

AJDA 2009 p.2123**Gens du voyage : responsabilité sans faute de l'Etat engagée à l'égard d'une commune en raison de l'inaction des forces de police**

Charles-Edouard Minet, Rapporteur public au tribunal administratif de Lille, Chargé d'enseignement à l'Institut d'études politiques de Lille

Les divers troubles causés par la circulation et le stationnement des gens du voyage donnent lieu à une jurisprudence assez abondante, à laquelle le jugement ci-dessus reproduit du tribunal administratif de Lille apporte une contribution originale. S'il est en effet relativement fréquent, en cette matière, que la responsabilité d'une personne publique soit engagée à l'égard d'un particulier, c'est ici une commune qui tient le rôle de la victime et obtient la condamnation de l'Etat à réparer le préjudice qu'elle a subi, sur le terrain de la rupture de l'égalité devant les charges publiques.

Le dimanche 11 juin 2006, en début d'après-midi, un groupe d'environ 200 caravanes de gens du voyage s'est présenté aux abords d'un parc public de la commune de Wattrelos (Nord), avec la ferme intention d'y pénétrer et d'y séjourner le temps d'une « convention évangélique ». Les cinq personnes s'étant rendues sur place pour s'opposer à la réalisation de ce projet - à savoir un élu de la commune, deux policiers municipaux et deux agents de la police nationale - ne faisaient pas le poids face à ce groupe important et déterminé. Informé par la commune, le préfet du Nord a refusé d'envoyer des renforts policiers sur place, craignant qu'une telle opposition ne suscite des troubles plus graves encore. Les gens du voyage rencontrèrent finalement pour seuls obstacles une clôture et un portail qu'ils eurent tôt fait de franchir, et s'installèrent dans le parc pendant cinq jours, avant d'être redirigés vers l'aire d'accueil de la commune voisine de Bondues, qui à l'inverse de celle de Wattrelos présentait une capacité suffisante. Il en est résulté, pour la commune de Wattrelos, un préjudice d'environ 23 000 €, correspondant à la remise en état des gazons du parc ainsi que de certains équipements dégradés et au coût de l'enlèvement des déchets que les gens du voyage avaient abandonnés derrière eux. Saisi par la commune, le tribunal administratif de Lille juge que le refus du préfet d'accorder le concours de la force publique était justifié par des considérations d'ordre public, mais qu'il a fait peser sur la commune une charge anormale au regard du principe d'égalité devant les charges publiques, engageant ainsi la responsabilité sans faute de l'Etat.

C'est la qualité de la victime qui fait l'originalité du jugement commenté. Il offre l'occasion de revenir sur les obligations respectives des communes et de l'Etat en matière d'accueil des gens du voyage, de réglementation de leur stationnement et de protection de l'ordre public, qui en l'occurrence avaient été respectées par chacune des parties. On observera que le cas des gens du voyage ne se prête pas, en principe, à l'application du régime législatif de responsabilité sans faute de l'Etat du fait des dommages causés par les attroupements et rassemblements. C'est finalement sur le fondement de la jurisprudence *Couitéas* que la commune obtient la réparation du préjudice qu'elle a subi.

Les obligations respectives de la commune et de l'Etat

Si l'on met de côté les nomades eux-mêmes, dont la responsabilité civile n'est pas aisée à rechercher, personne ne semblait avoir commis de faute en l'espèce. Ni la commune de Wattrelos, qui avait rempli ses obligations en matière d'accueil des gens du voyage et d'usage de ses pouvoirs de police administrative ; ni l'Etat, qui avait pris la bonne décision en refusant d'envoyer sur place des personnels de police en nombre suffisant.

Une éventuelle carence de la part de la commune de Wattrelos aurait pu lui être opposée par l'Etat afin d'atténuer sa responsabilité. Mais elle s'était acquittée des diverses obligations qui pèsent sur les communes en matière d'accueil des gens du voyage et de réglementation de leur stationnement.

D'une part, en effet, le jugement commenté fait apparaître qu'une aire d'accueil des gens du voyage était aménagée sur le territoire de la commune de Wattrelos. On peut en déduire que celle-ci avait rempli les obligations qui sont imposées par la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage aux communes figurant au schéma départemental d'accueil des gens du voyage, en particulier celles qui comptent plus de 5 000 habitants. Rappelons qu'elles doivent, selon les cas, soit mettre à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil aménagées et entretenues, soit transférer cette compétence à un établissement public de

coopération intercommunale, soit enfin contribuer financièrement à la réalisation et à l'entretien d'une aire d'accueil dans le cadre d'une convention conclue avec une autre commune (art. 2 de la loi ; pour une synthèse, v. G. Terrien, *L'accueil des gens du voyage*, JCP Adm. 2007. 2127). En l'espèce, comme le relève le tribunal, il n'était pas contesté que la commune de Wattrelos remplissait les obligations qui lui incombent en matière d'accueil des gens du voyage.

D'autre part, le maire de Wattrelos avait, dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative, pris un arrêté du 5 avril 1990 interdisant le stationnement des gens du voyage sur le territoire de la commune en dehors de l'aire d'accueil prévue à cet effet. La possibilité d'une telle interdiction est expressément prévue par l'article 9-I de la loi du 5 juillet 2000 pour les communes qui remplissent les obligations prévues par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Elle existe plus généralement en jurisprudence en vertu de solutions antérieures à ce régime législatif mais qui continuent de s'appliquer pour les communes qui ne figurent pas au schéma départemental. Le maire ne peut interdire de manière générale et absolue la circulation et le stationnement des gens du voyage sur le territoire de sa commune, mais il peut désigner un « terrain de passage » en dehors duquel il leur est interdit de s'implanter (CE 2 déc. 1983, *Ville de Lille*, Lebon 470). Une éventuelle carence de l'autorité de police municipale peut constituer une faute de nature à engager la responsabilité de la commune s'il en résulte des dommages pour les administrés (CE 20 déc. 2000, *Compagnie d'assurances Zurich International*, n° 211284 , Lebon 632 ; AJDA 2001. 898, note E. Aubin ; CE 27 juill. 2005, *Ville de Noisy-le-Grand*, n° 257394 , Lebon T. 758, 994 et 1088 ; CAA Marseille 21 déc. 2007, *Commune de Béziers*, n° 06MA02278). Lorsque des désordres sont constatés, le maire ne peut se retrancher derrière ce simple arrêté d'interdiction ; il doit encore en assurer l'exécution en prenant toute « mesure de nature à faire cesser les troubles » (*Ville de Noisy-le-Grand*, préc.) ou « à caractère réellement contraignant » (*Commune de Béziers*, préc.) : surveillance, rappels à l'ordre, constats d'infractions, etc. En l'espèce, aucune carence de ce type n'était reprochée à la commune de Wattrelos.

L'Etat, quant à lui, peut également être conduit à intervenir pour rétablir l'ordre public troublé par la présence de gens du voyage sur le territoire d'une commune, bien que le problème relève essentiellement de la police municipale. D'une part, le préfet doit, le cas échéant, faire usage de son pouvoir de substitution en cas de carence de l'autorité de police municipale (art. L. 2215-1 1° du code général des collectivités territoriales), après avoir mis en demeure le maire de prendre ses responsabilités. D'autre part, l'Etat doit accorder au maire le concours de la force publique afin d'assurer l'exécution des arrêtés de police municipale, mission qui relève de la police nationale dans les communes qui, comme Wattrelos, sont placées sous le régime de la police d'Etat (art. L. 2214-3 du code général des collectivités territoriales, ci-après CGCT) et de la gendarmerie dans les autres. On peut d'ailleurs s'interroger, au-delà de ces fondements législatifs, sur l'existence d'une responsabilité autonome des forces de police qui, par définition, ont pour mission d'assurer la protection de l'ordre public, même en dehors de toute réquisition (v. ainsi l'article 2 du décret n° 96-828 du 19 septembre 1996 : « Dans les communes placées sous le régime de police d'Etat, la police nationale assure seule la responsabilité de l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques. Dans les autres communes, la gendarmerie nationale assure seule la responsabilité de l'exécution de ces mêmes missions »).

Dans un cas comme dans l'autre, une éventuelle carence de l'Etat ne peut engager sa responsabilité qu'en cas de faute lourde. D'une part, le Conseil d'Etat a récemment jugé, dans une affaire où il était justement question de dommages causés par des gens du voyage, que l'absence de mise en oeuvre par le préfet des pouvoirs de substitution qu'il tient de l'article L. 2215-1 du CGCT ne peut engager la responsabilité de l'Etat que si elle revêt le caractère d'une faute lourde (CE 25 juill. 2007, *Société France Télécom et Société Axa Corporate Solutions Assurance*, n° 283000 , Lebon T. 707, 1064 et 1072 , confirmant un arrêt CAA Versailles 19 mai 2005 *Ministre de l'intérieur c/ France Télécom*, Lebon 614). D'autre part, si l'exigence d'une faute lourde est en net recul en matière de police administrative (v. C.-E. Minet, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, n° 295 et s. ; G. Eveillard, *Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ?*, RFDA 2006. 733 , elle reste d'actualité pour un certain nombre d'activités de police qui s'exercent dans des conditions particulièrement difficiles, et notamment en matière d'emploi de la force publique. Ainsi, par exemple, seule une faute lourde peut engager la responsabilité de l'Etat lorsqu'il fait usage de la force, ou au contraire néglige de le faire, pour mettre fin à une occupation irrégulière du domaine public (CE sect. 27 mai 1977, *SA Victor Delforge*, n° 98122 , Lebon 253 ; CE 15 juin 1987, *Société navale des chargeurs Delmas-Vieljeux*, n° 39250 , Lebon 217 ). De même, l'illégalité du refus du préfet d'accorder le concours de la force publique pour l'exécution d'une décision de justice n'engage la responsabilité de l'Etat qu'en cas de faute lourde (CE ass. 22 janv. 1943, *Braut*, Lebon 19 ; CE 18 mai 2009, *Société BDA*, n° 302090, à paraître au Lebon ). S'agissant plus particulièrement des troubles causés par les gens du voyage, plusieurs cours administratives d'appel ont fait application d'un régime de faute lourde pour l'engagement de la responsabilité de l'Etat à raison de l'insuffisance des mesures de surveillance et d'intervention des forces de police (CAA Nantes 27 avr. 2000, *Ministre de l'Intérieur c/ Société civile immobilière La Gravelle*, n° 97NT00286  ; CAA Douai 12 mai 2005, *Société GAN Eurocourtage IARD*, n° 04DA00498 ).

En l'espèce, l'exercice par le préfet de son pouvoir de substitution n'était pas en cause. En revanche, la commune de Wattrelos soutenait qu'en refusant de mettre à sa disposition des agents de police nationale en nombre suffisant, le préfet du Nord avait commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Par analogie avec les solutions précitées, et tout particulièrement la jurisprudence relative aux refus de concours de la force publique pour l'exécution d'un jugement, le tribunal administratif de Lille a logiquement subordonné l'engagement de la responsabilité de l'Etat à l'existence d'une faute lourde. Or, dans les circonstances de l'espèce, il ne résultait pas de l'instruction qu'une telle faute ait été commise. Les caravanes présentes aux abords du parc étaient nombreuses, et leurs occupants particulièrement déterminés à y pénétrer ; l'intervention des policiers aurait pu dégénérer en affrontement et ainsi provoquer des troubles graves, le remède étant alors pire que le mal. Le tribunal en déduit, selon un raisonnement assez classique, que la commune de Wattrelos n'est pas fondée à rechercher l'engagement de la responsabilité de l'Etat sur le terrain de la faute.

L'exclusion de la qualification d'attroupement au sens de l'article L. 2216-3 du CGCT

Bien que le jugement commenté n'en fasse pas mention, on peut relever que le régime législatif de responsabilité sans faute de l'Etat du fait des dommages causés par les attroupements et rassemblements ne pouvait recevoir application en l'espèce. Ce régime repose actuellement sur l'article L. 2216-3 du CGCT, aux termes duquel : « L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens ». Une commune peut parfaitement se prévaloir de ces dispositions (CE 18 nov. 1998, *Commune de Roscoff*, n° 173183¹, Lebon T. 1160²). Mais la jurisprudence exige, parmi d'autres conditions, que les agissements des participants à l'attroupement aient été relativement spontanés et inorganisés : la notion même d'attroupement renvoie typiquement à la manifestation pacifique qui dégénère et se termine par des dégradations. Ce régime n'a pas vocation à s'appliquer lorsque les dommages ont été causés par un groupe d'individus constitué dans le but de commettre une infraction (v., par ex., CE 25 mars 1992, *Compagnie d'assurances Mercator*, n° 102632³, Lebon T. 846, 1285, 1289 et 1294⁴; CE 3 mars 2003, *GIE La réunion aérienne*, n° 232537⁵, Lebon 76). Le Conseil d'Etat l'a écarté récemment à propos d'une longue occupation d'usine par des grévistes en relevant qu'elle « impliquait l'organisation de permanences et la mise en oeuvre concertée de moyens destinés à empêcher l'accès à l'établissement » (CE 18 mai 2009, *Société BDA*, préc., et *Société Sofiran*, deux arrêts, à paraître respectivement au Lebon et aux tables). D'une manière générale, la préméditation des agissements à l'origine des dommages semble exclure la qualification d'attroupement au sens de l'article L. 2216-3 (CE 26 mars 2004, *Société BV Exportslachterij Apeldoorn Esa*, n° 248623⁶, Lebon 142⁷; AJDA 2004. 2349, note C. Deffigier⁸).

Ce régime de responsabilité peut dès lors difficilement trouver à s'appliquer pour les dommages causés par les gens du voyage. La violation d'une propriété et les actes de violence commis à cette occasion auront *a priori* un caractère prémédité qui n'est pas compatible avec la notion d'attroupement. Le stationnement des gens du voyage, même irrégulier, n'est pas, par lui-même, constitutif d'un crime ou d'un délit. Enfin, les dégradations et nuisances qui sont parfois constatées dans le voisinage d'un campement sont l'oeuvre de personnes isolées et ne revêtent pas le caractère d'un « fait collectif », pour reprendre l'expression du professeur Chapus (*Droit administratif général*, t. 1, n° 1502). C'est pourquoi le régime de responsabilité sans faute de l'Etat de l'article L. 2216-3 semble être systématiquement écarté par les juridictions administratives en matière de dommages causés par les gens du voyage (TA Versailles 14 mai 1996, *Royal Insurance Compagny et société Progemo c/ Commune de Maurepas*, n° 925917 ; CAA Douai 12 mai 2005, *Société GAN Eurocourtage IARD*, préc. ; CAA Marseille 21 déc. 2007, *Commune de Béziers*, préc.). Il en va autrement, bien entendu, si les dommages sont survenus à l'issue d'une manifestation de gens du voyage qui a dégénéré (TA Grenoble 27 févr. 2003, *Epoux Prieur-Bardin*, n° 9902992).

L'application au cas d'espèce de la jurisprudence *Couitéas*

C'est finalement sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques que la commune de Wattrelos a pu obtenir la réparation du préjudice qu'elle avait subi. Le tribunal administratif de Lille a fait application d'une solution classique issue de la célèbre décision *Couitéas* du 30 novembre 1923 (*GAJA*, 16^e éd., n° 41; Lebon 789⁹) : un administré peut obtenir l'engagement de la responsabilité sans faute de l'auteur d'une décision de police lorsque celle-ci, bien que légale, lui a causé un préjudice anormal et spécial. Inaugurée en matière de refus de concours de la force publique pour l'exécution d'une décision de justice, cette jurisprudence a ensuite été étendue à d'autres types de décisions, aussi bien réglementaires (CE sect. 22 févr. 1963, *Commune de Gavarnie*, Lebon 113 ; AJDA 1963. 208, chron. Gentot et Fourré ; RD publ. 1963. 1019, note M. Waline) qu'individuelles (v., par ex., CE sect. 15 févr. 1961, *Werquin*, Lebon 118 ; RD publ. 1961. 321, concl. G. Braibant ; AJDA 1961. 197, chron. Galabert et Gentot) et permet également d'indemniser un préjudice résultant d'une simple abstention des autorités de police

(v., par ex., CE sect. 27 mai 1977, *SA Victor Delforge*, préc.).

Ici encore, l'application de cette solution au cas d'espèce se justifiait par analogie avec la jurisprudence relative aux refus de concours de la force publique pour l'exécution d'un jugement. Tout comme le préfet est « tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires » (art. 16 de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution), c'est par une formulation impérative que l'article L. 2214-3 du CGCT prévoit que « les forces de police étatisées sont chargées [...] d'exécuter les arrêtés de police du maire » ; mais dans un cas comme dans l'autre, l'Etat n'en a pas moins « le droit de refuser le concours de la force armée, tant qu'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité », comme l'énonce la décision *Couitéas*. Que le concours de la force publique ait été demandé en vue de l'exécution d'une décision de justice ou d'un arrêté de police administrative, le refus (légal par hypothèse) de l'accorder peut être à l'origine d'un préjudice anormal et spécial que l'Etat doit prendre à sa charge. On peut observer qu'un autre tribunal administratif avait déjà eu l'occasion de faire application de la jurisprudence *Couitéas* dans une hypothèse où le requérant, s'appuyant sur les dispositions de l'article L. 2214-3 du CGCT, reprochait au préfet d'avoir accordé tardivement le concours de la force publique pour l'exécution d'un arrêté municipal prescrivant l'évacuation d'un hôtel faisant l'objet d'une fermeture administrative (TA Marseille 19 févr. 2008, *Société hôtelière Saint-Joseph*, n° 0604394).

Dans ce dernier jugement, la juridiction avait toutefois estimé que le requérant n'avait pas supporté une charge anormale susceptible de recevoir indemnisation. A l'inverse, le jugement commenté du tribunal administratif de Lille considère que le préjudice subi par la commune de Wattrelos présente un caractère anormal et spécial. La spécialité du préjudice ne posait pas difficulté, la commune étant - si l'on exclut quelques promeneurs contrariés - la seule victime de l'occupation et de la dégradation de son parc public. Quant au caractère anormal du préjudice, il s'apprécie au regard de sa gravité mais aussi du comportement de la victime elle-même, qui peut devoir supporter un risque auquel elle s'est sciemment exposée (CE 10 juill. 1996, *Meunier*, n° 143487[☞], Lebon 289[☞]; CE 10 avr. 2002, *SARL Somatour*, n° 223100[☞], Lebon T. 918[☞]; CE 25 juill. 2007, *Leberger*, n° 278190[☞], Lebon 392[☞]; AJDA 2007. 1559[☞]; BJCL 2007. 745, concl. D. Chauvaux) ou plus simplement un aléa « normal » de son activité (CE 17 janv. 1986, *Ville de Paris c/ Duvinage*, n° 56280[☞], Lebon 10[☞]; RFDA 1986. 824, concl. B. Stirn ; AJDA 1986. 88, chron. Hubac et Azibert : mouvement de grève des éclusiers d'un port déclenché dans des conditions régulières ; CE 22 févr. 2002, *M. Michel*, Lebon 52[☞] : mesure de police sanitaire interdisant aux chasseurs de commercialiser le gibier qu'ils ont abattu). En l'espèce, le tribunal admet le caractère anormal du préjudice subi par la commune de Wattrelos, non sans rappeler à ce stade du raisonnement qu'elle remplit les obligations qui lui incombent en matière d'accueil des gens du voyage. On peut sans doute en déduire que dans le cas inverse où, par exemple, la commune n'aurait pas aménagé ou financé une aire d'accueil des gens du voyage, le préjudice résultant de l'occupation d'une parcelle de son domaine public ne saurait être regardé comme une charge anormale, dans la mesure où elle y aurait elle-même contribué. Voilà qui pourrait inciter les communes retardataires à s'acquitter des obligations qui leur sont imposées par la loi du 5 juillet 2000.

Mots clés :

POLICE * Police spéciale * Police du stationnement des gens du voyage

RESPONSABILITE * Responsabilité sans faute * Rupture d'égalité devant les charges publiques

AJDA 2009 p.2123**Gens du voyage : responsabilité sans faute de l'Etat engagée à l'égard d'une commune en raison de l'inaction des forces de police****Jugement rendu par Tribunal administratif de Lille****11-06-2009**

n° 0703701

Sommaire :

Le maire d'une commune disposant d'une aire d'accueil aménagée avait demandé en vain le concours de la police nationale afin d'empêcher un groupe de gens du voyage de s'implanter dans un parc public. Le refus du préfet est jugé légal dans les circonstances de l'espèce mais engage la responsabilité sans faute de l'Etat à l'égard de la commune, sur le fondement de la rupture de l'égalité devant les charges publiques.

Texte intégral :

Vu la requête, enregistrée le 7 juin 2007, présentée pour la commune de Wattrelos, par M^e Vamour ; la commune de Wattrelos demande au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 23 068 € augmentée des intérêts de droit avec anatocisme en réparation du préjudice qu'elle a subi du fait de l'occupation du parc de Beaulieu par les gens du voyage du 11 juin au 16 juin 2006 ;

2°) d'annuler la décision implicite de rejet de sa réclamation préalable ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que la responsabilité de l'Etat est engagée en application de l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales dès lors, en premier lieu, qu'il n'est pas discutable que les dommages constatés résultent directement de l'intrusion et de l'installation illégales des gens du voyage sur le parc de Beaulieu, en deuxième lieu, que ce délit a été commis à force ouverte et par violence aux biens et aux personnes, le véhicule ayant été déplacé, les portails et clôtures fracturés et l'écu présent ceinturé par deux individus, en troisième lieu, que ces agissements procèdent du regroupement collectif des gens du voyage et, enfin, que les membres du groupe, invoquant leur appartenance à la communauté des « gens du voyage », partagent le même but de rassemblement ; que la responsabilité sans faute de l'Etat est également engagée pour rupture de l'égalité devant les charges publiques dès lors, en premier lieu, que les services de police de l'Etat et la gendarmerie ont refusé d'intervenir sur les lieux et que leur refus d'utiliser la force publique pour réprimer l'attroupement et empêcher l'installation illicite des gens du voyage constitue une carence du préfet dans l'usage de ses pouvoirs de police et, en second lieu, que les dommages qu'elle a subis présentent un caractère anormal et spécial, l'installation illicite des gens du voyage ayant sévèrement détérioré le parc de Beaulieu et ces dommages ne concernant que la propriété communale du parc et des immeubles mitoyens ; que les services de l'Etat ont enfin commis plusieurs fautes, résultant de la méconnaissance d'appliquer une réglementation préétablie, de l'inadaptation des moyens mis en oeuvre pour empêcher la commission du délit et l'occupation illicite des lieux, du refus de faire évacuer les occupants sans titre du domaine communal et de la défaillance dans la surveillance et le contrôle du transit des véhicules, manquements qui engagent la responsabilité de l'Etat pour faute simple ; que le refus des services de police d'Etat d'intervenir au soutien de la protection de la tranquillité publique est également constitutif d'une faute lourde ;

Vu la réclamation préalable ;

Vu la mise en demeure adressée le 21 août 2008 au préfet du Nord, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 24 septembre 2008, présenté par le préfet du Nord ; il conclut au rejet de la requête ;

Il soutient que les conditions d'application de l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales ne sont pas réunies en l'espèce dès lors que l'occupation du terrain dont s'agit présentait un caractère prémédité ce qui exclut la qualification d'attroupement ou de rassemblement ; que la responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques ne peut être engagée que si le préjudice est non seulement direct et certain mais également spécial et anormal ce qui n'est pas le cas en l'espèce, « le requérant » ne démontrant pas en quoi l'occupation pendant cinq jours de la plaine Beaulieu est constitutive d'un préjudice anormal et donc suffisamment grave ; que l'argument tiré de la méconnaissance de l'obligation d'appliquer un règlement préétabli est infondé car les services de police ignoraient évidemment l'existence de ce groupe de caravanes et sa future installation ; que, ne pouvant prévoir les faits, ils ne disposaient que des moyens ordinaires déployés un dimanche, lesquels ne permettaient pas de s'opposer à l'installation simultanée de 250 caravanes ; qu'il n'y a jamais eu refus de faire évacuer les occupants mais impossibilité de procéder à leur évacuation compte tenu de la disproportion entre leur nombre et les effectifs disponibles ; que s'opposer par la force à l'entrée des nomades dans le parc eût conduit à d'importants troubles à l'ordre public dont l'issue aurait été incertaine ; que l'évacuation demandait par la suite la mise en place d'un service très important et la recherche d'un nouveau lieu de stationnement afin d'éviter une nouvelle installation sauvage, ce à quoi se sont précisément attachés ses services en faisant ouvrir le camp de Bondues et en demandant aux nomades de le rejoindre dès que ce camp a été en état de les recevoir ; que le délai de cinq jours a été relativement bref et que l'Etat a ainsi fait preuve de célérité tout en évitant de nouveaux troubles à l'ordre public ; que « la décision de s'opposer par la force à l'entrée des nomades après examen de la situation répondait à la nécessité de garantir l'ordre public et d'éviter ainsi des risques sérieux de troubles qu'aurait pu entraîner la décision de s'opposer par la force à l'entrée des nomades », de sorte qu'il n'y a pas eu de faute lourde ;

Vu le mémoire, enregistré le 6 février 2009, présenté pour la commune de Wattrelos ; elle conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

Elle soutient en outre que le critère de la préméditation ne constitue pas un obstacle systématique à la responsabilité de l'Etat ; que, dans tous les cas, les conditions dans lesquelles l'intrusion des gens du voyage dans le parc de Beaulieu s'est opérée démontrent l'absence de préméditation ; que ce n'est qu'après s'être regroupés devant le parc et après avoir constaté qu'un barrage empêchait l'accès que les gens du voyage ont décidé d'entrer par violence ; que l'occupation du Parc de Beaulieu par les gens du voyage a porté atteinte aux conditions « normales » d'usage du Parc qui est un espace vert, ouvert au public et qui n'a pas vocation à accueillir comme cela fut le cas les 228 véhicules et 191 caravanes ainsi que l'afflux brutal de 1 000 personnes ; que les 30 tonnes de déchets abandonnés sur le Parc, la remise en état des terres et gazon ainsi que des équipements après le départ des gens du voyage attestent de l'anormalité du préjudice subi ; que les services de police avaient été dûment informés des risques d'installation d'un groupe de gens du voyage sur le territoire de la commune et en particulier sur le parc de Beaulieu et que le nombre d'agents envoyés sur place était très largement insuffisant pour empêcher l'accès au parc, de sorte que la faute simple est incontestablement établie ; que le défaut d'anticipation et l'inadaptation de ces moyens, qui sont à l'origine de la situation et des préjudices qu'elle a subis, sont constitutifs d'une faute lourde ; que la faute lourde peut également être caractérisée par le fait que les services de l'Etat ont laissé perdurer l'occupation du parc de Beaulieu pendant plusieurs jours, accentuant ainsi le préjudice et les dommages subis par elle ; que la jurisprudence fait par ailleurs obligation aux autorités de police de faire cesser systématiquement les occupations illégales de propriétés si l'occupation s'effectue et se poursuit dans des conditions telles qu'elle constitue une atteinte à l'ordre public ;

Vu l'ordonnance en date du 12 février 2009 fixant la clôture d'instruction au 13 mars 2009, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 28 mai 2009 :

- le rapport de M. Le Broussois ;

- les observations de M^e Deleye pour la commune de Wattrelos et de M. Perot pour le préfet du Nord ;
- les conclusions de M. Lavail, rapporteur public ;
- les nouvelles observations de M^e Deleye pour la commune de Wattrelos et de M. Perot pour le préfet du Nord ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que, le 11 juin 2006, plus de 200 caravanes de nomades se sont installées dans le parc de Beaulieu, sur le territoire de la commune de Wattrelos, après qu'un élu de la commune ainsi que deux agents de police municipale et deux agents de la police nationale eurent tenté en vain de s'y opposer ; que la commune de Wattrelos demande au tribunal de condamner l'Etat à l'indemniser des préjudices qu'elle a subis du fait de l'intrusion et de l'installation des gens du voyage dans le parc dont il s'agit ;

Sur les conclusions indemnitaires :

En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2214-3 du code général des collectivités territoriales : « Dans les communes où le régime de la police d'Etat est institué, les forces de police étatisée sont chargées, notamment, d'exécuter les arrêtés de police du maire » ; qu'il résulte de l'instruction que, par arrêté en date du 5 avril 1990, le maire de la commune de Wattrelos a interdit le stationnement des nomades sur le territoire communal en dehors de l'aire d'accueil aménagée à cet effet située rue Leuridan Noclain ; qu'en application des dispositions précitées, il appartenait au préfet du Nord, qui avait été alerté des faits et saisi d'une demande en ce sens, de mettre à la disposition de la commune de Wattrelos les forces de police nécessaires pour exécuter cet arrêté et prévenir l'intrusion des gens du voyage dans le parc de Beaulieu ; que, cependant, dans les circonstances de l'espèce, en s'abstenant de prêter son concours à une telle opération, qui aurait pu entraîner des troubles importants à l'ordre public, le préfet du Nord n'a pas commis de faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat ; qu'en revanche, les dommages résultant de cette abstention revêtent un caractère grave et spécial et ne sauraient être regardés comme une charge incombant normalement à la commune de Wattrelos, commune dont il n'est pas contesté qu'elle remplit les obligations qui lui incombent en matière d'accueil des gens du voyage ;

En ce qui concerne les préjudices :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que les dommages consécutifs à l'intrusion et à l'installation des gens du voyage dans le parc de Beaulieu, qui correspondent au coût de remise en état des gazons du parc, au coût de réparation ou de remplacement de différents équipements détruits ou dégradés et au coût d'enlèvement des déchets abandonnés sur le site, s'élèvent à 23 068 € ; qu'il y a lieu, par suite, de condamner l'Etat à verser à la commune de Wattrelos une indemnité égale à ce montant ;

En ce qui concerne les intérêts et la capitalisation des intérêts :

Considérant, d'une part, que la commune de Wattrelos a droit aux intérêts de la somme de 23 068 € à compter du 26 février 2007, date de réception par l'administration de sa demande d'indemnisation préalable ;

Considérant, d'autre part, que la demande de capitalisation des intérêts, présentée le 7 juin 2007, prend effet à compter du 26 février 2008, date à laquelle les intérêts étaient dus pour une année entière ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. » ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 € au titre des frais exposés par la commune de Wattrelos et non compris dans les dépens ;

Décide :

Article 1^{er} : L'Etat est condamné à verser à la commune de Wattrelos une somme de 23 068 € avec intérêts au taux légal à compter du 26 février 2007. Les intérêts échus le 26 février 2008 seront capitalisés pour produire eux-mêmes intérêts à compter de cette date puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date.

Article 2 : La décision implicite de rejet de la réclamation préalable présentée par la commune de Wattrelos est rejetée.

Article 3 : L'Etat versera à la commune de Wattrelos une somme de 1 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Wattrelos et au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Demandeur : Wattrelos (Cne)

Composition de la juridiction : M. Vanhullebus, prés. - M. Le Broussois, rapp. - M. Lavail, rapp. publ. - Me Vamour, av.

Mots clés :

POLICE * Police spéciale * Police du stationnement des gens du voyage

RESPONSABILITE * Responsabilité sans faute * Rupture d'égalité devant les charges publiques

Copyright 2023 - Dalloz – Tous droits réservés