence du droit aux

particularités individuelles des administrés chère au professeur G. KOUBI[722]. Ce rapprochement du droit commun serait non seulement bénéfique aux intéressés, mais il permettrait aussi au droit de l'urbanisme de gagner en cohérence vis-à-vis des droits et libertés fondamentaux. C'était d'ailleurs très clair dans l'intitulé du rapport Hérisson *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun* publié en juillet 2011[723] ; c'est aussi perceptible dans le dossier de presse de la loi A.L.U.R. pour les habitats réversibles qui doivent être inclus dans le droit commun[724]. S'interroger sur l'universalisabilité des droits catégoriels revêt alors un intérêt non négligeable pour la réconciliation des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'application d'un droit « *sans distinction de destinataires* »[725] permettrait ainsi de parvenir à une « *réhabilitation de la personne humaine perdue dans les limbes de la catégorisation* »[726]. En comparaison, le régime applicable aux résidences démontables au sens de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme s'adresse à un mode d'habitat sans se référer à une catégorie d'administrés particuliers.

350 - Au regard des exigences du principe d'égalité et de celui de non-discrimination, la référence à la catégorie des gens du voyage n'apparaît pas nécessaire pour appréhender l'occupation et l'utilisation des sols en habitat mobile. La question subséquente porte sur le degré de spécificité dans la désignation des lieux destinés à accueillir ce mode d'habitat.

2. *Le maintien d'outils spécifiques pour créer des lieux d'accueil et d'habitat parallèlement aux possibilités offertes par les règles d'occupation et d'utilisation des sols*

351 - La question subséquente porte sur le régime applicable à l'habitat mobile du point de vue de l'occupation et de l'utilisation des sols. Il n'est pas question ici de remettre en cause le choix

[722] KOUBI G., « Droit, droit à la différence, droit à l'indifférence, en France… », *R.T.D.H.*, 1993, p 243 ; « Le droit à l'in-différence, fondement du droit à la différence », *in* ROULAND N. (dir.), *Le droit à la différence*, P.U.A.M., 2002, p. 265.
[723] 2011 (juillet), HERISSON P., Rapport remis au Premier ministre, *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun*.
[724] « *Convaincu que la diversité de la société doit se refléter dans la diversité des modes d'habitat possibles et choisis, le Gouvernement souhaite accompagner le développement d'alternatives au logement classique, comme l'habitat participatif, qui se voit doté de deux statuts juridiques possibles, et faire entrer dans le droit commun les diverses formes d'habitat léger, mobile et démontable.* » Dossier de presse de la loi A.L.U.R., p. 6.
[725] REDOR M.-J., « Les droits politiques et culturels dans le droit positif » in REDOR M.-J. (dir), *Roms, Tsiganes et Gens du voyage*, Actes du colloque de Caen organisé par le Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit les 24 et 25 novembre 2011, p. 186.
[726] ATTAL-GALY Y., *Op. Cit.*, p. 463.

du législateur de créer des lieux destinés à accueillir les stationnements ou installations des résidences mobiles. Certains lieux tels que les aires de grand passage, les aires de petit passage ou les aires d'accueil permanentes qui sont en théorie destinées au stationnement pour des durées relativement courtes correspondent à certains besoins identifiés dans les S.D.A.H.G.V. s'agissant des populations qui pratiquent une itinérance réelle[727]. Il en va de même s'agissant de la création, notamment sur initiative publique, de terrains familiaux ou d'habitat mixte. Toutefois, du point de vue de la satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, il convient de ne pas surestimer les capacités des dispositifs de la loi BESSON II pour déterminer ces besoins et y répondre. Le fait de penser l'habitat mobile en dehors des lieux d'accueil spécifiques apparaît en effet nécessaire pour connaître la place accordée aux habitats alternatifs au modèle de construction dans la détermination des règles d'occupation des sols. Ainsi, l'objectif de satisfaction des besoins de l'ensemble des modes d'habitat peut conduire le pouvoir réglementaire à se saisir plus directement des possibilités d'habitat mobile. Partant, sous l'angle de la police de l'urbanisme, la question qui se pose est celle du degré de cohabitation entre des formes d'habitat traditionnel (non mobile) avec l'habitat mobile. Du point de vue de la technique réglementaire, deux possibilités se dessinent. D'une part, il est possible de désigner des zones exclusivement dédiées à l'habitat mobile. D'autre part, il est possible de lever les interdictions portant sur l'installation de caravanes au sein de zones à destination d'habitation, ce qui aurait pour effet de faire cohabiter des habitats traditionnels et mobiles.

352 - Ces réflexions conduisent alors à imaginer les règles qui pourraient s'appliquer aux caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs – mais également d'autres formes d'habitat alternatives au modèle de construction - de sorte à clarifier le régime applicable et leur place au sein des documents d'urbanisme. Or, certains freins ressortent de cette réflexion c'est pourquoi il est incontournable de souligner les enjeux de la reconnaissance de ces modes d'habitat au sein des règles d'urbanisme.

[727] En pratique, certaines familles disent préférer occuper ces aires permanentes d'accueil plutôt que d'être déplacées sur des terrains familiaux qui correspondraient pourtant mieux à leur mode d'habitat. Cet état de fait est la résultante de la considération insuffisante accordée à l'ancrage territorial.

Section II. Les enjeux de la reconnaissance de l'habitat mobile en droit de l'urbanisme

353 - L'hypothèse d'un approfondissement des possibilités d'installation d'habitats mobiles en droit de l'urbanisme soulève différents enjeux. Ces derniers ne constituent pas nécessairement des obstacles mais ils démontrent la nécessité de maintenir un encadrement des possibilités offertes à des modes d'habitat alternatifs à la construction à destination d'habitation.

354 - Certains enjeux connexes au droit de l'urbanisme peuvent être identifiés comme celui de la fiscalité ou de la protection des composantes traditionnelles de l'ordre public (§1).

355 - Toutefois, la protection de l'environnement apparaît comme l'enjeu central au regard de la place à part entière accordée à l'objectif de lutte contre l'étalement urbain (§2).

§1. Les enjeux connexes au droit de l'urbanisme

356 - Différents enjeux connexes au droit de l'urbanisme démontrent l'importance d'accompagner la reconnaissance de l'habitat mobile de règles particulières.

357 - Le premier enjeu connexe au droit de l'urbanisme est celui de la fiscalité appliquée aux formes d'habitat mobiles (A) si bien que certaines règles spécifiques peuvent être utiles pour que ce mode d'habitat soit pris en compte par la fiscalité au même titre que l'habitat construit.

358 - Le second enjeu connexe au droit de l'urbanisme est relatif à la protection de l'ordre public. En effet, l'installation de caravanes peut potentiellement mettre en péril certaines composantes de l'ordre public général et, en particulier, la sécurité et la salubrité publiques. Dans ces conditions, l'édiction de contraintes pour l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs apparaît également utile (B).

A. Une appréhension utile à la fiscalité d'urbanisme

359 - Les enjeux de la reconnaissance de l'habitat mobile pour la fiscalité. L'approfondissement de la reconnaissance de l'habitat mobile en droit de l'urbanisme conduit

nécessairement à interroger les possibilités de soumission de ces modes d'habitat à la fiscalité d'urbanisme, mais également aux fiscalités qui lui sont liées. À titre d'illustration, l'instauration de la taxe annuelle d'habitation sur les résidences mobiles terrestres à compter du 1er janvier 2007 a démontré l'enjeu fiscal posé par l'habitat mobile[728]. L'instauration de cette taxe est un exemple de la manière dont l'habitat mobile peut conduire à l'adoption d'outils fiscaux spécifiques voire *sui generis,* en raison de ses caractéristiques différentes de la taxe d'habitation de droit commun[729]. Toutefois, il ressort des travaux de la commission sénatoriale à son sujet que l'enjeu de la création de cette taxe était bel et bien de s'inspirer des dispositifs existants en matière d'habitation classique, notamment pour rétablir une égalité des citoyens devant les charges publiques. En transposant ce raisonnement à la fiscalité d'urbanisme, on peut alors s'interroger sur la manière dont la fiscalité s'applique à l'habitat mobile. En effet, pour sa part, la finalité de la fiscalité d'urbanisme est centrée sur la réalisation d'équipements publics. Or, malgré son caractère déplaçable, l'habitat mobile nécessite la présence de certaines infrastructures d'équipement, par exemple, en matière de raccordement aux réseaux c'est pourquoi l'application de la fiscalité urbanistique à ce mode d'habitat apparaît pertinente dans l'hypothèse d'une reconnaissance plus large de ce mode de vie.

360 - Fiscalité d'urbanisme et habitat mobile. Profondément réformée à l'occasion de la loi de finance rectificative pour 2010[730], la fiscalité d'urbanisme est aujourd'hui composée de la taxe d'aménagement qui a condensé diverses taxes applicables[731] et, éventuellement, du versement pour sous-densité pour lutter contre l'étalement urbain qui peut résulter d'une faible utilisation des terrains constructibles. La taxe d'aménagement prévue à l'article L. 331-1 et suivants du code de l'urbanisme est instituée pour la réalisation des équipements publics rendus nécessaires par l'urbanisation et « *en vue de financer les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2 du code* »[732]. Aux termes de l'article L. 331-6, son champ d'application concerne toutes « *les opérations d'aménagement et les opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments et*

[728] Pour plus d'informations sur cette taxe et ses modalités d'application, v. l'instruction du 27 juillet 2011 BOI 7 M-1-11, Commentaires de l'article 35 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2010 (n° 2010-1658 du 29 décembre 2010) (C.G.I., art. 103) (NOR : ECEL1120425J).
[729] Le régime applicable à cette taxe diverge de celui de la taxe d'habitation à différents égards : il n'est pas question des divers abattements en fonction de la situation familiale et financière des intéressés, elle ne s'appuie pas sur la valeur locative brute pour la détermination de son assiette. Pour plus de précisions, v. BOEV I., « La nouvelle taxe d'habitation sur les résidences mobiles terrestres : une taxe d'habitation *sui generis* ? », *A.J.D.A.* 2006 p.851.
[730] Loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010.
[731] Elle comprend notamment les taxes départementales sur les espaces sensibles naturels, la taxe pour les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement,
[732] Art. L. 331-1.

installations ou aménagements de toute sorte soumis à un régime d'autorisation d'urbanisme ». Le paiement de cette taxe est donc déclenché par la délivrance d'une autorisation d'urbanisme quelle qu'elle soit. Il est toutefois indispensable de souligner que les constructions soumises à ces formalités mais qui auraient été érigées de manière irrégulière entrent également dans le champ des opérations soumises au paiement de cette taxe[733]. La question se pose alors de savoir dans quelles conditions l'habitat mobile est soumis à la taxe d'aménagement. La difficulté réside notamment dans le fait que l'habitat mobile se distingue de la construction. On pourrait en effet considérer que la présence de moyens de mobilité ne permettant pas de qualifier les structures de construction fait obstacle à la soumission des habitats mobiles à la taxe d'aménagement. Cependant, le stationnement ou l'installation de résidences mobiles est indirectement soumis à cette taxe dans le cadre d'opérations d'aménagement de terrains destinés à l'habitat de loisir. En effet, l'article L. 331-13 détermine une valeur forfaitaire pour le calcul de l'assiette de certaines installations et aménagements. Dans ce cadre, les emplacements de tentes, caravanes, résidences mobiles de loisir sont fixés à 3 000 €. La liste des aménagements visés par cette taxe est limitative. On peut donc en déduire que l'installation d'une ou plusieurs caravanes sur un terrain sont un individu est propriétaire, bien qu'elle soit soumise à déclaration préalable si elle excède trois mois, ne génère pas le paiement de la taxe d'aménagement. Or, on pourrait imaginer, dans l'hypothèse d'une appréhension plus affirmée de l'habitat mobile, qu'il pourrait être cohérent d'élargir le champ des opérations soumises au paiement de la taxe d'aménagement étant donné que l'habitat mobile peut, lui aussi, nécessiter des équipements publics, notamment dans le cadre de raccordements aux réseaux. Bien que la taxe d'aménagement ne soit pas une participation, on perçoit que les opérations d'équipement nécessaires pour l'habitat mobile puissent générer un coût dont le financement pourrait dépendre d'une redéfinition des opérations soumises à la taxe en question[734]. Il faut enfin noter que dans les cas où l'habitat mobile est accompagné de la réalisation de constructions, la taxe d'aménagement sera calculée sur la base de la surface taxable de ces dernières.

[733] L'article L. 331-6 al. 3 du code dispose que « *le fait générateur de la taxe est, selon les cas, la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager, celle de délivrance du permis modificatif, celle de la naissance d'une autorisation tacite de construire ou d'aménager, celle de la décision de non-opposition à une déclaration préalable ou, en cas de constructions ou d'aménagements sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager, celle du procès-verbal constatant l'achèvement des constructions ou des aménagements en cause* ».

[734] Bien qu'il ne s'agisse pas d'une participation d'urbanisme, on pourrait imaginer qu'il en irait de même s'agissant de la participation à l'assainissement collectif dans l'hypothèse où l'installation se situe dans un tel périmètre.

361 - L'appréhension de l'habitat mobile nécessite donc de s'interroger sur les modalités d'application de la fiscalité d'urbanisme aux structures mobiles. Il est ainsi permis d'imaginer une évolution du champ d'application des taxes et participations concernées, en particulier parce que l'installation de résidences mobiles nécessite, comme les constructions, un équipement public spécifique, notamment s'agissant de la voirie et des réseaux. Ce besoin d'équipement est aussi une véritable pierre d'achoppement s'agissant des possibles troubles à l'ordre public causés par le stationnement d'habitats mobiles.

B. Une appréhension utile pour le maintien de l'ordre public général

362 - Les troubles liés à l'installation d'habitats mobiles sur des terrains non destinés à l'habitat principalement imputables à l'impossibilité d'équiper les terrains en vue de l'habitat. Le maintien de l'ordre public dans ses composantes traditionnelles matérielles est nécessairement un enjeu de l'appréhension de l'habitat mobile. C'est d'ailleurs pour cette raison que la loi BESSON II comporte un volet sécuritaire associé à l'obligation d'accueil. L'installation d'habitats mobiles sur un terrain peut en effet potentiellement générer des troubles à l'ordre public. Cet enjeu a par exemple été soulevé devant l'assemblée nationale : à l'occasion d'une séance de questions au gouvernement[735], la députée I. RAUCH attire l'attention du ministre de l'intérieur sur le fait que l'installation de caravanes sur des terrains non prévus à cet effet peut générer des risques pour les occupants eux-mêmes en raison du défaut d'équipement des terrains. Ainsi, l'absence de viabilisation peut poser des problèmes d'évacuation des eaux usées, de pollution, d'instabilité des terrains et d'insalubrité. En outre, les raccordements électriques provisoires peuvent également représenter un danger pour la sécurité physique des occupants. Il est donc possible de considérer que les troubles causés à l'ordre public relèvent principalement de la question de l'équipement des terrains en cause.

363 - L'importance de prévoir la possibilité d'équiper les terrains en vue de l'installation d'habitats mobiles dans des zones autorisant le stationnement ou l'installation de résidences mobiles. Dans ces conditions, la prévision - voire la planification - des possibilités d'habiter en habitat mobile au sein des règles d'urbanisme nécessite la facilitation des possibilités d'équipement des terrains sur lesquels l'habitat mobile ne serait pas interdit. Cette

[735] I. RAUCH, Question écrite posée au Ministre de l'Intérieur n° 36389, 16 févr. 2021, 15ème Législature Assemblée nationale n° 36389.

question se pose aujourd'hui de manière récurrente lorsque des individus s'installent sur des terrains non-constructibles, comme le souligne notamment la députée I. RAUCH dans sa question précitée. La question se pose alors de savoir si ces possibilités d'équipement sont souhaitables sur des terrains non-constructibles ou qui excluent formellement les possibilités de stationnement ou d'installation de caravanes, y compris celles affectées à l'habitat permanent. Dans ces conditions, il est certain que l'équipement des terrains contrevient aux interdictions posées par les règles d'urbanisme en ce qu'elles conduisent à rendre possible des utilisations des sols prohibées par la réglementation. La question se pose toutefois différemment dans l'hypothèse du déverrouillage des interdictions de l'habitat mobile au sein de zones constructibles. On constate alors que l'enjeu de la protection de l'ordre public qui est parfois soulevé pour démontrer les risques liés à l'installation de résidences mobiles est en réalité lié à la constructibilité des terrains et à l'interdiction de l'habitat mobile dans des zones destinées notamment à l'habitation.

364 - L'enjeu des troubles à l'ordre public général qui peuvent être provoqués par le stationnement de résidences mobiles est donc en réalité lié aux freins à l'installation de résidences mobiles et aux faibles possibilités offertes pour ces installations dans la réglementation. La problématique se cristallise alors autour de la question relative à la préservation de la qualité des terrains non constructibles. Or, cette question est étroitement liée à celle de la consommation des espaces agricoles, naturels ou forestiers. L'appréhension de l'habitat mobile en droit de l'urbanisme nécessite donc de se positionner sur les implications d'une telle reconnaissance au regard de la protection de l'environnement et du développement durables, problématiques matricielles de la réglementation de l'occupation et de l'utilisation des sols.

§2. Les questions posées par l'enjeu environnemental de la reconnaissance de l'habitat mobile

365 - L'impératif de lutte contre l'étalement urbain qui découle de l'objectif de protection de l'environnement est un frein à la reconnaissance de la possibilité de vivre dans des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs en dehors de secteurs urbanisés (A). Cependant, cette affirmation peut être nuancée en relevant le fait que ce mode d'habitat n'est

pas nécessairement néfaste pour la protection de l'environnement. En effet, il peut participer à la lutte contre l'artificialisation des sols qui est aujourd'hui un enjeu prioritaire (B).

A. La lutte contre l'étalement urbain : un frein à la reconnaissance des possibilités d'habitat mobile en dehors des zones urbanisées

366 - Les difficultés récurrentes liées à l'installation de résidences mobiles dans les zones non-constructibles. La protection de l'environnement à travers la lutte contre l'étalement urbain est un enjeu majeur et même essentiel pour le droit de l'urbanisme. Or, il s'agit aujourd'hui de l'obstacle principalement rencontré lors de l'installation de résidences mobiles. En effet, comme le résumait la députée I. RAUCH dans la question au gouvernement précitée[736], on observe une pratique récurrente selon laquelle des individus achètent des terrains non-constructibles en vue d'y installer des habitats mobiles. Bien souvent, ces modes d'habitats sont expressément interdits dans la réglementation d'urbanisme. Cependant, en raison de l'ancrage territorial croissant de certaines populations, les installations se pérennisent de sorte que des structures au départ mobiles deviennent peu à peu des constructions légères en perdant leur moyen de mobilité. En outre, la nécessité de raccordement aux voies, réseaux et équipements publics nécessite certains aménagements auxquels le caractère non constructible et non destiné à l'habitation du terrain fait obstacle. Les demandes de raccordement provisoires auxquelles le maire ne peut faire obstacle attisent le décalage entre la protection d'espaces naturels, agricoles ou forestiers et l'utilisation qui en est faite. Pourtant, en dehors de cet état de fait, le code de l'urbanisme prévoit la possibilité de faire exception aux règles d'inconstructibilité au sein de ces espaces à travers la création de S.T.E.C.A.L. Ainsi, qu'il s'agisse de situation de fait ou d'exceptions dans le cadre de la création de S.T.E.C.A.L., l'habitat mobile dans les espaces naturels, agricoles et forestiers qui sont non constructibles et non destinés à l'habitation questionne les contours de la lutte contre l'étalement urbain.

367 - Habitat mobile et favorisation de l'étalement urbain. L'installation d'habitats mobiles au sein de secteurs non-constructibles tend à favoriser l'étalement urbain. Depuis l'adoption de la loi S.R.U. le 31 décembre 2000, la lutte contre l'étalement urbain est un enjeu majeur du droit de l'urbanisme. La question est donc de savoir dans quelle mesure l'habitat mobile est

[736] I. RAUCH, Question écrite posée au Ministre de l'Intérieur n° 36389, 16 févr. 2021, 15ème Législature Assemblée nationale n° 36389.

compatible avec cet objectif. Le caractère exceptionnel des S.T.E.C.A.L. tend à démontrer la compatibilité limitée – ou, à tout le moins, la volonté du législateur de limiter les hypothèses d'installation de résidences mobiles dans des zones non constructibles et non destinées à l'habitat. Le Conseil d'État a d'ailleurs jugé, dans le cadre de l'habitat mobile de loisir, que l'installation de caravanes en espace proche du rivage était assimilable à une urbanisation[737]. En outre, les aménagements nécessités par l'usage d'habitation de ces terrains tendent à flouter la délimitation entre les secteurs aménagés et aménageables pour l'habitation et ceux qui ne le sont pas à l'instar des espaces naturels, agricoles et forestiers.

368 - L'objectif de lutte contre l'étalement urbain limite les possibilités de reconnaissance de l'habitat mobile dans les zones dont les qualités environnementales sont à protéger, que ce soit dans l'intérêt de la protection de la nature ou dans celui de la préservation des espaces dédiés à l'activité agricole. Cependant, la conception de cet objectif de lutte contre l'étalement urbain connaît aujourd'hui des transformations qui pourraient conduire à faire évoluer cette appréhension de l'habitat mobile. Ce changement de paradigme semble en effet à l'œuvre à l'occasion de l'objectif de zéro artificialisation nette instauré par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets[738].

B. L'objectif zéro artificialisation nette : un levier potentiel pour reconsidérer les implications de l'habitat mobile sur la protection de l'environnement

369 - L'objectif de zéro artificialisation nette des sols. L'adoption de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (« loi climat et résilience ») durcit et précise les modalités de lutte contre l'étalement urbain. Élaboré de sorte à atteindre les objectifs de l'accord de Paris[739] et du Pacte vert pour l'Europe[740], ce texte appréhende successivement les thématiques des transports, de l'habitat, de l'emploi, de l'alimentation et de la justice climatique. Parmi l'ensemble des mesures portées, les articles 191

[737] C.E., 16 décembre 2016, n° 389079, *Commune de Pénestin*.
[738] n° 2021-1104 dite « Climat résilience ».
[739] V. le décret n° 2016-1504 du 18 novembre 2016 portant publication de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015, signé par la France à New-York le 22 avril 2016.
[740] V. notamment le programme stratégique de l'Union européenne pour 2019-2024 adopté par le Conseil européen les 20 et 21 juin 2019, ou encore le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements CE n°401/2009 et (UE) 218/1999 (dit « loi européenne sur le climat »).

à 226 visent à « *lutter contre l'artificialisation des sols en adaptant les règles d'urbanisme* ». À cette occasion, le législateur proclame *« l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050* ». Pour y parvenir, il prévoit une réduction de la consommation d'espaces non urbanisés par tranche de 50% tous les dix ans[741]. L'artificialisation y est alors définie comme : « *l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage* ». Plus précisément, est considérée comme artificialisé « *une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites* » et comme non artificialisée *« une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures* ». Ces différentes définitions complètent et détaillent les modalités de la lutte contre l'étalement urbain et la consommation des espaces en identifiant précisément des transformations du sol contre lesquelles il convient de lutter. La loi précise qu'un décret en Conseil d'État fixera « *une nomenclature des sols artificialisés ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme* ».

370 - Les perspectives de l'habitat mobile en surface non-artificialisable. La précision et la définition des modalités de la lutte contre l'étalement urbain peut mener à reconsidérer la place accordée à l'habitat mobile en droit de l'urbanisme. En effet, malgré les équipements et aménagements qui peuvent être nécessités pour cette forme d'habitat, mais également pour d'autres modes d'habitat alternatifs au modèle de construction, l'habitat mobile a pour caractéristique de ne pas conduire à une artificialisation du sol. C'est par exemple ce que la Cour administrative d'appel de Paris a établi s'agissant de la création d'une aire d'accueil et de sa compatibilité avec l'objectif de protection de l'environnement dans des zones naturelles[742]. On peut alors se demander si cette définition plus précise de l'étalement urbain centrée sur l'artificialisation des sols peut conduire à une reconsidération des modes d'habitat peu consommateurs d'espace et, surtout, non-artificialisants. La question subséquente est de savoir si, en vertu de l'absence de fondations et donc, de leur caractère réversible et non artificialisant,

[741] L'article 191 prévoit que : « le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date ».
[742] C.A.A. Paris, 1ère chambre, 27 avril 2017, 15PA0459. Dans cet arrêt, la cour se fonde sur le fait que la création d'une aire d'accueil ne génère aucune imperméabilisation des sols.

certains modes d'habitat alternatifs à des constructions ne pourraient pas voir leur place réévaluée au regard des avantages qu'ils offrent pour la protection de l'environnement. La création d'un statut intermédiaire permettrait notamment de contourner la difficulté liée à la qualification parfois aléatoire de construction et de sortir de la logique binaire défavorable à la diversité des modes d'habitat[743]. Ce statut consisterait à envisager leur installation dans des terrains non-constructibles dès lors que l'atteinte à la qualité paysagère ou naturelle du site n'est pas établie et dès lors qu'elle ne mène pas à une artificialisation des sols. En outre, l'autonomie vis-à-vis des réseaux est parfois un souhait de la part de certains administrés – c'est précisément ce qui a motivé la création des S.T.E.C.A.L. Enfin, l'unification de ce régime qui viserait les résidences dénuées de fondations aurait également l'avantage de ne pas focaliser l'attention sur le caractère mobile ou non de certaines résidences qui n'est pas nécessairement en lien avec le mode de vie des intéressés[744].

371 - Les perspectives de l'habitat mobile en surface artificialisée. En outre, il est permis de penser que la densification des espaces constructibles conduira éventuellement, en parallèle, à intensifier le recours à des structures légères et modulables afin de compenser les impossibilités d'ouverture à l'urbanisation de nouveaux terrains. Cette perspective plaide en faveur d'un coudoiement croissant entre des formes d'habitat alternatives au modèle de construction et l'habitat traditionnel. Concrètement, cette facilitation pourrait prendre corps, par exemple, dans l'inapplication de certaines règles de normalisation des constructions précédemment évoquées et qui s'adressent implicitement aux constructions dotées de fondations. On pourrait également imaginer l'édiction sur le plan législatif de l'impossibilité d'interdire l'installation de résidences mobiles, légères ou démontables dans ces secteurs pour favoriser leur densification.

372 - Il n'est pas question ici de se substituer au législateur ni de se perdre en conjectures, d'autant que certaines de ces propositions nécessitent assurément un approfondissement.

---

[743] Pour le professeur V. CHAMPEIL-DESPLATS, le caractère marginal de certains individus réside précisément dans leur incapacité à entrer de manière franche dans des catégories. Elle précise ainsi que : « *Le droit moderne s'est structuré sur des modes principalement, bien que non exclusivement, binaires et dichotomique* ». La question de l'appartenance ou non à la notion de construction relève de cette logique binaire. Or, pour résoudre les difficultés inhérentes à cette binarité, il est parfois utile de créer des catégories intermédiaires, comme le relève l'auteur : « *Les situations marginales sont par conséquent tout autant mises à l'épreuve de la structuration binaire du droit qui ne permet de les appréhender qu'imparfaitement et tend à les accentuer – autrement dit, le droit produit ses marges -, qu'elles mettent inversement celui-ci à une épreuve de réalité. Face aux situations marginales, les acteurs juridiques sont contraints soit d'en assumer la négation, l'exclusion ou ''l'insécurité juridique'', soit, s'ils veulent les prendre en considération, d'amender ou de modifier leurs modes de catégorisation* ». CHAMPEIL-DESPLATS V., « Nommer, mesurer et intégrer les marges sociales en droit français », *R.D.H.*, mis en ligne le 14 juin 2018.

[744] Pour rappel, certains Roms ont des résidences dotées de moyens de mobilité alors même que le nomadisme n'a jamais été partie intégrante de leur culture.

Cependant, les enjeux actuels du droit de l'urbanisme accentuent la nécessité de penser des formes d'habitat alternatives au sein des règles d'urbanisme ou, à tout le moins, de clarifier la place qui leur est accordée. En outre, cette forme d'occupation de l'espace apporte un éclairage différent de certaines notions pensées pour limiter l'étalement urbain tels que l'emprise au sol, le coefficient d'imperméabilisation et, aujourd'hui, l'artificialisation des sols. Les différents enjeux soulevés par la reconnaissance des possibilités offertes pour l'habitat mobile interrogent en réalité la capacité du droit de l'urbanisme à penser des formes d'habitat alternatives au modèle de construction, comme l'y invite l'objectif de satisfaction des besoins de l'ensemble des modes d'habitat.

Chapitre II. Une actualisation du droit de l'urbanisme lié à la reconnaissance de pratiques individuelles

373 - Imaginer la reconnaissance de l'habitat mobile au sein des règles d'urbanisme conduit, en creux, à interroger les ressorts inhérents à cette discipline juridique.

374 - En effet, à travers l'examen de la justification des règles applicables à ce mode d'habitat, les finalités du droit de l'urbanisme sont questionnées. Or, en interrogeant l'adéquation entre les règles d'urbanisme et ses finalités, on constate un certain décalage entre, d'une part, les caractéristiques d'une police administrative spéciale et, d'autre part, l'objectif de diversité dans l'habitat. Ce décalage s'explique par des considérations historiques relatives à la manière dont le droit de l'urbanisme s'est construit et a évolué. C'est pourquoi, à certains égards, il apparaît aujourd'hui nécessaire de mettre en cohérence les finalités et les outils du droit de l'urbanisme (Section I).

375 - La question de la reconnaissance de l'habitat mobile à l'appui de l'objectif de satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat peut aussi être appréhendée sous l'angle de la reconnaissance du rôle joué par les individus dans la détermination du droit applicable. La prise en compte des différentes aspirations en matière d'habitat pose en effet la question du pouvoir d'influence accordé aux individus sur la détermination des règles d'urbanisme et donc, leur possible mutabilité (Section II).

Section I. Une mise en cohérence nécessaire des finalités et des outils du droit de l'urbanisme

376 - En interrogeant la manière dont le droit de l'urbanisme peut penser la diversité dans l'habitat, on constate un décalage entre, d'une part, l'édiction de règles et la mise en place de procédures de police administratives et, d'autre part, l'objectif de satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat. D'un point de vue historique, ce décalage s'explique par le fait que le droit de l'urbanisme est initialement conçu comme une police des constructions. Or, aujourd'hui, la multiplication des finalités et des objets de cette discipline juridique (§1) pose la question de l'adéquation des instruments de police pour y répondre. Ainsi,

l'éventuelle reconnaissance de modes d'habitat alternatifs au modèle de construction interroge la capacité des outils de police à prendre en compte la diversité des modes d'habitat (§2).

§1. L'évolution de l'objet et des finalités du droit de l'urbanisme

377 - Le droit de l'urbanisme a initialement été conçu pour protéger l'ordre public lors d'opérations de construction (A). Aujourd'hui, les finalités mais également les objets de ce droit ont évolué (B).

A. Le droit de l'urbanisme initialement conçu comme une police administrative des constructions

378 - Le droit de l'urbanisme est initialement pensé pour faire cesser les troubles à l'ordre public qui résultent de l'opération de construire (1). On comprend alors pourquoi il repose encore de nos jours, sur l'utilisation d'instruments de police éloignés de la prise en compte de la diversité des modes d'habitat (2).

1. La naissance du droit de l'urbanisme lié à la protection de l'ordre public

379 - Les débuts de l'urbanisme moderne liés à la nécessité d'encadrer le droit de propriété. L'urbanisme est une préoccupation ancienne et les objectifs qui lui ont été assignés sont éminemment variables en fonction des époques. Ils évoluent au gré de facteurs politiques, démographiques, sociaux, économiques, ou encore techniques. L'urbanisme est un terme[745] qui recouvre en réalité des préoccupations diverses[746]. Juridiquement, la norme d'ordre public apparaît toutefois comme un levier déterminant dans la construction de cette discipline juridique. Après la Révolution française[747], le droit de l'urbanisme puise ses sources dans des

[745] Néologisme que nous devons à l'architecte espagnol I. CERDA créé en 1867 utilisé dans *sa Théorie générale de l'urbanisation*, Europan, 2005.
[746] V. HAROUEL J.-L., *Histoire de l'urbanisme*, 3ème édition, P.U.F., Que sais-je ?, 1990.
[747] Certains éléments historiques antérieurs à la Révolution française seront évoqués de manière incidente mais le choix a été fait de ne pas y consacrer de développements, le droit de l'urbanisme était particulièrement peu développé avant cette date.

considérations qui relèvent de la protection de l'ordre public libéral[748]. Les principes libéraux hérités de la révolution de 1789 et, en particulier, le droit de propriété sacralisé à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ont dans un premier temps limité la réglementation de l'utilisation des sols par l'intervention publique[749]. Dès ses débuts, le droit de l'urbanisme est conçu comme une réglementation devant équilibrer la part entre l'intérêt privé et l'intérêt de la communauté[750]. Cette mise en balance implique alors une logique de limitation de l'intervention publique à des raisons d'ordre public. L'analyse des balbutiements du droit de l'urbanisme démontre en effet que ce sont des préoccupations relevant de la sécurité et, surtout, de la salubrité qui ont motivé l'intérêt des pouvoirs publics pour le contrôle de l'utilisation des sols.

370 - L'enjeu sanitaire, un déclencheur pour le développement du droit de l'urbanisme. Pour le professeur J.-L. HAROUEL, l'urbanisme moderne est né « *des contrecoups de la Révolution industrielle* »[751]. Des préoccupations principalement liées à la dignité et plus particulièrement à la salubrité des logements sont soulignées. Ces effets de l'ère industrielle inspirent le courant de l'urbanisme dit « *progressiste* » qui dessine les traits d'une « *science globale de la cité* »[752]. Ce courant insiste notamment sur la technique du zonage découpant les espaces selon les fonctions d'habitation, de travail et de loisirs[753]. La question de l'habitat est centrale et donne lieu à la conception de structures d'habitation très normalisées et uniformisées, notamment à des fins hygiénistes[754]. Juridiquement, cet urbanisme moderne mobilise la norme d'ordre public, en particulier dans sa dimension sanitaire. Le décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris vise en effet « *l'intérêt public et la salubrité* » et la loi du 15 février 1902 qui crée un régime d'autorisation de construire est entièrement tournée vers

[748] Cf. *Infra*.
[749] LAFERRIERE E., *Le droit de propriété et le pouvoir de police*, Université de Paris, 1908.
[750] A l'inverse, un droit de l'urbanisme non libéral serait entièrement tourné vers l'intérêt de la communauté et ne prendrait aucunement en compte les droits subjectifs des administrés.
[751] HAROUEL J.-L., *Histoire de l'urbanisme*, 3ème édition, P.U.F., Que sais-je ?, 1990, p. 94.
[752] HAROUELL J.-L., *Histoire de l'urbanisme*, 3ème édition, P.U.F., Que sais-je ?, 1990, p. 96. On retrouve ici une résurgence de la science urbanistique fortement marquée par l'idéalisme comme à ses débuts, sous l'Antiquité. L'exode rural des populations ouvrières transforme les villes. En effet, de cet exode rural *« il en résulte une prolifération de taudis. Les familles ouvrières s'entassent dans des locaux étroits et sans confort, quand ce n'est pas dans des caves malsaines comme à Lille, Liverpool ou Manchester*. » (*Ibid* p. 95).
[753] Cette technique est notamment prescrite dans la Charte d'Athènes de 1933 (art. 77 et 78), manifeste des « *architectes rationalistes* » réunis au sein du mouvement international des Congrès internationaux des architectes modernes (« C.I.A.M. »).
[754] La « Cité Radieuse » de Le Corbusier est l'exemple emblématique de ces immeubles géants censés fournir une réponse à l'indécence des logements ouvriers. C'est aussi le cas des corons qui sont devenus des symboles des villes marquées par l'industrialisation du XIXème siècle.

l'objectif de protection de la santé publique[755]. La norme d'ordre public général fonde et limite l'action des autorités publiques en matière de réglementation de l'occupation et de l'utilisation des sols, ce que souligne la Cour de cassation dans un arrêt du 15 décembre 1886[756].

371 - L'intrication historique des enjeux sanitaire et esthétique. Parallèlement à l'influence des préoccupations sanitaires et hygiénistes sur l'ordre public[757], l'esthétisme demeure un élément persistant pour motiver la réglementation urbaine comme en témoigne la loi du 13 juillet 1911 relative aux perspectives monumentales et aux sites. Cette préoccupation est toutefois spécifique au droit de l'urbanisme et ne relève pas de l'ordre public général[758]. Les premières motivations de la réglementation urbanistique se trouvent donc dans l'esthétisme, et la salubrité[759]. Au regard des conditions de création du permis de construire, on peut affirmer qu'historiquement, le droit de l'urbanisme comprenait de manière intrinsèque les enjeux de la police sanitaire en matière d'habitat. Par exemple, le décret-loi du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris fait état de préoccupations tant esthétiques que sanitaires en matière d'urbanisme. La dénomination de ce décret est intéressante. Il s'agit d'un décret-loi ayant vocation à s'appliquer dans un milieu urbanisé et donc en lien avec des considérations qui peuvent être de l'ordre de l'organisation des constructions dans l'espace urbain. Toutefois, c'est un décret-loi qui répond

[755] L'article 11 de la loi du 15 février 1902 dispose que « *Dans les agglomérations de 20 000 habitants et au-dessus, aucune habitation ne peut être construite sans un permis du maire constatant que, dans le projet qui lui a été soumis, les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire, prévu à l'article 1°, sont observées. À défaut par le maire de statuer dans le délai de vingt jours, à partir du dépôt à la mairie de la demande de construire dont il sera délivré récépissé, le propriétaire pourra se considérer comme autorisé à commencer les travaux. L'autorisation de construire peut être donnée par le préfet en cas de refus du maire. Si l'autorisation n'a pas été demandée ou si les prescriptions du règlement sanitaire n'ont pas été observées, il est dressé procès-verbal. En cas d'inexécution de ces prescriptions, il est procédé conformément aux dispositions de l'article suivant* ».

[756] Cass., 15 décembre 1886, D.P. 1887 p. 1251 : « *attendu que, si d'après l'article 3, t. XI de la loi des 16 et 24 août 1790 dont les dispositions ont été reproduites par l'article 97 de la loi de 1884, il appartient à l'autorité municipale de déterminer par des règlements les mesures à prendre lors de la construction de maisons en vue de garantir la sûreté* » elle limite cependant les pouvoirs induits par cette norme d'habilitation des autorités à intervenir en ce que cette dispositions « *ne saurait aller jusqu'à lui permettre de porter atteinte au droit de propriété par l'interdiction de bâtir sans son autorisation sur les terrains ne confinant pas à la voie publique* ». Il s'agit d'un raisonnement assez similaire à celui du Conseil d'État dans sa jurisprudence Daudignac (C.E., 22 juin 1951, n°00590 et n°02551, *Daudignac*, Lebon p. 362 ; D. 1951 p.589 conclusions Gazier, note J.C. ; G.D.D.A.B., n°47, obs. F. Melleray).

[757] Qui s'explique par le lien logique entre le développement de certaines maladies endémiques et la concentration du bâti, humaine, des déchets, des eaux usées, etc. La ville et « considérée comme un tissu pathologique et malsain » (HAROUEL J.-L., *Histoire de l'urbanisme,* 3ème édition, P.U.F., Que sais-je1990, p. 95).

[758] V. DUEZ P, « Police et esthétique de la rue », *D.H.* 1927, chronique 17. ; MORAND-DEVILLIER J., « Protection du patrimoine architectural : le débat esthétique n'aura pas lieu », *R.F.D.A.*, 1994, n° 2, p. 314 ; Actes du colloque sur l'esthétique urbaine, (Aix-en-Provence, 1991), *Droit et Ville*, 1992, n° spécial, p. 33 ; v. également sur la question de l'esthétique BAILLY N., « L'esthétique en droit administratif français », (thèse), dactylographiée, Angers, 1983 ; RODRIGUEZ Y., « La protection administrative de l'esthétique », *Droit et ville*, 1982, p. 139.

[759] On pourrait s'interroger sur l'opportunité d'ajouter la praticité de circulation « *qui exige des rues larges et droites* » (HAROUEL J.-L., *Histoire de l'urbanisme*, 3ème édition, P.U.F., Que sais-je ?, 1990, p. 49) qui est une justification aux premières mesures d'alignement des constructions.

avant tout à des enjeux sanitaires. Les aspects esthétique et sanitaire sont intrinsèquement liés[760] car cette police s'intéressait également à la question de savoir si les caractéristiques de la construction s'accommodaient des normes sanitaires[761]. Cette intrication entre préoccupation urbanistique, esthétique et sanitaire se poursuit dans la loi CORNUDET de 1919 où l'objectif sanitaire est associé à la problématique de l'embellissement des villes.

372 - Ce lien étroit entre le droit de l'urbanisme et l'ordre public, expliqué par la conception libérale du droit de l'urbanisme, permet de comprendre pourquoi le droit de l'urbanisme repose principalement sur l'utilisation d'instruments de police.

2. *L'utilisation historique d'outils de police administrative pour contrôler l'acte de construire*

373 - L'utilisation ancienne du régime d'autorisation. La référence à l'ordre public explique le fait que le droit de l'urbanisme soit historiquement tourné vers le contrôle de l'occupation et de l'utilisation des sols et, plus précisément, de l'acte de construire. Inspiré par la protection de l'ordre public, le régime juridique du droit de l'urbanisme en France est lié à l'utilisation d'outils de police administrative. On observe déjà cette utilisation sous l'Ancien régime : l'autorisation de construire devait être demandée aux autorités en charge, principalement afin de s'assurer de l'alignement des constructions le long de la voie publique[762]. La mobilisation des outils de police administrative a ainsi toujours été privilégiée pour saisir juridiquement les

[760] D'ailleurs, G. VEDEL ne manque pas de relever que le permis de bâtir, créé par ce décret-loi à vocation sanitaire, voit son utilisation évoluer au point d'être appliqué dans « *l'intérêt de la conservation ''des perspectives monumentales'' et des ''sites''* », soit dans un intérêt esthétique, patrimonial. « *Le permis de bâtir qui, jusque-là, n'avait servi qu'à assurer le respect des prescriptions en matière d'hygiène reçoit par là une application nouvelle, touchant à la protection de l'esthétique urbaine, et annonciatrice de nouvelles extensions* », VEDEL G., « Les permis de bâtir », *R.D.P*., 1937, p. 291. ; La mobilisation de cet outil demeure soumise au contrôle de légalité mais il est limité à l'erreur manifeste d'appréciation : C.E., 4 avril 1914, s. 1917. 3. 25 note Hauriou. Cette ambivalence et ce lien entre l'aspect esthétique et sanitaire s'expriment également dans la mise en place du dispositif issu de la loi du 14 mars 1919 modifiée par la loi du 19 juin 1924, soit les « *projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension* ». Ces projets comportent un « *plan* » ainsi qu'un programme de *« servitudes d'urbanisme hygiéniques, esthétiques et archéologiques* ». Cette intrication entre les enjeux esthétiques et sanitaires persiste par la suite. En effet d'une part, l'esthétisme de la voie publique ne fait pas abstraction de l'enjeu sanitaire de l'urbanisation comme en témoigne la définition de l'urbanisme présentée par P. DUEZ : *« l'urbanisme peut se définir par ces trois termes : assainir, agrandir, embellir* », DUEZ P., « Police et esthétique de la rue », *Recueil Dalloz hebdomadaire*, 1927, chronique 17.

[761] Il en va de même pour le décret n°53-1437 du 31 décembre 1958 relatif au permis de construire, J.O. du 4 janvier 1958, p. 273. L'article 1er dispose que le permis de construire peut « *être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions … sont de nature à porter atteinte à la salubrité… publique* ».

[762] V. par exemple l'édit de 1607 d'Henri IV (V. HAROUEL J.-L., *Op. cit*., p. 70.).

questions urbanistiques. Les ordonnances de police des 22 septembre 1600 et 26 juin 1640 en sont un autre exemple. Ainsi, dans son traité de la police[763], le commissaire N. DE LA MARE évoque diverses préoccupations en lien avec la question de l'urbanisme telles que les règles d'alignement des bâtiments, leur aspect, la largeur des rues, l'embellissement et la décoration des villes, la voirie[764]. Le décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris ainsi que la loi du 15 février 1902 reprennent ce régime juridique pour l'orienter vers le respect des impératifs de santé publique. Le régime d'autorisation est également mobilisé pour s'assurer du respect de l'ordre public esthétique urbanistique dans le régime instauré par la loi du 13 juillet 1911 relative aux perspectives monumentales et aux sites.

374 - L'urbanisme de sauvegarde. L'importance de ce régime dans le développement du droit de l'urbanisme est une manifestation de sa connotation éminemment policière. Elle est associée à l'urbanisme dit de « *sauvegarde* » reposant sur une logique de contrôle des occupations du sol. La vocation de contrôle est ainsi historiquement au cœur du droit de l'urbanisme qui est, par nature, doté d'une coloration policière. C'est le noyau historique du développement de la réglementation de l'utilisation et de l'occupation des sols. La norme d'ordre public est à l'origine du développement de ce droit en ce qu'elle est au fondement de la formulation des règles d'urbanisme et du régime d'autorisation. Le rappel de ces considérations historiques permet de prendre la mesure de l'origine policière de cette discipline juridique. Or, l'habitat des gens du voyage rappelle la prégnance de ces règles de police qui mènent à une normalisation de l'habitat. Cette normalisation basée sur l'utilisation de la police spéciale de l'urbanisme est d'autant plus problématique que le code lui-même affirme que le pouvoir réglementaire doit « *satisfaire les besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat* ».

375 - On peut alors s'interroger sur l'existence d'un décalage entre, d'une part, les outils juridiques de la réglementation urbaine et, d'autre part, l'apparition de nouveaux enjeux distincts de la protection de l'ordre public qui est le moteur historique de cette discipline juridique. L'objectif de satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat témoigne cependant de l'évolution de ses préoccupations.

[763] DE LA MARE N., *Traité de la police*, 1722, Brunet et autres (4 volumes).

[764] R. CARVAIS souligne notamment que le terme voirie est souvent synonyme d'urbanisme dans ce traité. V. CARVAIS R., « L'ancien droit de l'urbanisme et ses composantes constructive et architecturale, socle d'un nouvel « ars » urbain aux XVIIe et XVIIIe siècles. Jalons pour une histoire totale du droit de l'urbanisme », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 2005/1 (nº 12), p. 17.

B. La multiplication des préoccupations et des enjeux du droit de l'urbanisme

376 - L'objectif de satisfaction de la diversité des modes d'habitat est le fruit d'une multiplication considérable des finalités du droit de l'urbanisme et, plus précisément, de la réglementation d'urbanisme (1). À travers la démultiplication des objectifs et des finalités de cette matière, la police de l'urbanisme s'étoffe. On assiste alors à une évolution des logiques qui sous-tendent cette réglementation. En effet, s'il ne fait aucun doute que la sécurité, la salubrité et même l'esthétisme lient le droit de l'urbanisme à des considérations d'ordre public, on peut s'interroger sur la portée de l'ensemble des objectifs assignés à cette discipline juridique et sur le fait que le droit de l'urbanisme relève aujourd'hui d'avantage d'une conciliation de différents enjeux d'intérêt général plus que de la protection de l'ordre public (2).

1. *L'évolution des finalités du droit de l'urbanisme*

377 - L'apparition de logiques interventionnistes distinctes de l'urbanisme de sauvegarde. Après la Seconde Guerre mondiale[765], la nécessité de reconstruction du territoire Français engendre un étoffement considérable du droit de l'urbanisme menant ainsi à son « *épanouissement* »[766]. Comme suite à la Révolution industrielle, l'explosion démographique et le développement des espaces urbanisés qu'elle génère sont des moteurs pour le développement de la réglementation urbaine. Le droit de l'urbanisme va alors assumer de manière de plus en plus explicite sa vocation à appréhender une multiplicité d'enjeux qui ne correspondent plus exactement à une philosophie libérale qui prescrit une intervention

[765] Avant la seconde guerre mondiale, cette multiplication avait commencé à se faire sentir. La loi Cornudet du 14 mars 1919 marque une étape importante dans l'autonomisation du droit de l'urbanisme de l'enjeu sanitaire. Bien qu'elle comporte des prescriptions relatives à des enjeux sanitaires (l'article 1er, 2° prévoit ainsi l'édiction d'un « *programme déterminant les servitudes hygiéniques* » notamment), son intitulé indique qu'elle ne prétend plus faire de la salubrité publique son objet principal et exclusif. Elle aborde ainsi de manière globale la question de l'aménagement urbain et se concentre sur les enjeux de praticité et d'esthétisme de la ville. La loi du 15 juin 1943 poursuit cette émancipation du droit de l'urbanisme en instituant le permis de construire unique.

[766] Selon l'expression des professeurs E. CARPENTIER et de P. SOLER-COUTEAUX, SOLER-COUTEAUX P. et CARPENTIER E., *Droit de l'urbanisme*, 7ème édition, Dalloz, 2019, p. 23. Le décret du 8 octobre 1958 venant régir les constructions légères préfabriquées à usage d'habitation est, pour ces auteurs, le point de départ de ce mouvement.

minimale des pouvoirs. En outre, cette évolution est caractéristique du passage d'un urbanisme de sauvegarde (passif) à un urbanisme opérationnel (« *actif* »[767]).

378 - Les objectifs généraux des politiques urbanistiques. Les objectifs généraux du droit de l'urbanisme reflètent « *l'élargissement des finalités de l'urbanisme contemporain* »[768] à travers la reconnaissance de préoccupations diverses. Ils sont principalement contenus aux articles L. 101-1, L. 101-2 et L. 101-3 du code [769]. La reconnaissance explicite de ces objectifs est due à la loi du 7 janvier 1983[770] qui les a érigés au premier plan du code de l'urbanisme[771]. Ils ont par la suite été complétés de manière substantielle[772] par les lois S.R.U.[773], Grenelle 2[774], A.L.U.R.[775] et L.C.A.P.[776]. Parmi l'ensemble de ces réformes, la loi S.R.U. a eu un impact considérable sur la conception des finalités du droit de l'urbanisme[777]. Aujourd'hui, ces objectifs sont articulés en sept points qui contiennent pour certains des « sous-objectifs ». Ils recouvrent ainsi[778] : l'équilibre entre le développement urbain et la protection du territoire[779], des objectifs sociaux et économiques, des objectifs environnementaux (intrinsèquement lés à l'objectif « *matriciel* »[780] du développement durable), et les objectifs traditionnels du droit de l'urbanisme[781], que sont l'esthétique, la salubrité et la sécurité publiques. On observe ainsi que

[767] DE LAUBADERE A., « L'évolution de la notion juridique d'urbanisme », *in* Mélanges Laborde-Lacoste, Bordeaux, 1963.
[768] SOLER-COUTEAUX P. et CARPENTIER É., *Droit de l'urbanisme*, 7ème édition, Dalloz, 2019, p. 29.
[769] Pour rappel, anciennement L. 121-1 et encore anciennement L. 121-10 du code de l'urbanisme.
[770] Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État dite loi « Defferre ».
[771] À tel point qu'ils sont comparables à un « *préambule* ». SOLER-COUTEAUX P. et CARPENTIER É., *Droit de l'urbanisme*, 7ème édition, Dalloz, 2019, p. 28.
[772] Sur les objectifs et principes du droit de l'urbanisme, V. JEGOUZO Y., « Les principes du droit de l'urbanisme », *in* Mélanges Fatôme, Dalloz, 2011, p. 179, CARPENTIER Elise, « Les objectifs assignés aux documents d'urbanisme après a loi ''Genelle 2'' », *R.D.I.*, 2011, p. 68 ; REVERT M., « Recodification du Livre 1er : une simple réécriture es règles et principes généraux ? Version issue de l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 et du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 », *R.D.I.*, 2016, p. 185 ; Y. JEGOUZO, « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'Urbanisme », B.J.D.U. n° 4/2001, p. 226.
[773] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
[774] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
[775] Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
[776] Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. En réalité, la liste de ces objectifs évolue au gré des préoccupations sociétales qu'elle tend à refléter, ce qui explique la modification régulière de ces dispositions par le législateur.
[777] JEGOUZO Y., « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », *B.J.D.U.*, 4/2001, p. 229.
SOLER-COUTEAUX P., « Le droit d l'urbanisme après a loi SRU : ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre… », *R.D.I.*, 2001, p. 186.
[778] Cette présentation synthétique des objectifs est tirée du manuel de P. SOLER-COUTEAUX et E. CARPENTIER (*Op.cit.*, p. 28 à 32).
[779] Proclamé dès la loi « DEFFERRE » du 7 janvier 1983. V. P. HOCREITERE, « Le principe d'équilibre ou l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme face au juge administratif », *L.P.A.*, 23 novembre 1998, p. 13.
[780] Selon l'expression de P. SOLER-COUTEAUX et E. CARPENTIER (*Op. cit.* p. 29.).
[781] Soit les « objectifs premiers de la police de l'urbanisme » v. SOLER-COUTEAUX P. et CARPENTIER É., *Op. cit.*, p.31.

des thématiques plutôt généralistes relevant de politiques publiques sectorielles sont érigées au rang d'objectifs généraux de ce droit, à côté des finalités historiques de l'ordre public urbanistique. Ces objectifs fixés par le législateur sont assimilés à de véritables principes par ce dernier : les « *objectifs généraux* » font ainsi partie du titre préliminaire portant sur les « *principes généraux* »[782].

379 - La globalisation de l'objet du droit de l'urbanisme. L'esprit des objectifs nationaux des politiques urbaines traduit l'objet global de la science urbanistique qui consiste à *harmoniser*[783] les activités humaines au sein de la cité à travers la question de l'organisation spatiale. Cette idée d'harmonisation est d'ailleurs au cœur de l'article L. 101-2 du code et est présente à travers le principe d'équilibre[784]. Son action n'est plus uniquement ciblée sur la protection des perspectives monumentales ou la garantie de la salubrité des logements : le droit de l'urbanisme s'intéresse de manière globale à « *la protection des grands équilibres urbains et ruraux* » et à la « *protection du cadre de vie individuel* »[785]. Ainsi, comme le souligne l'enseignant-chercheur S. MARIE, « *Le droit de l'urbanisme ne se résume plus à un simple outil d'organisation de la forme urbaine. Il a un impact sur l'utilisation sociale, économique du bâti et appréhende toutes les activités qui ont la ville pour support. Il se trouve au carrefour des différentes actions menées sur le territoire, dont il lui revient d'assurer la cohérence*. »[786]. Cette évolution fait en réalité écho à la conception antique de l'urbanisme. En effet, avant d'être une discipline juridique, l'urbanisme était principalement une discipline scientifique qui, à travers la question de l'organisation physique de la cité, s'intéressait à l'ensemble des activités humaines. C'est ce qui caractérisait l'urbanisme : à ses débuts sous l'antiquité, l'urbanisme était la science de l'harmonisation des activités humaines dans l'espace urbain[787]. À ce titre, le

---

[782] JEGOUZO Y., « Les principes du droit de l'urbanisme », *in* Mélanges E. Fatôme, Dalloz, 2011, p. 179. Y. JEGOUZO distingue toutefois les principes relatifs aux objectifs (qui correspondent à ceux énumérés par le législateur en ouverture du code) et ceux relatifs aux compétences et aux procédures tels que le principe de participation du public aux procédures de décision, le principe de décentralisation ou encore le principe de prévention (qui est le fruit de l'intégration par le droit de l'urbanisme des préoccupations environnementales constitutionnellement garanties. Il identifie également des principes conçus comme garantie des tiers.

[783] Le terme n'est pas employé ici pour parler de l'harmonisation normative entre les différentes règles du droit de l'urbanisme mais pour évoquer le fait que le droit de l'urbanisme, tel un chef d'orchestre, se donne pour objectif d'accorder l'utilisation de l'espace entre les différentes activités humaines pouvant s'implanter sur un territoire donné.

[784] Article L. 101-2 « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 1° L'équilibre entre […]* ».

[785] AUBY J.-B., PERINET H. et NOGUELLOU R., *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 11ème édition, L.G.D.J., 2017, p. 24 et 25.

[786] MARIE S., « Le principe de mutabilité en droit de l'urbanisme », *J. C. Construction et urbanisme*, octobre 2015, p. 8.

[787] I. CERDA insiste d'ailleurs sur cette vocation « *totale* » : l'urbanisme est pour lui *« l'ensemble des actions tendant à grouper les constructions et à régulariser leur fonctionnement comme l'ensemble de principes, doctrines*

professeur R. CAVAIS souligne que « *l'utopie juridique pourrait être une bonne voie de recherche pour une théorie historique et juridique de l'urbanisme* »[788]. C'est pourquoi le droit de l'urbanisme a progressivement élargi son objet, au fur et à mesure de son épanouissement juridique et fait aujourd'hui état d'une réelle diversité de préoccupations. Cette diversité est le reflet des nombreux enjeux qui concernent les sols dans leur globalité (plus seulement ceux urbanisés). Cette dimension « totale »[789] de la réglementation urbanistique accompagne l'essor de la planification urbaine qui a justement pour but d'organiser et d'harmoniser les différentes utilisations des sols, en particulier à partir de la loi du 30 décembre 1967[790]. Il s'agit alors pour les pouvoirs publics de « *concevoir et proposer la physionomie de la cité* »[791]. Il apparaît donc possible d'établir un lien entre cette conception de l'urbanisme en général et la proclamation des objectifs généraux du droit de l'urbanisme à l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme. Le droit de l'urbanisme s'est alors, dans une certaine mesure, émancipé des limitations induites par la norme d'ordre public libéral qui avait initialement donné son impulsion puis guidé son développement. Cette évolution des préoccupations conduit aujourd'hui le droit de l'urbanisme à tout régir.[792] Comme le souligne le professeur J.-B. AUBY « *Il est impossible de comprendre bien la réglementation d'urbanisme si l'on n'admet pas l'idée que son objet a des limites floues, et ajouterons-nous, nécessairement floues* ». Pour l'auteur, cette incertitude s'explique par plusieurs considérations. La première est que le droit de l'urbanisme joue un rôle assimilable à celui d'un chef d'orchestre[793] entre l'ensemble des activités susceptibles d'avoir un impact sur l'utilisation des sols dans un territoire donné. Il agit ainsi comme un relais, une traduction et

et règles qu'il faut appliquer pour que les constructions et leur groupement, loin de réprimer, d'affaiblir ou de corrompre les facultés physiques, morales et intellectuelles d l'homme social, contribuent à favoriser son développement ainsi qu'à accroître le bien-être individuel et le bonheur public » CERDA I., *Théorie générale de l'urbanisme*, Broché, 1979, p.82.

[788] CARVAIS R., « L'ancien droit de l'urbanisme et ses composantes constructive et architecturale, socle d'un nouvel « ars » urbain aux XVIIe et XVIIIe siècles. Jalons pour une histoire totale du droit de l'urbanisme », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 2005/1 (nº 12), p. 17.

[789] Pour reprendre les termes d'I. Cerdà.

[790] Cette loi distingue deux types de plans : un schéma global d'aménagement et d'urbanisme, ancêtre des S.Co.T. créés par la loi S.R.U. et les plans d'occupation des sols, instrument de mesure pour la délivrance des autorisations de construire, ancêtres des plans locaux d'urbanisme, eux aussi créés par la loi S.R.U. On perçoit alors la dissociation entre, d'une part, un document qui a vocation à refléter l'organisation spatiale des activités dans un territoire donné et, d'autre part, un document qui a principalement pur objet de créer une réglementation qui fixe les règles de construction précises qui serviront de base, notamment, à la délivrance des autorisations d'urbanisme.

[791] DE LAUBADERE A., « L'évolution de la notion juridique d'urbanisme », *in* Mélanges Laborde-Lacoste, Bordeaux, 1963.

[792] V. AUBY J.-B., « Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme », *R.D.I.*, 1995, p. 39 ; SOLER-COUTEAUX P., « Le droit de l'urbanisme : sous la règle, quelle liberté ? », *R.D.I.*, 2009, p. 208.

[793] Il s'agit bien d'opérer une « *répartition harmonieuse des implantations immobilières dans l'espace urbain* », toujours selon l'auteur.

une synthèse de différentes politiques publiques[794]. Cette dimension transversale est particulièrement palpable dans les articles relatifs aux objectifs généraux du droit de l'urbanisme. Ainsi, la multiplicité des finalités des règles du droit de l'urbanisme peut se comprendre comme « *le reflet de l'évanescence même de la ville* »[795]. Cette réflexion illustre l'esprit idéaliste de la discipline urbanistique décrit notamment par l'urbaniste I. CERDA dans sa définition de l'urbanisation. Il est alors possible de considérer que l'idéalisme urbain se manifeste, juridiquement, à travers la vocation du droit de l'urbanisme à articuler de manière harmonieuse différentes politiques publiques. La réglementation d'urbanisme a alors tendance à tout planifier et juridiciser, comme le fait remarquer le professeur J.-P. LEBRETON selon qui le droit de l'urbanisme : « *attrape-tout[…] colonise des domaines où s'exercent d'autres polices administratives* » et « *dans la galaxie de l'intervention spatiale [le code de l'urbanisme] est un trou noir attirant la matière à juridiciser* »[796]. Le droit de l'urbanisme, appuyé par la technique de planification, conduit alors à une forme de saturation normative de l'espace. L'intégration de l'enjeu du développement durable a favorisé cette intensification réglementaire[797]. Il a donc une dimension transversale qui explique la globalité de ses préoccupations, laquelle est assez flagrante au moment de l'adoption de la loi S.R.U. qui s'est précisément donnée pour ambition de « *porter un regard global tant sur l'immeuble que sur la ville* »[798].

380 - Or, cette évolution des objectifs assignés à la réglementation d'urbanisme correspond à un changement de nature des finalités qui relèvent plus de l'intérêt général que de la seule protection d'un ordre public spécifique.

---

[794] « Les sujétions dont sont porteuses les règles d'urbanisme ont pour la plupart des équivalents dans d'autres réglementations ». AUBY J.-B., « Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme », *R.D.I.*, 1995, p. 39.

[795] *Ibid*. C'est lié au fait que le droit de l'urbanisme, en s'associant à la logique planificatrice, s'est de plus en plus inspiré de la science urbanistique qui a justement pour objet de s'intéresser à l'ensemble des activités urbaines pour imaginer – car il s'agit bien d'une démarche idéaliste – la ville et harmoniser l'exercice de ces activités sur les sols

[796] LEBRETON J.-P., « L'urbanisme et les législations réputées indépendantes », *A.J.D.A.*, 1993, p. 20.

[797] Le développement durable qui est au cœur de cet équilibre est défini à l'article L. 110-1 II du code de l'environnement en ces termes : « *vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.* » Pour G. Godfrin, le droit de l'urbanisme « *s'est en particulier ouvert ces dernières années aux enjeux du développement durable. C'est pourquoi, de réforme en réforme, le champ de l'habilitation à réglementer s'est accru, pour permettre aux communes et intercommunalités d'intégrer dans leur plan d'urbanisme ces nouveaux enjeux, ce qui ne va pas dans le sens d la continence réglementaire* ». V. GODRFIN G., « Le plan local d'urbanisme entre droit souple et droit dur », *in* Mélanges J.-P. Lebreton, Cahiers du Gridauh, n° 29/2015, p. 119 ; v. aussi BROUANT J.-P., JACQUOT H., LEBRETON J.-P., « Développement durable, urbanisme et droit », *R.F.D.A.*, 2006, p. 750 ;

[798] AUBY J.-B., PERINET H. et NOGUELLOU R., *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 11ème édition, L.G.D.J., 2017, p. 39. Par la suite, l'enjeu environnemental est venu s'ajouter à ces objectifs et a assis son autorité sur les règles d'urbanisme V. P. SOLER-COUTEAUX, « Droit de l'urbanisme et droit de l'environnement : réflexions sur la production de la norme d'urbanisme », *in* Mélanges en l'honneur de Georges Wiederkehr, Dalloz, 2009.

2. L'évolution de la nature des finalités du droit de l'urbanisme

381 - Une confusion apparente entre ordre public et intérêt général. La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 a insisté sur un enjeu susceptible de favoriser la prise en compte, au sein du droit de l'urbanisme, de modes d'habitat diversifiés. Aujourd'hui, la satisfaction des besoins de l'ensemble des modes d'habitat figure au rang des objectifs généraux du droit de l'urbanisme[799]. Comment comprendre cet objectif au regard de la nature policière de la réglementation d'urbanisme ? Cette interrogation est essentielle pour donner un sens à l'objectif de satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat. En effet, la réglementation de police initialement pensée pour répondre à des enjeux d'ordre public est désormais mise au service d'objectifs d'intérêt général. Seuls certains des objectifs généraux sont des « *réaffirmations des objectifs premiers de la police de l'urbanisme* »[800] tels que l'esthétique, la sécurité et la salubrité. Pour ces objectifs, il y a peu de doutes quant à leur appartenance aux normes d'ordre public. En revanche, un doute s'installe s'agissant des normes relatives, par exemple, à la diversité des modes d'habitat ou à la mixité sociale qui sont davantage l'écho de politiques publiques et donc de préoccupations d'intérêt général. Pour autant, ce sont des considérations qui sont indirectement liées à des outils de police administrative et potentiellement sanctionnées par eux[801]. Il est alors possible d'émettre deux hypothèses.

382 - L'hypothèse d'une extension de l'ordre public urbanistique. Tout d'abord, il est possible de considérer que les objectifs généraux définissent en réalité le contenu de l'ordre public urbanistique. Pour le docteur P. HOCREITERE, les objectifs généraux *« sont quasiment de l'ordre du sacré, de l'éthique, des valeurs sociales du moment* »[802]. L'évocation de ce caractère sacré, mais également de sa contingence en fonction de considérations d'ordre sociétal invite à émettre l'hypothèse qu'ils relèvent tous de l'ordre public spécial constituant la finalité des règles d'urbanisme[803]. La transformation du droit de l'urbanisme en police spéciale aurait alors eu

[799] Plus précisément, la loi d'orientation pour la ville faisait référence à la « *diversité des besoins* » dans les « *conditions d'habitat* ». (art. 5).
[800] V. SOLER-COUTEAUX P. et CARPENTIER É., *Op. cit*., p.31.
[801] Certaines associations de gens du voyage contestent la légalité de certains documents d'urbanisme en ce qu'ils n'auraient pas pris en compte l'objectif de « satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat » (art. L. 101-2 3° du C. Urb.).
[802] P. HOCREITERE, « la loi SRU la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme », *Dr. Adm*. 2001, Chronique 4.
[803] Cette description fait en effet penser à l'ordre public en raison de son caractère la fois fondamental, directeur, mis également variable.

pour effet d'étoffer les finalités de l'ordre public urbanistique qui ne se résume plus à ses composantes traditionnelles et historiques issues de la logique strictement libérale[804]. La portée normative des objectifs du droit de l'urbanisme et la question du reflet d'un ordre public urbanistique sont aussi un indice pour connaître la nature de ces finalités. Le Conseil constitutionnel a par exemple estimé que « *ces dispositions doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartiendra au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées à l'article L. 121-1* [ancien] »[805]. L'association de ces objectifs à une obligation de moyens plus qu'à une obligation de résultat ne plaide pas en faveur d'une association entre lesdits objectifs et une logique de protection d'un ordre public, même spécifique, car il n'est aucunement question de nécessité ou d'impératif.

383 - L'hypothèse d'une confusion entre des préoccupations relatives à l'ordre public et des préoccupations relatives à l'intérêt général. Pour le professeur E. PICARD, il s'agit d'un mouvement récurrent d'extension des polices administratives : la spécialisation des polices administratives est propice à une extension de leur objet de sorte que leur finalité ne réside plus réellement dans la protection de l'ordre public *stricto sensu* mais dans la poursuite de l'intérêt général, plus largement[806]. Cette transformation est symptomatique d'un changement de paradigme politique. L'ordre public conçu selon une philosophie libérale après la Révolution française, pensé pour n'intervenir que ponctuellement et en cas de stricte nécessité, ne subsiste plus que dans sa forme générale. L'ordre public ne se définit plus en négatif mais est doté d'un contenu fourni à part entière. C'est particulièrement palpable s'agissant du droit de l'urbanisme et de la planification urbaine. Il s'agit bien de l'évolution décrite par le professeur E. PICARD pour qui il résulte d'une confusion croissante entre la justification de l'intervention de l'État et les attentes sociétales qu'il décrit en ces termes : « *Dans cette symbiose entre l'État et la société, il est évident que la réglementation n'intervient plus subsidiairement pour suppléer les*

[804] Soit la sécurité, la salubrité et l'esthétisme.
[805] Cons. Const., décision n° 2000-436 du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, J.O. du 14 décembre 2000 p. 19840.
[806] Il relève ainsi que « *des polices spéciales ont été créées par un phénomène de scissiparité des éléments de l'ordre public municipal [et c'est précisément le cas du droit de l'urbanisme]. L'ordre public a tendu lui-même à annexer les buts qui lui sont matériellement connexes et à se transformer par là en intérêt général : ainsi, par exemple, les exigences de la salubrité publique ont débouché sur celles, plus contraignantes, de l'hygiène puis de la santé publique ; le souci d'alignement des rues et de la sécurité des constructions qui les bordent s'est complété d'une volonté d'aménager toute la cité puis tout le territoire*. » PICARD E., *La notion de police administrative*, (thèse), L.G.D.J., 1984, p. 243.

défaillances de l'ordre naturel en maintenant ou en rétablissant l'ordre public négatif : l'État est devenu le pourvoyeur d'un ordre public ''constructif'', ''positif'' ou ''dynamique''. La réglementation n'est plus la « thérapeutique » (Hauriou) du corps social : elle en constitue l'ossature et l'administration le cerveau, car, si celle-ci n'assure pas chaque fonction sociale, elle les assume pratiquement toutes. L'ordre public n'est plus la condition permissive de l'ordre social : il en est un élément constitutif. On peut presque dire que l'ordre social tout entier est devenu d'ordre public. » [807]. Au regard de cette évolution, il est alors compréhensible que les liens entre droit de l'urbanisme et l'ordre public soient floutés si bien que le droit de l'urbanisme ne relève plus seulement d'une police administrative spéciale mais se rapproche des logiques et finalités de politiques publiques au sens large[808].

384 - L'évolution de la nature du droit de l'urbanisme attestée par la confusion entre planification stratégique et planification réglementaire. La confusion entre la planification stratégique et la planification réglementaire brouille d'autant plus le lien entre les dispositions de la planification et la justification relevant de l'ordre public. Cette confusion est bien le prolongement du développement de « *nouveaux enjeux du droit de l'urbanisme* », selon l'enseignant-chercheur S. MARIE[809]. Elle estime ainsi qu'*« il n'est pas […] surprenant que les documents de planification revêtent tous un caractère stratégique : la diversité des enjeux auxquels ils doivent répondre induit une mise en cohérence permettant d'atteindre l'équilibre prôné par l'article L. 121-1* [ancien] *entre les différents intérêts en présence* ». Les règles impératives ne poursuivent plus des éléments de nécessité qui caractérisaient un urbanisme de sauvegarde mais sont réellement mises au service, voire confondues avec un urbanisme de

[807] *Ibid*., p. 246 ; « *La réglementation n'est plus ponctuelle, mais permanente et globale ; elle ne se préoccupe plus des seules activités ''nuisibles'' mais de toutes les activités sociales ; ainsi, au lieu de se borner à prohiber ou à enjoindre, l'administration normalise, institue des disciplines délivre des licences, confère des statuts, homologue, planifie.* » PICARD E., *Ibid.*, p. 245

[808] Toujours selon le professeur E. PICARD : « *Bien sûr, toutes ces nouvelles interventions n'apparaissaient pas réductibles à l'idée de police, bien qu'elles en émanent toutes à l'origine. La police fait même figure de procédé accessoire et quelque peu vieillot de ces missions administratives* ». Il reprend ainsi l'opinion de A. DE LAUBADERE justement à propos de la matière urbanistique dans son traité de droit administratif (*Op. cit.*) p. 408 § 801. ; C'est une évolution que déplore S. PERIGNON en ces termes : *« Que le droit de l'urbanisme cesse de se payer de mots et de se griser d'incantations ! À vouloir régir la ville dans la globalité de ses maux et de ses problèmes, il est devenu prisonnier d'une fuite en avant qui le fait élargir démesurément son champ normatif, pour tenter d'instaurer le règne de la cité radieuse.* » PERIGNON S., *Le nouvel ordre urbanistique. Urbanisme, propriété, libertés*, Edition du Cridon, 2004, p. 221.

[809] *« Il est en effet patent que, depuis l'adoption de la loi SRU en particulier, les finalités poursuivies par le droit de l'urbanisme sont de plus en plus variées et que les documents d'urbanisme en particulier sont largement mobilisés pour répondre à de nouveaux enjeux, principalement environnementaux, mais touchent également à d'autres politiques publiques telles que le logement* », MARIE S., « La porosité actuelle entre planification stratégique et planification réglementaire », *in* Mélanges J.-P. Lebreton, Cahiers du Gridauh, n° 29/2015, p. 205.

projet[810]. Cette confusion fonctionne dans un sens mutuel : d'une part, les S.Co.T. peuvent avoir tendance à formuler des règles assimilables à de véritables servitudes réglementaires et, d'autre part, le P.L.U.(I.) emmagasine des éléments de planification stratégique[811]. Pour ce qui est de la tendance des S.Co.T. à la réglementation, S. MARIE s'appuie sur l'exemple de documents prétendument stratégiques qui, en particulier en l'absence de P.L.U.(I.), ont tendance à préciser la formulation des règles jusqu'à réglementer le nombre d'emplacements de stationnement (art. L. 122-1-8) voire les normes de qualité architecturale ou paysagère (art. L. 122-1-6). Inversement, les éléments réglementaires du P.L.U.(I.) se rapprochent d'énoncés de nature stratégique à travers le renforcement de leur lien nécessaire avec les objectifs contenus dans le P.A.D.D. qui est le volet stratégique du document[812]. Cette confusion a été détectée par le Conseil d'État qui a parfois refusé de faire entrer les dispositions trop détaillées des documents de planification stratégiques en ligne de mire pour l'examen du rapport de compatibilité avec un document réglementaire[813]. La tendance à cette confusion participe à une « *remise en cause* » de « *cette distinction essentielle entre les deux familles de documents de planification* »[814]. Ce floutage correspond à l'évolution de la conception du droit de l'urbanisme devenant de plus en plus opérationnel ou « *actif* »[815]. Dès 1963, le juriste A. DE LAUBADERE estimait que l'évolution des modalités d'intervention des pouvoirs publics correspondait à une évolution de la notion même d'urbanisme[816]. L'enseignant-chercheur G. GODFRIN constate la même ambivalence : « *Le plan local d'urbanisme (PLU), en particulier, est un document de planification ambivalent. Support d'une réglementation d'utilisation du sol, il est aussi, parce qu'il porte un projet de territoire, un document de planification stratégique. Il exprime – en tout cas il est censé exprimer – une vision prospective, une projection, une ambition pour le territoire*

[810] Sur la transformation de la planification stratégique en planification réglementaire et cette confusion, v. aussi LEBRETONJ.-P., « Les commandements de la planification territoriale stratégique du droit de l'urbanisme », *in* Mélanges en l'honneur d'Y. Jegouzo, Dalloz, 2009, p. 639.

[811] MARIE S., « La porosité actuelle entre planification stratégique et planification réglementaire », *in* Mélanges J.-P. Lebreton, Cahiers du Gridauh, n° 29/2015, p. 205.

[812] Comme le souligne l'auteur, « *la loi ENE contribue indiscutablement à rapprocher davantage encore le PLU du SCoT en tant que ''document de cohérence territoriale''* », se référant ici aux considérations de P. Soler-Couteaux dans « Le plan local d'urbanisme ''Grenelle'' : un arbre qui cache la forêt », *R.D.I.*, 2011, p. 89.

[813] C.E., 26 mars 2001, n° 205629, *S.A.R.L. Le Blanc Coulon*, Lebon p. 156 ; Construction et urbanisme, 2001, n° 185 ; note Benoît-Catin ; Collectivités territoriales-intercommunales, 2001, commentaire 169, note Celerier.

[814] MARIE S., « La porosité actuelle entre planification stratégique et planification réglementaire », *in* Mélanges J.-P. Lebreton, Cahiers du Gridauh, n° 29/2015, p. 205.

[815] DE LAUBADERE A., « L'évolution de la notion juridique d'urbanisme », *in* Mélanges Laborde-Lacoste, Bordeaux, 1963.

[816] Qu'il convenait de repenser comme aux termes d'une Instruction générale du 8 avril 1960 qui considérait que « *L'urbanisme qu'exige notre époque doit être un instrument d'action. Il s'éloigne en cela de la conception impliquée par la loi de 1943, celle d'un urbanisme de sauvegarde qui a pour objet, par des servitudes de non-construction, de réservation ou de zonage, d'ordonner le développement urbain laissé à l'initiative des individus, de ménager l'avenir plutôt que de préparer des réalisations positives et volontaires* ».

communal ou intercommunal qu'il couvre »[817]. Ce ne sont plus à proprement parler des considérations d'ordre public qui sont à la base de la formulation de la réglementation urbanistique mais bien n'importe quel « *motif d'urbanisme* »[818]. L'auteur veut pour preuve de cette immixtion croissante notamment le fait que la loi A.L.U.R. ait augmenté le nombre de sous-destinations qu'il est possible de désigner réglementairement de neuf à vingt[819] et cela notamment « *ouvre la porte à de nouveaux raffinements de la réglementation locale d'urbanisme, qui n'iront pas dans le sens de la continence et donc de la souplesse* »[820]. Enfin, S. PERIGNON dresse un constat similaire en ces termes : « *Aujourd'hui s'effacent les frontières ente l'urbanisme réglementaire et l'urbanisme opérationnel. Le droit de l'urbanisme n'est plus un outil de gestion de l'occupation du sol, il veut régir la ville et la totalité de ses problèmes. […] Il y a un véritable renversement de perspective dans le droit de l'urbanisme. L'initiative privée n'est plus simplement encadrée par un règlement qui en limite l'exercice, elle n'est accueillie que si elle est au service d'un projet collectif qui voulant saisir la ville dans toutes ses composantes, risque d'étendre très largement le champ des prescriptions opposables aux propriétaires, aux constructeurs et aux occupants.* »[821]. Cet objet étendu du droit de l'urbanisme et des prérogatives de l'administration apparaît aussi notamment dans les arrêts de la Cour E.D.H. lorsqu'elle considère que « *lorsque sont en jeu des politiques sociales et économiques, y compris dans le domaine du logement, la Cour accorde aux autorités nationales une grande latitude. En cette matière, elle a jugé que ''dans la mesure où l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire portant sur une multitude de facteurs locaux [était] inhérent aux choix et à l'application de politiques d'aménagement foncier, les autorités nationales jouisse[aient] en principe d'une marge d'appréciation étendue* »[822]. Elle souligne alors le lien entre l'amplitude des finalités du droit de l'urbanisme et la latitude du pouvoir d'appréciation des autorités pour mettre en œuvre, ce qui ne correspond pas exactement à la logique de la norme d'ordre public qui se caractérise notamment par la nécessité de la mesure.

385 - C'est précisément cette juxtaposition, au sein de l'article L. 101-2, de préoccupations d'ordre public sur des objectifs de politiques publiques plus générales qui peut interpeller et,

[817] GODFRIN G., « Le plan local d'urbanisme entre droit souple et droit dur », *in* Mélanges J.-P. Lebreton, Cahiers du Gridauh, n° 29/2015, p. 119.
[818] C.E., 7 février 1986, n° 36746, *Colombet*, Lebon p. 29.
[819] *Op. cit.*
[820] *Ibid*. La question de la place de la souplesse et de l'opportunité de l'asseoir sera évoquée en chapitre II.
[821] S. PERIGNON évoque l'« *obsession planificatrice* » qui peut étouffer les initiatives des administrés. PERIGNON S. *Le nouvel ordre urbanistique*, *Urbanisme, propriété, libertés*, Les éditions du Cridon, 2004, p. 189.
[822] Cour E.D.H., 17 oct. 2013, n° 27013/07, *Winterstein c. France*, (précitée) §148. Elle reprend notamment ses considérations issues des arrêts *Buckley c. Royaume-Uni*, §75 et *Cosic*, §20.

peut-être, expliquer la difficulté à mettre en œuvre certains de ces objectifs à l'aide d'outils de contrôle relevant de la police administrative. Comment penser, alors, la diversité dans l'habitat, à partir d'instruments de contrôle ?

§2. Un décalage entre les outils et les finalités du droit de l'urbanisme

386 - Quels sont les outils réglementaires mobilisables pour la mise en œuvre de l'objectif de satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat ?

387 - L'exemple des gens du voyage montre que la prise en compte de la diversité des modes d'habitat peut passer par la réservation d'espaces dédiés à certains modes spécifiques d'utilisation de l'espace. Cependant, cet exemple montre aussi qu'une planification et qu'une réglementation trop précises peuvent desservir la satisfaction des besoins en cause. À certains égards, l'utilisation de procédés réglementaires reposant sur des règles impératives apparaît donc inadaptée. (A).

388 - La lecture littérale de l'objectif de satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat pose précisément la question de la capacité du droit de l'urbanisme à s'adapter à des situations non prévues dans les règles d'urbanisme, en particulier à travers la référence à des besoins *futurs*. Dans ces conditions, se pose la question de l'assouplissement des règles d'occupation et d'utilisation des sols pour - le cas échéant et en équilibre avec les autres objectifs du droit de l'urbanisme - répondre aux besoins des modes d'habitat alternatifs. Cela conduit à examiner les possibilités de recours à des règles de droit souples (B).

A. L'inadéquation potentielle des règles impératives pour penser la diversité dans l'habitat

389 - L'interrogation de l'adéquation des outils réglementaires et des objectifs du droit de l'urbanisme. Dans leur manuel de droit de l'urbanisme, les professeurs P. SOLER-COUTEAUX et E. CARPENTIER consacrent des développements à la mise en correspondance des objectifs assignés au droit de l'urbanisme et aux outils habilitant les collectivités à agir[823]. Or, s'agissant,

[823] V. SOLER-COUTEAUX P. et CARPENTIER É., *Op. cit.* p.32 à 35.

par exemple, de la question de la production de logement prenant en compte la nécessaire diversité des populations, ils constatent tous deux qu'il n'existe pas réellement d'outil approprié pour mettre en œuvre cet objectif qui demeure ainsi « *essentiellement déclaratoire* »[824]. À l'inverse, ils soulignent que les objectifs qui reprennent les composantes traditionnelles de l'ordre public urbanistique que sont l'esthétisme, la salubrité et la sécurité publiques sont appuyés par l'existence d'« *habilitations non négligeables* »[825]. Cela témoigne du fait que les instruments réglementaires à disposition des collectivités sont majoritairement pensés comme des outils de police administrative qui ont pour objet de contrôler les modifications de l'espace urbain dans une logique de sauvegarde. Or, on peut se demander dans quelle mesure cette vocation de contrôle peut être mise au profit de la prise en compte des besoins des administrés aux aspirations parfois singulières. Ces constats peuvent être une piste pour comprendre les raisons pour lesquelles les outils juridiques réglementaires à disposition des collectivités apparaissent peu propices à la mise en œuvre de l'objectif de diversité dans l'habitat qui ne relève alors pas exactement de l'ordre public. Cette prépondérance des régimes policiers explique ainsi l'inadaptation de la notion de construction (notion policière) pour penser la diversité dans l'habitat. Cette rigidité a été renforcée avec la suppression du mécanisme de dérogation individuelle par la loi du 31 décembre 1976 et la loi S.R.U. qui incite à davantage de stabilité, comme l'avait conseillé le Conseil d'État dans son rapport de 1992[826]. Pour le professeur Y. JEGOUZO, cette rigidité technique est liée au fait que le droit de l'urbanisme s'est notamment construit sous l'influence des sciences techniques de la construction et de l'aménagement[827].

390 - Le risque de rigidité des prescriptions réglementaires. Les objectifs sociaux et économiques ont été soulignés par la loi S.R.U. et renvoient à une grande diversité de sous-objectifs insistant sur la « *diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat*[828] ». C'est notamment au titre de cette mixité sociale que sont visés les « *besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat* ». Cet objectif a justement pour objet de parer une forme de rationalisation à outrance de l'espace urbain à l'œuvre dans les années 1960, incitant ainsi au mono fonctionnalisme des zones identifiées dans les P.L.U.(I.). Il vise donc à

[824] *Ibid*. p. 34.
[825] *Ibid*. p. 35.
[826] C.E., *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, La documentation française, 1992 ; V. MARIE S., « Le principe de mutabilité en droit de l'urbanisme », *JC Conctruction et urbanisme*, 2015, p. 7 ; NOGUELLOU R., « Le droit de l'urbanisme dérogatoire », *R.D.I.*, 2020, p. 15.)
[827] « Les principes du droit de l'urbanisme », *in* Mélanges E. Fatôme, Dalloz, 2011, p. 179.
[828] Sur ce point, v. CHEVILLEY-HIVER C., « La mixité sociale dans les PLU », *A.J.D.A.*, 2001, p. 207.

palier un travers de la technique normative de planification qui aurait tendance à sur-réglementer les types d'espaces urbains en les isolant les uns des autres. Ce glissement est particulièrement intéressant car cet objectif coïncide avec une remise en cause de la technique normative qui consiste à identifier de manière positive un seul type d'activité admis à l'implantation dans un secteur donné. La recherche de diversité fonctionnelle a engendré un ajustement dans la technique normative mobilisée qui se borne aujourd'hui à identifier les activités interdites plutôt que les activités autorisées ce qui laisse place à une utilisation plus libérale de l'espace[829]. Pourtant, malgré cet effort de libéralisation de la réglementation d'urbanisme, des obstacles demeurent pour penser la diversité dans l'habitat et parvenir à un urbanisme réellement inclusif de certains individus. « *Comme on le sait, la règle d'urbanisme est devenue de plus en plus précise : la rédaction des documents locaux d'urbanisme est désormais un travail d'envergure et les collectivités territoriales consacrent des moyens importants à la confection de leurs plans locaux d'urbanisme. On a donc affaire à un droit qui est tout sauf du droit ''souple''.* »[830]. La planification urbaine demeure en effet un instrument réglementaire d'une rigidité et d'une précision qui peuvent constituer, comme c'est le cas pour des formes d'habitat différentes, une entrave à l'épanouissement des différences situationnelles ou comportementales des administrés. Plus la règle est précise, « *plus on rencontre des cas non prévus par les textes ou rendus insolubles par des rédactions qui n'y avaient pas pensé* »[831]. À travers les énoncés quantitatifs la règle de droit perd du sens en ce qu'elle n'indique plus une direction mais un objectif précis qu'il faut remettre dans un contexte pour en comprendre la raison d'être.

391 - L'écueil de l'édiction de règles impératives pour la prise en compte de la diversité des modes d'habitat conduit à interroger la possibilité de diminuer le recours à des règles impératives, notamment en mobilisant davantage des procédés de droit souple.

[829] P. SOLER-COUTEAUX et E. CARPENTIER (*Op. cit.*, p.33) : il s'agit d'un « *nouveau mode de réglementation qui ne peut plus énumérer limitativement les utilisations et occupations des sols autorisées (ou soumises à des conditions particulières), mais seulement énumérer celles qui sont interdites (ou soumises à des conditions particulières), les autres étant autorisées (art. R. 151-30 et R. 151-33)* ».
[830] NOGUELLOU R., « L'effectivité du droit de l'urbanisme en question », *R.D.I.*, 2016, p. 237.
[831] PIRON O. « prendre en compte le réel », *Etudes foncières*, décembre 1992, n° 57, p. 12., cité par S. Marie : « Le principe de mutabilité en droit de l'urbanisme », *JC Conctruction et urbanisme*, 2015, p. 7.

B. Les possibilités de mise en perspective des règles impératives

392 - La réflexion sur l'utilisation des règles impératives en droit de l'urbanisme invite à s'intéresser aux modèles alternatifs aux prescriptions des règles impératives qui peuvent participer à la normalisation de l'habitat. Une piste peut consister à valoriser la place des objectifs généraux afin de garantir l'encadrement de l'occupation et de l'utilisation des sols sans prédéterminer outre mesure les types d'utilisation ou d'occupation admis (1). Du point de vue de la technique de formulation des règles, il est également possible d'interroger la possibilité de recourir à des procédés de droit souple (2).

1. La valorisation des objectifs généraux pour étendre les possibilités de diversité des modes d'habitat associée au principe de contenance

393 - La minoration de la place accordée aux règles de mise en œuvre des objectifs. Des règles de police ne peuvent parvenir à permettre la diversité des comportements qu'en réduisant au minimum le degré de détermination des comportements. En d'autres termes, c'est logiquement en étant la plus minimale et libérale possible que la réglementation parvient à laisser place à la diversité des situations et des comportements. Pour concéder davantage de marge de manœuvre aux administrés dans la détermination de leur mode d'habitat, on pourrait imaginer une meilleure distinction entre, d'une part, les impératifs qui sous-tendent la formulation des règles des énoncés qui, d'autre part, déterminent plus précisément les éléments admis ou non admis pour l'occupation et l'utilisation des sols. Dans cette perspective, différentes propositions seront évoquées. Par exemple, l'enseignant-chercheur S. MARIE propose d'interroger la nature policière des règles ou, à tout le moins, de prendre acte de leur nécessité d'ajustement dès lors que les orientations définies dans le Projet d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.) sont respectées[832]. Ces considérations rejoignent celles du professeur Y. JEGOUZO qui s'interroge de manière rhétorique : *« Un renvoi aux principes du droit de l'urbanisme n'est-il pas alors préférable à la formulation, souvent*

[832] « *Le reste, et en particulier les règles de fond opposables aux autorisations d'urbanisme, n'est qu'un ensemble de moyens mis au service de ces objectifs, moyens qui ont donc vocation à être réajustés constamment au vu des résultats qu'ils produisent et en fonction des projets des opérateurs qui peuvent contribuer à la mise en œuvre du P.A.D.D.* » MARIE S., « Le principe de mutabilité en droit de l'urbanisme », *Conctruction et urbanisme*, 2015, p. 7.

artificielle, de règles quantitatives qu'il faudra modifier en permanence compte tenu de leur inadaptation ? »[833] Cette position permet de palier l'incontinence réglementaire évoquée sans pour autant correspondre à une application laxiste de la réglementation. Cela revient à éviter de donner aux règles et aux normes d'urbanisme une focale trop précise sur ce qui est admis à l'implantation, pour se concentrer sur le respect des principes de la réglementation d'urbanisme. La formulation plus générale de ces derniers permet davantage de laisser une marge de manœuvre aux administrés quant au choix de leur mode d'habitat. Ainsi, par exemple, pourrait-on imaginer que l'installation de certaines constructions légères ou mobiles à destination d'habitation ne tombe pas sous le coup de la règle d'inconstructibilité dès lors qu'elles sont compatibles avec la préservation de la qualité paysagère, architecturale ou naturelle. La compatibilité de certaines structures avec la préservation de zones classées en zones naturelles, forestières ou agricoles est d'ailleurs ce qui a justifié la création du régime des résidences démontables dans des S.T.E.C.A.L. Or, ici, l'idée serait de ne pas déterminer de manière exceptionnelle l'emplacement de ces « pastilles », mais de contrôler *in situ* l'absence d'atteinte à la qualité paysagère et naturelle des lieux.

394 - La distinction entre urbanisme réglementaire et urbanisme stratégique. La confusion entre urbanisme réglementaire et urbanisme de projet mène parfois à l'adoption de règles d'une grande précision de sorte à calquer le plus possible les règles d'utilisation des sols sur les caractéristiques d'un projet urbain. Cette confusion des logiques conduit à une démultiplication et à une précision des règles. Dans ces conditions, le professeur P. SOLER-COUTEAUX, se demande s'il serait souhaitable de mieux distinguer les règles absolument impératives des règles de nature « *stratégique* »[834]. Il n'en demeure pas moins intéressant de remarquer que le même type de piste est envisagé pour la réalisation de certains projets d'urbanisme stratégique en général. Comme le souligne le professeur E. FATOME, la recherche d'assouplissement de la règle « *n'est susceptible d'aboutir que si le législateur se résout enfin à remettre en cause, au moins*

[833] Il poursuit : « *On a une préfiguration de cette méthode avec l'article L. 111-6-2 du code de l'urbanisme [ancien] issu de la loi Grenelle selon lequel ''nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire le permis de construire […] ne peut s'opposer à l'installation de dispositifs favorisant la production d'énergie renouvelable'' pour la consommation domestique. C'est ici le principe et l'objectif (la maîtrise énergétique) qui prévalent sur la règle quantitative* ». JEGOUZO Y., « Les principes du droit de l'urbanisme », *in* Mélanges E. Fatôme, Dalloz, 2011, p. 179.

[834] Pour P. SOLER-COUTEAUX, il convient alors de donner au droit souple toute sa place en droit de l'urbanisme : « *La règle devrait à notre sens être réservée principalement aux cas où il y a un enjeu de protection. En revanche, l'orientation permet de s'inscrire dans une logique d'intelligence de la norme puisqu'elle permet au stade de sa mise en œuvre un ajustement réaliste des moyens aux fins, projet par projet et un respect optimal de celles-ci* ». SOLER-COUTEAUX P., « Le droit de l'urbanisme : sous la règle, quelle liberté ? », *R.D.I.*, 2009, p. 208.

partiellement, cette conception policière qui n'est plus adaptée au contexte actuel »[835]. L'enseignant-chercheur G. GODFRIN parvient à la même conclusion selon laquelle, l'introduction d'une certaine souplesse dans les règles formulées par le P.L.U.(I.) est nécessaire pour répondre à certains objectifs : « *sans une certaine souplesse des règles, le PLU ne pourrait remplir sa mission stratégique*. »[836].

395 - L'interrogation de la nécessité de certaines règles d'urbanisme. L'édiction de règles précises relatives au type d'utilisation des sols, à la hauteur des constructions, à leur dimension, aux matériaux employés, ou encore à l'interdiction de certains modes d'habitat conduit à une normalisation de ce dernier qui ne permet notamment pas une « *prise en compte des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat* ». C'est d'autant plus le cas lors de la rédaction des règlements des lotissements qui ont vocation à renforcer la précision des règles de sorte à accentuer l'harmonie architecturale à son échelle. On peut alors se demander si, pour mieux répondre à l'objectif que le législateur a fixé, il ne serait pas possible d'inciter les autorités en charge de l'adoption de la réglementation[837], à faire preuve de sobriété lors de la mobilisation de règles qui ont pour effet de contraindre de manière excessive le mode d'habitat des administrés. Pour certains auteurs, la réglementation d'urbanisme est aujourd'hui devenue prolixe et cela dessert son effectivité. Par exemple, l'enseignant-chercheur S. MARIE envisage d'améliorer la ductilité des règles d'urbanisme en supprimant, en premier lieu, les règles d'urbanisme inutiles au regard des objectifs du P.A.D.D[838]. Pour l'enseignant-chercheur G. GODFRIN, les collectivités qui ont décidé de se doter d'un document d'urbanisme - et, avant elles, les autorités déconcentrées rédigeant les P.O.S. - utilisaient l'habilitation à édicter des règles d'urbanisme même lorsque l'énonciation d'une réglementation n'était pas réellement nécessaire. Il rappelle à ce propos que « *seul le zonage est obligatoire ; toutes les autres règles, y compris les règles d'implantation, étant présentées comme facultatives* »[839]. L'auteur plaide

[835] Cette réflexion est formulée à l'égard des « *opérations d'aménagement et de construction d'une certaine ampleur* ». Elle n'en demeure pas moins pertinente de manière générale car les finalités du droit de l'urbanisme se sont largement diversifiées, ce qui justifie une remise en perspective de l'utilisation d'instruments de police initialement pensés à travers le prisme de l'ordre public.

[836] GODFRIN G., « Le plan local d'urbanisme entre droit souple et droit dur », *in* Mélanges J.-P. Lebreton, Cahiers du Gridauh, n° 29/2015, p. 119.

[837] Y compris les pétitionnaires à l'origine d'un permis d'aménager un lotissement.

[838] « *A cet égard, un effort doit manifestement être fourni, en premier lieu, pour éradiquer des PLU et des documents en tenant lieu les règles inutiles ou inutilement précises. […] D'un point de vue quantitatif, il faut endiguer l'abondance réglementaire et inciter les auteurs des documents d'urbanisme, les PLU surtout, à n'utiliser, dans la boîte ou outils fournie par le code de l'urbanisme, que celles des règles qui apparaissent nécessaires* ». MARIE S., « Le principe de mutabilité en droit de l'urbanisme », *Conctruction et urbanisme*, 2015, p. 7.

[839] GODFRIN G., « Le plan local d'urbanisme entre droit souple et droit dur », *in* Mélanges J.-P. Lebreton, Cahiers du Gridauh, n° 29/2015, p. 119. Il rappelle que « *Déjà en 1980, une circulaire déplorait le réflexe de l'abondance*

alors en faveur d'un « *principe de continence* ». Cet appel à la frugalité dans la réglementation peut être utile à la diversification des modes d'habitat. La démultiplication des règles correspond, *de facto,* à une démultiplication des contraintes pour les différents projets d'habitat et d'occupation du sol. Ces considérations rejoignent celles du professeur Y. JEGOUZO qui prône une utilisation raisonnée des règles quantitatives dans la réglementation urbanistique. Pour ce dernier, *« si la formulation sous une forme impérative et quantitative de la règle d'urbanisme est nécessaire lorsqu'il s'agit d'un projet bien précis d'urbanisation nouvelle ou de renouvellement (il faut se rappeler que l'urbanisme classique était régi par des plans-masse), si elle l'est également s'agissant de secteurs de la ville dont on veut conserver strictement l'aspect architectural, cette conception de la règle se justifie-t-elle dans toutes les autres hypothèses ? »*

396 - Ces solutions consistent finalement à distinguer, d'une part, les règles impératives au service d'un urbanisme de sauvegarde et celles qui répondent à un urbanisme stratégique. Ces considérations posent la question de la place du droit souple en droit de l'urbanisme. Elles invitent à explorer la place octroyée aux procédés de droit souple en droit de l'urbanisme.

2. La réglementation d'urbanisme et les procédés de droit souple

397 - Les règles de droit souple en droit de l'urbanisme. Le Conseil d'État définit le droit souple en s'appuyant sur rois critères cumulatifs que doivent remplir les énoncés : « - *ils ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion ;- ils ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires ;- ils présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit* »[840]. Pour l'enseignant-chercheur G. GODFRIN, il existe des signes de l'appel du législateur fait aux collectivités à « *encadrer sans corseter* » l'utilisation et l'occupation du sol. Par exemple, les orientations d'aménagement et de programmation issues de la loi Urbanisme et habitat[841] sont des instruments qui incitent les collectivités à « *réglementer autrement* » en

réglementaire et exhortait les services de l'État en charge de l'élaboration des plans d'occupation des sols à faire preuve de ''continence'' ». L'auteur fait ici référence à la circulaire du 18 juin 1980 sur les P.O.S qui n'est pas publiée.

[840] Conseil d'État *Le droit souple*, étude annuelle 2013, la documentation française, 2013, p. 61.

[841] Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

faisant preuve de plus de souplesse dans la prédétermination des aménagements[842]. À quoi correspond, en pratique, la formulation de règles non impératives en droit de l'urbanisme ? Dans sa contribution interrogeant la place du droit souple dans les documents d'urbanisme, G. GODFRIN passe en revue les règles d'urbanisme à l'aide d'une typologie pour savoir quel genre de règle est de nature à engendrer une réglementation souple. L'analyse s'inspire de sa méthode, même si d'autres éléments peuvent la compléter. On peut ainsi identifier certains types de règles qui peuvent s'apparenter à du droit souple en raison de leur caractère non impératif. Parmi elles, les règles permissives ne semblent pas particulièrement adaptées à notre problématique car elles sont un mode de formulation d'une norme d'habilitation[843]. La formulation de règles de droit souple peut aussi correspondre à des règles d'exception[844]. Pour G. GODFRIN, ce second type de règles n'est toutefois pas la « *panacée en tant que procédé d'assouplissement* » en raison de la complexité qu'implique la technique de la réglementation

[842] GODFRIN G., « Le plan local d'urbanisme entre droit souple et droit dur », *in* Mélanges J.-P. Lebreton, Cahiers du Gridauh, n° 29/2015, p. 119.

[843] Il convient de distinguer, d'une part, les règles législatives d'habilitation du pouvoir réglementaire à édicter des règles urbanistiques ou à mettre en œuvre tel ou tel pouvoir (principalement refuser ou accepter sous conditions un projet) et, d'autre part, la question de la possibilité pour les collectivités d'édicter elles-mêmes des règles permissives. C'est en particulier la seconde hypothèse qui semble le plus intéresser notre sujet car ce type de règles est un outil potentiellement intéressant pour « encadrer sans corseter » les initiatives des administrés, par exemple, travers le choix de leur habitat. Or, pour l'auteur, la portée de cette possibilité est réduite et la technique d'édiction des règles au plan local laisse peu de place à cette interprétation du pouvoir normatif octroyé aux collectivités. G. GODFRIN souligne en effet qu'il est « *douteux que le législateur ait entendu autoriser l'édiction dans le PLU de règles permissives.* » (GODFRIN G., « Le plan local d'urbanisme entre droit souple et droit dur », *in* Mélanges J.-P. Lebreton, Cahiers du Gridauh, n° 29/2015, p. 119. Il souligne quel juge administratif a tendance à requalifier ces règles de règles impératives en exerçant un contrôle normal, se référant à l'affaire de la Samaritaine. (V. C.E., 19 juin 2015, n° 387061 et n° 387768, *Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France c. Ville de Paris et société grands magasins de La Samaritaine*, Lebon T.) Le Conseil d'État a en effet jugé que les règles du plan local d'urbanisme doivent contenir des règles de fond et non des règles d'habilitation auxquelles pourraient précisément être apparentées les règles permissives. (C.E., 21 mars 1986, n° 61817, *Copropriété de l'immeuble Les Périades*, Lebon, considérant n°1).

[844] L'exception est une règle qui s'applique à la place d'une autre règle. C'est une règle alternative. Elles sont un outil d'assouplissement lorsqu'elles n'imposent pas de contrainte supplémentaire. Les articles L. 111-15 et L. 111-16 du code de l'urbanisme en sont de bons exemples en ce qu'ils autorisent le pouvoir instructeur à ne pas sanctionner l'illégalité d'un projet au regard des règles normales respectivement lorsqu'il s'agit d'une reconstruction à l'identique ou d'utiliser des matériaux ou des techniques de constructions améliorant la performance environnementale des bâtiments. (Article L. 111-15 du C. Urb. : « *Lorsqu'un bâtiment régulièrement édifié vient à être détruit ou démoli, sa reconstruction à l'identique est autorisée dans un délai de dix ans nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement* » ; article L. 111-16 du C. Urb. : « *Nonobstant les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions des plans locaux d'urbanisme, des plans d'occupation des sols, des plans d'aménagement de zone et des règlements des lotissements, le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable ne peut s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, à l'installation de dispositifs favorisant la retenue des eaux pluviales ou la production d'énergie renouvelable, y compris lorsque ces dispositifs sont installés sur les ombrières des aires de stationnement. Le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable peut néanmoins comporter des prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant. La liste des dispositifs, procédés de construction et matériaux concernés est fixée par décret* ».

par exception. Il est possible de ne pas tout à fait souscrire à cette appréciation car la prise en compte de la diversité des situations et comportements des administrés en termes d'habitat implique nécessairement la reconnaissance d'une complexité. Cette dernière trouverait une retranscription dans la technique de formulation des règles[845]. On pourrait alors imaginer que les modes d'habitat alternatifs aux constructions à destination d'habitation fassent l'objet d'une réglementation par exception, par exemple, en les exemptant de répondre à certaines caractéristiques architecturales propres aux constructions dotées de fondations. Les règles appréciatives peuvent également présenter un potentiel intéressant la prise en compte de la diversité des modes d'habitat en favorisant, toujours selon G.GODFRIN « *une vraie réflexion urbaine de l'utilisateur du sol et de l'autorité administrative et parfois, entre eux, un dialogue constructif* ». Les règles appréciatives contrairement aux règles objectives, habilitent le pouvoir instructeur à porter une appréciation du respect de certaines orientations[846]. C'est également l'avis de l'enseignant-chercheur S. MARIE pour qui ces règles appréciatives pourraient être une piste d'amélioration de la « *ductilité* » des règles d'urbanisme[847]. En outre, la dérogation[848] était précisément utilisée pour « *faire face à des situations particulières que le droit n'avait pas pu prévoir en application d'une règle paralysante*. »[849]. On peut d'ailleurs s'inspirer du mécanisme de dérogation aux règles relatives à l'aspect et au gabarit des constructions dans le cadre de l'article L. 152-6 1° du Code de l'urbanisme afin de répondre à l'objectif de mixité sociale[850].

---

[845] La normalisation des comportements et des modes d'habiter peut précisément résulter de l'absence d'alternatives à la règle pensée pour un mode normal d'habitat ; à l'inverse, la prise en compte des situations particulières et l'établissement d'une réelle proportionnalité entre les règles édictées et les objectifs poursuivis induit nécessairement une forme d'adaptation et donc une complexification du paysage normatif. L'assouplissement des règles qui correspond à ce processus d'adaptation à la situation des administrés correspond alors, à son tour, à une complexification du droit.

[846] Pour rappel, selon la définition donnée par G. GODFRIN « *Les règles ''appréciatives'' – on évite l'adjectif ''subjectives''* -, *négativement connoté – appellent une appréciation au cas par cas. Elles sont aussi appelées règles ''qualitatives'' ou règles d'orientation. Leur formulation met en exergue un but à atteindre en préservant une certaine souplesse dans les moyens d'y parvenir. »* Contrairement à elles, la règle « objective » *« ne laisse aucune marge d'appréciation à ses destinataires (utilisateurs du sol et autorité administrative). Les règles objectives sont faciles à appliquer mais rigides. Il s'agit de règles diverses (limites de secteurs, matériaux interdits, couleurs RAL admises…), mais surtout des règles métriques, dites aussi ''quantitatives''* ».

[847] MARIE S., « Le principe de mutabilité en droit de l'urbanisme », *Conctruction et urbanisme*, 2015, p. 7.

[848] ROUYERE A., *Recherche sur la dérogation en droit public*, (thèse), dactylographié, Université de Lille, 1993.

[849] Pour plus de précisions sur l'ancienne possibilité de déroger aux P.O.S. avant la loi du 31 décembre 1976, v. SAVY R. *Précis de droit de l'urbanisme*, 1ère édition, 1981, p. 593. Sur la suppression de la possibilité d'octroyer des dérogations individuelles aux règles des POS, v. notamment AUBY J.-B., « modifications et révisions des POS. Problèmes actuels », *Droit et ville*, 1989, n° 27, p. 90. Pour l'explicitation des raisons de cette suppression, v. CHAPUISAT J., « Le droit administratif à l'épreuve de l'urbanise dérogatoire », *A.J.D.A.*, 1974, p. 4.

[850] Il prévoit que « *des dérogations au règlement du plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu peuvent être autorisées […] 1° Dans le respect d'un objectif de mixité sociale, déroger aux règles relatives au gabarit et à la densité pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation à dépasser la hauteur maximale prévue par le règlement, sans pouvoir dépasser la hauteur de la construction contiguë existante calculée à son faîtage et sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant ;*

Toujours pour envisager des manières de moduler la rigidité de certaines règles, on peut aussi imaginer la mobilisation du droit des collectivités à l'expérimentation afin d'ouvrir certaines zones à des formes alternatives d'habitat.

398 - Les mécanismes de contractualisation. Les mécanismes de contractualisation de la réglementation peuvent constituer une autre piste d'assouplissement des conditions d'occupation et d'utilisation des sols pour répondre aux besoins de l'ensemble des modes d'habitat. Cette contractualisation intervient principalement dans le domaine de l'aménagement plutôt que pour des opérations de faible envergure car il est question de faire se rencontrer un urbanisme de projet et l'urbanisme réglementaire. Le droit de l'urbanisme étant avant tout un droit de police administrative, il est ici aussi en théorie difficile d'imaginer une contractualisation des règles, différente du procédé d'édiction unilatéral des textes attachés à la nature régalienne de la réglementation de police[851]. Il existe toutefois en droit de l'urbanisme des mécanismes tendant à cette « *contractualisation indirecte de la règle d'urbanisme* »[852]. Ainsi, la loi S.R.U. crée-t-elle un tel procédé de contractualisation à travers les conventions de

2° Dans le respect d'un objectif de mixité sociale, déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans, lorsque la surélévation a pour objet la création de logement ou un agrandissement de la surface de logement. Si le projet est contigu à une autre construction, elle peut également déroger aux règles de gabarit pour autoriser la surélévation à dépasser la hauteur maximale dans les conditions et limites fixées au 1° ;
3° Déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement et, dès lors que la commune ne fait pas l'objet d'un arrêté au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, aux règles adoptées en application de l'article L. 151-15 du présent code, pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite d'une majoration de 30 %du gabarit de l'immeuble existant ;
4° Déroger en tout ou partie aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements lorsque le projet de construction de logements est situé à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre, en tenant compte de la qualité de la desserte, de la densité urbaine ou des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement existantes à proximité ;
5° Dans le respect d'un objectif de mixité sociale, déroger aux règles de retrait fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État, pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation, sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant ;
6° Autoriser une dérogation supplémentaire de 15 % des règles relatives au gabarit pour les constructions contribuant à la qualité du cadre de vie, par la création d'espaces extérieurs en continuité des habitations, assurant un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres. Cette dérogation supplémentaire ne peut concourir à excéder 50 % de dépassement au total.
Les projets soumis à autorisation de construire bénéficiant d'une dérogation accordée en application du présent article et dont la réalisation présente un intérêt public du point de vue de la qualité ainsi que de l'innovation ou de la création architecturales peuvent obtenir une dérogation supplémentaire aux règles relatives au gabarit et à la surface constructible. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de construire peut, par décision motivée, après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture mentionnée à l'article L. 611-2 du code du patrimoine, accorder cette dérogation supplémentaire, dans la limite de 5 % ».

[851] V. AUBY J.-B., « L'aménagement, le droit, le contrat », in *Fabriquer la ville : outils et méthodes : les aménageurs proposent*, La documentation française, 2001, p. 82 ; FATOME E., « L'urbanisme contractuel », *A.J.D.A.*, 1993, p. 63.

[852] MARIE S., « Le principe de mutabilité en droit de l'urbanisme », *Conctruction et urbanisme*, 2015, p. 7.

participation pour voirie et réseaux : il s'agit bien, dans ce cas, de conditionner la délivrance d'une autorisation d'urbanisme au financement des travaux de raccordement et de voirie. Les dispositions d'urbanisme auxquelles la convention faisait référence voyaient leur application garantie si le cocontractant de l'administration déposait une demande de permis de construire dans un délai de cinq ans à compter du jour de signature de ladite convention. Ce mécanisme a cependant été supprimé par la loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010. Ce mécanisme peut toutefois inspirer les pouvoirs réglementaires, par exemple, dans le conditionnement de l'installation de résidences mobiles ou démontables pour leur imposer un cahier des charges afin de ne pas compromettre l'objectif de protection des zones inconstructibles.

399 - Les tolérances administratives. Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas d'une règle formalisée, le régime des tolérances administratives peut également être mobilisé pour permettre la diversité dans l'habitat. Théorisé par F. GRABIAS[853], ce procédé était précisément à l'œuvre dans l'affaire *Winterstein*. Il revient alors à accorder une certaine souplesse dans la réglementation d'urbanisme.

400 - La démarche qui consiste à envisager la ductilité des règles d'urbanisme s'inscrit dans une réflexion sur la capacité d'adaptation de cette discipline juridique à certaines pratiques des administrés. La problématique de l'adaptation du droit à des enjeux qu'il s'engage à prendre en compte en visant à satisfaire les besoins présents et *futurs* de l'ensemble des modes d'habitat s'adresse alors à la portée du principe de mutabilité.

[853] GRABIAS F., *La tolérance administrative*, (thèse), Dalloz, 2018.

Section II. Le rôle indirect des administrés dans l'évolution des règles d'urbanisme

401 - La question de l'adaptation du droit de l'urbanisme à des modes d'habitat impensés ou mal appréhendés s'inscrit dans le cadre plus général de l'adaptation de l'action publique à certaines pratiques ou modes de vie individuels. C'est en particulier ce qu'a révélé l'affaire *Winterstein* portée devant la Cour E.D.H.

402 - L'adaptation du droit de l'urbanisme à des modes d'habitat initialement impensés est une illustration de la manière dont la mutation des règles d'urbanisme permet la reconnaissance de situations individuelles (§1). Cette évolution des règles conduit à s'intéresser à la marge de manœuvre laissée aux administrés dans la détermination de leur mode d'habitat (§2).

§1. La prise en compte de situations individuelles permise par la mutabilité des règles d'urbanisme

403 - Le droit de l'urbanisme entretient un lien particulier avec le principe de mutabilité (A). Cette relation privilégiée laisse entendre que cette ductilité des règles pourrait bénéficier à la reconnaissance de pratiques diversifiées en matière d'habitat (B).

A. Le droit de l'urbanisme et le principe de mutabilité

404 – Éléments de définition du principe de mutabilité. Le principe de mutabilité est principalement connu dans le cadre du droit du service public, en tant que composante des lois du service public[854] à côté des principes d'égalité, de neutralité et de continuité. Il a un double objet : d'une part, il offre la possibilité à l'administration de modifier les règles du service public[855] et, d'autre part, il peut fonder une obligation pour l'administration d'adapter le

[854] Également appelées lois de Rolland en référence au Précis administratif de cet auteur (ROLLAND L., *Précis administratif*, 7ème édition, Dalloz, 1938.)

[855] C.E., 27 janvier 1961, n° 38661, *Vannier*, Lebon p. 60, conclusions Kahn ; A.J. 1961, p. 74, chronique Galabert et Gentot. Cette acceptation de la modulation du droit est au fondement de l'obligation d'abrogation des règlements illégaux : C.E., 3 février 1989, n° 74052, *Compagnie Alitalia*, Lebon p. 44 ; R.F.D.A. 1989, p. 391 conclusions

service[856] si des circonstances nouvelles l'imposent[857]. Il est globalement compris à travers l'adage selon lequel nul n'a de droit acquis au maintien d'une disposition réglementaire[858]. Le principe de mutabilité est intrinsèquement lié à la mutabilité de l'intérêt général qu'est censé poursuivre l'administration, c'est pourquoi la question de la mutabilité de l'action publique dépasse le seul cadre des règles de fonctionnement des services publics. Ainsi, pour le professeur S. FERRARI, ce principe est directement lié à une des missions implicites de l'administration qui est celle d'assurer le « *progrès social* »[859]. Ce principe est parfois présenté de manière extrêmement péjorative en ce qu'il serait le signe d'un échec de la loi[860]. La mutabilité est perçue comme un phénomène dommageable aux règles de droit qui sont censées fournir des repères et donc bénéficier d'une certaine stabilité[861]. Le principe de mutabilité peut en effet être associé à un sentiment d'incertitude quant aux règles applicables mais également, quant à l'applicabilité de certaines règles[862]. Il peut même être interprété comme un facteur d'affaiblissement de la normativité des règles de droit qui ne jouent plus leur rôle de référentiel[863]. Il n'en demeure pas moins que le principe de mutabilité éclaire la question de l'adaptation du droit aux situations des administrés. Le principe de mutabilité traduit en effet ce potentiel d'adaptation qui est compris dans les règles de droit du service public en fonction, notamment, des attentes sociales. Le fait que nul n'ait de droit acquis au maintien d'une législation existante laisse entendre que le droit est changeant et qu'il est voué à s'adapter aux évolutions des exigences de l'administration en lien avec l'évolution de la société, notamment aux situations et comportements des administrés. Le principe de mutabilité peut donc se lire comme une passerelle entre le droit existant et la prise en compte de faits sociaux, au départ

---

Charid-Nourai, notes Beaud et Dubouis ; A.J. 1989, p. 387 ; note Fouquet et 2014, p. 99, note Guyomar et Collin ; R.T.D.eur. 1989, note Vergès.

[856] Les usagers du service ont alors un intérêt à agir contre le refus de l'administration de créer, étendre ou modifier un service public (CE, 21 déc., 1906, n° 19167, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Séguey-Tivoli*, Lebon p. 969)

[857] V. FRIER P.-L. et PETIT J., *Droit administratif*, 13ème édition, L.G.D.J., 2019, p. 310, §467 et 468.

[858] C.E., 25 juin 1954, *Syndicat national de la meunerie à seigle*, Lebon p. 379.

[859] Pour la citation dans son contexte : « *Toutefois, cette première fonction [du droit qui est de créer de la sécurité] doit se concilier avec une autre tout aussi fondamentale : assurer le progrès social. Il en découle un principe de mutabilité de la règle de droit, ou plus justement d'adaptation constante, la règle nouvelle étant présumée être meilleure que la précédente car mieux adaptée aux besoins sociaux*. », FERRARI S., « Les critères d'identification de la situation protégée de l'imprévisibilité de la règle de droit », *R.D.P.*, n°3, 2016, p. 859.

[860] V. notamment CRUET, *La vie du droit et l'impuissance des lois*, 1908.
RIVERO J, « État de droit, État du droit », *in* Mélanges G. Braibant, Dalloz, 1996, p. 609 ; OPPETIT B., « L'hypothèse du déclin du droit », *Droits*, n°4, 1986 ;

[861] « *Une des fonctions essentielles du droit est de créer la sécurité ; or, il n'est pas de sécurité dans l'instabilité* » J. RIVERO, « Le juge administratif, un juge qui gouverne ? », *D.* 1951, chron., p. 21, spéc. p. 24.

[862] Dans le cadre du contrôle concret de conventionnalité, par exemple.

[863] De sa capacité à jouer ce rôle dépend sa normativité. C'est la thèse de F. BRUNET *La normativité en droit*, (thèse), Mare et Martin, 2012.

extra-juridiques. Il permet ainsi de garantir la coïncidence entre les règles de droit et le contexte politique et social. Il peut être vu comme l'interface de la prise en compte par le droit de certaines évolutions sociétales[864]. Le principe de mutabilité est parfois présenté comme inhérent au droit[865] car malgré la recherche de sécurité juridique, les règles de droit doivent s'adapter à certaines attentes et sont donc vouées à évoluer[866]. C'est d'ailleurs l'objet de la théorie de l'institution du professeur M. HAURIOU que de souligner le paradoxe de cette recherche de stabilisation et d'adaptation des règles. L'institution est soumise à des forces contradictoires : d'une part, elle a pour objet d'établir, de stabiliser, de fournir un cadre à certains états de fait mais, d'autre part, l'institution est aussi l'action d'instituer et dispose ainsi d'une dimension dynamique qui oblige à prendre en compte certains éléments qui lui échappent. Dans l'hypothèse où l'institution serait incapable de se saisir de certaines problématiques et, potentiellement, à répondre à certaines attentes, sa légitimité en tant qu'institution serait remise en cause[867]. D'ailleurs, cette tension trouve une application dans l'opposition à l'égalité abstraite et à l'égalité concrète : il s'agit également de savoir dans quelle mesure le droit doit – ou peut - s'adapter aux situations dépassent les attendus de la norme[868].

405 - Le sens du principe de mutabilité pour le droit de l'urbanisme. Pour l'enseignant-chercheur S. MARIE, le droit de l'urbanisme est un « *terrain d'application privilégié du principe de mutabilité* »[869]. Elle justifie cette inclinaison par le fait que les changements de circonstance en matière urbanistique sont fréquents car les modalités de l'occupation de l'espace le sont

---

[864] On peut faire le lien avec les caractéristiques du droit post-moderne. Pour J. Chevallier, « *Il semble que l'on assiste à une ''juridicisation'' croissante des conduites, la norme juridique devenant le vecteur privilégié d'encadrement et d'orientation des activités individuelles et collectives* ». Il précise également que « *Le droit post-moderne est conçu essentiellement comme un droit pragmatique, sous-tendu par une volonté d'action sur le réel* ». CHEVALLIER J., « Vers un droit post-moderne. Les transformations de la régulation juridique », *R.D.P.*, n°3, p. 659.

[865] Comme le soulignait déjà L. DUGUIT « *Le droit, comme toutes les choses sociales, n'est-il pas en un état perpétuel de transformation ? » Les transformations du droit public*, La mémoire du droit, 1999, p. IX.

[866] Pour S. RIALS « *les choses vont ainsi : certains mouvements tirent leur force de sources en apparence contradictoires. Plus même, ce sont ces contradictions, au moins ces ambiguïtés, qui garantissent l'ampleur de leur diffusion. Un certain vitalisme et un certain sociologique juridiques, plus ou moins bien compris, peuvent s'étayer. Ils initient à l'idée du nécessaire changement juridique. Ils acclimatent l'étrange sentiment – étrange pour des juristes – que le droit ne doit pas brimer la ''vie'', le ''fait'', l'inéluctable et perpétuel mouvement des choses* ». RIALS S., « Les standards, notions critiques du droit », Exposé fait au C.N.R.L., le 10 janvier 1981, *in* PERELMAN C. et VANDERELST R. (dir.), *Les notions à contenu variable en droit*, Bruylant, 1984, p. 39.

[867] Pour un résumé de la théorie de l'institution du doyen Hauriou, v. MILLARD E., « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et société*, 1995, p. 381.

[868] Y. ATTAL-GALY relève alors qu'« *En s'efforçant de prendre en compte la complexité du réel, le droit objectif rompt avec une certaine dogmatique juridique pour faire preuve de pragmatisme*. » ATTAL-GALY Y., *Op. cit.*, p. 467.

[869] MARIE S., *Le principe de mutabilité en droit de l'urbanisme*, (thèse), Dactylographiée, Atelier national de reproduction des thèses de Lille, 2009. C'est notamment attesté par la jurisprudence du Conseil d'État. V. Notamment s'agissant de la mutabilité du zonage dans les cartes communales C.E., 15 avr. 2016, n° 390113, *SCI SM et a.* ; note Couton.

également. Cela explique l'existence de certains mécanismes voués à organiser le changement de réglementation au sein de cette discipline juridique. Le principe de mutabilité s'exprime, par exemple, à travers le fait que les documents d'urbanisme sont révisés tous les six ans. Il s'exprime encore à travers les mécanismes de révision et de modification des documents d'urbanisme. Notons d'ailleurs à ce sujet que la procédure de modification, moins lourde, est la procédure de principe et la révision l'exception[870]. La question de la mutation des règles d'urbanisme dans le temps est liée au rapport particulier que cette discipline juridique entretient avec la temporalité. L'importance du facteur temps et la question de l'adaptation des règles sont particulièrement prégnantes en droit de l'urbanisme[871].

406 - On peut alors se demander dans quelle mesure le principe de mutabilité peut servir la reconnaissance de modes d'habitat alternatifs au modèle de construction.

B. Le principe de mutabilité au service de la diversité des modes d'habitat

407 - Certaines situations dans lesquelles les règles d'occupation et d'utilisation des sols ont évolué afin de considérer des modes d'habitat particuliers illustrent le potentiel du principe de mutabilité pour la prise en compte de l'habitat des gens du voyage et, plus généralement, de modes d'habitat alternatifs aux constructions à destination d'habitation. Il n'est pas possible de

[870] Il est intéressant de voir que, à la suite de la tendance à la stabilisation de la réglementation d'urbanisme auxquelles ont procédé les lois du 31 décembre 1976 et la loi S.R.U., c'est la loi Urbanisme et habitat – dont l'objet principal est de répondre aux besoins en termes de logement – qui a réintroduit des mécanismes facilitant la modification de la réglementation urbanistique. Le champ d'application de la procédure de révision s'est alors concentré sur les éléments considérés comme essentiels du P.L.U.(I.) qui sont limitativement énumérés La procédure de révision des P.L.U.(I.) est principalement exigée s'il est question de faire évoluer une des orientations du P.A.D.D. ou lorsqu'il est question de la protection de l'environnement. V. art. L.153-31 : *« Le plan local d'urbanisme est révisé lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide :*
1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ;
2° Soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ;
3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance.
4° Soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier.
5° Soit de créer des orientations d'aménagement et de programmation de secteur d'aménagement valant création d'une zone d'aménagement concerté. » Cette articulation est confirmée par la rédaction de l'article L. 153-36 du C. Urb. qui dispose que : « *Sous réserve des cas où une révision s'impose en application de l'article L. 153-31, le plan local d'urbanisme est modifié lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide de modifier le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions* ».

[871] Comme le souligne le professeur J.-B. AUBY lorsqu'il relève à propos des activités économiques que « *la ville est par nature modérée par des forces économiques notamment, qui ne sont que très moyennement prévisibles* » AUBY J.-B., « Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme », *R.D.I.,* 1995, p. 39.

dresser un inventaire exhaustif en raison de l'extrême diversité des règles applicables en fonction des territoires communaux ou intercommunaux. Deux exemples peuvent cependant être évoqués pour illustrer la manière dont ces règles peuvent évoluer afin de répondre à des besoins concrets de modes d'habitat alternatifs aux constructions. S'agissant de la modification des règles locales d'urbanisme, certaines révisions de la réglementation peuvent être entreprises dans le cadre de la mise en œuvre de Maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (M.O.U.S.) (1). S'agissant des règles nationales, la création du régime spécifique des résidences démontables au sein du code de l'urbanisme est un autre exemple de l'influence des pratiques des administrés qui finissent *in fine* par être prises en compte dans l'édiction de règles d'utilisation des sols (2).

1. *L'évolution des règles d'urbanisme dans le cadre d'une M.O.U.S.*

408 - Définition des M.O.U.S. Les maîtrises d'œuvre urbaine et sociale sont un outil d'urbanisme opérationnel. Elles visent à organiser des aménagements et constructions pour répondre aux besoins de certains administrés, en particulier en termes d'habitat et de logement. Bien que cette procédure n'ait pas directement ni exclusivement pour objet de faire évoluer les règles d'urbanisme, elle illustre la manière dont une procédure de révision peut être initiée afin de répondre à des besoins spécifiques à un mode d'habitat. Les maîtrises d'œuvre urbaine et sociale ne sont pas un dispositif encadré sur le plan législatif. Les textes qui y font référence visent globalement à organiser matériellement l'action de l'administration à l'instar de la circulaire du 26 mars 2008 relative à la mise en œuvre des opérations de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale spécifique insalubrité (« M.O.U.S. insalubrité »)[872]qu'elle définit comme « *un dispositif d'ingénierie technique et sociale* » dont la mission est de présenter des solutions concrètes dans les hypothèses de logement insalubres. Ce type de dispositif est principalement mobilisé pour répondre à la problématique du logement des personnes défavorisées[873]. Parmi les différents types de M.O.U.S., certaines portent spécialement sur l'habitat des gens du voyage. Le dispositif est en effet considéré comme particulièrement adapté pour régulariser des situations d'ancrage territorial menant à une occupation illicite de terrains[874]. En témoigne la

[872] Circulaire n°MLVU0807405C.
[873] V. Circulaire n° 95-63 du 2 août 1995, relative aux maîtrises d'œuvres urbaine et sociale pour l'accès aux logements des personnes défavorisées.
[874] V. par exemple les appels à projets de certaines communes : https://www.nouma.fr/appel-offre/centre-val-de-loire/loir-et-cher/bracieux/1610552, https://www.nouma.fr/appel-offre/hauts-de-france/oise/creil/1662520.

circulaire n° 2003-76 du 17 décembre 2003 *relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs*[875]. On peut ainsi citer les exemples des communes d'Heimersdof (68) et de Strasbourg qui ont, par exemple, décidé de la mise en place de ce type de maîtrise d'œuvre pour accompagner le phénomène de sédentarisation de gens du voyage installés sur le territoire communal[876]. Les M.O.U.S. sont une procédure entièrement tournée vers l'identification précise des besoins d'un groupe d'individus. Dans ce cadre, est identifié le nombre de foyers intéressés par le projet, et le type d'aménagement propice à leur mode d'habitat est déterminé en collaboration avec eux. Cela mène à une véritable individualisation de la réglementation applicable car le projet en question est entièrement tourné vers la satisfaction des besoins d'individus préalablement identifiés.

409 - L'éventuelle évolution[877] des règles d'urbanisme dans le cadre de M.O.U.S. Les deux exemples précités illustrent la manière dont la mise en œuvre d'une M.O.U.S. peut s'accompagner d'une réflexion sur la modification ou la révision du document d'urbanisme, en l'occurrence, le P.L.U. et le P.L.U.I.[878]. La M.O.U.S. permet alors d'aller plus loin dans la prise en compte des besoins spécifiques des administrés pour imaginer une action administrative sur-mesure permettant notamment de régulariser et d'améliorer les conditions d'habitation sur certains terrains[879]. Les maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (M.O.U.S.) ne sont pas à elles seules des outils de police mais elles peuvent, parfois, conduire à une reformulation (à travers la procédure de modification des documents d'urbanisme) des règles de sorte à prendre en compte les besoins spécifiques en cause. Les M.O.U.S. peuvent alors être perçues comme une

---

[875] (NOR : EQUU0310352C) qui dispose que : **«** *Compte tenu de l'ingénierie autant sociale que technique du projet, un financement au titre des missions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) apparaît adapté* ». Une référence aux MOUS pour la réalisation d'aires d'accueil de gens du voyage est aussi présente (bien que plus anecdotique) dans la circulaire 2001-89 du 18 décembre 2001 (NOR : EQUU0110258C) relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État pour 2002. Il n'est pas inintéressant de relever que si certaines M.O.U.S. sont expressément liées à la mise en œuvre du droit au logement opposable (c'est le cas de la circulaire du 26 mars 2008 précitée qui considère que la loi du 5 mars 2007 a renforcé les exigences liées au logement décent), celle visant les lieux d'accueil des gens du voyage n'y fait pas référence. Cela tend encore à concevoir le droit au logement opposable indépendamment de l'habitat des gens du voyage.

[876] Autres exemples de M.O.U.S. pour accompagner l'ancrage territorial des gens du voyage : v. l'exemple de le cas de Brétigny sur orge (https://www.adgve.com/nos-services/habitat/mous-d%C3%A9partementale-habitat-adapt%C3%A9/, ou encore https://iseresavoie.auvergnerhonealpes.soliha.fr/reference/mous-sedentarisation-gens-du-voyage/.Exemple de M.O.U.S. pour la régularisation d'habitations de gens du voyage : https://www.adil68.org/fileadmin/Sites/adil_68/GUIDE/Acces_au_logement/CahierDesCharges_MOUS.pdf.

[877]En fonction du type d'évolution souhaitée, une procédure de révision ou de modification s'imposera. V. les articles L. 153-11 et suivants du code de l'urbanisme.

[878] Pour ce qui est de l'exemple de la Communauté urbaine de Strasbourg, cette dernière a envisagé de modifier son P.L.U.I. (https://www-mediapart-fr.ezproxy.univ-ubs.fr/journal/france/121112/strasbourg-organise-un-lotissement-adapte-aux-gens-du-voyage?page_article=2).

[879] L'illégalité de certains stationnements conduisait en effet à des conditions d'habitation insalubres et dangereuses en raison de l'absence de dispositif d'approvisionnement en eau potable, d'évacuation des eaux usées ou encore de gestion des déchets comme dans le cas de la Commune d'Heimerdof.

procédure qui joue le rôle d'interface entre, d'une part, des besoins spécifiques qui ne sont pas pris en compte dans la réglementation urbanistique initiale et, d'autre part, la réglementation urbanistique à laquelle le législateur a entendu donner l'objectif de prendre en compte l'ensemble des besoins présents et futurs en termes notamment de modes d'habitat. D'ailleurs, ce type de procédure avait été envisagé dans l'espèce à l'origine de l'affaire *Winterstein,* mais abandonné au profit de la réalisation d'une aire permanente d'accueil[880]. La mutation des règles d'urbanisme dans le cadre d'une M.O.U.S. est une illustration de la manière dont les règles peuvent évoluer pour répondre aux besoins propres à certains individus. Cet exemple tend à démontrer, lui aussi, que la mise en œuvre de l'objectif général de diversité dans l'habitat qui est notamment censé garantir la protection du mode de vie des gens du voyage passe notamment par la possibilité d'une adaptation de la réglementation urbanistique. D'ailleurs, pour le professeur E. PECHILLON, cette logique coïncide avec le sens de la décision de la Cour E.D.H. dans l'affaire *Winterstein* étant donné que l'interprétation de l'article 8 en faveur de la protection d'un mode de vie doit conduire les autorités locales à adapter leur réglementation aux situations individuelles[881].

410 - La critique négative de l'adaptation *a posteriori* des règles d'urbanisme. L'adaptation de l'application des règles d'urbanisme en fonction de situations particulières peut être perçue comme des vecteurs d'arbitraire et de violation du principe d'égalité, mais également de l'insécurité juridique[882]. L'acceptation, par principe, d'une possibilité d'adaptation de la réglementation d'uranisme en fonction de situations individuelles est-elle tenable sans affaiblir cette dernière ? Cela ne revient-il pas à faire du droit de l'urbanisme un ensemble de règles bornées à entériner des situations de fait ? Les élus sont en général réticents à mettre en œuvre de tels procédés d'adaptation du droit par crainte de se voir reprocher un favoritisme à l'égard d'individus qui ne se conforment pas aux règles normalement applicables[883]. Ce genre de

[880] Au §47, il est question de la procédure de révision simplifiée du P.O.S. [devenu P.L.U.] pour « *permettre la réalisation dans le cadre du projet MOUS de terrains familiaux* ». Ce projet a toutefois, en l'espèce, été avorté pour être remplacé par la réalisation d'une aire d'accueil sur le même site, v. §161.

[881] « *Cette affaire marque un nouveau tournant dans l'élaboration des politiques publiques qui ne doivent plus être organisées en vue d'imposer un modèle unique de comportement mais comme un moyen de permettre à chacun de trouver sa place dans la communauté. C'est finalement une application positive du principe de mutabilité qui oblige l'administration à s'adapter aux besoins de la population et non l'inverse*. », PECHILLON E., « Expulsion de gens du voyage : la CEDH sanctionne l'inaction de la commune et la politique de relogement des minorités » *A.J.C.T.*, 2014. p. 165. Cette réflexion est formulée à propos de la conception du droit au logement par l'administration en ce que le principe de mutabilité devrait notamment permettre de faire évoluer la conception de l'administration du droit au logement de sorte à intégrer l'habitat des gens du voyage.

[882] FATOME E., « Le plan local d'urbanisme, entre droit souple et droit dur », *in* Mélanges J.-P. Lebreton, Cahiers du Gridauh, n° 29/2015, p. 101.

[883] C'est un sentiment général observé notamment à l'occasion des rencontres sur l'habitat légers organisées par le réseau B.R.U.D.E.D. et l'association Hameaux légers.

critique est soulevé aussitôt que le pouvoir d'appréciation des autorités est en cause[884]. Cela ressort, par exemple, de l'attitude de certains riverains à la M.O.U.S. de Strasbourg, qui ne comprennent pas pourquoi la municipalité *« a tant d'attentions pour ces gens-là »*[885]. Cependant, face à cette critique, il est possible de rappeler que la négociation de la réglementation d'urbanisme fait en réalité partie du processus d'élaboration des règles. En dehors de la problématique de la reconnaissance de modes d'habitat particuliers, la négociation en amont est une des causes de la mutation de la réglementation d'urbanisme[886]. D'ailleurs, la règle d'urbanisme a bien vocation à être « *gouvernée par les faits* »[887]. Ce type de pratique montre bien l'ambiguïté de la nature policière de la réglementation urbanistique qui n'est pourtant pas censée être le fruit d'une négociation en ce qu'elle est l'expression du pouvoir régalien des autorités publiques[888].

411 - Une des pistes pour une meilleure prise en compte de l'habitat des gens du voyage résiderait donc dans la valorisation du principe de mutabilité des règles d'urbanisme de sorte à le mettre au service de l'objectif de satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat dont les M.O.U.S. sont un exemple à l'échelle locale. Cependant, la mutation du droit de l'urbanisme pour mieux répondre à certains modes de vie se vérifie également en dehors des cas particuliers d'adaptation de la réglementation locale. La création du régime

---

[884] Il en va ainsi, par exemple, de la règle d'insertion paysagère ou, auparavant, de la possibilité d'octroyer des dérogations aux administrés. Comme le souligne G. GODFRIN à propos de la mise en œuvre des règles appréciatives : « *une question délicate se pose : celle du degré d'appréciabilité admissible, et donc, du degré minimum de précision requis. Les règles trop vagues sont en effet problématiques parce qu'elles laissent une trop grande latitude à l'autorité compétente ; elles sont donc génératrices d'une importante insécurité juridique, sans parler des traitements discriminatoires entre les utilisateurs du sol qu'elles sont susceptibles d'occasionner* ». Cette critique fait écho à celle de l'équité généralement opposée à l'égalité. R. SAVY, relève à propos de la dérogation que « *La dérogation avait l'avantage de donner à l'action administrative une souplesse et une capacité d'adaptation souvent souhaitables ; mais elle avait l'inconvénient de laisser à l'administration le soin de choisir ceux des administrés qu'elle soumettrait à la règle et ceux qu'elle en dispenserait.* » (*Précis de droit de l'urbanisme*, 1ère édition, P.U.F., 1981, p. 593) d'où l'impossibilité expresse de recourir à ce procédé dans la loi du 31 décembre 1976 en ces termes « *les règles définies par un plan d'occupation des sols ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes* ».

[885] Une attaque que M. CAHN, le vice-président de la communauté urbaine en charge des gens du voyage, balaye : « *On rattrape simplement des années sans investissement, on remet de l'égalité de traitement là où il en manque cruellement.* » (*https://www-mediapart-fr.ezproxy.univ-ubs.fr/journal/france/121112/strasbourg-organise-un-lotissement-adapte-aux-gens-du-voyage?page_article=3*).

[886] Ainsi, pour l'enseignant-chercheur S. MARIE,: « *Il est désormais assez habituel, en effet, que quelques opérateurs négocient de manière informelle avec l'administration l'évolution de la réglementation pour permettre la réalisation de projets qui n'entrent pas dans les prévisions des règles en vigueur mais que l'administration put avoir un intérêt à accueillir* ». MARIE S., « Le principe de mutabilité en droit de l'urbanisme », *Conctruction et urbanisme*, 2015, p. 8.

[887] *Ibid*.

[888] V. AUBY J.-B., « L'aménagement, le droit, le contrat », *in Fabriquer la ville : outils et méthodes : les aménageurs proposent*, La documentation française, 2001, p. 82 ; FATOME E., « L'urbanisme contractuel », *A.J.D.A.*, 1993, p. 63. Ce sont les références sur lesquelles s'appuie notamment S. MARIE.

applicable aux résidences démontables constitue une illustration de cette prise en compte dans les règles d'urbanisme édictées au nouveau national.

2. *La reconnaissance des résidences démontables comme illustration de la mutation du droit de l'urbanisme*

412 - La création d'un régime aspécifique aux résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs par la loi A.L.U.R. est révélatrice de l'influence potentielle des pratiques de fait sur la détermination des règles de droit. Les travaux préparatoires de cette loi et, en particulier, son dossier de presse ne font aucun doute que ce sont bien des pratiques et aspirations individuelles qui sont à l'origine de la réflexion sur la manière de prendre en compte des modes d'habitats alternatifs aux constructions à destination d'habitation. Le dossier de presse de la loi fait en effet mention d'une volonté de « *favoriser le développement de formes d'habitat alternatives* »[889]. En outre, l'adoption de ce régime spécifique est le fruit d'une attitude volontariste du législateur dans la reconnaissance de ce mode d'habitat[890]. On peut déduire de ces travaux préparatoires que l'idée était de donner un cadre légal à des pratiques qui, faute de tomber dans un prétendu vide juridique[891], étaient déclarées illégales car elles correspondaient à l'installation de constructions dans des secteurs non constructibles généralement situés en zone agricole ou naturelle[892]. Le gouvernement à l'origine du projet de loi considère que cette répression est issue d'un cadre légal « *inadapté* »[893], ce qui montre une fois de plus sa volonté de se saisir du sujet. La création du régime applicable aux résidences démontables est donc une illustration de l'évolution des règles d'occupation et d'utilisation des sols afin de mieux répondre à des attentes sociétales, même lorsque ces dernières ne sont pas

[889] Dossier de presse de la loi A.L.U.R., p. 42.
[890] La volonté de répondre au développement de pratiques de fait est non équivoque : « *Certains de nos concitoyens font le choix de vivre dans une habitation de type yourte, caravane ou autre habitation démontable, mobile et synonyme d'un mode de vie fondé sur la sobriété et l'autonomie. Le développement, somme toute récent, et la diversification de ces alternatives au logement classique rendent aujourd'hui nécessaire de revoir la réglementation. Convaincu que la diversité de la société doit se refléter dans la diversité des modes d'habitat possibles et choisis, le Gouvernement a souhaité garantir et sécuriser ces alternatives, pour permettre la diversification des formes d'habitat choisi, dans le respect de l'environnement et de la biodiversité* ». *Ibid* p. 42.
[891] Le dossier de presse de la loi A.L.U.R. évoque cette notion qui correspond en réalité davantage à une inadaptation de la réponse répressive apportée en application du droit.
[892] GILLIG D., « Autorisations d'urbanisme - L'habitat traditionnel mongol à l'épreuve du droit de l'urbanisme : quel régime juridique pour l'implantation des yourtes ? », *LexisNexis 360*, C*onstruction et urbanisme*, n° 6, Juin 2011 ; GASNIER S., « Quelle reconnaissance juridique pour l'habitat léger : le cas des yourtes », *A.J.D.I.*, 2013, p. 731.
[893] *Ibid*. p. 43.

majoritaires. En outre, cet exemple montre la manière dont la mutation des règles du droit de l'urbanisme sert l'objectif de satisfaction de besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat.

413 - Pour ces raisons, on peut considérer que, dans une certaine mesure, le principe de mutabilité est déjà à l'œuvre dans la reconnaissance de modes d'habitat alternatifs aux constructions à la fois à l'échelle locale et nationale. Cette influence des pratiques des administrés sur la réglementation d'urbanisme interroge plus généralement la marge de manœuvre laissée à ces derniers dans la détermination de leur mode d'habitat.

§2. L'interrogation de la marge de manœuvre laissée aux administrés dans la détermination de leur mode d'habitat

414 - La question de la reconnaissance de modes d'habitat alternatifs au modèle de construction interroge la latitude laissée aux administrés dans la détermination de leurs conditions d'habitation.

415 - En effet, la première question posée par l'habitat mobile porte sur l'étendue de la liberté d'utilisation ou d'occupation des sols (A), mais elle questionne aussi le rôle des administrés dans la détermination des règles applicables et donc, de l'unilatéralisme dans l'édiction des règles (B).

A. La place implicite de la liberté d'occupation et d'utilisation des sols en droit de l'urbanisme

416 – Les gens du voyage et la liberté d'utilisation et d'occupation des sols. L'habitat des gens du voyage - et, plus généralement, l'ensemble des modes d'habitat alternatifs au modèle de construction - mobilise directement la question de l'étendue et des contours de la liberté dans l'occupation des sols. En soulignant, en creux, les effets des règles de l'urbanisme sur la normalisation de l'habitat, l'habitat mobile interroge la capacité du droit de l'urbanisme à considérer la liberté d'utiliser l'espace. La problématique était sensiblement identique à celle posée par le stationnement de véhicules motorisés sur la voie publique : il a conduit les pouvoirs

publics à examiner les limites de la réglementation du stationnement et à se demander s'il existait une liberté de stationner[894].

417 - L'absence de référence explicite à la liberté dans l'utilisation et l'occupation des sols. Les règles d'urbanisme sont des restrictions apportées à la liberté individuelle. En pratique, la place accordée à cette liberté est toutefois incertaine : en effet, la référence à une liberté dans l'utilisation et l'occupation des sols est particulièrement implicite car elle se lit en creux des prescriptions et servitudes d'urbanisme. On peut s'étonner, avec le professeur P. SOLER-COUTEAUX, de l'absence de référence explicite à l'idée de liberté dans le code de l'urbanisme[895]. Cela pose la question de savoir quelle est la place laissée à la liberté et même quelles libertés sont ménagées par les règles d'urbanisme. Pour le professeur P. SOLER-COUTEAUX, la liberté a une fonction supplétive en droit de l'urbanisme. À ce titre il distingue sa fonction selon la typologie suivante : la liberté peut être le principe et la restriction l'exception[896] (Cela rejoint l'idée selon laquelle la liberté existe en filigrane des règles urbanistiques) ; la liberté peut venir « *au secours de l'impératif de sécurité juridique* » (il s'appuie ainsi sur la jurisprudence selon laquelle l'annulation du document d'urbanisme n'entraîne pas l'invalidité des autorisations d'urbanisme qui ont été prises sur son fondement[897]) ; la liberté peut être « *au service de l'égalité* » (elle est un rempart contre la création de régimes spécifiques d'autorisation par les titulaires du pouvoir réglementaire ; cela sous-entend que le régime des autorisations de construire permet de ménager la liberté de construire et qu'elle doit être garantie pour tous) ; la liberté peut enfin permettre d'encadrer l'excès de la règle (on retrouve ici le fondement libéral de l'ordre public et l'idée que la règle doit être mesurée dans sa restriction de la liberté[898]). Toujours selon l'auteur, l'ensemble de ces

[894] Cf. Partie II, Titre I, Chapitre II, Section I, §1.

[895] SOLER-COUTEAUX P., « Le droit de l'urbanisme : sous la règle, quelle liberté ? », *R.D.I.*, 2009, p. 208.

[896] P. SOLER-COUTEAUX s'appuie sur les conclusions du commissaire du gouvernement VEROT sur C.E., 10 novembre 2006, n° 279973, *Commune de Planguenoual*, B.J.D.U. 2007, p. 60.

[897] C.E., 12 décembre 1986, n° 54701, *Société GEPRO*, Lebon p. 282.

[898] Les références sont sensiblement les mêmes que celles de l'auteur (note : C.E., sect., 30 sept. 1988, n° 70904, *Martres c. Commune de Mimizan*, Lebon p. 322 ; A.J.D.A. 1989, p. 43, conclusions Y. Moreau : « *Les auteurs du plan d'occupation des sols de Mimizan ne tenaient ni de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme, ni d'aucune autre disposition législative le pouvoir d'interdire, comme ils l'ont fait par l'article II ND a, "les... rénovations... des bâtiments existants" sans réserver le cas des travaux qui ont pour seul objet la conservation de ces bâtiments.* » ; v. aussi, C.E. 28 juin 1996, n°164480, *Durnez*, Dr. adm. 1996, n° 507 (le règlement limitait la possibilité des propriétaires de disposer de leur bien et ne concernait pas simplement la question de l'utilisation des sols) ; B.J.D.U. 1996, p. 182, conclusions R. Schwartz ; C.A.A. Douai, 14 mars 2002, n° 99DA20036, *M. Eric Obled c/ Commune de Lille*, B.J.D.U. 2002, p. 228. P. SOLER-COUTEAUX précise dans sa note : « *illégalité parce qu'imposant une contrainte excessive d'une prescription d'un POS prévoyant qu'à défaut de création de places de stationnement sur l'unité foncière en raison d'une impossibilité technique, le pétitionnaire pourrait satisfaire à ses obligations en rachetant des places de stationnement existantes à condition qu'elles aient été ''prévues dès l'origine pour être vendues à des tiers*'' ». Le considérant n°3 de la décision citée expose en effet que : « *en*

types d'articulation entre liberté et droit de l'urbanisme témoigne de l'appréhension de la liberté comme « *purement défensive* ». *A contrario*, on peut en déduire que la liberté n'est pas le moteur du droit de l'urbanisme. Elle se borne à limiter son influence sur les comportements des administrés. Cela s'explique par la nature interventionniste du droit de l'urbanisme.

418 - La place implicite du droit de propriété. La question de la liberté dans l'occupation et de l'utilisation des sols est attachée aux prérogatives qui découlent du droit de propriété. À travers l'utilisation et l'occupation qui est faite d'un terrain, il est en effet question de la jouissance d'un bien. Cependant, sous cet angle également, l'étendue laissée aux initiatives individuelles est également implicite. Le droit de l'urbanisme, est généralement présenté comme un droit cherchant à équilibrer, d'une part, l'exercice du droit de propriété et, d'autre part, des contraintes à l'occupation et à l'utilisation des sols dans l'intérêt général[899]. Or, comme le rappelle le professeur E. CARPENTIER : « *ces exigences ne sont pas inscrites dans le code de l'urbanisme, mais elles sont inhérentes au caractère de police administrative du droit de l'urbanisme*. »[900]. Il est ainsi curieux de constater un décalage entre d'une part, la puissance du droit de propriété lorsqu'il est mis en balance avec d'autres droits, par exemple, dans le contentieux des occupations illicites[901] et, d'autre part, sa faiblesse normative lorsqu'il est mis

exigeant que lesdites places aient été "prévues dès l'origine pour être vendues à un tiers", les auteurs du plan d'occupation des sols ont introduit une condition qui, compte-tenu des contraintes qu'elle entraîne pour les propriétaires, doit être regardée comme excessive par rapport aux nécessités » ; T.A. Versailles, 17 décembre 1998, n° 982006, *Briatte ;* Dr. adm. juin 1999, p. 33, Le Moniteur T.P., 28 mai 1999, n° 4983, et C.A.A. Paris, 18 janvier 2001, *Commune du Vésinet*, n° 99PA00710, BJDU 2/2001, p. 122 p. 51. P. Soler-Couteaux précise ici aussi que « *si l'article R. 123-21 ancien du code de l'urbanisme permettait au POS de contenir des prescriptions relatives aux dimensions et à la surface des terrains, il ne l'autorisait pas à disposer qu'un terrain ne peut recevoir aucune construction s'il n'est pas de forme régulière* » ; enfin, un règlement d'urbanisme ne peut prévoir des conditions d'habitabilité des installations : T.A. Paris, 2 août 2007, n° 0700962, *Préfet de Paris c. Ville de Paris, Construction et urbanisme*, 2007, n° 188, observations Rousseau ; Idem pour un P.O.S. fixant une surface minimale de plancher pour les logements : C.E., 9 juillet 1997, n° 146061, *Commune de Megève*, Lebon p. 303 ; D. 1997 p. 220.

[899] V. Par exemple, LAFERRIERE E., *Le droit de propriété et le pouvoir de police*, Université de Paris, 1908 ou, pour des références plus récentes, JACQUOT H., PRIET F., MARIE S., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 8ème édition, 2019, p. 9, BOUYSSOU F. « Respect du droit de propriété et droit de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 2003, p. 2135

[900] Comme le souligne E. CARPENTIER : « *ces exigences ne sont pas inscrites dans le code de l'urbanisme, mais elles sont inhérentes au caractère de police administrative du droit de l'urbanisme* ». CARPENTIER É., « Le droit de l'urbanisme aléatoire dans les prétoires (de la limitation des recours au contrôle de proportionnalité) », *R.D.I.*, 2020, p. 20. Et inversement, le droit de propriété est toujours réputé être inviolable, absolu et sacré alors que la règle d'urbanisme constitue une limitation patente à ce droit.

[901] Cela est lié à la valeur constitutionnelle du droit de propriété proclamé à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui en fait un droit « inviolable et sacré » dont « nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » (Civ. 1re, 4 janv. 1995, n° 92-20.013, D. 1995. 328, obs. M. Grimaldi ; R.T.D. civ. 1996. 932, obs. F. Zenati). A propos de cette mise en balance favorable au droit de propriété dans le cadre du contentieux des expulsions, V. par exemple pour un arrêt récent Cass. 3ème Civ., 4 juillet 2019, n° 18-17.119 ; COHET F., « Droit de propriété versus droit au logement : avantage pour le droit de propriété ! », *A.J.D.I.* 2019, p. 73. Il en va de même dans d'autres domaines, par exemple, s'agissant des démolitions en cas d'empiètement : Civ. 3e, 17

en balance avec des intérêts urbanistiques. On peut toutefois relever une exception prometteuse dans la motivation de la décision du Conseil constitutionnel du 27 septembre 2019[902]. En effet, bien que cette décision ne prononce qu'une inconstitutionnalité partielle et relativement anecdotique[903], il est question de la motivation de l'interdiction du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage sur des terrains dont les intéressés sont propriétaires. Le juge estime ainsi que la possibilité offerte d'interdire purement et simplement le stationnement de résidences mobiles sur un territoire communal qui ne remplit pas ses obligations en matière d'accueil est disproportionnée au regard du respect du droit de propriété dans l'hypothèse où le stationnement ou l'installation a lieu sur le terrain dont les intéressés sont propriétaires[904]. Ces considérations témoignent de la reconnaissance par le Conseil constitutionnel que toute interdiction générale et absolue de stationner ou d'installer des résidences mobiles de gens du voyage sur des terrains dont ils sont propriétaires porte atteinte au droit de propriété dans l'hypothèse où l'obligation d'accueil est méconnue. Le droit de propriété et la prérogative de jouissance des biens qui lui est attachée est donc un fondement potentiel pour l'affirmation de possibilités minimales de stationnement ou d'installation de résidences mobiles[905]. C'est notamment ce qui est ressorti d'une ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 7 juin 2021 à l'occasion de laquelle il a été jugé que la liberté d'accès à un terrain, accessoire au droit de propriété, fait obstacle à toute obstruction par des plots béton, même pour des raisons de sécurité routière, et même si elle empêche une utilisation du terrain qui serait en tout état de cause contraire aux règles d'urbanisme[906].

---

mai 2018, n° 16-15.792, D. 2018. 1071 ; ibid. 1772, obs. L. Neyret et N. Reboul-Maupin ; A.J.D.I. 2019. 73, obs. F. Cohet ; R.D.I. 2018. 446, obs. J.-L. Bergel ; R.T.D. civ. 2018. 708, obs. W. Dross.

[902] Cons. const., 27 septembre 2019, n°2019-805 QPC, union de défense active des forains et autres ; A.J.D.A., 2019, p. 1840 ; A.J.C.T., 2020, p. 47 et les observations : Constitutions 2019, p. 511.

[903] L'inconstitutionnalité découlait d'un oubli du législateur dans les hypothèses dans lesquelles le pouvoir réglementaire pouvait interdire le stationnement et l'installation de résidences mobiles sur le territoire communal dans les communes qui ne sont pas membres d'un E.P.C.I. et qui ne remplissent pas l'obligation d'accueil.

[904] *Ibid*, « *28. Faute de viser le paragraphe I bis, le premier alinéa du paragraphe III de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 exclut que l'interdiction de stationnement soit appliquée aux terrains dont les gens du voyage sont propriétaires dans toutes les communes à l'exception de celles qui n'appartiennent pas un établissement public de coopération intercommunale. 29. En permettant ainsi, sans aucun motif tiré notamment d'une atteinte à l'ordre public, qu'un propriétaire soit privé de la possibilité de stationner sur le terrain qu'il possède, les dispositions contestées méconnaissent le droit de propriété*. »

[905] L'invocation du droit de propriété s'est en revanche avérée infructueuse pour défendre le droit d'habiter une cabane perchée en secteur inconstructible. V. Cass. 3è civ., 13 février 2022, 19-16.299.

[906] C.E., ordonnance, 7 juin 2021, n°452849, *Commune de Mougins* : « *si la commune de Mougins fait valoir que les deux dispositifs de plots qu'elle a fait installer répondent à un objectif de sécurité routière, ralentir la circulation des camions et interdire aux plus lourds l'accès au chemin communal, ces plots ont été placés de part et d'autre des parcelles de M. Hoffmann et Mme Winterstein de telle sorte qu'ils en interdisent complètement l'entrée ou la sortie à un véhicule tractant une caravane. Par ailleurs, la commune ne justifie pas qu'elle n'aurait pas pu recourir à un autre dispositif pour interdire la circulation des poids lourds les plus gros porteurs sur le chemin communal tout en préservant le passage des caravanes. Il s'ensuit, quelles que soient les règles*

419 - L'ensemble de ces considérations est relatif à la marge de manœuvre laissée aux administrés dans le choix de leur mode d'habitat en fonction de l'étendue implicitement laissée à la liberté dans les conditions d'occupation et d'utilisation des sols. On constate toutefois que la place attribuée à cette liberté, elle-même liée à la prérogative de jouissance des biens, elle-même attachée au droit de propriété, s'avère largement implicite et ne permet pas de déterminer avec certitude la place laissée aux initiatives individuelles dans la détermination de leur mode d'habitat. Il demeure alors un autre angle sous lequel il est possible d'explorer l'étendue de la marge de manœuvre laissée aux administrés dans la détermination de leurs conditions d'habitation : il s'agit de leur participation dans la détermination des règles d'urbanisme.

B. Le questionnement de l'unilatéralisme dans la confection des règles d'urbanisme

420 - La satisfaction des besoins de l'ensemble des modes d'habitat dépendant d'une volonté politique. L'objectif de satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat est une invitation faite au pouvoir réglementaire à accompagner certaines initiatives individuelles qui envisagent des formes atypiques d'utilisation du sol. En dehors de la loi BESSON II, elle est accompagnée d'outils pour planifier des formes d'habitat alternatives à la construction à destination d'habitation. La mobilisation de ces instruments demeure toutefois tributaire d'une volonté politique locale, qu'elle soit communale ou intercommunale. En dehors de l'obligation d'accueil, la mobilisation de certains outils tels que les S.T.E.C.A.L. ou même les orientations d'aménagement et de programmation qui pourraient être mobilisés à l'appui de la planification de formes d'habitat diversifiées demeurent dépendantes d'une attitude volontariste des élus locaux compétents en matière de planification urbanistique.

421 - Un objectif appelant une participation du public dans une identification plus globale des besoins en termes de mode d'habitat. Le constat de ce décalage conduit à se demander s'il ne serait pas plus cohérent de faire reposer l'objectif de satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat sur des mécanismes de participation du public dans l'établissement du diagnostic de ces besoins. La question porte alors sur l'existence de moyens procéduraux permettant de prendre en compte des besoins à un stade de la procédure d'élaboration des règles d'urbanisme.

---

d'urbanisme applicables aux terrains en cause, que le dispositif ainsi mis en œuvre porte, dans les circonstances de l'espèce, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de circulation et au droit de propriété de M. Hoffmann et Mme Winterstein » (considérant n°7).

Sous cet angle, les mécanismes de participation des gens du voyage à la détermination du S.D.A.H.G.V. pourraient inspirer plus directement le législateur dans la mise en place de moyens pour concrétiser plus efficacement l'objectif de satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat. La logique observée pour le recensement des besoins dans le S.D.A.H.G.V. semble en effet adéquate à la mise en œuvre de l'objectif fixé par le législateur. Il apparaît en effet malaisé de se passer d'une observation des pratiques et d'un recensement des besoins dans le cadre de la reconnaissance de formes d'habitat alternatives au modèle de construction. En d'autres termes, il est difficilement concevable de penser la diversité dans l'habitat en dehors de toute participation des administrés. Qu'il s'agisse de la reconnaissance juridique de l'habitat des gens du voyage dans la loi BESSON II ou de la création du régime des résidences démontables dans le cadre de S.T.E.C.A.L., l'intégration de régimes spécifiques à des modes d'habitat puise sa source dans une attention portée aux pratiques et aux aspirations des administrés. En pratique, cela pourrait par exemple conduire les autorités locales, comme dans le cadre de l'habitat des gens du voyage, à s'intéresser au travail de recensement des besoins effectué par les associations[907]. Penser la diversité nécessite d'accorder une place à un certain degré de spontanéité dans le choix des modes d'habitat par les administrés. S'agissant d'objectif national du droit de l'urbanisme, il n'est donc pas pertinent de faire entièrement reposer la mise en œuvre de l'objectif de diversité des modes d'habitat sur une détermination unilatérale de la réglementation par les autorités qui en ont la compétence. La question de la prise en compte des besoins des administrés en matière d'habitat mobilise nécessairement la question de la valeur de la consultation dans le processus d'édiction des documents d'urbanisme et, plus généralement, les auteurs des règles d'urbanisme[908]. On ne peut ainsi nier que le fait qu'il existe certains habitats différents est à la base de la formulation par le législateur de régimes

[907] Par exemple, certaines associations cartographient les besoins en matière d'habitat léger et de résidences démontables à l'échelle de la France métropolitaine. https://hameaux-legers.org/carte. Cette carte témoigne notamment de la demande insatisfaite en termes de résidences démontables ce qui montre l'insuffisance de la réponse apportée à l'objectif de satisfaction de l'ensemble des modes d'habitat.

[908] Comme le souligne le professeur P. SOLER-COUTEAUX : « *Il apparaît assez rapidement évident que l'entrée en résistance – et le mot est pesé – contre un droit de l'urbanisme pensé et écrit sur un mode unilatéral c'est-à-dire du seul point de vue de l'administration comporte un enjeu majeur* ». SOLER-COUTEAUX P., « Le droit de l'urbanisme : sous la règle, quelle liberté ? », *R.D.I.*, 2009, p. 208. Il poursuit : « *Le préalable indispensable pour y parvenir est de soustraire le document et la règle d'urbanisme au monopole de l'administration pour redonner toute son importance et son autonomie à la société civile qui s'exprime aujourd'hui dans un champ de la « participation dirigée » dans la mesure où les procédures - concertation, enquête publique... - sont totalement investies et maîtrisées par la puissance publique. Ce préalable réalisé, il faut s'attacher à concevoir un mode d'élaboration du projet d'urbanisme qui lui confère le statut et la légitimité d'une charte du ''vivre ensemble''.* »; C'est aussi un constat du professeur E. FATOME : Cette recherche de souplesse paraît alors « *largement contradictoire […] dans le cadre de la conception classique de la règle locale d'urbanisme qui voit dans cette règle une règle de police entièrement régie par l'unilatéralisme*. » FATOME E., « Le droit de l'urbanisme, entre rigidité et souplesse », *in* Mélanges J.-P. Lebreton, Cahiers du Gridauh, n° 29/2015, p. 101.

spécifiques tels que la loi BESSON II ou les S.T.E.C.A.L. L'existence, dans les faits, de certains modes d'habitat différents sont à l'origine de la création de régimes spécifiques garantissant leur prise en compte.

422 - Conclusion du chapitre. Penser la satisfaction des besoins de l'ensemble des modes d'habitat représente un défi pour le droit de l'urbanisme. Imaginer les outils juridiques pour prendre en compte, notamment, l'habitat des gens du voyage sans se référer à un statut catégoriel interroge en profondeur les finalités et les outils de cette discipline juridique. Une actualisation dans la manière de concevoir et d'appliquer les règles d'urbanisme apparaît nécessaire afin notamment de prendre en compte l'ensemble des modes d'habitat qui bénéficient aujourd'hui de garanties sur les plans européen et interne. De l'intégration de ces nouveaux enjeux dépendent la légitimité de la réglementation d'urbanisme et la capacité des autorités locales à répondre aux exigences fixées par le législateur, mais également par des textes supranationaux.

423 - Conclusion du titre. L'habitat des gens du voyage apparaît alors comme un révélateur des perfectibilités du droit de l'urbanisme. En effet, ce mode d'habitat fait ressortir l'ensemble des freins à l'appréhension de modes d'habitat alternatifs à la construction à destination d'habitation. La mise en relief de la tendance des règles d'urbanisme à la normalisation de l'habitat est utile à l'examen de ses logiques sous-jacentes qui expliquent les difficultés à mettre en œuvre l'objectif de satisfaction des besoins de l'ensemble des modes d'habitat. La révélation de ses décalages sédimentés au fil du temps entre la logique policière et les nouveaux objectifs assignés au droit de l'urbanisme rend alors nécessaire l'évolution de la conception de cette réglementation par la remise en cohérence de ses finalités et des instruments sur lesquels elle repose.

424 - Conclusion de la partie. Bien qu'elle soit juridiquement étayée et justifiée, l'application d'un droit spécifique aux gens du voyage pour penser leur mode d'habitat, notamment en droit de l'urbanisme, montre des limites. En effet, l'appréhension de cette occupation spécifique de l'espace par le biais d'un statut et d'un régime propres à cette catégorie d'administrés est doublement défaillante. En premier lieu, cette technique juridique est inadaptée car ce régime spécifique est l'instrument de discriminations persistantes, notamment parce qu'elle ne permet pas d'intégrer l'habitat des gens du voyage dans la réflexion globale sur la planification des modes d'habitats alternatifs aux constructions. En second lieu, la référence à une catégorie spécifique d'individus n'oblige pas le droit de l'urbanisme à se saisir pleinement de l'objectif

de satisfaction des besoins de l'ensemble des modes d'habitat et à remettre en question sa tendance à n'envisager qu'un mode d'habitat. Le renvoi à un régime spécifique à une catégorie d'individus peut alors être interprété comme le signe d'une capacité limitée du droit de l'urbanisme à saisir des utilisations de l'espace initialement impensées, d'où la nécessité de réinterroger les outils à sa disposition pour les appréhender.

CONCLUSION

425 - L'appréhension de l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme est aujourd'hui limitée. La faible considération de ce mode d'habitat dans la réglementation de l'occupation et de l'utilisation des sols s'explique par la spécificité du régime applicable à l'habitat d'une catégorie d'individus. Cependant, elle est aussi étroitement liée à la malhabileté de cette discipline juridique à se saisir de la diversité des modes d'habitat.

426 - Le traitement de l'habitat des gens du voyage au sein de la loi BESSON II en fait un habitat pensé en marge des règles d'occupation et d'utilisation des sols. Cette appréhension est précisément limitée en raison du fort degré de spécificité des règles applicables à ce mode d'habitat qui demeure alors conçu en marge des règles d'urbanisme : bien que ce régime communique avec les règles d'occupation et d'utilisation des sols, les instruments pour organiser les conditions d'installation des résidences mobiles des gens du voyage relèvent d'un régime à part auquel différentes dispositions du code de l'urbanisme renvoient. Le droit de l'urbanisme est donc simplement instrumentalisé pour mettre en œuvre les dispositions de la loi BESSON II. Cela explique que, sous l'angle de la réglementation d'urbanisme, l'appréhension de cette problématique apparaisse inaboutie.

427 - Le constat de cette incomplétude interroge l'existence d'outils à disposition pour prendre en compte la diversité des modes d'habitat au sein de la réglementation d'urbanisme. Elle questionne l'existence de fondements pour la prise en compte de modes d'habitat alternatifs aux constructions à destination d'habitation. Or, il apparaît que les objectifs généraux du droit de l'urbanisme font expressément référence à « *la satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat* ». Malgré les faibles implications normatives de cet objectif, on peut douter de la pertinence du recours à un régime spécifique pour penser l'habitat au sein des dispositions d'urbanisme de sorte à garantir cette prise en compte. En effet, les renvois à la loi BESSON II montrent certaines failles. L'imperfection de la réponse apportée à ce mode de vie, mais également de sa conception à travers la catégorie des gens du voyage et la référence à « *l'habitat traditionnel constitué de résidences mobiles* », questionne la manière dont le droit de l'urbanisme conçoit ce mode de vie en dehors de ces dispositifs spécifiques. En outre, les contentieux récents en matière de protection de ce mode d'habitat démontrent la nécessité pour le droit de l'urbanisme de se saisir de la satisfaction concrète des besoins liés à ce mode de vie qui est notamment protégé au titre de l'article 8 de

la Convention E.D.H. Souligner cette nécessité conduit à envisager les perspectives d'évolution du droit de l'urbanisme pour imaginer concrètement la place qui pourrait être accordée à ce mode d'habitat. On constate alors qu'il est tout à fait possible d'envisager ce mode d'habitat sans se référer à un régime spécifique reposant sur une catégorie d'individus. Cette appréhension devra cependant prendre en compte certains enjeux parmi lesquels on trouve principalement la protection de l'environnement. Le fait d'imaginer la manière dont l'habitat des gens du voyage pourrait être pensé au sein du droit de l'urbanisme mène alors à reconsidérer les finalités des règles d'occupation et d'utilisation des sols, mais aussi l'adéquation des outils à disposition pour y répondre. Il est alors question, au-delà de la nécessité de la reconnaissance de l'habitat mobile, de la capacité des règles d'urbanisme à réserver une marge de manœuvre aux administrés dans le choix de leur mode d'habitat de sorte à répondre à l'objectif de satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat. L'habitat des gens du voyage agit alors comme un miroir en renvoyant le droit de l'urbanisme à ses ressorts internes. Analyser les relations du droit de l'urbanisme à l'habitat des gens du voyage conduit donc autant à questionner la manière dont ce mode de vie est appréhendé que la manière dont on conçoit le droit de l'urbanisme.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

I. Dictionnaires, manuels, ouvrages généraux

A

Académie française — *Dictionnaire,* 9ème édition, consultable en ligne sur le lien : https://dictionnaire-academie.fr/

ARNAUD A.-J. — *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, L.G.D.J., 1993

AUBY J.-B., PERINET H., NOGUELLOU R. — *Droit de l'urbanisme et de la construction*, L.G.D.J., 11ème édition, 2017

B

BATTEUR A. — *Droit des personnes, des familles, et des majeurs protégés*, L.G.D.J., 7ème édition, 2013

BIOY X. — *Droits fondamentaux et libertés publiques*, L.G.D.J., 6ème édition, 2020

BUFFELAN-LANORE Y. et LARRIBAU-TERNEYRE V. — *Droit civil*, Sirey, 21ème édition, 2019

C

CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A. et autres (dir.), — *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 9ème édition, 2003

CARBONNIER J. — *Droit civil*, P.U.F., volume 1, 27ème édition, 2004

CORNU G. — *Droit civil*, Montchrestien, 12ème édition, 2005

Vocabulaire juridique, P.U.F., 10ème édition, 2014

CHAPUS R. — *Droit administratif général*, tome 1er, Montchrestien, 15ème édition, 2001

D

DELVOLVÉ P. — *Le droit administratif*, Dalloz, 7ème édition, 2018

DOBRENKO B. — *Droit de l'urbanisme,* Gualino, 16ème édition, 2021

E

F

FRIER P.-L. et PETIT J. *Droit administratif*, L.G.D.J., 13ème édition, 2020

FRYDMAN B. et HAARSCHER G. *Philosophie du droit*, Dalloz, 3ème édition, 2010

G

GONOD P., MELLERAY F. et YOLKA P. (dir.) *Traité de droit administratif* (tome 1 et tome 2), Dalloz, 2011

H

HAURIOU M. *Précis de droit administratif et de droit public*, 12ème édition, Dalloz, 2002

Précis élémentaire de droit constitutionnel, 2ème édition, Sirey, 1930

HAROUEL J.-L. *Histoire de l'urbanisme*, P.U.F., Que sais-je ?, 3ème édition, 1990

I

J

JACQUOT H., PRIET F. et MARIE S. *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 8ème édition, 2019

K

L

LOMBARD M., DUMONT G. et SIRINELLI J. *Droit administratif*, Dalloz, 13ème édition, 2019

M

MESTRE J.-L. *Introduction historique au droit administratif français*, P.U.F., 1ère édition, 1985

MORANGE J. *Manuel des droits de l'homme et libertés publiques,* P.U.F., 1ère édition, 2007

O

P

PLESSIX B. *Droit administratif général*, LexisNexis, 3ème édition, 2020

Q

R

RENUCCI J.-F. *Droit européen des droits de l'homme ; Droits et libertés fondamentaux garantis par la CEDH,* L.G.D.J., 6ème édition, 2015

ROLLAND L. *Précis de droit administratif,* Dalloz, 7ème édition, 1938, n°23

S

SAVARIT-BOURGEOIS I. *Droit de l'urbanisme*, Lextenso, 1ère édition, 2014

SAVY R. *Précis de droit de l'urbanisme,* 1ère édition, P.U.F., 1981

SOLER-COUTEAUX P. et CARPENTIER É. *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 7ème édition, 2019

SUDRE F., SURREL H. *Droit européen et international des droits de l'homme,* P.U.F., 14ème édition, 2019

T

TEYSSIE B. *Droit civil des personnes*, LexisNexis, 18ème édition, 2015

TROPER M. *La philosophie du droit*, P.U.F., Que sais-je ?, 2003

TRUCHET D. *Droit administratif*, P.U.F., 8ème édition, 2019

U

V

W

WALINE J. *Droit administratif*, Dalloz, 28ème édition, 2020

X

Y

Z

II. Thèses et ouvrages spécialisés

A

ACKER W. — *Où sont les gens du voyage ? Inventaire critique des aires d'accueil,* Éditions du commun, 2021

AVON-SOLETTI M.-T. (dir.) — *Des vagabonds aux SDF : approches d'une marginalité,* publications de l'université de Saint-Etienne, 2003

ATTAL-GALY Y. — *Droits de l'Homme et catégories d'individus,* (thèse), L.G.D.J., 2003

AUBIN E. — *La commune et les gens du voyage,* Berger-Levrault, 2ème édition, 2005

AUZIAS C. — *Samudaripen, le génocide des tsiganes*, L'esprit frappeur, 2000

B

BARNABE Q. — *La territorialisation de la norme,* (thèse), 2018, Université de Rennes 1

BECKER H. S. — *Outsiders. Études de sociologie de la déviance,* Éditions Métailié, 1985

BIDET J.-M. — *Les gens du voyage, locaux ou cosmopolites ? La gestion publique du nomadisme en France,* ENS Cachan, 2009

BLOCH J. — *Les tsiganes*, P.U.F., Que sais-je ?, 1969

BOUYA D. — *Le plan local de l'urbanisme à l'épreuve de la hiérarchie des normes,* (thèse), dactylographiée, Université de Lyon, 2017

BRUNET F. — *La normativité en droit*, (thèse), Mare et Martin, 2012

BUI-XUAN O. — *Le droit public français entre universalisme et différentialisme,* (thèse), Economica, 2004

C

COUSIN G. — *La gestion juridique de la migration des Roms et des Roumains*, (thèse), 2012, Université François Rabelais de Tours

CALVES G. *L'Affirmative Action dans la jurisprudence de la Cour Suprême des États-Unis. Le problème de la discrimination positive*, L.G.D.J., Coll. Bibl. constitutionnelle et de science politique, n° 86, 1998

CARBONNIER J. *Flexible droit, pour une sociologie du droit sans rigueur*, L.G.D.J., 10ème édition, 2001

Sociologie juridique, P.U.F., 2ème édition, 1978

CERDA *Théorie générale de l'urbanisme,* Broché, 2005

CHALLIER F. *La nouvelle loi sur la circulation des nomades*, (thèse), Duchemin, 1913

CHEVALLIER J. *L'État de droit*, 5ème édition, Montchrestien, 2010

CAIRE A.-B. *Liberté des marginaux et convention européenne des droits de l'homme*, Éditions universitaires européennes, 2012

D

DANBAKLI M. *Texte des institutions internationales concernant les Tsiganes*, Centre de recherches tsiganes, Presses du C.R.D.P. Midi Pyrénées, 1994

DE BECHILLON D. *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Odile Jacob, 1997

DOBRENKO B. (dir) *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, P.U.L.I.M., 2004

E

F

FENET A., KOUBI G., et SCHULTE-TENCKHOFF I. *Le droit et les minorités,* 2ème édition, Bruylant, 2000

FILHOL E. *La mémoire et l'oubli : l'internement des Tsiganes en France, 1940-1946*, L'Hatmattan, 2004

FRYDMAN B., VAN WAEYENBERGEN A. (dir.) *Gouverner par les standards et les indicateurs. De Hume aux rankings*, Bruylant, 2014

G

GRABIAS F. *La tolérance administrative*, (thèse), Dalloz, 2018

H

HUMBERT M.-C. *Les Tsiganes en France 1939-1976 : assignation résidence, internement, déportation*, (thèse), Université Paris X, 1997

I

J

K

KELSEN H. *Théorie pure du droit*, Dalloz, 2ème édition, 1977

L

LAFERRIERE E. *Le droit de propriété et le pouvoir de police*, Université de Paris, 1908

LIEGEOIS J.-P. *Le Conseil de l'Europe et les Roms, 40 ans d'action,* éditions du Conseil de l'Europe, 2010

LEVY P. *Un camp de concentration français : Poitiers, 1939-1945*, Sedes, 1995

LEWY G. *La persécution tsigane par les nazis*, Les belles lettres, 2003

M

MARIE S. *Le principe de mutabilité et le droit de l'urbanisme*, (thèse), Atelier national de reproduction des thèses de Lille, 2011

MELIN-SOUCRAMANIEN F. *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel,* Economica, P.U.A.M., 1999

N

NANCHI A. *Vers un statut des minorités en droit constitutionnel français,* (thèse), dactylographiée, Université Lyon 3, 2003

NICOD M. (dir.), *Les affres de la qualification juridique,* Actes du colloques n°22 de l'Institut fédératif de recherche, Mutation des normes juridiques, L.G.D.J., 2015

NOIRIEL G. *Les origines républicaines de Vichy*, Hachette littérature, 2ème édition, novembre 2000

O

OST F. et VAN DE KERCHOVE M. *De la pyramide au réseau ? pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles Faculté universitaire de Saint-Louis, 2010

P

PELLETIER M., ITEN J.-L., et TOURBE M — *La marge en droit public*, Mare et Martin, 2016

PERELMAN C. et VANDER ELST R. (dir.) — *Les notions à contenu variable en droit*, Bruylant, coll. des travaux du centre national de recherches de logiques, 1984

PERIGNON S. — *Le nouvel ordre urbanistique, Urbanisme, propriété, libertés,* Les éditions du Cridon, 2004

PERNOT M. — *Un camp pour les bohémiens, mémoires du camp pour les nomades,* Actes-Sud, 2001

PESCHANSKI D. — *Les Tsiganes en France, 1939-1946,* CNRS éditions, 1994

La France des camps. L'internement 1938-1946, Gallimard, 2002

PHILIPPE X. — *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelle et administrative françaises,* (thèse), Economica, 1990

PICARD E. — *La notion de police administrative*, (thèse), L.G.D.J., 1984

PIERRE-CAPS S., POUMAREDE J., et ROULAND N. — *Droit des minorités et des peuples autochtones*, PUF, 1996

PLUCHON B. — *Les « gens du voyage », une catégorie problématique de l'action publique,* (thèse), Nantes, 2009

Q

R

RABAGNY A. — *L'image juridique du monde*, P.U.F., 2003

REDOR M.-J. (dir.) — *L'ordre public : Ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux,* Actes du Colloque organisé par le Centre de recherche sur les droits fondamentaux de l'Université de Caen les jeudi 11 et vendredi 12 mai 2000, Bruylant, Droit et Justice n°29, 2001

Roms, Tsiganes et Gens du voyage, Actes du colloque organisé par le Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit de l'Université de Caen les 24 et 25 novembre 2011, Mare et Martin, 2013

RENARD S. et PECHILLON E. (dir.) *L'inapplication de la règle de droit*, Mare et Martin, 2020

RIALS S. *Le juge administratif français et la technique du standard : essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité*, (thèse), L.G.D.J., 1980

ROBERT C. *Les groupes tsiganes en France : éternels étrangers de l'intérieur ? Affirmations culturelles et distanciation dans un contexte de rejet permanent*, (thèse), dactylographié, Université Paris X Nanterre, 2006

ROMAN Diane (dir.), *Droit des pauvres, pauvres droits ? Recherches sur la justiciabilité des droits sociaux*, Recherche réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et justice, l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale (ONPES) et la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), dans le cadre de l'appel à projet Droit et Pauvreté Novembre 2010.

ROMI R. *L'étendue du droit des individus à la divergence*, (thèse), Atelier national de reproduction des thèses, 1981

ROULAND N. (dir) *Le droit à la différence,* P.U.A.M., 2002

ROUYERE A. *Recherche sur la dérogation en droit public*, (thèse), dactylographié, Université de Lille, 1993

S

SAILLANT E. *L'exorbitance en droit public*, (thèse), Dalloz, 2011

SIGOT J. *Ces barbelés oubliés par l'histoire. Un camp pour les Tsiganes… et les autres*, Wallada, 1994

T

TUSSEAU G. *Les normes d'habilitation*, (thèse), Dalloz, 2006

U

V

VAUTROT-SCHWARZ C. (dir) *La police administrative*, Actes du colloque organisé par l'Institut de recherches sur l'évolution de la nation et de l'État de l'Université de Lorraine les 14 et 15 mars 2013, P.U.F., 2014

VAUX DE FOLETIER (de) F. *Mille ans d'histoire des Tsiganes,* Fayard, 1971

VEXLIARS A *Introduction à la sociologie du vagabondage*, Petite bibliothèque de sociologie, 1956.

W

X

Y

Z

III. Rapports et études

1992 (janvier) C.E., *Urbanisme : pour un droit plus efficace,* La documentation Française

1996-1997 DELEVOYE J.-P., Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du Suffrage universel et d'administration générale du Sénat, Rapport n° 283 sur *l'accueil des gens du voyage*. Consultable sur le lien : https://www.senat.fr/rap/l96-283/l96-283_mono.html#RTFToC1

1999 (mai) LE TEXIER R., Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Rapport n°1620 sur *le projet de loi relatif à l'accueil des gens du voyage*

2000 (janvier) DELEVOYE J.-P., Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat, Rapport n°188 sur : - *le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ; - la proposition de loi de M. Nicolas About visant à renforcer les moyens d'expulsion du préfet et du maire, en cas d'occupation illégale de locaux industriels, commerciaux ou professionnels par les gens du voyage,*

2000 (janvier) HERISSON P., Commission des affaires économiques et au plan, Avis sur *le projet de loi relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*

2004 PERRET B., Conseil général des Ponts et chaussées, Ministère de l'équipement, *L'accueil des gens du voyage. Rapport de mission sur la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et au stationnement des gens du voyage,* Rapport de mission n° 2003-0282-01

2008 (janvier) Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Ministère chargé du logement, *Évaluation des dispositifs d'accueil des gens du voyage*

2008 Commission nationale consultative des droits de l'Homme (C.N.C.D.H.), *Étude et propositions sur la situation des Roms et gens du voyage en France*

2010 (septembre) LEONARD J.-L., GOT P., Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, *R*apport d'information n °2826, *Le statut et la réglementation des habitats légers de loisir*

2010 (octobre) LAPORTE P., Conseil général de l'environnement et du développement durable, Rapport n° 0007449-01, *Les aires d'accueil des gens du voyage,*

2011 (mars) QUENTIN D., Commission des lois de l'Assemblée nationale, Rapport d'information n° 3212, *Bilan et adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage*

2011 (juillet) HERISSON P., Rapport remis au Premier ministre, *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun*

2012 (octobre) Cour des comptes, Rapport thématique, *L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage*

2013 Défenseur des droits, *Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites*

2013 (juillet) DERACHE H., Rapport remis au Premier ministre, *Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage*

2013 C.E., Les rapports du Conseil d'État n°64, *Le droit souple*, La documentation française

2013 Défenseur des droits, *Rapport annuel d''activité*

2014 (mars) Ministère de l'égalité des territoires et du logement, Dossier de presse de la *Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*

2015 (avril) Conseil général, préfecture des Bouches du Rhône, Cadres en mission, Agence de Rouen-Saint-Etienne du Rouvray-76, *Étude sur la sédentarisation des gens du voyage dans le département des Bouches-du-Rhône*

2015 (juillet) BOCKEL J.-M. et LE SCOUARNEC M., Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur *Les aires d'accueil des gens du voyage*

2016 (mai) Bureau des politiques sociales du logement appartenant à la sous-direction des politiques de l'habitat dépendant de la direction de l'habitat du Ministère du logement et de l'habitat durable, *rapport relatif au suivi de la mise en œuvre des S.D.A.G.D.V.*

2016 (mai) Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (D.I.H.A.L.) *Étude relative à l'habitat adapté des gens du voyage*

2017 (février) Cour des comptes, « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir », *Rapport annuel* p. 209

2017 (février) Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les gens du voyage (F.N.A.S.A.T.G.D.V.), Pôle habitat, *Ancrage et besoins des habitants permanents de résidence mobile, analyse nationale des politiques départementales*

2017 (avril) Commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation, consultable sur le lien : https://www.courdecassation.fr/IMG///Rapport%20sur%20la%20r%C3%A9forme%20de%20la%20Cour%20de%20cassation.pdf

2017 (octobre) DI FOLCO C., Rapport sénatorial fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur *la proposition de loi de M. Jean-Claude CARLE et plusieurs de ses collègues tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage*

2019 C.E., Rapport remis au Premier ministre, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*

2019 (octobre) Cerema, *Le programme local de l'habitat (P.L.H.) en 20 questions*

2020 (août) Cerema, *Guide d'élaboration et de révision du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage*

2021 F.R.A., *Gens du voyage en France : principaux résultats de l'enquête de 2019 auprès des Roms et gens du voyage*

2021 (octobre) Défenseur des droits, Rapport *« gens du voyage » : lever les entraves aux droits*

2022 Dossier « Gens du voyage : les obligations à respecter », *La Gazette des Communes*

2022 La localisation de l'offre publique d'accueil et d'habitat des gens du voyage, F.N.A.S.A.T.G.D.V., consultable sur le lien : http://www.fnasat.asso.fr/Lalocalisationdeloffrepubliquedaccueiletdhabitatdesgensduvoyage2022.pdf

IV. Articles, chroniques et contributions

A

AMSELEK P. « Norme et loi », *Archives de philosophie du droit,* t.25, 1980, p. 89

ARDANT P. « L'égalité des personnes en droit public ou la poursuite de l'insaisissable égalité réelle » *in* Journées R. Savatier, *La personne humaine, sujet de droit*, Publications de la faculté de droit et de sciences sociales de Poitiers, P.U.F., 1994, p. 135

AUBY J.-B. « *Réflexions sur* les caractères de la règle d'urbanisme », *R.D.I.*, 1995, p. 39

AUBIN E. « La liberté d'aller et venir des nomades : l'idéologie sécuritaire », *Études Tsiganes*, n°7, 1993, p. 13

AUBIN E., « Un problème de sécurité publique : les Bohémiens », *Études Tsiganes*, n°7, 1995, p. 37

« Les ambiguïtés de la doctrine française relative aux nomades *»*, *L.P.A.*, n° 126, 1995, p. 12

« L'accueil des gens du voyage par les communes de plus de 5 000 habitants », *A.J.D.A.* 1996, p. 965

« Le Conseil d'État, les Tsiganes de l'ancienne Yougoslavie et le droit d'asile », *R.F.D.A.*, 1999, p. 485

« L'évolution du droit français applicable aux Tsiganes. Les quatre logiques du législateur républicain », *Études Tsiganes*, n°15, 2000, p. 26

« À propos de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat es gens du voyage », *L.P.A.*, n°167 et 168, 2000, p.

« Les nouvelles conditions d'accueil des gens du voyage », *L.P.A.*, 2000, n° 167, p. 12

« Commentaire de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à accueil et à l'habitat des gens des voyages », *A.J.D.A.*, 2000, p. 822

« Territoire et sécurité : la sécurité pourquoi la sécurité pour qui ? », *in* DOBRENKO B., *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, p. 125

« Le préfet et l'esprit de la loi relative à l'accueil des gens du voyage », A.J.D.A. 2007, p. 539

« L'expulsion constitutionnelle des Roms par l'EPCI propriétaire du terrain occupé – Conseil constitutionnel 30 septembre 2011 », *A.J.C.T.*, 2012, p. 51

« Le statut des gens du voyage devant le Conseil constitutionnel : la fin des discriminations ? », A.J.D.A., 2012, p. 2393

« L'accueil des Gens du voyage sur le territoire communal : le mythe de Sisyphe ? », *in* REDOR-FICHOT M.-J. (dir.), *Roms, Tsiganes et Gens du voyage*, Actes du colloque de Caen organisé par le Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit (C.R.D.F.E.D.) les 24 et 25 novembre 2011, Mare et Martin, 2013, p. 95

« L'accueil intercommunal des gens du voyage, un terrain d'entente difficile à localiser », *A.J.D.A.*, 2013, p. 2263

« Roms : être ou ne pas être gens du voyage ? », *A.J.D.A.*, 2014, p. 1280

AUBIN E., AUMOND F, « L'expulsion des Roms et des gens du voyage », *A.J.D.A.*, 2020, p. 2165

ARMAND G., « L'ordre public de protection individuelle » *R.R.J.*, 2004, n°3, p. 1583

ASSEO H « L'extermination tsigane », *in* AUDOUIN-ROUZEAU S., BECKER A., INGARO C. (dir.), *La violence de guerre (1914-1918, 1940-1945)*, Complexe, 2002

B

BERENI L. et CHAPPE V.-A. « La discrimination, de la qualification juridique à l'outil sociologique », *Politix*, 2011, n°94, p. 7

BERNAND C. « Ségrégation et anthropologie, anthropologie de la ségrégation. Quelques éléments de réflexion », in BRUN J., RHEIN C. (dir), *La ségrégation dans la ville*, L'Harmattant, 1994, p. 73

BERTIER, DE LESTRADE B. « La frontière entre l'acte juridique et le fait juridique », *in* NICOD Marc (dir.), *Les affres de la qualification juridique,* Actes du colloques n°22 de l'Institut fédératif de recherche Mutation des normes juridiques, L.G.D.J., 2015, p. 31

BIOY X. « Quelles lectures théoriques de la qualification ? », *in* NICOD Marc (dir.), *Les affres de la qualification juridique,* Actes du colloques n°22 de l'Institut fédératif de recherche Mutation des normes juridiques, L.G.D.J., 2015, p. 11

BLUM LE COAT J.-Y., CATARINO C. et QUIMINAL C. « Les gens du voyage : errance et prégnance des catégories », i*n* GOTMAN, A. (dir.). *Villes et hospitalité : Les municipalités et leurs « étrangers »,* Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2004
Disponible sur le lien : <http://books.openedition.org/editionsmsh/806>. ISBN : 9782735115785. DOI : https://doi.org/10.4000/books.editionsmsh.806.

BOEV I. « La nouvelle taxe d'habitation sur les résidences mobiles terrestres : une taxe d'habitation *sui generis* ? », *A.J.D.A.*, 2006, p. 851
« La minorité tsigane en France, entre non-reconnaissance d'une spécificité et prise en compte du droit à la différence », *Études Tsiganes*, n°15, 2000, p. 89
« Titre de l'art. dans dobrenko », *in* DOBRENKO B. (dir), *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, p. 73

BOFFA R. « La propriété et le contrôle de proportionnalité », *D.*, 2019, p. 2163

BON P. « Les lois de décentralisation et la police locale », *L.P.A.*, 1983, p. 5

BONNET J., ROBLOT-TROISIER A. « La concrétisation des contrôles de la loi », *R.F.D.A.*, 2017, p. 82

BOURREL A. « Contribution à l'étude du principe d'indépendance législations en droit administratif français », *Revue juridique de l'entreprise publique*, n° 626, 2005, chronique n°100077

BOUYSSOU F. « Respect du droit de propriété et droit de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 2003, p. 2135

BOUTET M. « Maintien d'une discrimination ou volonté d'insertion : les hésitations du droit français relatif aux nomades », *R.D.P.*, 1986, p. 169

BOY L. « Normes techniques et normes juridiques », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, 2007, p ?

BRIAND P. « Propriété décente », *A.J.D.I.*, 2002, p. 357

C

CARPENTIER É. « Le droit de l'urbanisme aléatoire dans les prétoires (de la limitation des recours au contrôle de proportionnalité) », *R.D.I.*, 2020, p. 20

« La loi ELAN : lecture panoramique des dispositions sur l'urbanisme (hors contentieux) », *R.F.D.A.*, 2019, p. 21

« La sanction de la règle d'urbanisme (réflexions sur l'ineffectivité institutionnalisée du droit de l'urbanisme) », *R.F.D.A.*, 2016, p. 877

CARVAIS R. « Comment la technique devient une science ? De l'usage des classifications de normes techniques : l'exemple de l'ordonnancement raisonné des règles de l'art de bâtir au XVIIIème siècle », actes du colloque de l'École normale supérieure Cachan, les 19 et 20 juin 2003 in *Nomenclatures et classifications : Analyses historiques et enjeux économiques*, BOURDIEU J., BRUEGEL M. et STANZIANI A. (dir.), Paris, Ed. de l'INRA/Cahiers d'économie et de sociologie rurales, « Actes et communications », n° 21, 2004, p. 273

« L'ancien droit de l'urbanisme et ses composantes constructive et architecturale, socle d'un nouvel « ars » urbain aux XVIIe et XVIIIe siècles. Jalons pour une histoire totale du droit de l'urbanisme », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 2005/1, n° 12, p. 17

CAYLA O. « Ouverture : La qualification ou la vérité du droit », *Droits*, 1994, p. 3

CHALTIEL F. « De l'importance des mots », *R.U.E.*, 2019 p. 529

« Le principe d'égalité entre les hommes et les femmes devant le Conseil constitutionnel : égalité ou équité ? », L.P.A., n°72, 2006, p. 5

CHAMPEIL-DESPLATS V. « Nommer, mesurer et intégrer les marges sociales en droit français », *R.D.H.*, mis en ligne le 14 juin 2018

CHARLEMAGNE J. « Les Tsiganes en France : face aux normes sédentaires », in P. Williams, *Tsiganes : identité, évolution*, Syros Alternatives, 1989 p. 187

« Le droit au logement des gens du voyage : Un droit en trompe l'œil ? », *Études Tsiganes*, n °15, 2001, p. 57

« La dignité de la personne humaine et le droit au logement des Tsiganes et gens du voyage », in DOBRENKO B. (dir), *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, p. 73

« Où en est le droit des minorités L'exemple tsigane » *Études tsiganes*, n°2, 1993

CHAUCHET S. « L'habitat des gens du voyage ou le mode d'habitat permanent en résidence mobile », *Études Tsiganes*, 2017, n° 61-62, p. 84

CHENEDE F. « Contre-révolution tranquille à la Cour de cassation ? », *D.*, 2016, p. 796

CHEVALLIER J. « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général », in *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, P.U.F., 1978, p. 11

« Réflexions sur la notion de discrimination positive », in *Libertés, justice, tolérance, Mélanges Cohen-Jonathan*, Bruylant, 2004, p. 415

« Les lois expérimentales. Le cas français », *in* MORAND C.-A, *Évaluation législative et loi expérimentales*, Faculté de droit et de sciants politiques d'Aix-Marseille, P.U.A.M., 1993, p. 119

« Vers un droit post-moderne. Les transformations de la régulation juridique », *R.D.P.*, n°3, p. 659

CHEVILLEY-HIVER C. « La mixité sociale dans les PLU », *A.J.D.A.*, 2001, p. 207

CLAUDE V. et SAUNIER P.-Y. « L'urbanisme au début du siècle. De la réforme urbaine à la compétence technique », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, décembre 1999, no 64, p. 25

CODANI R. « Les non-sédentaires », *L.P.A.*, n°18, 1994

COHET F. « Habitabilité du logement : le règlement sanitaire départemental prime », *A.J.D.I.*, 2019, p. 150

COSSALTER P. « La dignité humaine en droit public français : l'ultime recours », *R.D.P.*, 2014, n°4

COUVRAT P. et MASSE M. « Une caravane dont le propriétaire a enlevé les roues demeure une caravane et ne devient pas une habitation légère de loisirs », *D.*, 1994, p. 264

D

DAMAS N. « L'expulsion est la sanction naturelle de l'occupation illicite du bien d'autrui », *A.J.D.I.*, 2020, p. 633

DARNANVILLE H.-M. « L'occupation du domaine public par les gens du voyage », *L.P.A.*, n°39, 2000, p. 11

DE BECHILLON D. « Observations sur le contrôle de proportionnalité », *J.C.P. G.*, 2016, p. 27

DECOUT-PAOLINI R. « Fluctuat nec mergitur : pas de "maison flottante" sans permis de construire ! », *R.D.I.*, 2015, p. 497

DELVOLVE P. « L'ordre public immatériel », *R.F.D.A.*, 2015, p. 809

DEUMIER P. « Contrôle concret de conventionnalité : l'esprit et la méthode », *R.T.D. civ.*, 2016, p. 578

DEVIC L. « Habitations légères de loisirs (HHL) - le ministre rappelle les conditions dans lesquelles la taxe foncière et la taxe d'habitation sont dues », *Tourisme et droit*, 2002, n°41, p. 27

DE GLINIASTY J. « La force du discours en droit administratif », *R.I.E.J.*, février 2017, p. 77

DE LAUBADERE A. « L'évolution de la notion juridique d'urbanisme », *in* Mélanges Laborde-Lacoste, Bordeaux, 1963

DE MONTECLER M.-C. « Les dérogations aux normes, entre complexité et principe d'égalité », *A.J.D.A.*, 2019, p. 1308

« Publication d'un décret d'application de la loi ALUR », *A.J.D.A.*, 2015, p. 838

DE SCHUTTER O. « Le droit au mode de vie tsigane devant la CEDH : droits culturels, droit des minorités, discrimination positive », *R.T.D.H.* 1997, p. 47

DIDRICHE O, RIABI E., « Les pouvoirs de police en matière de bâtiments menaçant ruine et insalubres », *A.J.C.T.* 2017. 311

DIMIER V. « De la France coloniale à l'Outre-Mer », *Pouvoirs*, n°113, avril 2005, p.41

DOBRENKO B. « Du droit de l'urbanisme et de l'habitat des gens du voyage », *in* DOBRENKO B., *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, p. 73

DRUESNE J « A propos de la nouvelle loi sur ls nomades : les origines de la loi de 1912 », *Revue de police nationale*, 1971, p. 41

DUFOUR A.-C. « L'expulsion d'urgence des habitants des bidonvilles installés sur le domaine public. Illustration à partir de deux décisions du Conseil d'État du 5 mars 2014 », *A.J.D.A.*, 2014, p. 2013

DUEZ P. « Police et esthétique de la rue », *D.H.* 1927, chronique n° 17

DUROUSSEAU S. « Logement décent et mixité sociale : le cas d'une population spécifique, les gens du voyage », *A.J.D.I.*, 2003, p. 171

« Droit au logement et à l'habitat : vers une inclusion des gens du voyage ? », *in* DOBRENKO B. (dir), *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, p. 73

E

F

FABRE-MAGNAN M. « La dignité en droit : un axiome », in DILLENS A.-M. et VAN MEENEN B. (dir.), *La dignité aujourd'hui, perspectives philosophiques et théologiques*, Publications des facultés universitaires de Saint-Louis, 2007

FATOME E. « Le droit de l'urbanisme, entre rigidité et souplesse », *in* Mélanges J.-P. Lebreton, Cahiers du Gridauh, n° 2, 2015, p. 101

FENET A. « Le droit européen des minorités », *in* FENET A., KOUBI G., SCHULTE-TENCKHOFF I., *Le droit et les minorités*, 2ème édition, Bruylant, 2000, p. 115

FILHOL E. « La loi de 1912 sur la circulation des « nomades (Tsiganes) en France », *Revue européenne des migrations internationales*, 2007, p. 135

FIORINA D. « Mode de vie : la consécration d'un droit à la différence », *D.*, 2002, p. 2758

FOISNEAU L. « Les aires d'accueil des Gens du voyage : une source majeure d'inégalités environnementales », *Études Tsiganes*, n° 3, 2019, p. 28

FOSSIER A., GARDELLA E. « Le droit dans l'urgence. La jurisprudence face aux marginaux (XIIIe et XXe siècles) », *Tracés. Revue de sciences humaines*, [en ligne] 2006, n°10

FRAISSEZ P. « La subjectivisation du droit administratif », *L.P.A.*, n°207, 2004, p. 12

G

GARRONE P., « La discrimination indirecte en droit communautaire : vers une théorie générale », *R.T.D. eur*. 1994. 425

GASNIER S. « Quelle reconnaissance juridique pour l'habitat léger : le cas des yourtes », *A.J.D.I.*, 2013, p. 731

GERARD P., VAN DE KERCHOVE M. « La réception juridique de l'œuvre de H. L. A. Hart dans la pensée juridique francophone », *R.I.E.J.*, 2007, p. 131

GILLIG D. « Autorisations d'urbanisme - L'habitat traditionnel mongol à l'épreuve du droit de l'urbanisme : quel régime juridique pour l'implantation des yourtes ? », *LexisNexis 360, Construction et urbanisme*, n° 6, juin 2011

« Permis de construire et règlement sanitaire départemental : indépendance ou confusion ? », *LexisNexis 360 Environnement*, n° 7, juillet 2006

GODFRIN G. « Le plan local d'urbanisme entre droit souple et droit dur », *in* Mélanges J.-P. Lebreton, Cahiers du Gridauh, 2015, n° 29, p. 119

GOURCUFF M. « Inconstitutionnalité partielle du régime juridique dérogatoire applicable aux gens du voyage », *Lettre actualités*, CREDOF, 9 octobre 2012, consultable sur le lien : https://revdh.wordpress.com/category/ddhc/art-1er-ddhc-ddhc/

GOY R. « L'émergence des Roms en droit international public », *in* Mélange Robert Pelloux, L'Hermès, 1980, p. 219

H

HASSENTEUFEL P., « Exclusion sociale et citoyenneté », in *Citoyenneté et société*, la documentation française, collection cahiers français, n°281, 1997

HAUSER J. « Agrément à l'adoption et mode de vie du demandeur », *R.T.D. civ.*, 2002 p. 280

HUMBERT M.-C « L'internement des Tsiganes en France, 1940-1946 », in *La politique et la guerre. Pour comprendre le XXème siècle. Hommage à J.-J. Becker*, Vienot-Noesis, 2002, p. 170

I

IORIO C. « Normalisation de l'habitat. Entre protection des occupants et uniformisation des ‘’modes d'habiter’’ », *Techniques & Culture*, 2011, n° 56, p. 166

J

JEGOUZO Y. « Les principes du droit de l'urbanisme », in *Mélanges E. Fatôme*, Dalloz, 2011, p. 179

« L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », *B.J.D.U.*, 2001, p. 229

JEMMAUD A. « La règle de droit comme modèle », *D.*, 1990, p. 199

K

KALFLECHE G. « Le contrôle de proportionnalité exercé par les juridictions administratives », *L.P.A.*, n°46, 2009, p. 46

KATZ D. « La légalité des arrêtés anti-mendicité et anti-glanage », *A.J.C.T.*, 2016, p.542

KOUBI G. « Droit, droit à la différence, droit à l'indifférence, en France… », *R.T.D.H.*, 1993, p 243

« Droit des minorités dans la République française », *in* FENET A., KOUBI G., SCHULTE-TENCKHOFF I., *Le droit et les minorités*, 2ème édition, Bruylant, 2000, p. 293

« Le droit à l'in-différence, fondement du droit à la différence », *in* ROULAND N. (dir.), *Le droit à la différence*, P.U.A.M., 2002, p. 265

L

LANTERO C « L'impact de la reconnaissance institutionnelle des minorités sur la discrimination », *R.D.P.*, 2009, p. 817

LAVIALLE C. « La circulation et le stationnement des gens du voyage », *J.C.P.G., n°11, mars 1992*

LE BERRE C. « Les gens du voyage : une catégorie ambiguë, source de discrimination indirecte », *R.D.P.*, 2008, p. 891

LE BOT O. « Constitutionnalité de la procédure spécifique d'évacuation des gens du voyage », *Constitutions*, 2010, p. 601

LEBRETON J.-P « L'urbanisme et les législations réputées indépendantes », *A.J.D.A.*, 1993, p. 20

LE COUSTUMER J.-C. « La norme et l'exception. Réflexions sur les rapports du droit avec la réalité », *C.R.D.F.*, n°6, 2007, p. 10

LE POURHIET A.-M. « Nouvelle-Calédonie : la nouvelle mésaventure du positivisme », *R.D.P.*, 1999, p.1019

« Discriminations positives ou injustices ? », *R.F.D.A.*, 1998, p. 519

« Droit à la différence et revendication égalitaire : les paradoxes du post-modernisme », *in* ROULAND N. (dir.), *Le droit à la différence*, P.U.A.M., 2002, p. 252

LEROUSSEAU N. « La promotion de l'habitat alternatif : habitat participatif, habitat léger ou mobile », *Lamy Collectivités territoriales*, septembre 2014, n°104

LIEGEOIS J.-P. « Bohémiens et pouvoirs publics en France du XVème au XIXème siècle », *Études Tsiganes*, 1978, n°4, p. 10

« nomades, tsiganes et pouvoirs publics en France au XXème siècle : du rejet à l'assimilation », *Études Tsiganes*, 1979, n°4, p. 1

LIET-VEAUX G. « Camping, caravanage », *J. C.P.A.*, n° 454-20, 2010

LOISEAU G. « Maintenus dans leur ethnicité au nom de l'ordre public. Le cas des ''gens du voyage'' », in CREN C., *Du point de vue de l'ethnicité. Pratiques françaises,* Armand Colin, 2012, p. 157

LOCHAK D. « Droit, normalité et normalisation », in *Le droit en procès*, Centre universitaire de recherches sur l'administration publique et politique, épistémologie et sciences sociales, P.U.F., 1983, p. 51

« Réflexions sur la notion de discrimination », *Droit social*, 1987, n°11, p. 778

« La race : une catégorie juridique ? », Actes du colloque *Sans distinction de… race*, des 27 et 28 mars 1992, presses de la Fondation nationale de sciences politiques, revues Mots n° 33, 1992, p. 291

« L'Autre saisi par le droit » *in* BADIE B. et SADOUN M (dir.), *L'Autre*, études réunies pour GROSSER A., Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 1996, p. 179

« L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Cultures et conflits*, 2006, p 129

« Les minorités et le droit public français : du refus des différences à la gestion des différences », *in* FENET A., SOULIER G. (dir.), *Les minorités et leurs droits depuis 1789*, L'Harmattan, 1989, p. 111

LOPEZ D. « La loi relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. La fin des errances juridiques de l'article 28 de la loi Besson », *L.P.A.*, 2000, p. 4

LUCHAIRE F. « Un Janus constitutionnel : l'égalité », *R.D.P.*, 1986, p. 1273

M

MARGUENAUD J.-P. « Le droit du détenu à un régime végétarien », *R.S.C.*, 2011, p. 221

« La petite maison dans la forêt », *D.*, 2008, p. 884

« La Cour européenne des droits de l'homme et les droits revendiqués au profit des minorités », *in* ROULAND N., *Le droit à la différence*, P.U.A.M., 2002

MARIE S. « La porosité actuelle entre planification stratégique et planification réglementaire », *in* Mélanges J.-P. Lebreton, Cahiers du Gridauh, 2015, n°29, p. 205

« Le principe de mutabilité en droit de l'urbanisme », *Conctruction et urbanisme*, 2015, p. 7

MELIN-SOUCRAMANIEN F. « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n°29, 2010

MILLARD É. « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et société*, 1995, p. 381

« Qu'est-ce qu'une norme juridique ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°21, 2007

MONEGER F. « Allocation de logement. Condition d'attribution. Logement dans une caravane », *R.D.S.S.*, 1990, p. 196

MORAND-DEVILLIER J. « Protection du patrimoine architectural : le débat esthétique n'aura pas lieu », *R.F.D.A.*, 1994, n° 2, p. 314

« Propos introductifs », *in* DOBRENKO B. (dir.), *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les cahiers du Crideau, n°12, PULIM, 2004, p. 73

MOREAU J. « Police des voies publiques », Répertoire des Collectivités locales, Dalloz année ? page ?

MORON-PUECH B. « Le rejet du sexe neutre : une "mutilation juridique" ? », *D.*, 2017, p. 1404

« Le droit des personnes intersexuées (Chantiers à venir. 1re partie) », *Socio. Combien de sexes ?*, vol. 9, 2018, p. 215-237, consultable en ligne sur https://journals.openedition.org/socio/2983

MULLER-QUOY I. « Accueil et stationnement des gens du voyage », *Lexis Nexis*, n°526, mis à jour le 8 février 2021

N

NIBOYET F. « La décence, ordre public du bail d'habitation », *D.*, 2010, p. 1192

NICOD M. « Propos introductifs », *in* NICOD Marc (dir.), *Les affres de la qualification juridique*, Actes du colloques n°22 de l'Institut fédératif de recherche – Mutation des normes juridiques, L.G.D.J., 2015, p. 7

NOGUELLOU R. « Le droit de l'urbanisme dérogatoire », *R.D.I.*, 2020, p. 15

« L'effectivité du droit de l'urbanisme en question », *R.D.I.*, 2016, p. 237

« La loi ELAN : présentation rapide des dispositions sur le logement », *R.F.D.A.*, 2019, p. 30

« La règle d'urbanisme et les PLU - Où se trouve la règle d'urbanisme ? » *R.F.D.A.*, 2016, p. 872

« L'insatisfaisant régime des biens sans maître », *LPA*, 2013, n°, p. 35

O

P

PAPAEFTHYMIOU S. « De l'inégalité devant le toit ; La décision du Conseil constitutionnel relative au logement décent au prisme de la théorie du droit », *Revue française des affaires sociales*, 1998, p. 57

PASTOREL J.-P. « Le principe d'égalité en Outre-Mer », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n°35, 2012, p. 73

PAULIAT H. « L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat du décès du droit de propriété ? », *D.*, 1995, p. 283

PECHILLON E. « L'influence de la marge sur l'évolution du droit administratif : comment les détenus et les populations "hors normes" ont fait évoluer les règles de droit », in PUGNERE-SAAVEDRA F. et FISCHER-LOKOU J. (dir.), *Marginalité : échec ou utilité sociale ?*, E.M.E., 2018, p. 15

« Expulsion de gens du voyage : la CEDH sanctionne l'inaction de la commune et la politique de relogement des minorités » *A.J.C.T.*, 2014. p. 165

PELLETIER M. « Propos introductifs – la marge en droit public », in PELLETIER M., ITEN J.-L., TOURBE M.., *La marge en droit public*, Mare et Martin, 2016

PERIGNON S. « L'hyperplanification », *LexisNexis 360, Construction et urbanisme*, n° 12, 2012

PICARD E. « Introduction générale : la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique », i*n* REDOR M.-J. (dir.), *L'ordre public : Ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Actes du Colloque du Centre de recherche sur les droits fondamentaux de l'Université de Caen des jeudi 11 et vendredi 12 mai 2000, Bruylant, 2001, p. 17

« Interrogations sur les fondements de la police administrative », *In* VAUTROT-SCHWARZ C. (dir.), *La police administrative*, actes du colloque de l'Institut de recherches sur l'évolution de la nation et de l'État de l'Université de Lorraine des 14 et 15 mars 2013, P.U.F., Thémis, 2014, p. 249

PONTIER J.-M. « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *J.C.P.A.*, 2012

Q

QUINETTE J. « L'application de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme et l'étendue du contrôle du juge sur le zonage des plans d'occupation des sols », *R.F.D.A.*, 1990, p. 249

R

REDOR M.-J. « Ouverture », *in* REDOR M.-J. (dir.), *L'ordre public : Ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Actes du Colloque du Centre de recherche sur les droits fondamentaux de l'Université de Caen des jeudi 11 et vendredi 12 mai 2000, Bruylant, 2001, p. 9

« Les droits politiques et culturels dans le droit positif » in REDOR M.-J. (dir), *Roms, Tsiganes et Gens du voyage*, Actes du colloque de Caen organisé par le Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit les 24 et 25 novembre 2011, Mare et Martin, 2013, p. 195

REPORT P. « Une "maison flottante" édifiée sur une barge posée sur un plan d'eau est une construction », *A.J.D.A.*, 2013, p. 1236

REVEILLERE MAURY A. « Le rôle des notions de domicile de secours, de résidence et de domiciliation dans l'imputation des dépenses sociales », *R.D.S.S.*, 2007, p. 1066

REYNIERS A., « Tsiganes, Roms, gens du voyage ? Quelques données pour y voir plus clair », *Études Tsiganes*, 2014, n° 52-53, p. 6

RIALS S. « Les standards, notions critiques du droit », Exposé fait au C.N.R.L., le 10 janvier 1981, *in* PERELMAN C. et VANDER ELST R. (dir.), *Les notions à contenu variable en droit*, Bruylant, 1984, p. 39

RIVERO J. « Apologie pour les faiseurs de systèmes », *E.D.C.E.*, 1954, p. 21

« Rapport général » in *Les droits de l'homme, droits collectifs ou droits individuels*, Actes du Colloque de Strasbourg des 13 et 14 mars 1979, *L.G.D.J.*, 1980, p. 23

ROUSSEAU D. « L'État de droit est-il un État de valeurs particulières ? », *Mélanges Pactet*, Dalloz, 2003, p. 885

ROUQUETTE R. « Gens du voyage. Accueil ou rejet ? », *D.A.*, 2007, étude 19

ROYER E. « Hébergement - habitat léger - un régime juridique stabilisé », *Juris. Tourisme*, 2015, p. 10

ROTOULLIE, J-C. « Sécurité juridique et tolérance des illégalités », *A.J.D.A.*, 2019, p. 1094

RUDE-ANTOINE E. « La validité et la réception d 'une union polygamique par l'ordre juridique français : une question théorique controversée », *Journal des anthropologues*, 1997

S

SAUVE J.-M. « Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés », Intervention à l'Institut Portalis, Aix -en-Provence, le 17 mai 2017, consultable sur le lien : https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-principe-de-proportionnalite-protecteur-des-libertes#_ftn1.

SCHNAPPER B. « La répression du vagabondage et sa signification historique du XIVème au XVIIIème », *Revue d'histoire du droit*, 1985, p. 143

SCHOETTL, J.-É. « Réflexions sur l'ordre public immatériel », *R.F.D.A.*, 2018, p. 327

SERMET L. « L'habitat informel, de la nécessité à la loi », *A.J.D.A.*, 2011, p. 1289

« Oser la double nature du droit : science normative, science humaine », Cahiers d'anthropologie du droit, *Revue droit et culture* hors-série, 2004, p. 295

SLAMA S. « Mode d'emploi gouvernemental d'évacuation et d'expulsion collective des Roms roumains et bulgares », in REDOR M.-J. (dir.), *Roms, Tsiganes et Gens du voyage*, Actes du colloque de Caen organisé par le Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit les 24 et 25 novembre 2011, p. 59

SOLER-COUTEAUX P. « Le droit de l'urbanisme permissif », *R.D.I.*, 2020, p. 8

« Le droit de l'urbanisme : sous la règle, quelle liberté ? », *R.D.I.*, 2009, p. 208

« Le nouveau régime des autorisations d'utilisation du sol : lisibilité ; sécurité ; conformité », *R.D.I.*, 2006, p. 23

« Sur l'invocabilité des dispositions d'ordre public du RNU en présence d'un PLU », *R.D.I.*, 2013, p. 111

« Le juge des référés ne peut ordonner l'enlèvement de caravanes en infraction avec les règles du document local d'urbanisme sans s'assurer de la proportionnalité de la mesure au regard de la protection du domicile », *R.D.I.*, 2016, p. 100

« Le plan local d'urbanisme ''Grenelle'' : un arbre qui cache la forêt », *R.D.I.*, 2011, p. 89

STAHL J.H. « L'expérimentation en droit français : une curiosité en mal d'acclimatation », *Revue juridique des entreprises publiques*, décembre 2010, n°681, étude 11

SCHULTE-TENCKHOFF I « Le droit international des minorités », *in* FENET A., KOUBI G., SCHULTE-TENCKHOFF I., *Le droit et les minorités*, 2ème édition, Bruylant, 2000, p. 17

T

TAURAN T. « Allocation logement familiale et mobil home », *R.D.S.S.*, 2015, p. 563

TERRIEN G. « L'accueil des gens du voyage », J.C.P.A., 2007, p. 2127

THARAUD D. « La protection du logement dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : un droit à l'architecture complexe », *R.D.S.S.*, 2015, p. 221

THIBIERGE C. « Au cœur de la norme : le tracé et la mesure. Pour une distinction entre norme et règle de droit », *Archives de philosophie du droit*, 2008, n°51, p. 341

TIMSIT G. « L'ordre juridique comme métaphore », *Droits*, 2001, n°33, p. 3

TROIANIELLO A. « Les droits fondamentaux, fossoyeurs du constitutionnalisme ? », *Le débat*, n°124, 2003, p. 58

U

V

VEDEL G. « Les permis de bâtir », *R.D.P.*, 1938, p 274

« L'égalité », *in* COLLIARD C.-A., CONAC G., BEER-GABEL J. et FROGE S., *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ses origines, sa pérennité*, La documentation française, 1990, p. 172

VERPEAUX M. « Gens du voyage : abrogation immédiate mais partielle d'a loi du 3 janvier 1969 », *J.C.P.A.*, n°47, 2012, p. 2375

VIGNEAU V. « Libres propos d'un juge sur le contrôle de proportionnalité », *D.*, 2017, p. 123

VOINEAU D. « Marchands ambulants et forains », *Répertoire de droit commercial*, 2010 (mis à jour en 2017)

W

WALINE M. « Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique : faut-il tuer les catégories juridiques ? », *in* Mélanges en l'honneur de Jean Dabin, Bruylant et Sirey, 1963, p. 359

« Un problème de sécurité publique : ‘'les Bohémiens'' », *Revue de criminologie et de police technique*, 1947, p. 263

WEINHARD J. « Le traitement administratif des Gens du voyage en France. Deux siècles de législation spécifique : 1789-2017 », *Études Tsiganes*, 2017, n° 61-62, p. 22

WELLHOF F. « Le financement des aires d'accueil des gens du voyage », *Doc. fr*., 2005, p. 52

X

Y

Z

TABLES DE JURISPRUDENCE

I. Cour E.D.H.

Cour E.D.H., 23 juillet 1968, n°1474, 1677, 1691/62, 1769, 1994/63 et n°2126/64	*Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique*
Commission E.D.H., 6 juillet 1977, n°7823-7824/77	*Kalderas Gypsies c. République fédérale d'Allemagne et Pays-Bas*
Cour E.D.H., 13 juin 1979, n°6833/74	*Marckx c. Belgique*, C.D.E., 1980, p. 473, observations Cohen-Jonathan, *A.F.D.I.*, 1980, p. 317
Cour E.D.H., 9 octobre 1979, n° 6289/30	*Airey c. Irlande*
Cour E.D.H., 24 février 1983, n°7525/73	*Dudgeon c. Royaume-Uni*
Cour E.D.H., 28 novembre 1984, n°8777/79	*Rasmussen c. Danemark*
Cour E.D.H., 28 octobre 1987, n°8695/79	*Inze c. Autriche*
Cour E.D.H., 26 octobre 1988, n°10581/83	*Norris c. Irlande*
Cour E.D.H., 24 novembre 1986, n° 9063/80	*Gillow c. Royaume-Uni*
Cour E.D.H., 23 octobre 1990, n°11581/75	*Darby c. Suède* ; *R.T.D.H.* 1992, p. 181, observations Flauss
Cour E.D.H., 29 novembre 1991, n°12849/87	*Veirmeire c. Belgique, A.F.D.I.*, 1991, p. 588
Cour E.D.H., 22 avril 1993, n°15070/89	*Modinos c. Chypre*
Cour E.D.H., 23 juin 1993, n°12875/87	*Hoffmann c. Autriche*, *R.T.D.H.* 1994, observations Morange
Cour E.D.H., 28 mai 1995, n° 9214/80	9473/81 et n°9474/81, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*

Cour E.D.H., 22 novembre 1995, n° 19178/91	*Bryan c. Royaume-Uni*
Cour E.D.H., 25 septembre 1996, n° 20348/92	*Buckley c. Royaume-Uni*
Cour E.D.H., 19 février 1997, n° 21627/93 21628/93, 21974/93	*Laskey et autres c. Royaume-Uni*
Cour E.D.H., grande chambre, 6 avril 2000 n°34369/97	*Thlimmenos c. Grèce* ; *R.T.D. civ*. 2000, p. 434, chronique Marguénaud
Cour E.D.H., 18 janvier 2001, n° 27238/95	*Chapman c. Royaume-Uni* ; *R.F.D.A.* 2002, p. 1103, observations Labayle et Sudre.
Cour E.D.H., 26 février 2002, n°36515/97	*Fretté c. France*, D. 2002, p. 2024, observations Granet
Cour E.D.H., 16 avril 2002, n° 37971/97	*Société Colas Est et autres c. France*
Cour E.D.H., 29 avril 2002, n°2346/02	*Pretty c. Royaume-Uni*
Cour E.D.H., 27 mai 2004, n° 66746/01	*Connors c. Royaume-Uni*
Cour E.D.H., 30 novembre 2004, n° 48939/99	*Öneryildiz c. Turquie*, *D.* 2002, p. 2568, observations Bîrsan ; *A.J.D.A.* 2002, p. 1277, chronique Flauss ; *R.T.D. civ*. 2005, p. 418, observations Revet
Cour E.D.H., 18 février 2005, n° 58255/00	*Prokopovitch c. Russie*
Cour E.D.H., 6 juillet 2005, n°42758/98 et n°45558/99	*K.A et A.D c. Belgique*
Cour E.D.H., 6 juillet 2005, n°43577/98 et n°43579/98	*Natchova et autres c. Bulgarie*
Cour E.D.H., 12 juillet 2005, n°41138/98	*Moldovan et autres c. Roumanie*
Cour. E.D.H., 11 octobre 2005, n°935503	*Kent pharmaceuticals limited et autres c. Royaume Uni*
Cour E.D.H., 22 mai 2007, n° 40987/05	*Stenegry et Adam c. France*
Cour E.D.H., grande chambre, 13 novembre 2007, n°57325/00	*D. et H. et autres c. République Tchèque*
Cour E.D.H., 5 juin 2008, n°32526/05	*Sampanis et autres c. Grèce*

Cour E.D.H., 13 août 2008, n° 19009/4	*McCann c. Royaume-Uni*
Cour E.D.H., 15 janvier 2009, n°28261/06	*Cosic c. Croatie*
Cour E.D.H., 22 décembre 2009, n° 27996/06 et 34836/06	*Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine*
Cour E.D.H., 16 mars 2010, n°15766/03	*Orsus et autres c. Croatie*
Cour E.D.H., 21 septembre 2011, n°48833/07	*Orlic c. Croatie*
Cour E.D.H., 8 novembre 2011, n°18968/07	*V.C. c. Slovaquie*
Cour E.D.H., 24 avril 2012, n° 25446/06	*Yordanova et autres c. Bulgarie*
Cour E.D.H., 12 juin 2012, n° 13624/03	*Koky et autres c. Slovaquie*
Cour E.D.H., 29 janvier 2013 n°11146/11	*Horváth et Kiss c. Hongrie*
Cour E.D.H., 17 octobre 2013, n° 27013/07	*Winterstein c. France* ; *A.J.D.A.* 2014, p. 147, chronique. Burgorgue-Larsen ; *A.J.D.I.* 2014, p. 500, étude Zitouni ; *A.J.C.T.* 2014, p. 165, observations Péchillon
Cour E.D.H., 16 juin 2015, n° 13216/05	*Chiragov et autres c. Arménie*
Cour E.D.H., 21 avril 2016, n° 46577/15	*Ivanova et Cherkezov c. Bulgarie*
Cour E.D.H., 7 juillet 2020, n° 24816/14 et 25140/14	*Hurdorivic et autres c. Slovénie*
Cour E.D.H., 14 mai 2020, n° 24720/13	*Hirtu et autres c. France* ; *A.J.D.A.* 2020, p. 1030 ; *A.J.D.A.* 2020, p. 2165, note Aubin et Aumond

II. Conseil constitutionnel

Cons. const., 9 avril 1966, n°96-375 D.C.	*Diverses dispositions d'ordre économique et financier*, recueil p. 60
Cons.const., 17 janvier 1979, n°78-101 D.C.	*Conseil de prud'hommes*, recueil p. 23, R.J.C.I-67
Cons. const., 12 juillet 1979 n°79-107 D.C.	*Ponts à péages*, recueil p. 31, R.J.C. I-73
Cons. const. 16 janvier 1982, n°81-132 D.C.	*Nationalisations* I, R.J.C.I-104 ; G.D.C.C. n°31
Cons. const., 18 novembre 1982, n° 82-146 D.C.	*Quotas par sexe I*
Cons. const., 29 décembre 1983, n° 83-164 D.C.	*Perquisitions fiscales* ; A.J.D.A., 1984, p. 97
Cons. const., 29 décembre 1984, n°84-184 D.C.	*Loi de finances pour 1985*, recueil p. 94, R.J.C. I-2012
Cons. const., 25 et 26 juin 1986, n°86-207 D.C.	*Privatisations*, recueil p. 61, R.J.C., I-262 , G.D.C.C.n°41
Cons. const., 18 septembre 1986 n° 86-217 D.C.	*Loi relative à la liberté de communication R.D.P.*, mars-avril 1989, n° 2, p. 399, note Favoreu ; *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1986, n° II-1986, p. 430, note Genevois
Cons. const. 7 janvier 1988, n°87-232 D.C.	*Mutualisation de la caisse nationale du crédit agricole*, Recueil p. 17, R.J.C.I-317
Cons. const., 9 mai 1991, n° 91-290 D.C.	*Statut de la Corse*
Cons. const., 21 juin 1993, n°93-320 D.C.	*Loi de finances rectificative pour 1993*, R.J.C., I-526
Cons. const., 21 janvier 1994, n°93-333 D.C.	*Autorisations d'émissions*, recueil p. 32, R.J.C.I-569

Cons.const., 27 juillet 1994, n° 94-343/344 D.C.	*Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*
Cons. const., 19 janvier 1995, n° 94-359 D.C.	*Loi relative à la diversité dans l'habitat*
Cons. const., 9 avril 1996, n° 96-373 D.C.	*Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*
Cons. const., 14 janvier 1999, n° 99-407 D.C.	*Quotas par sexe II*
Cons. const., 15 juin 1999, n° 99-412 D.C.	*Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*
Cons. const., 8 juillet 1999, n° 99-414 D.C.	*Loi d'orientation agricole*
Cons. const., 7 décembre 2000, n° 2000-436 D.C.	*Relative à la loi de solidarité et de renouvellement urbain*
Cons. const., 13 mars 2003, n° 2003-467 D.C.	*Loi pour la sécurité intérieure*
Cons. const., 29 décembre 2003, n°2003-489 D.C.	*Loi de finances pour 2004*
Cons. const., 9 juillet 2010, n° 2010-13 Q.P.C.	*M. Orient O. et autres* ; *A.J.D.A.* 2010, p. 1398 et 2324, note Aubin ; *D.*, 2010, p. 2056, entretien Slama et 2011, p. 109, observations Leborgne ; *Constitutions* 2010, p. 601, observations Le Bot.
Cons. const. 30 septembre 2011, n°2011-169 Q.P.C.	*Consorts M. et autres* ; D. 2012, p. 2128, observations Mallet-Bricout et Reboul-Maupin ; *A.J.D.I.*, 2011, p. 885, observations Le Rudulier et 2012, p. 487, observations Zitouni ; *A.J.C.T.* 2012, p. 51 observations E. Aubin
Cons. const., 5 octobre 2012, n°2010-279 Q.P.C	*M. Jean-Claude P.* ; *A.J.D.A.* 2012, p. 1884 ; *A.J.D.A. 2012*, p. 2393 , note Aubin ; *D.* 2012, p. 2313 ; *A.J.C.T.* 2013, p. 100, observations

	Péchillon ; *Constitutions* 2012, p. 635, observations Le Bot
Cons. const., 6 juillet 2018, n°2018-717/718 Q.P.C.	*M. Cédric H. et autres*
Cons. const., 6 septembre 2018, n°2018-770 D.C.	*Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*
Cons. const., 27 septembre 2019, n° 2019-805 Q.P.C.	*Union de défense active des forains et autres* ; *A.J.D.A.* 2019, p. 1905 ; *D.* 2019, p. 1840 ; *A.J.C.T.* 2020, p. 47, et les observations ; Constitutions 2019, p. 445

III. Conseil d'État et Tribunal des Conflits

C.E., 4 avril 1914, n°55125,	*Gomel*, Publié au recueil Lebon
C.E., 3 juin 1932, n°2227	*Duraurens-Prétectille*, Lebon p. 540
C.E., 19 mai 1933, n° 17413 et n°17520,	*Benjamin*, Lebon p. 541, conclusions Michel, note Mestre ; *D.* 1933.3.354 conclusions *G.C.J.A.*, vol. 1, n°82, conclusions ; *R.F.D.A.* 2013, p. 1020, Prélot, « L'actualité de l'arrêt Benjamin »
C.E, 25 juin 1948, n°94511,	*Société du journal « L'Aurore »*, Lebon p. 289, *Gaz. Pal* 1948.2.7, conclusions Letourneur ; S. 1948.3.69 ; *D.* 1948, p. 437, note Waline ; *J.C.P.* 1948.II.4427, note Mestre
C.E., 10 février 1950, n°1743	*Gicquel*, Lebon p. 100
C.E, 9 mars 1951, n° 92004	*Société des concerts du Conservatoire*, Publié au recueil Lebon p. 151 ; *Dr. Soc*., 1951, p. 168, conclusions Letourneur, note Rivero
C.E., 22 juin 1951, n°00590 et n°02551	*Daudignac*, Lebon p. 362 ; *D.* 1951, p.589 conclusions Gazier, note J.C. ; *G.D.D.A.B.*, n°47, observations Melleray
C.E., 29 juin 1951, n°00590 et 02551	*Syndicat de la raffinerie de soufre française*, Lebon p.377
C.E., 28 mai 1954, n° 28238, n°28493, n°28524, n°30237 et n° 30256	*Barel*, Lebon p. 308, conclusions Letourneur ; *R.D.P.*, 1954, p. 509, note Waline ; *R.D.P.A.* 1954. p. 149, note Eisenmann. ; *R.A.* 1954, p. 393 ; note Liet-Veaux ; *A.J.* 1954.II.396, note Long ; *D.* 1954, p. 594, note Morange ; S. 1954.3.97, note Mathiot ; *A.J.* 2014, p. 88, note Stahl
C.E., section, 23 mars 1956,	*Société Léon Claeys et Sieur Claeys*, Lebon p. 135
C.E., section, 2 novembre 1956, n°23551	*Biberon*, Lebon p. 403

C.E., 14 février 1958, n°9999	*Sieur Abisset*
C.E., 1er juillet 1959, n°38893	*Sieur Piard*, Lebon p. 413
C.E., 18 décembre 1959, n°3685 et n° 36428,	*Société « Les Films Lutétia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, Lebon p. 693 ; S. 1960.94, conclusions Mayras ; A.J. 1960.I.21, chronique Combarnous et Galabert ; D. 1960.171, note Weil ; J.C.P. 1961.II.11898, note Mimin ; R.A. 1960.31, note Juret
C.E., 27 janvier 1961, n°38661,	*Vannier*, Lebon p. 60, conclusions Kahn ; *A.J.* 1961, p. 74, chronique Galabert et Gentot
C.E., 13 juillet 1962, n°51265 et n°51266,	*Conseil national de l'ordre des médecins*, Lebon p. 479, *R.D.P*. 1962, p. 739, conclusions Braibant
C.E., 24 avril 1964, n°53518,	*S.A. de livraisons industrielles et commerciales*, Lebon p. 239
C.E., assemblée, 19 juin 1964, n°28381,	*société des pétroles Shell-Berre*, recueil p. 344
C.E., 20 janvier 1965, n°51568	*Ministre de l'intérieur c. Dame Vicini*, Lebon p. 41
C.E., 27 octobre 1965, n°46007 et n°46740,	*Plagny*, Lebon p. 559
T. confl., 27 juin 1966, n°01889	*Guignon*, Lebon p. 574 ; *A.J.D.A.* 1966, p. 517, note De Laubadère
C.E., section, 10 février 1967, n°59125, n°59126 et n°59329	*Société des établissements Petit Jean*, recueil p. 63
C.E., 26 avril 1968, nº69456	*Morel et Rivière*, Lebon p.264
C.E., 13 décembre 1968, n°65205	*Fédération nationale des élus républicains*, Lebon p. 644 ; *A.J.* 1969, p. 33, conclusions Kahn
C.E., 15 octobre 1969, n°66940, n°66941, n°66942, n°66943 et n°66944	*Forsatteo*, Lebon p. 437
C.E., 16 janvier 1970, n°59145	*De Fligue*, Lebon p.31
C.E., 23 juin 1971, n°75978	*Sieur Boyet*, Lebon p.467
C.E., 20 juillet 1971, n°80804	*Ville de Sochaux*, Lebon p. 561 ; *A.J.D.A.* 1972, p. 227, note Homont

C.E., section, 26 janvier 1973, n° 89179 et n°89180	*Société Leroi et Landereau et autres*, Lebon p. 74
C.E., 10 mai 1974 n°88032 et n°88148	*Denoyez et Chorques*, Lebon p. 274, *D.* 1974, p. 393, note Tedeschi ; *A.J.*, 1974, p. 298, chronique Franc et Boyon ; *R.D.P*. 1974, o. 476, note Waline ; *R.A.*, 1974, p. 440, note Moderne.
C.E., 22 octobre 1975, n°93434	*Grivaz*, Lebon p. 526
C.E., 23 mars 1979, n°09860	*Commune de Bouchamaine*, Lebon p. 127, conclusions Labetoulle
C.E., 18 février 1981, n°12073	*Commune de Châlons-sur-Marne*, Lebon T. ; R.D.I. 1981, p. 213, chronique Gaudemet
C.E., 22 janvier 1982, n°35196	*Ah Won et Buttin*, Lebon p. 33, *R.D.P*. 1982, p. 822, conclusions Bacquet
C.E. 11 juin 1982, n°16567	*M. Pierre Berjon*
C.E., 25 juin 1982, n°20009	*SCI Jemmapes-République*, Lebon T.
C.E., 3 novembre 1982, n°30396, n°30419 et n°30459,	*Demoiselle Bonnaire*, Lebon p. 363
C.E., 11 mars 1983, n°20837	*Commune de Burres-sur-Yvette*, Publié au recueil Lebon
C.E., 18 mars 1983, n°308805	*Syndicat national de l'hôtellerie de plein air*, Lebon p. 118
C.E., 29 juin 1983, n°31907 et n°40059	*Commune de Beaulieu-sur-mer*, Lebon p. 283
C.E., 2 décembre 1983, n°13205,	*Ville de Lille c. Ackerman***,** Lebon, p. 943 ; *D.*, 1985, p. 388, note Romi
C.E., 11 juillet 1984, n°47909	*M. et Mme Martin*
C.E.,1er janvier 1985, n°40900	*Carrier*
C.E., 3 février 1988, n°64201	*Le Morzedec*
C.E., section, 22 novembre 1985, n°65105	*Quillevère*
C.E., 7 février 1986, n°36746	*Colombe*t, Lebon p. 29
C.E., 12 décembre 1986, n°54701	*Société GEPRO*, Lebon p. 282
C.E., 28 janvier 1987, n°65554	*Ministère de l'urbanisme, du logement et des transports*, Lebon p. 1019 ; *D.* 1987, sommaire

	p. 255, observations Charles ; *R.J.E*. 1988, p. 173, note Moderne
C.E., 3 février 1988, n°64201	*Le Morzedec*
C.E., 10ème et 8ème sous-sections réunies, 25 mars 1988, n°5441	*Ville de Lille,* Lebon T.
C.E., section, 30 septembre 1988, n°70904	*Martres c. Commune de Mimizan,* Lebon p. 322 ; *A.J.D.A.* 1989, p. 43, conclusions Moreau
C.E., 30 juin 1989, n°78113	*Ville de Paris c. Lévy*, Lebon p. 157 ; *R.F.D.A.*, 1990, p. 575, conclusions Levis
C.E., 27 mars 1991, n°61605	*Ministre de l'économie, des finances et du budget c. Peltier*
C.E., 18 décembre 1991, n°118877 et n°118878	*SIVOM de Sainte-Geneviève-des-Bois, Fleury-Mérogis et Saint-Michel-sur-Orge* ; *D.A.* 1992, n°112
C.E., 15 avril 1992, n°100042 et n°103408	*Le Duigou*, Lebon T.
C.E., 15 juin 1992, n°9458 et n°106860	*Commune de Montmorot*, Lebon p. 1391
C.E., 8 avril 1994, n°109434	*Benferhat, D.A.* 1994, n°376
C.E., 31 mai 1994, n°112758	*Commune de la Tranche-sur-mer* ; D.A. 1994, p. 430 ; A.J.D.A. 1994, p. 629, conclusions Vigouroux ; R.F.D.A. 1994, p. 851
C.E., 5 décembre 1994, n°129248	*Marquez*
C.E., 4 janvier 1995, n°47248	*SCI Résidence du Port,* Lebon p. 5
C.E., 10 mai 1995, n°120075	*Rassemblement des opposants à la chasse et autres et Mme Abria*
C.E., 31 mai 1995,	n°125225, *Hoffmann* ; *Études foncières* n° 70, mars 1996, p. 37
C.E., assemblée, 27 octobre 1995,	n°136727, *Commune de Morsang-sur-Orge et Ville d'Aix-en-Provence*, Lebon p. 372, conclusions P. Frydman ; *G.A.J.A.* n°100, *D.A.* 1995, n°776 ; *R.F.D.A.*, 1995, p. 1204, conclusions Frydman

C.E., 29 décembre 1995, n°156101	*Commune de Peynier* ; *R.D.I.* 1996, p. 201, observations Gaudemet et Touvet
C.E., 27 mars 1996, n°107927	*Mauny*, Lebon p. 1225
C.E., 27 mars 1996, n°131704	*Commune Saint-Pierre-d'Oléron* ; *B.J.D.U.* n° 4, 1996, p. 244, conclusions Raoul
C.E., 28 juin 1996, n°164480,	*Durnez* ; *D.A.* 1996, n°507 ; *B.J.D.U.* 1996, p. 182, conclusions Schwartz
C.E., section, (avis), 24 septembre 1996,	*Relatif à la charte européenne des langues régionales ou minoritaires*
C.E. (avis), 1ère et 4ème sous-sections réunies, 17 janvier 1997, n°183072,	*Association de défense du site de l'environnement de Gallius*
C.E., 10 février 1997, n°25534	*Association pour la défense des sites de Théoule*, conclusions Thouvet
C.E., assemblée, 28 mars 1997, n°179049, 179050 et 179054,	*Société Baxter*, Lebon p. 115 ; *R.F.D.A.* 1997, p. 450, conclusions Bonichot, note Mélin-Soucramanien
C.E., 2ème et 6ème sous-sections réunies, 18 juin 1997, n°152487	*Association de quartiers La chambrée, L'Oisonnière, La Gemmeriez, La Moricerie* ; *A.J.D.A.*, 1998, p. 267, observations Aubin
C.E., 9 juillet 1997, n°146061	*Commune de Megève*, Lebon p. 303 ; *D.* 1997, p. 220
C.E., 30 juillet 1997, n°160007	*Association comité de défense et de protection du site de Cordes*
C.E., 12 décembre 1997, n°164874	*M. Ehrard et autres*, Lebon p. 488 ; *D.*, 1998 Dans le même sens : TA Rouen, 28 juillet 1994, n°93-971, *préfet de région Haute-Normandie, Commune de Bois-Guillaume D.*, 1996. p. 272
C.E., 29 décembre 1997, n°157425	*Commune de Genevilliers ; n° 157500 Commune de Nanterre* Lebon p. 499, *R.F.D.A.*, 1998, p. 539, conclusions Stahl
C.E., 4 mai 1998, n°151749	*Commune de Saint-Sauveur-sur-école* ; *B.J.D.U.* 1998, p. 174, conclusions Stahl

C.E., 30 décembre 1998, n°188854	*SARL Madex*, Publié au recueil Lebon
C.E., 13 octobre 1999, n°193195	*Compagnie nationale Air France c. aéroports de Paris*
C.E., assemblée, 22 novembre 1999, n°196437	*Rolland*, Lebon T.
C.E., (avis), 3 mai 2000, n°217017	*Mme Marteaux*, Lebon p. 169, R.F.D.A., 2001, p. 147 conclusions Schwartz
C.E., 20 décembre 2000, n°211284	*Compagnie d'assurances de Zuriche international et autres* ; *A.J.D.A.* 2001, p. 898 note Aubin
C.E., ordonnance, 9 janvier 2001 n°228928	*Desperthes*
C.E., ordonnance, 18 janvier 2001, n°229247	*Commune de Venelles*, Lebon p. 18
C.E., 26 mars 2001, n°205629	*SARL Le Blanc Coulon*, Lebon p. 156 ; *Construction et urbanisme* 2001, n°185, note Benoît-Catin ; *Collectivités territoriales-intercommunales* 2001, commentaire 169, note Celerier
T. confl., 24 septembre 2001, n°3221,	*Société BE Diffusion c. RATP* ; *D.* 2002, p. 40
C.E., ordonnance, 15 octobre 2001, n°238934 et n°239022	*Hamani*
C.E., 26 octobre 2001, n° 198546	*Senanayaké*, Publié au recueil Lebon ; *J.C.P.* 2002. II. 10025, note Moreau ; *R.T.D. civ.* 2002, p. 484, observations Hauser ; *R.C.A.* 2002, n° 6, note Guettier ; *R.F.D.A.* 2002, p. 146, conclusions Chalvaux, note De Béchillon
C.E., ordonnance, 30 octobre 2001 n°238211	*Ministre de l'intérieur c. Tliba*, Lebon p. 523
C.E., 10 décembre 2001, n°235818	*Commune de Saint-Jean-de-Luz*, Lebon p. 31
C.E., 13 novembre 2002, n°239180	*Préfet du Rhône c. Seljmanovski et Préfet du Rhône c. Lunan épouse Seljmanovs*ki
C.E., 11 décembre 2002, n°237336	*Beganovic et Boc épouse Beganovic*

et n°237337	
C.E., (ordonnance), 11 décembre 2002, n°251836	*M. Damien Ferran et autres*
C.E., 26 décembre 2002, n°252332	*Association pour la protection des intérêts de Cazaubon-Barbotan* ; *A.J.D.A*, 2003, p. 674, note Hostiou
C.E., 30 décembre 2002, n°247475	*Boboaca*
C.E., 3 février 2003, n°237584	*Préfet du Bas-Rhin c. Mme Krasznai*
C.E., 5 mai 2003, n°249317	*M. Nicolae X.*
C.E., 16 juin 2003, n°232694	*Union des consultants et ingénieurs en environnement, l'Organisation des consultants en environnement et pollution et les Géologues indépendants de France*, Lebon T.
C.E., 7 janvier 2004, n°229101	*M. André X. (c. commune de Gurmençon)*, Publié au recueil Lebon
C.E., Président de la section du contentieux, 26 février 2004, n°264907	*Delage et autres* ; *A.J.D.A.*, 2004, p. 1670
C.E., 5 avril 2004, n°261009	*Commune de Pertuis*, Lebon p. 156
C.E., 28 avril 2004, n°252621	*Boubkari*, Lebon T.
C.E., 3 mai 2004, n°252621	Lebon T.
C.E., Président de la section du contentieux, 16 juin 2004, n°261279	*Mme Nadia X. (c. préfet des Hauts-de-Seine)*
C.E., (avis), 7 juillet 2004, n°266478	*M. et Mme Herelmann et autres*, Lebon p.323
C.E., 10 janvier 2005, n°262419	*MM Hardy et Le Cornec*, Lebon p. 9 ; *A.J.D.A.* 2005, p. 1575, note Hélin
C.E., ordonnance, 4 février 2005, n°261029	*Karrer*, Lebon T.
C.E., 20 avril 2005, n°248233	*Société Bouygues Telecom* ; *B.D.J.U.* 2005, p. 115, observations J.-C. B
C.E., 20 avril 2005, n°266572	*Union des familles en Europe*, Lebon T.
C.E., 1er mars 2006, n°272507	*Prigent* ; Construction et urbanisme 2006, n°116, observations Godfrin
C.E., 17 juillet 2005 n°257394	*Commune de Noisy-le-Grand*, Lebon T.

C.E., 10 novembre 2006, n°279973	*Commune de Planguenoual* ; *B.D.J.U.* 2007, p. 60
C.E., 15 novembre 2006, n°293370	*Ministre des transports, de l'équipement et de la mer*, Lebon
C.E., 10 octobre 2007, n°305130	*Communauté urbaine de Lyon*
C.E., ordonnance, 25 octobre 2007, n°310525	*Mme Y. c. Conseil national pour l'accès aux origines personnelles*, Lebon T.
C.E., ordonnance, 14 novembre 2008, n°315622	*Observatoire international des prisons*
C.E., 26 juin 2009, n°307369	*M. Raffi et M. Quarello* ; *A.J.D.A.*, 2009, p. 1276, note Peiser
C.E., 14 octobre 2009, n°300608	*Commune de Saint-Jean-d'Aulps*, Lebon p. 642 ; *A.J.D.A.*, 2009, p. 1922
C.E., (transmission Q.P.C.), 28 mai 2010, n°337840	*Balta et Opra* ; *A.J.D.A.* 2010, p. 1055, chronique Liéber et Botteghi, conclusions Thiellay
C.E., 6 juillet 2010, n°340848	*Mme Anita A (c. communes de Trilport et de Fublaines)*
C.E., 7 octobre 2010, n°323882	*M. Gérard A et M. Guy A. (c. commune de Tarnos et communauté de communes du Seignanx)*
C.E., 15 décembre 2010, n°323250	*Mme Bayer c. Commune de Gouvernes*, Lebon T. ; *A.J.D.A.* 2010, p. 2456 ; *D.* 2011, p. 162, observations Vincent ; *R.D.I.* 2011, p. 183, observations Soler-Couteaux ; *A.J.C.T.* 2011, p. 148, observations Vincent ; *B.J.D.U.* 2011, p. 96 conclusions Escaut ; *R.J.E.P.* 2011, p. ; 36, note Sablière
C.E., 20 février 2011, n°344445	*A c. Commune de Cuers*
C.E., 7 avril 2011, n°343387	*Association SOS Racisme – Touche pas à mon pote*, Publié au recueil Lebon ; *A.J.D.A.* 2011, p. 1438, note Bailleul ; *D.* 2011, p. 1083 ; *Constitutions* 2011, p. 383, observations O. Le Bot ; *R.T.D Eur*. 2011, p. 887, observations Ritleng

C.E., 18 novembre 2011, n°324301	*Puy-Fonters*, B.D.J.U. 2012, p. 195
C.E., ordonnance, 10 février 2012, n°356456	*Fofana*
C.E., assemblée, 11 avril 2012, n°322326	*Gisti et Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement*, Lebon p. 142, *R.F.D.A.*, conclusions Dumortier, note Gautier : *A.J.*, 2012, p. 729, note Aguila et p. 936, chronique Domino et Bretonneau ; *J.C.P.A.* 2012, p. 2171, note Minet ; *D.* 2012 p. 1713, note B. Bonet ; *D.A.*, juin 2012, p. 9, note Gautier et out-septembre note Fleury ; *J.C.P.* 2012, p. 206, étude Cassia et Robin Olivier ; *R.T.D.eur*., 2012, p. 928, communication Ritleng ; *Dr. Soc.* 2012, p. 1014, note Akandji-Kombé
C.E., 22 octobre 2012, n°331219	*Commune de Montigny-le-Bretonneux* ; *A.J.D.A.* 2013, p. 149
C.E., 29 octobre 2012, n° 332257	*Association Cultures et citoyenneté*, Lebon T. ; *R.D.I.* 2013, p. 111
C.E., 20 mars 2013, n° 350209	*Bressot* ; *J.C.P.A.* 2013, p. 296 ; construction et urbanisme 2013, commentaire 66, note Cornille ; *R.D.I.* 2013, p. 280, observations Soler-Couteaux ; *R.D.I.* 2013, p. 285, tribune Delaunay.
C.E., 5 mai 2013, n°30554	*Commune de Grumençon*
C.E., 5 juillet 2013, n°346695	*Communautés de communes de Dinan* ; *A.J.D.A.* 2013, p. 1419 ; *A.J.D.A.* 2013, p. 2263, note Aubin ; *A.J.C.T.* 2014, p. 61, observations Péchillon
C.E., 17 juillet 2013, n°350380	*SFR*, Lebon T.
C.E., 12 décembre 2013, n° 372156	*Ministre des affaires sociales et de la santé*, Lebon T.
C.E., 17 janvier 2014, n°369671	*Mme Floréa* ; *A.J.C.T.* 2014, observations Giacuzzo

C.E., 5 mars 2014, n°372422	*Mme B.A et Mme A. (c. communauté urbaine Lille Métropole)*
C.E., 28 janvier 2015, n°363197	*Ministre de l'égalité, des territoires et du logement c. Mme Gil* ; *J.C.P.A.* 2015, act. 136
C.E., ordonnance, 6 février 2015, n°387726	*Commune de Couron d'Auvergne*
C.E., 25 février 2015, n°375724	*M. Stojanovic*, Lebon T. ; *A.J.D.A.* 2015. 421 ; *D.* p. 2015. 1122, observations Céré, Herzog-Evans et Péchillon
C.E., 24 février 2016, n°380556	*EARL Enderlin Maral* ; *R.D.I.* 2016, p. 300, note Soler-Couteaux
C.E., 23 mars 2016, n°392638	*Liégeois*
C.E., 15 avril 2016, n°390113	*SCI SM et a.* ; note COUTON.
C.E., 16 décembre 2016, n°389079	*Commune de Pénestin*, Lebon T.
C.E., 8 février 2017, n°398360	*Ministre du logement et de l'habitat durable*
C.E., section, 31 mars 2017, n°392186	*SARL Savoie Lac investissement*, Lebon p. 117
C.E., 28 juillet 2017, n°394732	Lebon T.
C.E., 28 juillet 2017, n°402752	*M. B.A. (c. ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargé des relations internationales sur le climat)*
C.E., ordonnance, 1er septembre 2017, n°413607	*Commune de Dannemarie*
C.E., 9 octobre 2017, n°396801	*Association des exploitants de la plage de Pampelonne*, Publié au recueil Lebon
C.E., 28 décembre 2017, n°396571	*Molénat*, Publié au recueil Lebon
C.E., 20 juin 2018, n°412650	*Ministre de la Cohésion des territoires*
C.E., 5 octobre 2018, n°417523	*M. B. A. c. Ministre de l'intérieur*
C.E., 9 novembre 2018, n°411010	*M. D. A.et Mme B. C.*, Lebon T.
C.E., 14 décembre 2018, n°412060	*M. A*
C.E., 5 juillet 2019, n°420072	
C.E., 11 juillet 2019, n°430064	
C.E., 6 novembre 2019, n°428215	*Mme B.*

C.E., ordonnance, 17 avril 2020, n°440057	*Commune de Sceaux*
C.E., 16 juillet 2020, n°437113	*Département de l'Essonne*, Lebon T. ; *A.J.D.A.* 2020, p. 1457
C.E., 25 septembre 2020, n°437524	*Union de défense active des forains et France liberté voyage*
C.E., 28 septembre 2020, n°430521	*Ruffuy-sur-Seille* ; *A.J.D.A.*, 2020, p. 1824
C.E., 23 décembre 2020, n°430064	
C.E., ordonnance,7 juin 2021, n°452849	*Commune de Mougins*

IV. Cours administratives d'appel et tribunaux administratifs

T.A. Paris, 16 juin 1981,	
C.A.A. Lyon, 21 décembre 1992, n°91LY00368	*M. Coz* ; *Droit fiscal*, 1993, n°42
T.A. Rouen, 28 juillet 1994, n° 93-971	*Préfet de région Haute-Normandie, Commune de Bois-Guillaume D.*, 1996. p. 272
T.A. Nantes, 22 octobre 1996, n° 94-897	*Mme Branchu et autres*
C.A.A. Lyon, 3 février 1998 n° 97LY02608	*Garcin*
T.A. Versailles, 17 décembre 1998, n°982006	*Briatte* ; *D.A.* 1999, p. 33
C.A.A. Paris, 18 janvier 2001, n°99PA00710	*Commune de Vésinet* ; *B.J.D.U.* 2001, p. 122
C.A.A. Marseille, 30 août 2001, n°98MA00594	*SARL Action foncière parisienne de construction*
C.A.A. Douai, 14 mars 2002, n°99DA20036	*M. Eric Obled c. commune de Lille* ; B.J.D.U. 2002, p. 228
C.A.A. Marseille, 21 mars 2002, n°98MA01844	*S.C.I. Infossi-Gimet*
T.A. Strasbourg, 15 novembre 2002, n°02-00866,	*Fédération des maires de Moselle*
C.A.A. Paris, 19 mars 2003, n°99PA03697	*Vidal da Mota* ; *J.C.P.A.* 2003, n°1819, note Moreau
T.A. Amiens, (ordonnance), 23 octobre 2003, n° 03-2140	*Communauté d'agglomération Amiens Métropole c. Commune de Boves* ; J.C.P. A. 2004, n°1254, note Moreau
C.A.A. Marseille, 31 décembre 2003, n° 99MA00496	*Ministre de l'Agriculture et de la pêche c. M. Francis X*
T.A. Cergy-Pontoise, 15 janvier 2004, n° 03-00850, n°03-02032 et n°03-02484	*Communes d'Ermont, de Saint-Pix et de la Pierrelaye*
C.A.A. Bordeaux, 29 avril 2004, n°02BX00657	*M. Bernard X. c. commune de Les Portes en Ré*

T.A. Rennes, 5 avril 2005, n°04-01838	*Hakez* ; *Construction et urbanisme* 2006, n°15, observations Godfrin
C.A.A. Bordeaux 1er décembre 2005, n°03BX00379	*Commune de Lisle c. Pasquet*
C.A.A. Marseille, (ordonnance), 15 décembre 2005 n°05MA02730	*Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence* ; *A.J.D.A.* 2006, p. 668, note Beliancort
C.A.A. Marseille, 3 juillet 2006, n°05MA01016	*Commune de Montauroux* ; *R.D.I.*, 2007, p. 80, observations Brouant
C.A.A. Douai, 21 septembre 2006, n°05DA01228	*Commune de Lambres-lez-Douai*
T.A. Marseille, 14 novembre 2006, n°0403755	
T.A. Versailles, 5 juin 2007, n° 0610279	*Association Accro des loges*, A.J.D.A. 2007, p. 2053
T.A. Paris, 2 août 2007 n°0700962	*Préfet de Paris c. Ville de Paris* ; *Construction et Urbanisme* 2007, n° 188, obs. N. Rousseau
C.A.A. Douai, 28 décembre 2007, n°06DA01758	*Commun de Pont-de-Metz,* ; *A.J.D.A.* 2008, p. 410, conclusions Lepers
T.A. Rennes, 7 août 2008, n°083426	*Communauté des gens du voyage* ; *A.J.D.A.* 2008, p. 1962, conclusions Touvet
C.A.A. Bordeaux, 3 novembre 2008, n°07BX00349	*M. Gérard X.*
C.A.A. Bordeaux, 31 mars 2009, n°07BX00159	*Association vivre au marais*
T.A. Lille, 11 juin 2009, n°0703701,	*Commune de Wattlerlos,* A.J.D.A. 2009, p. 2123, note Minet
T.A. Montpellier, 17 juin 2009, n°0902648	
C.A.A. Douai, 12 novembre 2009, n°09DA00690	*Lenfant* ; *A.J.D.A.* 2010, p. 223
C.A.A. Versailles, 1er décembre 2009, n°07VE03227	*GISTI*

C.A.A. Lyon, 10 juin 2010, n°08LY01791	*Commune de Saint-Rémy-en-Rollat* ; *A.J.D.A.* 2010 p. 1787
C.A.A. Nantes, 10 décembre 2010, n°09NT01135	*Association Bien-être*, A.J.D.A., 2011, p. 702 ; A.J.C.T, 2011, p. 362, observations Aubin
C.A.A. Versailles, 30 décembre 2010,	n° 10VE00337, *M. Orient O. et a.*
C.A.A. Lyon, 6 octobre 2011, n°10LY01048,	*Commune de Saint-Rémy-en-Rollat*
C.A.A. Lyon, 24 novembre 2011, n°10LY01888	*M. B. et M. A.*
C.A.A. Bordeaux, 6 déc. 2011, n°11BX01662	A.J.D.A. 2014, p. 959 ; A.J.C.T. 2014, p. 211, obs. J.-F. Giacuzzo
C.A.A. Lyon, 15 avril 2012, n°10LY02196,	*EARL Pépinières Georges Valla*
C.A.A. Lyon, 13 décembre 2012, n°12LY01824	*Commune de Saint-Bonnet-de-Mure*
T.A. Rennes, 8 février 2013, n° 1000453	*Juppin* ; *A.J.D.A.* 2013, p. 1236, conclusions Report
C.A.A. Lyon, 14 février 2013, n°12LY01490	*Préfet du Rhône*
C.A.A. Bordeaux, 21 février 2013, n°12BX01420	*M. B. A. c. préfet de la Haute-Garonne*
C.A.A. Nancy, 6 mai 2013, n°12NC01517	*M. A.C. c. commune de Jarville-la-Malgrange*
C.A.A. Nancy, 16 mai 2013, n°12NC01546	*A.J.D.A. 2013, p. 2064*
C.A.A. Douai, 1er octobre 2013, n°12DA01228,	*Commune d'Amiens* ; *A.J.D.A.* 2014, p. 387 ; *A.J.C.T.* 2014, p. 270, observations Péchillon
C.A.A. Bordeaux, 28 novembre 2013, n°13BX00582	*Société Les Gallouneys*
C.A.A. Nancy, 28 novembre 2013, n°12NC01317	*Commune de Lunéville*, Publié au recueil Lebon ; *A.J.D.A.*, 2014, p. 721
C.A.A. Paris, 3 décembre 2013, n°13PA01616	*Préfet de Seine-et-Marne*

C.A.A. Nantes, 13 décembre 2013, n°12NT02629	*Commune de Rennes*
C.A.A. Bordeaux, 3 février 2014, n°12BX01928	*Association " La Vie du Voyage "*
C.A.A. Versailles, 29 avril 2014, n°12VE00814	*Commune de Saint-Denis*
C.A.A. Versailles, 7 octobre 2014, n°13VE01681	*Préfecture de Seine-Saint-Denis c. Hirtù*
C.A.A. Nantes, 29 décembre 2014, n° 13NT01048	*M. A. B. c. commune de Saint-Thois*
C.A.A. Lyon, 29 janvier 2015, n°14LY02266	*M. B. E. et autres c. Préfet de l'Isère*
C.A.A. Lyon, 29 janvier 2015, n°14LY01189	*Préfet du Rhône*
C.A.A. Douai, 24 septembre 2015, n°14DA00495	*Association nationale des gens du voyage catholiques*
C.A.A. Nancy, 17 décembre 2015, n°15NC00588	*M. D. et E c. commune de Plobsheim*
C.A.A. Marseille, 30 mai 2016, n°15MA02324	*M. G. et autres c. Préfet des Bouches-du-Rhône*
C.A.A. Lyon, 17 mars 2016, n°15LY02164	*M. A. et autres c. Préfet de la Drôme*
C.A.A. Lyon, 31 mai 2016, n°15LY02618	*Ligue des droits de l'Homme c. Commune de Tours*
C.A.A. Nantes, 12 octobre 2016, n° 15NT00733	*Mme C. c. commune de Livry*
C.A.A. Versailles, 17 octobre 2017, n°15VE03703	
C.A.A. Marseille, 14 mai 2018, n°17MA03386	*M. F. c. Préfet de l'Aude*
C.A.A. Nantes, 23 juillet 2018, n°19NT03188	*Commune d'Angé*
C.A.A. Nancy, 13 novembre 2018, n°17NC02081	*Commune de Sainte-Croix-en-Plaine*
C.A.A. Bordeaux, 18 décembre 2018, n°17BX00301	*Commune de Lapeyrouse-Fossat*

C.A.A. Lyon, 20 décembre 2018, n°16LY04164 T.A. Melun, 10 janvier 2019, n°1705793 C.A.A. Lyon, 4 avril 2019, n°18LY02893	*Mme A. B et autres (c. préfet du Rhône et commune de Genas)*
C.A.A. Nancy, 13 juin 2019, n°17NC03055	*Association nationale des gens du voyage citoyens ; A.J.D.A. 2019, p. 2063, chronique Favret*
C.A.A. Marseille, 30 septembre 2019, n°17MA04035	
C.A.A. Versailles, 4 décembre 2019, n° 18VE00139 C.A.A. Paris, 17 janvier 2020, n°19PA03587	*Commune du Plessis-Robinson*
C.A.A. Nantes, 2 avril 2020, n°19NT00775 C.A.A. Douai, 15 avril 2020, n°19DA01101	*M. B. et autres c. commune de Changé*
C.A.A. Lyon, 4 juin 2020, n°18LY04698 C.A.A. Marseille, 15 juin 2020, n°18MA04747	*Préfet de Haute-Savoie*
C.A.A. Lyon, 9 juillet 2020, n°19LY00621	*Commune de Nevers*
C.A.A. Versailles, 31 août 2020, n°18VE03942	*Commune de Pussay*
C.A.A. Versailles, 31 août 2020, n°18VE04050 T.A. Toulon, 2 juillet 2020, n°1803214	*Mme A. c. commune d'Herblay*
T.A. Toulouse, ordonnance, 4 septembre 2020, n°2004350	*La fédération des forains de France*
C.A.A. Marseille, 30 septembre 2020, n°17MA04035	*Association « La Vie du Voyage »*
T.A. Paris, 24 janvier 2022, n°21032055/4-2	*Mme B. et A.N.G.V.C. c. Ville de Paris*

V. Cour de cassation et juridictions judiciaires

Cass, 15 décembre 1886,	*D.P*. 1887 p. 1251
Cass. crim., 15 juin 1955,	*Bulletin criminel* n° 529
Cass. crim., 21 février 1957,	*Bulletin criminel* n°183, p. 311 et n°187, p. 318
Cass. crim., 16 octobre 1957,	*Bulletin criminel* n°641, p. 11
Cass. crim., 26 février 1963, n°62-90653	
Cass. crim., 4 janvier 1977, n°76-91105,	Guillery, *Bulletin criminel* n°6, p. 17
C.A. Versailles, 21 mai 1980, n°80-600233,	J.C.P. N. 80, ed N, II, P 259, note Liet-Veaux
Cass. crim., 13 octobre 1982, n° 81-92708	
Cass. crim., 24 avril 1985, n° 84-92673	
Cass. Crim., 10 mai 1989, n°88-83885	
Cass. crim., 20 février 1992, n° 91-84862	
Cass. crim., 4 novembre 1992, n°92-80751,	*Limousin*
T.G.I. Lyon, 23 novembre 1992, n°92-006359	*Meyzieux c. époux Bony* ; *Gazette du Palais* 1994 p. 22
Cass. crim., 22 janvier 1997, n° 95-81186	
Cass. 2ème civ., 27 mai 1999, n° 97-20. 488	*JurisData* n° 1999-002104 ; *Bulletin civil* 1999, II, n°100 ; *Gazette du Palais* 1999, p. 196
Cass. crim., 28 février 2001, n° 00-83. 686	
T.G.I. Montauban, (ordonnance), 3 mai 2002, n° 02/00171	*Commune de Montauban c. M. Georges c. et autres*
Cass. crim. 26 juin 2002, n° 01-88474	
C.A. Bordeaux, 14 novembre 2002,	*Syndicat mixte pour le développement de l'agglomération d'Angoulême c. Mme Pierond et autres* ; *Monde Tsigane* n°7, avril 2003, p. 2
T.G.I. Montpellier, 2 avril 2003, n°02/01330	
Cass, crim., 24 mai 2005, n°04-87490	
Cass. crim., 13 décembre 2005, n° 04-87274	

C.A. Nancy, 17 octobre 2006, n°2395/06	
Cass. crim., 30 octobre 2006, n° 06-80680	
Cass. crim., 28 novembre 2006, n°06-81060	
C.A. Montpellier, 14 décembre 2006, n° 06/01016	
Cass., 3ème civ., 28 mars 2007, n°06-12461	
Cass. crim., 8 septembre 2009, nº 09-80192	
Cass., 3ème civ., 25 février 2010, n°08-21911	*Mmes Zugetta et autres* ; *A.J.D.A.* 2010, p. 473
C.A. Aix-en-Provence, 3 mars 2010, n° 09/09145	
C.A. Toulouse, 19 mai 2011, n° 10/00398	
Cass. crim., 15 mai 2012, n° 11-87006	
Cass. 2ème civ., 29 novembre 2012, n° 11-20. 091	
C.A. Montpellier, 28 novembre 2013, n° 12/09429	
C.A. Orléans, 22 septembre 2014, n° 13/02004	
Cass. 3ème civ., 17 décembre 2015, n°14-22.095	; *M. et Mme Ortica c. commune d'Herblay* ; Bull. ; *A.J.D.*A. 2015, p. 2467 ; *D.* 2016, p. 72 ; *R.D.I.*, 2016, p. 100, observations Soler-Couteaux ; *A.J.C.T.* 2016, observations Péchillon ; *R.T.D.Civ*, 2016, p. 398, observations Dross ; Construction et urbanisme, 1/2016, Repère 1 commentaire Périnet-Marquet ; Construction et urbanisme 2/2016, n°18, commentaire Corneille
C.A. Orléans, 22 mars 2016, 15/03281	*D.* 2016, p. 1951, note Reigne ; point de vue de Moron-Puech
Cass. crim., 6 juillet 2016, n°15-19853	
Cass. crim., 5 octobre 2016, n°15-25507	
Cass. crim, 6 novembre 2016, n°15-25068	
Cass. crim., 31 janvier 2017, n°16-82945	
Cass. crim., 4 mai 2017, n°16-17189	
Cass. crim., 6 novembre 2018, n°1785827	

Cass. 3ème civ., 16 janvier 2020, n°19-13645

Cass. 3ème civ., 16 janvier 2020, n° 19-10375, *Mme A.X. et autres c. Commune de Chelles*

INDEX ALPHABETIQUE

A

Activité ambulante, 45, 46, 47

Aire de grand passage, 86, 93, 96, 97

Aire permanente d'accueil, 86, 121, 290

Amende forfaitaire, 160

Ancrage territorial, 86, 88, 118, 144, 176, 177, 179, 191, 246, 252, 288, 289

Antitsiganisme, 75, 81

Arrêté municipal ou intercommunal d'interdiction de stationner des résidences mobiles, 90

Arrêté préfectoral de mise en demeure (dans le cadre de la procédure d'évacuation des résidences mobiles), 92, 93, 94, 148, 175, 177, 186, 215, 217

Artificialisation, 252, 253, 254, 256

Autorisation, 11, 24, 47, 58, 92, 101, 106, 107, 108, 109, 117, 123, 124, 132, 203, 224, 249, 259, 260, 261, 262, 282, 283, 294

C

Camping, 13, 14, 51, 56, 58, 60, 82, 109, 110, 111, 115, 116, 117, 160, 196, 197, 202, 203, 224

Caravane (éléments de définition et régime), 14, 16, 54, 55, 56, 58, 60, 108, 110, 112, 114, 115, 116, 131, 174, 175, 178, 179, 182, 188, 193, 194, 196, 198,

Carte communale, 280

Conseil constitutionnel, 7, 14, 37, 38, 39, 41, 42, 46, 47, 48, 49, 50, 94, 145, 146, 173, 177, 180, 181, 189, 191, 202, 207, 231, 269, 296, 309, 317, 319, 320, 327, 328, 337, 375

Conseil de l'Europe, 12, 74, 75, 76, 79, 80, 82, 84, 182, 183, 194, 309

Constructibilité, 26, 104, 122, 125, 127, 128, 129, 156, 214, 231, 251, 252, 282,

Construction, 7, 11, 12, 21, 33, 35, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 60, 69, 74, 88, 102, 107, 113, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 134, 135, 141, 143, 163, 171, 183, 187, 208, 209, 211, 219, 225, 226, 230, 239, 241, 246, 247, 248, 254, 255, 256, 258, 260, 261, 265, 266, 267, 271, 274, 278, 280, 281, 282, 287, 293, 295, 297, 298, 299, 304, 313, 330, 348, 351

Continuité (principe), 130, 161, 282, 284

Contractualisation, 20, 161, 282

Contrôle concret, 217, 221, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 232, 235, 285, 372

Contrôle de conventionnalité, 225, 226

Contrôle de proportionnalité, 96, 182, 217, 218, 224, 225, 228, 229, 232, 233, 235, 236, 237, 295, 310, 318, 319, 321, 325, 332, 372

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, 7, 24, 26, 27, 42, 82, 139, 163, 166, 167, 168, 169, 171, 178, 182, 183, 185, 188, 190, 194, 201, 205, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 229, 232, 235, 237, 272, 284, 290, 303, 334, 335, 336, 372, 375

Cour des comptes, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 158, 176, 178, 179, 314

Cour E.D.H., 24, 26, 42, 82, 139, 166, 167, 168, 169, 171, 178, 182, 183, 185, 188, 194, 201, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 219, 221, 222, 223, 224, 226, 229, 232, 236, 237, 272, 290

D

Déclaration d'utilité publique, 230

Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, 295

Déclaration préalable, 13, 23, 52, 87, 104, 106, 107, 108, 109, 116, 124, 161, 249, 280

Défenseur des droits, 50, 192

Discrimination, 11, 39, 40, 42, 50, 73, 76, 77, 78, 79, 141, 142, 155, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 179, 180, 181, 185, 186, 187, 188, 190, 191, 199, 209, 212, 219, 238, 244, 245, 308, 317, 319, 320, 322, 323, 325, 326, 367

Discrimination indirecte, 156, 162, 168, 169, 179, 180, 185, 190, 191, 323, 325

Discrimination positive, 42, 169, 170, 308, 320, 322

Diversité dans l'habitat, 131, 146, 163, 164, 209, 210, 238, 244, 257, 273, 274, 275, 283, 290, 298, 338, 369, 374

Doit de propriété, 96, 157, 193, 230, 231, 233, 258, 259, 260, 295, 296, 297, 309, 319, 328

Domaine public, 14, 17, 22, 27, 57, 84, 91, 92, 94, 95, 109, 157, 174, 175, 203, 204, 321, 322

Domicile, 17, 25, 43, 44, 45, 48, 49, 82, 118, 124, 163, 171, 174, 175, 179, 186, 205, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 222, 223, 228, 236

Domiciliation, 103, 163, 330

Droit à la différence, 42, 162, 164, 170, 171, 196, 217, 218, 219, 220, 232, 235, 245, 311, 318, 323, 325, 327, 371

Droit au logement, 17, 68, 69, 81, 202, 207, 208, 210, 211, 212, 213, 225, 289, 290, 295, 320, 371

Droit au logement opposable, 211, 289

Droit au respect de la vie privée et familiale du domicile et de la correspondance, 202, 213, 224, 225, 371

Droit de préemption, 105

Droit de propriété, 96, 157, 193, 230, 231, 233, 258, 259, 260, 295, 296, 297

Droit de vote, 50, 199

Droit souple, 267, 272, 273, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 290, 314, 324, 374

E

Egalité abstraite, 37, 165, 167, 168, 169, 286, 370
Egalité concrète, 169, 286
Emplacement provisoire, 87
Environnement, 8, 19, 25, 61, 68, 91, 103, 110, 112, 118, 133, 152, 223, 247, 248, 251, 252, 253, 254, 264, 267, 287, 292, 303, 313, 344, 346, 349, 373
Etalement urbain, 247, 248, 251, 252, 253, 254, 256, 373
é
Evacuation des résidences mobiles, 12, 17, 20, 24, 27, 40, 49, 92, 94, 95, 97, 151, 152, 173, 175, 177, 183, 188, 191, 192, 193, 211, 216, 218, 227, 250, 289, 314, 325, 331, 367
Expropriation, 230

F

Fiscalité, 19, 247, 248, 250, 373
Forains, 40, 45, 46, 47, 94, 207, 296, 333, 339, 350, 355

H

Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (H.A.L.D.E.), 7
habitat de loisir, 13, 55, 56, 57, 58, 114, 115, 116, 133, 198, 241, 242, 243, 249
Habitat de loisir, 13, 55, 56, 57, 58, 114, 115, 116, 117, 133, 198, 241, 242, 243, 249, 366, 372
Habitat léger, 134, 245, 290, 292, 298, 323, 326, 330
Habitations légères de loisir, 13, 57, 59, 114, 118, 133

I

Itinérance, 13, 14, 15, 16, 44, 46, 74, 83, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 185, 188, 199, 202, 203, 246, 366, 370
Itinérance professionnelle, 46, 366

L

Liberté d'aller et venir, 112, 158, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 212, 316, 371
Liberté de stationner, 202, 203, 211, 294, 371
Lieux d'accueil, 18, 19, 20, 63, 67, 71, 82, 83, 84, 85, 86, 89, 93, 96, 97, 99, 104, 106, 118, 119, 121, 142, 147, 148, 150, 151, 153, 154, 177, 207, 244, 245, 246, 289, 290, 367, 369, 373
Logement décent, 81, 127, 151, 211, 212, 289, 328

M

Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (M.O.U.S.), 288, 289, 291, 374
Minorité, 42, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 84, 166, 170, 179, 182, 183, 185, 193, 194, 195, 196, 198, 220, 222, 318, 367

Mise en demeure, 92, 93, 94, 148, 175, 177, 186, 215, 217
Mode de vie, 13, 16, 20, 21, 22, 24, 26, 28, 29, 36, 40, 41, 42, 45, 47, 61, 73, 77, 78, 80, 82, 85, 134, 135, 137, 139, 143, 144, 145, 147, 157, 159, 160, 162, 170, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 180, 181, 183, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 196, 198, 200, 201, 202, 204, 205, 206, 207, 213, 214, 215, 216, 218, 220, 222, 236, 237, 238, 241, 243, 248, 255, 290, 292, 302, 322, 324, 365, 370, 371
Moyens de mobilité, 14, 15, 40, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 60, 88, 93, 114, 127, 133, 173, 174, 175, 176, 178, 186, 188, 189, 190, 191, 249, 255, 366, 370
Mutabilité (principe), 257, 265, 274, 275, 276, 278, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 290, 291, 293, 309, 327, 374

N

Neutralité (principe), 156, 184, 185, 190, 253, 284
Non-discrimination (principe), 142, 164, 165, 166, 167, 168, 171, 172, 187, 188, 190, 199, 212, 238, 370

O

Obligation d'accueil, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 27, 50, 63, 64, 69, 89, 90, 93, 95, 96, 119, 122, 142, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 157, 159, 161, 199, 204, 205, 207, 208, 210, 250, 296, 297, 369
Occupation illicite, 96, 183, 288
Ordre public, 17, 25, 39, 48, 49, 55, 66, 90, 92, 94, 131, 132, 157, 158, 163, 177, 181, 205, 206, 207, 227, 232, 247, 250, 251, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 272, 274, 278, 294, 296, 310, 317, 321, 326, 328, 329, 331, 373
Organisation des Nations Unies, 8, 72, 74

P

Permis de construire, 22, 52, 53, 54, 55, 58, 123, 131, 132, 225, 230, 260, 261, 263, 277, 280, 283, 321
Plan d'occupation des sols (P.O.S.), 24, 25, 224, 291
Plan de prévention des risques, 8, 112
Plan départemental pour l'accueil le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (P.D.A.L.H.P.D.), 69, 70, 101, 102, 210
Plan local d'urbanisme (P.L.U.), 126, 271, 280, 290, 332
Police administrative, 17, 89, 91, 94, 158, 161, 205, 226, 257, 258, 261, 268, 269, 270, 273, 274, 282, 295, 310, 311, 329, 373
Police administrative générale, 17
Police administrative spéciale, 161, 257, 270
Primo habitant, 187, 193, 194, 195, 196, 198, 371

Principe d'égalité, 36, 37, 42, 94, 156, 164, 165, 166, 168, 170, 171, 172, 181, 193, 195, 218, 220, 231, 245, 290, 309, 320, 327, 328, 365

Principe de non-discrimination, 142, 164, 165, 166, 167, 168, 171, 172, 187, 188, 190, 199, 212, 238, 370

Programme local de l'habitat (P.L.H.), 69, 70, 101, 315

Projet d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.), 104, 105, 121, 232, 271, 276, 287

Proportionnalité, 25, 96, 169, 182, 216, 217, 218, 222, 223, 224, 225, 226, 228, 229, 230, 232, 233, 235, 236, 237, 243, 281, 295, 310, 318, 319, 321, 325, 331, 332, 372

R

Référé d'évacuation des résidences mobiles, 94

Résidence démontable, 53, 57, 60, 61,

Résidence mobile, 9, 11, 13, 27, 33, 35, 40, 41, 42, 43, 51, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 74, 85, 86, 88, 92, 93, 109, 112, 115, 116, 130, 144, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 185, 191, 192, 193, 196, 197, 198, 206, 217, 220, 239, 243, 244, 315, 320, 365, 370

Résidence mobile des gens du voyage, 9, 35, 42, 51, 54, 58, 61, 112, 115, 116, 130, 173, 174, 176, 177, 178, 192, 365, 370

Révision (d'un document d'urbanisme), 67, 104, 105, 230, 287, 288, 289, 290, 315

Rom, 15, 73, 74, 76, 80, 82, 174, 188, 192

S

Sans domicile fixe, 44, 45, 50, 192

Schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage (S.D.A.H.G.V.), 20, 28, 64, 67, 69, 86, 118, 148, 157, 315

Scolarisation, 65, 67, 81, 82, 88, 155, 216

Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (S.T.E.C.A.L.), 8, 87, 105, 128, 134, 157, 198, 252, 253, 255, 277, 297, 298

Sédentarisation, 65, 70, 85, 86, 88, 117, 176, 206, 289, 314

Stationnement, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 22, 26, 27, 31, 33, 35, 43, 46, 48, 51, 56, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 114, 116, 117, 125, 131, 144, 148, 151, 152, 153, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 164, 175, 179, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 215, 224, 237, 243, 244, 246, 249, 250, 251, 271, 280, 282, 293, 294, 296

Stationnement illicite, 90, 95, 367

T

Taxe annuelle d'habitation sur les résidences mobiles terrestres, 248

Taxe d'aménagement, 248

Terrain aménagé, 107, 114, 115, 116, 117, 119, 224, 368
Terrain familial, 118, 119
Terrain privé, 84, 94, 131, 369
Titres de circulation, 17, 48, 50, 196
Trouble à l'ordre public, 17, 92, 158, 163, 177, 250, 251, 258

U

Union européenne, 8, 46, 49, 75, 78, 168, 182, 183, 253
Unité (principe), 15, 183, 184, 195, 294
Universalisme, 75, 77, 170, 171, 307

V

Vagabond, 46, 47

Y

Yourte, 134, 292

Z

Zéro artificialisation nette (Z.A.N.), 253, 373
Zonage, 104, 126, 128, 130, 230, 231, 232, 237, 259, 271, 278, 286, 329

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE 9

INTRODUCTION 11

§1. Définition des termes et délimitation du sujet 12

A. Les gens du voyage définis dans la loi n°2000-641 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage 12

B. Un mode d'habitat intéressant le droit de l'urbanisme 20

§2. Intérêt et problématique 24

A. Intérêt : l'enjeu de la prise en compte des besoins liés à l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme 24

B. Problématique : l'appréhension limitée de l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme 28

§3. Méthode et plan 29

PREMIERE PARTIE - LE DROIT DE L'URBANISME ET LES GENS DU VOYAGE : UNE APPRÉHENSION LIMITÉE PAR L'APPLICATION D'UN DROIT SPÉCIFIQUE 31

TITRE I - LES JUSTIFICATIONS A L'APPLICATION D'UN DROIT SPÉCIFIQUE 33

Chapitre I. La spécificité de la notion de résidence mobile des gens du voyage 35

Section I. Une notion liée à une catégorie d'individus 36

§1. Une notion liée à la différence de situation d'une catégorie d'individus 36

A. Une différence de situation traduite dans des critères objectifs d'identification 36

1. L'adaptation du principe d'égalité par la désignation d'une différence de situation d'une catégorie d'administrés 37

2. Les critères de qualification des gens du voyage attestant d'une différence de situation objective 39

B. Une différence de situation liée à une appréciation subjective du mode de vie d'une catégorie d'individus 41

§2. L'héritage de régimes spécifiques à une catégorie d'individus 43

A. Des régimes initialement tournés vers le contrôle d'administrés itinérants . 43
1. Les critères liés à l'absence de domicile fixe 44
2. L'itinérance professionnelle désignée par les « activités ambulantes » 46
B. Un habitat initialement appréhendé dans le sillage d'un régime applicable à une catégorie d'administrés 47
Section II. Un habitat distinct des notions urbanistiques 51
§1. Un habitat distinct de la notion de construction 51
A. Les caractéristiques de la notion de construction 51
B. Une qualification exclue en raison du caractère mobile des résidences des gens du voyage 53
§2. Un habitat progressivement distingué des notions pensées pour l'habitat mobile 55
A. Un habitat initialement appréhendé par la réglementation applicable aux caravanes 56
B. La dissociation actuelle entre les résidences mobiles des gens du voyage et les modes d'habitat alternatifs au modèle de construction 57
1. La distinction des résidences mobiles des gens du voyage de l'habitat de loisir 57
2. La distinction des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs 60
Chapitre II. La spécificité du régime applicable aux résidences mobiles des gens du voyage 63
Section I. Un habitat pensé à l'appui d'instruments spécifiques 63
§1. Des besoins pris en compte par des instruments spécifiques 64
A. Le S.D.A.H.G.V., outil privilégié pour planifier l'habitat des gens du voyage 64
1. Les caractéristiques du S.D.A.H.G.V 64
2. La non-assimilation à un document d'urbanisme 67
B. Un régime principalement lié aux politiques de logement 68

§2. Des lieux d'accueil et d'habitat spécifiques 71

A. La spécificité des lieux d'accueil liés à la particularité des besoins d'une catégorie d'individus 71

1. La création de lieux d'accueils spécifiques encouragée par le statut de minorité en droit externe 71

a. Les gens du voyage, une minorité en droit international et européen ... 72

b. Un statut impliquant l'adoption de mesures spécifiques pour lutter contre la discrimination 77

2. L'association des lieux d'accueil à une population spécifique en droit interne 83

B. La typologie des lieux pour l'accueil et l'habitat des gens du voyage 85

Section II. Des dispositions sécuritaires dépassant le cadre de la réglementation urbanistique 90

§1. Les outils spécifiques pour la lutte contre les stationnements et installations illicites 90

A. L'interdiction spécifique du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage 90

B. La procédure d'évacuation spécifique aux résidences mobiles des gens du voyage 92

§2. L'appréhension de l'accueil et de l'habitat des gens du voyage intrinsèquement liée à la création d'outils de police 95

TITRE II - UNE APPRÉHENSION A LA MARGE DU DROIT DE L'URBANISME 99

Chapitre I. La mobilisation du droit de l'urbanisme pour penser l'habitat des gens du voyage 101

Section I. La prise en compte des besoins liés à l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme 101

§1. Une prise en compte à l'appui de documents sectoriels 101

§2. La traduction des besoins liés à l'habitat des gens du voyage dans les documents d'urbanisme 103

Section II. Le régime applicable aux résidences mobiles des gens du voyage pour le contrôle de l'occupation et de l'utilisation des sols 106

§1. Les régimes d'autorisation expressément applicables à l'installation de résidences mobiles de gens du voyage 107

A. Le régime d'autorisation applicable sur un terrain aménagé 107

B. Le régime d'autorisation applicable en dehors de terrains aménagés 108

§2. Les règles d'urbanisme applicables à l'installation de résidences mobiles de gens du voyage 109

A. Les règles nationales d'interdiction 109

B. Les règles locales d'interdiction 111

Chapitre II. Un défaut d'appropriation de l'habitat des gens du voyage dans les règles d'urbanisme 113

Section I. Les incertitudes notionnelles résultant d'un défaut d'appropriation de l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme 113

§1. Les incertitudes résultant des utilisations confuses de la notion de caravane .. 114

§2. La complexité des régimes applicables aux terrains accueillant des résidences mobiles des gens du voyage 116

Section II. Les incertitudes liées aux modalités de la prise en compte des besoins liés à l'habitat des gens du voyage dans la réglementation d'urbanisme 120

§1. L'articulation incertaine entre le S.D.A.H.G.V. et la réglementation d'urbanisme 120

§2. L'inadaptation du droit de l'urbanisme pour penser l'habitat des gens du voyage 122

A. La fonction privilégiée de la notion de construction pour penser l'habitat en droit de l'urbanisme 122

1. L'habitation : un type de destination des constructions 123

2. La corrélation entre habitation et constructibilité 128

B. Des règles inadaptées pour permettre des formes d'habitat alternatives au modèle de construction 130

1. Les possibilités limitées pour l'installation de caravanes pour une durée supérieure à 3 mois sur un terrain privé 131

2. Les règles d'urbanisme freinant la diversité dans l'habitat 131

PARTIE II. UNE APPRÉHENSION LIMITÉE INVITANT AU PERFECTIONNEMENT DU DROIT DE L'URBANISME 137

TITRE I. LA NECESSITE DE PENSER LES BESOINS LIES A L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE EN DROIT DE L'URBANISME 139

Chapitre I. Les potentialités de l'objectif de satisfaction des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat 141

Section I. Les potentialités de la référence à la satisfaction des besoins de l'ensemble des modes d'habitat 142

§1. Un fondement pour la prise en compte des besoins liés à l'habitat des gens du voyage en droit de l'urbanisme 143

A. Un fondement intrinsèquement lié à la prise en compte de l'habitat des gens du voyage 143

B. Une portée actuellement limitée pour la satisfaction des besoins liés à l'habitat des gens du voyage en raison de l'existence d'un régime spécifique en marge du code de l'urbanisme 145

§2. Un fondement potentiel pour questionner la capacité des dispositifs spécifiques à satisfaire les besoins liés à l'habitat des gens du voyage 147

A. Une mise en œuvre incomplète de l'obligation d'accueil 147

1. Une insuffisance quantitative 148

2. Une insuffisance qualitative 151

a. L'inapplication des règles de dignité et de décence sur les aires d'accueil 151

b. La localisation inadéquate des lieux d'accueil 153

B. Une prise en compte dictée par la volonté de contraindre l'habitat des gens du voyage 157

Section II. Les potentialités de la référence au principe de non-discrimination 164

§1. Les sens du principe de non-discrimination 165

A. Le principe de non-discrimination, prolongement de l'égalité abstraite 165

B. Le principe de non-discrimination, dépassement de l'égalité abstraite 168

§2. Le principe de non-discrimination : une remise en cause potentielle du recours à la catégorie des gens du voyage pour penser l'habitat en résidence mobile en droit de l'urbanisme 172

A. Les critères incertains de la catégorie des gens du voyage 172

1. L'interprétation hésitante du caractère mobile de la résidence 173

a. L'interprétation de la résidence mobile en lien avec l'itinérance des gens du voyage 173

b. La remise en cause de l'itinérance comme critère d'interprétation de la résidence mobile des gens du voyage 176

2. L'interprétation hasardeuse du caractère traditionnel de l'habitat des gens du voyage 180

a. Les pistes limitées pour l'interprétation de l'élément traditionnel en droit interne 180

b. Les incohérences résultant d'une éventuelle neutralisation de l'élément traditionnel 183

B. Une égale appréhension de l'ensemble des modes d'habitat problématique au regard du champ d'application de la loi BESSON II 187

1. Le caractère aléatoire de l'attention portée au mode de vie des Roms 188

a. Une exclusion aléatoire des Roms de la catégorie des gens du voyage en fonction de la présence de moyens de mobilité 188

b. La question implicite de la reconnaissance du mode d'habitat des Roms 191

2. L'exclusion des primo habitants en caravane de la reconnaissance du mode de vie en habitat mobile 193

a. Une exclusion justifiée en droit européen 194

b. Une exclusion discutable en droit interne 196

Chapitre II. La mise à l'épreuve du droit de l'urbanisme par les droits et libertés fondamentaux 201

Section I. Les fondements mobilisés pour la prise en compte des besoins liés à l'habitat des gens du voyage dans les règles d'urbanisme 202

§1. La liberté d'aller et venir, premier fondement pour la prise en compte du mode de vie des gens du voyage dans les règles d'occupation des sols 202

A. La liberté d'aller et venir liée à la liberté de stationner 202

B. Un cadre minimal pour la prise en compte de l'habitat des gens du voyage 205

§2. Le droit au logement, second levier pour la reconnaissance de l'habitat des gens du voyage 208

A. Le lien entre l'habitat des gens du voyage et le droit au logement 208

B. Une définition restrictive du droit au logement inapte à garantir la diversité des modes d'habitat 210

§3. Le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile, levier déterminant de la protection de l'habitat des gens du voyage 213

A. La protection au nom du respect du domicile 213

B. La protection au nom du droit au respect de la vie privée et familiale 216

1. L'évolution du fondement de la protection du mode de vie des gens du voyage 216

2. Un fondement pour un droit à la différence dans l'habitat 218

Section II. Les implications concrètes de la protection de l'habitat des gens du voyage par les droits et libertés fondamentaux pour le droit de l'urbanisme 221

§1. L'inapplication potentielle de la règle d'urbanisme 221

A. L'inapplication de la réglementation d'urbanisme dans le cadre du contrôle concret de conventionalité 221

1. L'inapplication des règles d'urbanisme pour la protection des droits et libertés fondamentaux initiée par la Cour E.D.H. 222

2. La réception du contrôle concret par les juridictions internes 224

B. L'affaiblissement des règles d'urbanisme 227

§2. Une opportunité pour le dialogue entre droit de l'urbanisme et droits et libertés fondamentaux 229

A. L'hypothèse du développement du contrôle de proportionnalité des règles d'urbanisme et de leur application 229

B. Les implications du développement du contrôle de proportionnalité des règles d'urbanisme 233

1. La proportionnalité des règles, un défi pour le droit de l'urbanisme 233

2. La proportionnalité des règles, une légitimation des règles d'urbanisme 237

TITRE II. LES PERSPECTIVES DE LA RECONNAISSANCE DE L'HABITAT MOBILE EN DROIT DE L'URBANISME 239

Chapitre I. Les possibilités d'évolution des règles applicables à l'habitat mobile en droit de l'urbanisme 241

Section I. Les pistes d'amélioration de la reconnaissance de l'habitat mobile au sein du droit de l'urbanisme 241

§1. La clarification nécessaire de la distinction entre habitat mobile permanent et habitat de loisir 242

A. Une clarification des notions en jeu 242

B. Une clarification de la dissociation des règles applicables à l'habitat mobile permanent de celles applicables à l'habitat mobile de loisir 243

§2. Le questionnement du degré de spécificité du droit applicable à l'habitat mobile 244

1. L'abandon de l'association entre habitat mobile et gens du voyage 244

2. Le maintien d'outils spécifiques pour créer des lieux d'accueil et d'habitat parallèlement aux possibilités offertes par les règles d'occupation et d'utilisation des sols 245

Section II. Les enjeux de la reconnaissance de l'habitat mobile en droit de l'urbanisme 247

§1. Les enjeux connexes au droit de l'urbanisme 247

A. Une appréhension utile à la fiscalité d'urbanisme 247

B. Une appréhension utile pour le maintien de l'ordre public général 250

§2. Les questions posées par l'enjeu environnemental de la reconnaissance de l'habitat mobile 251

A. La lutte contre l'étalement urbain : un frein à la reconnaissance des possibilités d'habitat mobile en dehors des zones urbanisées 252

B. L'objectif zéro artificialisation nette : un levier potentiel pour reconsidérer les implications de l'habitat mobile sur la protection de l'environnement 253

Chapitre II. Une actualisation du droit de l'urbanisme lié à la reconnaissance de pratiques individuelles 257

Section I. Une mise en cohérence nécessaire des finalités et des outils du droit de l'urbanisme 257

§1. L'évolution de l'objet et des finalités du droit de l'urbanisme 258

A. Le droit de l'urbanisme initialement conçu comme une police administrative des constructions 258

1. La naissance du droit de l'urbanisme lié à la protection de l'ordre public 258

2. L'utilisation historique d'outils de police administrative pour contrôler l'acte de construire 261

B. La multiplication des préoccupations et des enjeux du droit de l'urbanisme 263

1. L'évolution des finalités du droit de l'urbanisme 263

2. L'évolution de la nature des finalités du droit de l'urbanisme 268

§2. Un décalage entre les outils et les finalités du droit de l'urbanisme 273

A. L'inadéquation potentielle des règles impératives pour penser la diversité dans l'habitat 273

B. Les possibilités de mise en perspective des règles impératives 276

1. La valorisation des objectifs généraux pour étendre les possibilités de diversité des modes d'habitat associée au principe de contenance 276

2. La réglementation d'urbanisme et les procédés de droit souple 279
Section II. Le rôle indirect des administrés dans l'évolution des règles d'urbanisme 284
§1. La prise en compte de situations individuelles permise par la mutabilité des règles d'urbanisme 284
A. Le droit de l'urbanisme et le principe de mutabilité 284
B. Le principe de mutabilité au service de la diversité des modes d'habitat .. 287
1. L'évolution des règles d'urbanisme dans le cadre d'une M.O.U.S. 288
2. La reconnaissance des résidences démontables comme illustration de la mutation du droit de l'urbanisme 292
§2. L'interrogation de la marge de manœuvre laissée aux administrés dans la détermination de leur mode d'habitat 293
A. La place implicite de la liberté d'occupation et d'utilisation des sols en droit de l'urbanisme 293
B. Le questionnement de l'unilatéralisme dans la confection des règles d'urbanisme 297
CONCLUSION 303
BIBLIOGRAPHIE GENERALE 305
I. Dictionnaires, manuels, ouvrages généraux 305
II. Thèses et ouvrages spécialisés 308
III. Rapports et études 314
IV. Articles, chroniques et contributions 317
TABLES DE JURISPRUDENCE 335
I. Cour E.D.H. 335
II. Conseil constitutionnel 338
III. Conseil d'État et Tribunal des Conflits 341
IV. Cours administratives d'appel et tribunaux administratifs 352
V. Cour de cassation et juridictions judiciaires 357
INDEX ALPHABETIQUE 361

TABLE DES MATIERES 367

DOCTORAT BRETAGNE LOIRE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

Université Bretagne Sud

Titre : Gens du voyage et droit de l'urbanisme

Mots clés : Gens du voyage, Droit de l'urbanisme, Planification urbaine, Droits et libertés fondamentaux

Résumé : L'habitat des gens du voyage est défini et régi par la loi du 5 juin 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dite Besson II. Elle organise les modalités concrètes de mise en œuvre de l'obligation d'accueil de cette catégorie d'administrés par les communes et intercommunalités en imposant la désignation de lieux spécifiques destinés aux résidences mobiles. Pour ce faire, le droit de l'urbanisme est en théorie mis au service de cette compétence en traduisant, notamment au sein des documents de planification, la prise en compte de ce mode d'habitat. Or, si l'on trouve des traces de cette inclusion dans les règles d'occupation et d'utilisation de sols, cette attention demeure à la marge car les références à l'habitat des gens du voyage sont limitées voire inexistantes, par exemple, dans certains documents de planification. Cette prise en compte réduite pose la question de la capacité du droit de l'urbanisme à appréhender ce mode d'habitat. En outre, la protection qui lui est accordée au plan européen en particulier confère une dimension supplémentaire à cette problématique. En 2013, l'affaire *Winterstein et autres contre France* portée devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme a par exemple démontré les limites de l'articulation de la loi Besson II et du droit de l'occupation et de l'utilisation des sols pour garantir le respect de ce mode d'habitat sur le fondement du droit au respect de la vie privée conventionnellement garanti. Il apparaît alors utile d'examiner la pertinence du recours à un droit spécifique pour appréhender le mode de vie des gens du voyage, mais également les obstacles à une meilleure incorporation de ce dernier dans les dispositions d'urbanisme. Il en va en effet de la capacité du droit de l'urbanisme à satisfaire les besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, objectif général de la réglementation en la matière selon l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Title : Travellers and urban planning law

Keywords : Travellers, Urban planning law, Human rights

Abstract : Traveller housing is governed by the Besson Act issued in 2000 (Law n°2000-614 of the 5th of July relating to the Halting and Housing of Travellers). Local authorities, mostly municipalities, are required to designate land for caravans. In order to actualise this, urban planning legislation must take this specific housing into account, especially when elaborating land-use plans.

Even though it is possible to find signs of temporary housing inclusion in some texts, one cannot help but notice the lack of consideration in many documents. Traveller housing is not usually taken into account under urban planning law, and references are scarce and sometimes absent. This failure questions the ability of the legislation to respect travellers' rights, which are in particular guaranteed by the European Convention on Human Rights. That is highlighted in *Winterstein and others vs. France*, ruled by the European Court of Human Rights in 2013.

Furthermore, according to article L. 101-2 of the town planning code, any land-use act should satisfy the current and future needs of all types of housing. It is thus necessary to examine the capacity of special legal provisions and urban planning law, in general, to respond to the needs of people who lead a nomadic way of life.