

N° 44

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 octobre 2017

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) 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,***

Par Mme Catherine di FOLCO,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 557 (2016-2017) et 45 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES POLITIQUES D'ACCUEIL ET D'HABITAT DES GENS DU VOYAGE.....	9
A. LE CONTENU ET LA MISE EN ŒUVRE DU SCHEMA DÉPARTEMENTAL D'ACCUEIL ET D'HABITAT DES GENS DU VOYAGE	9
B. LA GESTION DES GRANDS PASSAGES ET GRANDS RASSEMBLEMENTS.....	12
II. LES RÈGLES DE STATIONNEMENT DES RÉSIDENCES MOBILES ET LEUR APPLICATION.....	13
A. LA POLICE DU STATIONNEMENT DES RÉSIDENCES MOBILES	13
B. L'ÉVACUATION DES CAMPEMENTS ILLICITES.....	14
III. LA RÉPRESSION PÉNALE DES OCCUPATIONS ILLICITES ET DES DÉGRADATIONS DES AIRES D'ACCUEIL OU DES TERRAINS	17
A. UNE RÉPRESSION PÉNALE DE CES COMPORTEMENTS À TITRE SUBSIDIAIRE	17
B. LA NÉCESSITÉ D'UN RENFORCEMENT ÉQUILIBRÉ DE LA LUTTE CONTRE LES OCCUPATIONS ILLICITES ET LES DÉGRADATIONS ENGENDRÉES PAR CELLES-CI.....	19
IV. LA SCOLARISATION DES ENFANTS DU VOYAGE	21
EXAMEN DES ARTICLES	25
CHAPITRE I^{ER} - CLARIFIER LE RÔLE DE L'ÉTAT, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS	25
• <i>Article 1^{er}</i> (art. 1 ^{er} et 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, art. L. 3641-1, L. 5214-16, L. 5214-23-1, L. 5215-20, L. 5215-20-1, L. 5216-5, L. 5217-2 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales) Obligations et compétences des communes et des EPCI en matière d'accueil des gens du voyage	25
• <i>Article 2</i> (art. 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage) Suppression de la procédure de consignation de fonds à l'encontre des communes et EPCI défaillants	34
• <i>Article 3</i> (art. 9-2 [nouveau] de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage) Organisation des grands rassemblements et des grands passages de gens du voyage	39

CHAPITRE II - MODERNISER LES PROCÉDURES D'ÉVACUATION DES STATIONNEMENTS ILLICITES	45
• <i>Article 4</i> (art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage) Police spéciale du stationnement des résidences mobiles	46
• <i>Article 5</i> (art. 9 et 9-1, art. 9-1-1 et 9-1-2 [nouveaux] de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage) Évacuation des campements illicites	49
• CHAPITRE III - RENFORCER LES SANCTIONS PÉNALES	59
• <i>Article 6</i> (art. 322-4-1 du code pénal) Renforcement des sanctions pénales en cas d'occupation en réunion sans titre d'un terrain	59
• <i>Article 7 (nouveau)</i> (art. 322-3 du code pénal) Renforcement des sanctions pénales en cas de destruction, dégradation ou détérioration d'un bien d'autrui	64
• <i>Article 8 (nouveau)</i> (art. 322-4-2 [nouveau] du code pénal) Création d'un délit d'occupation habituelle d'un terrain sans titre	66
• <i>Article 9 (nouveau)</i> (art. 322-15 et 322-15-1 [abrogé] du code pénal) Peines complémentaires applicables au délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain	67
 EXAMEN EN COMMISSION	69
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	89
 TABLEAU COMPARATIF	91
 ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	117

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 25 octobre 2017, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **Mme Catherine Di Folco, rapporteur**, et établi son texte sur la proposition de loi n° 557 (2016-2017) tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage, présentée par M. Jean-Claude Carle et plusieurs de ses collègues, en examen conjoint avec la proposition de loi n° 680 (2016-2017) visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé, présentée par M. Loïc Hervé et plusieurs de ses collègues.

Après avoir rappelé que la législation en la matière se caractérise depuis bientôt trente ans par **la recherche d'un équilibre entre les droits et les devoirs de chacun**, le rapporteur a indiqué que l'objet principal de ces deux propositions de loi était d'apporter **des réponses concrètes aux problèmes posés par les installations illicites** en clarifiant le contenu et les modalités de mise en œuvre du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, en assurant une meilleure préparation des grands passages, en facilitant l'évacuation des résidences mobiles irrégulièrement stationnées et en renforçant la répression pénale de ces comportements.

La commission a adopté **24 amendements** visant à **inclure** dans la proposition n° 557 (2016-2017) **les principaux apports de la proposition de loi n° 680 (2016-2017)**, à **améliorer** ou **compléter** les dispositions proposées, et à **remédier à certaines difficultés juridiques**.

- Le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage

À l'initiative de son rapporteur, la commission a **clarifié la répartition des rôles entre communes et EPCI** dans la mise en œuvre du schéma départemental. Elle a adopté un amendement de Mme Françoise Gatel et un autre de M. Jean-François Longeot tendant à apporter de **nouvelles garanties aux élus locaux** sur le contenu du schéma (**article 1^{er}**).

Approuvant la suppression de la procédure de consignation de fonds à l'encontre des communes et EPCI défaillants, la commission, sans remettre en cause le **pouvoir de substitution de l'État**, a souhaité qu'il ne puisse s'exercer que **six mois** après mise en demeure du préfet (**article 2**).

- La gestion des grands passages et grands rassemblements

Si la commission a approuvé l'information préalable des autorités publiques lors des grands passages et grands rassemblements de gens du voyage, **il ne lui a pas paru souhaitable de transférer au préfet le pouvoir de police municipale lors de ces événements (article 3).**

- Le pouvoir de police du stationnement des résidences mobiles

La commission, sur proposition du rapporteur, a précisé les dispositions relatives au pouvoir de police spéciale du stationnement des résidences mobiles. Elle a prévu **d'étendre ce pouvoir aux maires des communes pourvues d'une aire d'accueil**, même si l'EPCI auquel elles appartiennent n'a pas rempli l'ensemble de ses obligations (**article 4**).

- L'évacuation des campements illicites

La commission a entendu accélérer la mise en œuvre la **procédure d'évacuation d'office** des résidences mobiles irrégulièrement stationnées et étendre les possibilités d'y recourir, tout en tenant compte de la jurisprudence constitutionnelle. Sur proposition de son rapporteur, elle a également facilité le recours aux **procédures d'expulsion devant le juge civil ou administratif (article 5)**.

- La répression pénale des occupations illicites

À l'initiative de son rapporteur et de M. Loïc Hervé, la commission a renforcé le dispositif répressif visant les occupations illicites en aggravant les peines encourues pour les délits qui répriment d'ores et déjà les occupations illicites et les dégradations et en créant un nouveau délit d'occupation habituelle sans titre d'un terrain (**articles 6 à 10**).

Enfin, la commission a modifié **l'intitulé** de la proposition de loi pour tenir compte de ces nombreux compléments, et retenu l'intitulé suivant : « *proposition de loi relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites* ».

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en première lecture de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) *tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage*, présentée par M. Jean-Claude Carle et plusieurs de nos collègues. La Conférence des Présidents a décidé que ce texte serait examiné conjointement avec la proposition de loi n° 680 (2016-2017) *visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé*, présentée par M. Loïc Hervé et plusieurs de nos collègues.

En matière d'accueil, d'habitat et de stationnement des gens du voyage, notre droit se caractérise depuis bientôt trente ans par la recherche d'un équilibre entre les droits et les devoirs de chacun.

Les gens du voyage, dont le mode de vie itinérant mérite respect et considération, se sont vu reconnaître de longue date par la République le droit d'être accueillis sur le territoire des communes où ils viennent à s'établir¹. Avec la loi du 31 mai 1990², puis celle du 5 juillet 2000³, ce droit s'est matérialisé par l'obligation faite aux communes ou à leurs groupements de mettre à leur disposition des aires d'accueil et des terrains aménagés à cet effet, dans le cadre d'un schéma départemental.

En contrepartie, les autorités publiques - maire, président d'établissement public de coopération intercommunale, préfet - ont reçu de nouveaux pouvoirs pour réglementer le stationnement des « résidences mobiles » et faire évacuer les campements illicites. La procédure civile spéciale prévue par la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 dans sa rédaction initiale n'ayant pas donné satisfaction, une procédure administrative d'évacuation forcée des résidences mobiles stationnées irrégulièrement a été

¹ Le Conseil d'État a confirmé ce droit dans sa décision Ville de Lille du 2 décembre 1983, n° 13205 (voir le commentaire de l'article 1^{er}).

² Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, article 28.

³ Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

instituée en 2007¹. Par ailleurs, les outils de répression pénale ont été complétés avec l'institution en 2003 d'un nouveau délit d'installation illicite en réunion sur le terrain d'autrui, en vue d'y établir une habitation même temporaire².

Cet équilibre demeure précaire. Force est de constater, d'un côté, que les aires et terrains d'accueil destinés aux gens du voyage continuent à manquer, en raison notamment du désengagement financier de l'État. D'un autre côté, les stationnements illicites perdurent et auraient même tendance, selon les renseignements recueillis par votre rapporteur, à se multiplier. Si une grande partie des gens du voyage acceptent le « *contrat* » qui vient d'être décrit et se plient à la réglementation, certains groupes en font fi et persistent à s'installer sans autorisation sur des terrains publics ou privés, quand bien même des emplacements sont disponibles dans les aires d'accueil avoisinantes. Des incidents graves ont été rapportés cet été dans l'Est de la France. L'exaspération qui en résulte chez les riverains, les agriculteurs dont les terres sont saccagées, les industriels et commerçants dont les établissements sont occupés ou rendus inaccessibles, ne fait qu'entretenir les amalgames dont souffre la communauté des gens du voyage, qui est ainsi la première victime des occupations « *sauvages* ».

Quant aux élus locaux, ils manquent de moyens pour faire cesser ces troubles, nourrissant ainsi chez nos concitoyens le sentiment de l'impuissance publique.

Les deux propositions de loi soumises à l'examen du Sénat s'attachent l'une et l'autre à apporter des réponses concrètes à ces difficultés. Votre commission leur a réservé un accueil favorable, tout en s'efforçant de les compléter, de les rendre compatibles quand c'était nécessaire, et de lever certaines difficultés juridiques³.

¹ Articles 9 et 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, modifiés par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (sur cette procédure, voir le commentaire de l'article 5).

² Article 322-4-1 du code pénal, créé par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

³ Le texte inscrit à l'ordre du jour du Sénat étant, formellement, la proposition de loi n° 557 (2016-2017), la commission des lois l'a amendé pour élaborer son propre texte, en y intégrant, autant que possible, des dispositions de la proposition de loi n° 680 (2016-2017).

Les « gens du voyage » en France

L'appellation « gens du voyage », d'origine administrative, a été reprise par le législateur pour désigner les personnes dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles, à l'exclusion donc des personnes vivant contre leur gré dans un habitat mobile ou léger. La langue courante identifie comme « *Tsiganes* » des populations diverses ayant les mêmes origines indo-européennes et la même culture du voyage. L'Union européenne, le Conseil de l'Europe et la plupart des États voisins préfèrent le terme de « *Roms* » pour désigner ces populations, officiellement identifiées sur une base ethnique et culturelle, et dont le nombre total est estimé à 10 millions de personnes en Europe. En France, le même terme de « *Roms* » est employé par les pouvoirs publics mais réservé à certains groupes de migrants venus d'Europe centrale et orientale. Ces populations, sédentarisées dans leur pays d'origine, relèvent de la législation de l'entrée et du séjour des étrangers. Les « gens du voyage », pour leur part, sont dans leur très grande majorité de nationalité française.

Sous ces appellations génériques, on identifie trois groupes principaux : les Roms dits orientaux, venus d'Inde du Nord au XIII^e siècle et surtout présents en Europe centrale et orientale ; les Sintés ou Manouches, principalement installés en Grande-Bretagne ; les Gitans ou Kalés, dont la présence dans le monde ibérique et le sud de la France est attestée dès le Moyen-Âge.

On estime à environ 250 000 à 300 000 le nombre de « gens du voyage » en France.

Parmi eux, on distingue trois catégories de personnes : les **itinérants**, qui se déplacent en permanence sur l'ensemble du territoire national en n'effectuant que de courtes haltes ; les **semi-sédentaires**, qui ont des attaches fortes sur un territoire et dont les déplacements se limitent la plupart du temps aux frontières d'un département ou d'une région ; les **sédentaires**, installés de manière permanente, généralement sur un terrain dont ils sont propriétaires ou locataires. Le processus de (semi-)sédentarisation observé au cours des dernières décennies a modifié les besoins des gens du voyage et conduit à une réorientation des politiques publiques en leur faveur.

Le **statut administratif dérogatoire** des gens du voyage, qui les obligeait notamment à être porteurs d'un livret de circulation et à se rattacher administrativement à une commune, a été **aboli** par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté*.

I. LES POLITIQUES D'ACCUEIL ET D'HABITAT DES GENS DU VOYAGE

A. LE CONTENU ET LA MISE EN ŒUVRE DU SCHEMA DÉPARTEMENTAL D'ACCUEIL ET D'HABITAT DES GENS DU VOYAGE

1. Le droit en vigueur

Afin d'organiser au mieux l'accueil des gens du voyage et d'offrir un habitat adapté à ceux d'entre eux qui sont en voie de sédentarisation, la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* prévoit l'adoption dans chaque département d'un schéma qui détermine les secteurs géographiques et les communes où doivent être réalisés des aires

permanentes d'accueil, des terrains familiaux locatifs et des aires de grand passage. Ce schéma est élaboré et approuvé conjointement par le préfet de département et le président du conseil départemental, après consultation des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés. Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma, ce qui n'implique pas qu'elles doivent toutes disposer d'aires ou de terrains adaptés sur leur territoire, car elles peuvent aussi contribuer financièrement à leur réalisation sur le territoire d'autres communes.

Les aires et terrains destinés aux gens du voyage

Il existe en France plusieurs types d'aires ou de terrains destinés aux gens du voyage.

1° **Les aires permanentes d'accueil** sont destinées au séjour temporaire (trois à cinq mois en général) et équipées pour recevoir jusqu'à une quarantaine de caravanes. Elles sont aménagées, entretenues et gérées (en régie ou par délégation) par les communes ou leurs groupements.

2° **Les terrains familiaux** sont des terrains, bâtis ou non bâtis, aménagés en vue de l'installation de résidences mobiles, dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme. Il peut s'agir de terrains **privés**, acquis ou loués par des gens du voyage, ou de terrains **locatifs** aménagés, entretenus et gérés par des collectivités publiques. Ce type de terrain est adapté aux familles en voie de sédentarisation.

3° **Les aires de grand passage** accueillent des gens du voyage qui se déplacent collectivement à l'occasion des grands rassemblements traditionnels ou occasionnels. Aménagées plus sommairement que les aires permanentes d'accueil, elles s'étendent généralement sur plusieurs hectares et peuvent recevoir jusqu'à 200 caravanes.

4° **Les aires de petit passage**, non prévues par la loi, peuvent recevoir cinq à dix caravanes pour de courtes haltes de moins de quinze jours.

5° **Les terrains de passage de courte durée** 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.

6° **Les terrains d'accueil pour les grands rassemblements** sont, eux aussi, mis à disposition temporairement et souvent dotés d'équipements provisoires. Ils peuvent accueillir entre 50 et 200 caravanes.

Les communes figurant au schéma départemental et les EPCI compétents en la matière ont l'obligation de participer à la mise en œuvre du schéma, dans un délai de deux ans suivant sa publication. Les obligations des communes et de leurs groupements peuvent consister, soit à aménager, entretenir et gérer elles-mêmes les aires et terrains prévus par le schéma, soit à contribuer financièrement à leur aménagement, leur entretien ou leur gestion sur le territoire d'une autre commune ou d'un autre EPCI.

Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental.

Dans le cas où une commune ou un EPCI n'a pas respecté les obligations mises à sa charge par le schéma dans le délai légal, le représentant de l'État dans le département peut se substituer à l'ensemble de ses organes pour faire procéder d'office à l'exécution des mesures nécessaires, aux frais de la commune ou de l'EPCI. Constatant que, plusieurs années après l'adoption de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, les objectifs fixés par les schémas départementaux n'avaient pas été remplis, et malgré les progrès très substantiels réalisés au cours des dernières années¹, le législateur a récemment estimé opportun d'assortir cette procédure de substitution préfectorale d'une procédure plus contraignante : le préfet peut désormais ordonner à une commune ou un EPCI défaillant de consigner entre les mains d'un comptable public les sommes nécessaires à la mise en œuvre du schéma départemental, ces sommes pouvant ensuite, soit lui être restituées au fur et à mesure de l'avancée des travaux, soit être employées par l'État dans le cadre de la procédure de substitution².

2. Les dispositions proposées : clarifier les obligations et les compétences des communes et EPCI et préserver les libertés locales

L'article 1^{er} de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) a pour principal objet de clarifier la répartition, passablement enchevêtrée, des obligations et des compétences entre les communes et leurs groupements dans la mise en œuvre du schéma. En effet, depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, dite loi « NOTRe », tous les EPCI à fiscalité propre sont devenus compétents en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires et terrains destinés aux gens du voyage³. Pourtant, les obligations résultant du schéma départemental continuent d'incomber formellement aux communes : la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 est demeurée sur ce point inchangée. Par ailleurs, la réalisation des aires et terrains prévus par le schéma peut nécessiter la mise en œuvre de compétences communales, notamment en matière d'urbanisme.

¹ À la fin 2016, selon un rapport de suivi du ministère du logement, le nombre des places disponibles en aires permanentes d'accueil aménagées s'élevait à 26 755 soit 70,2 % du total des prescriptions des schémas départementaux (document consultable à l'adresse suivante : http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/10/aires_schemas_dhup_-_bilan_2016.pdf). Le retard est plus important en ce qui concerne les aires de grand passage : selon la Cour des comptes, 170 aires avaient été réalisées au 1^{er} janvier 2014, soit 49 % du total prescrit (Rapport public annuel 2017, t. 2, p. 216, document consultable à l'adresse suivante : <http://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/04-accueil-accompagnement-gens-du-voyage-Tome-2.pdf>).

² Article 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, modifié par loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

³ Cette compétence des EPCI s'étend aux aires de grand passage : l'article 148 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a levé toute ambiguïté à ce sujet.

Au même article, il est proposé d'interdire l'inscription au schéma départemental des communautés de communes ne comprenant aucune commune de moins de 5 000 habitants.

L'article 2 tend à supprimer la procédure de consignation de fonds instituée par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté*, que les auteurs de la proposition de loi estiment inutilement coercitive.

3. La position de votre commission : une approbation de principe et de nouvelles garanties pour les communes et leurs groupements

Votre commission a approuvé l'effort de clarification entrepris par les auteurs de la proposition de loi. Outre des modifications rédactionnelles, elle s'est efforcée d'apporter de nouvelles garanties aux communes et EPCI, tant sur le contenu du schéma que sur ses modalités de mise en œuvre. Ainsi, le schéma ne pourrait prévoir la création de nouvelles aires ou de nouveaux terrains d'accueil sur le territoire d'une commune si les aires et terrains avoisinants sont sous-occupés. Il a également paru nécessaire de circonscrire plus nettement les obligations des communes, dès lors qu'elles ont transféré à une intercommunalité leur compétence en matière d'accueil et d'habitat des gens du voyage (**article 1^{er}**).

Enfin, votre commission a approuvé sans réserve la suppression de la nouvelle procédure de consignation de fonds à l'encontre des communes et EPCI qui n'ont pas rempli l'ensemble de leurs obligations en la matière (**article 2**). Cette procédure, attentatoire à la libre administration des collectivités territoriales, ne résout en rien les problèmes auxquels sont confrontés les élus pour construire des aires ou des terrains d'accueil. Elle ne fait que masquer le désengagement financier de l'État.

B. LA GESTION DES GRANDS PASSAGES ET GRANDS RASSEMBLEMENTS

1. Les difficultés liées à l'organisation des grands passages et grands rassemblements et au maintien de l'ordre public

On désigne par « *grands rassemblements* » des manifestations à caractère cultuel qui réunissent chaque année plusieurs milliers, voire plusieurs dizaines de milliers de gens du voyage. Le plus fameux, d'obédience catholique, a lieu en mai aux Saintes-Maries-de-la-Mer. Les « *grands passages* » sont des déplacements de groupes de cent à deux cents caravanes, qui convergent vers le lieu d'un grand rassemblement, ou qui circulent au gré des opportunités économiques, souvent selon un rythme saisonnier.

Si les grands rassemblements paraissent convenablement organisés, il n'en va pas toujours de même des grands passages qui, lorsqu'ils ne sont pas soigneusement préparés, provoquent inévitablement des troubles : conflits d'usage sur les aires d'accueil, occupations illicites, atteintes parfois graves à l'ordre public. Les petites communes, en particulier, ne sont nullement équipées pour faire face à un tel afflux de population.

2. Les remèdes proposés : une information préalable obligatoire et le transfert au préfet du pouvoir de police municipale

Afin de remédier à ces difficultés, l'article 3 de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) tend à ériger en obligation légale l'information préalable des autorités publiques avant tout stationnement d'un groupe de plus de cent cinquante résidences mobiles.

Le même article propose de transférer au représentant de l'État le pouvoir de police générale du maire à l'occasion de ces grands passages et grands rassemblements.

3. La position nuancée de votre commission

Votre commission a approuvé l'institution d'un mécanisme d'information préalable obligatoire en cas de grand rassemblement ou de grand passage, malgré son caractère faiblement contraignant (**article 3**).

En revanche, elle a craint que le transfert au préfet du pouvoir de police municipale lors de ces événements ne laisse les maires encore plus démunis et ne constitue un précédent fâcheux. Aussi a-t-elle supprimé cette disposition.

II. LES RÈGLES DE STATIONNEMENT DES RÉSIDENCES MOBILES ET LEUR APPLICATION

A. LA POLICE DU STATIONNEMENT DES RÉSIDENCES MOBILES

1. Un pouvoir de police spéciale strictement encadré

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 attribue au maire le pouvoir d'interdire le stationnement des résidences mobiles sur le territoire de la commune en dehors des aires et terrains aménagés à cet effet. Ce pouvoir de police spéciale est réservé aux maires des communes qui ont rempli les obligations mises à leur charge par le schéma départemental, ou qui, sans y être tenues, se sont dotées d'une aire d'accueil ou ont décidé de participer au financement d'une aire ou d'un terrain sur le territoire d'une autre commune.

Lorsqu'une commune est membre d'un EPCI compétent en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires et terrains prévus par le schéma départemental – ce qui est aujourd'hui le cas de la quasi-totalité des communes – ce pouvoir de police est transféré au président de l'EPCI, sauf opposition du maire. En tout état de cause, selon la doctrine administrative, un maire n'est titulaire de ce pouvoir de police que si l'EPCI auquel sa commune appartient a rempli l'ensemble des obligations qui lui incombent en vertu du schéma départemental.

2. L'extension proposée

Cet état du droit suscite l'incompréhension des élus. Le maire d'une commune dotée d'une aire d'accueil peut ainsi se trouver dans l'impossibilité d'interdire le stationnement des caravanes en dehors de l'aire, s'il manque ne serait-ce que quelques emplacements dédiés sur le territoire intercommunal. Cette situation est d'autant plus insupportable pour les communes qui s'étaient elles-mêmes intégralement acquittées de leurs obligations avant de transférer la compétence afférente à l'intercommunalité.

Aussi les auteurs de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) souhaitent-ils inscrire dans la loi que les maires des « *communes qui remplissent, à leur échelle, les obligations qui leur incombent* » ont la faculté d'interdire le stationnement des résidences mobiles sur le territoire de leur commune, en dehors des aires d'accueil. Tel est l'objet principal de l'**article 4**.

3. La position de votre commission : réparer une injustice

Votre commission a approuvé, moyennant une clarification rédactionnelle, cette disposition qui répare une injustice. Dans un souci d'intelligibilité de la loi et de sécurité juridique, elle a également souhaité préciser les conditions d'attribution de ce pouvoir de police spéciale au maire ou au président de l'EPCI, en tenant compte de la nouvelle répartition des compétences entre les communes et leurs groupements (**article 4**).

B. L'ÉVACUATION DES CAMPEMENTS ILLICITES

1. Les voies de droit pour faire évacuer les campements illicites : la procédure administrative d'évacuation d'office et les procédures juridictionnelles

Les progrès réalisés au cours des dernières années dans la construction d'aires et de terrains d'accueil destinés aux gens du voyage n'empêchent pas l'installation récurrente de campements « *sauvages* » sur de nombreux territoires.

Face aux difficultés rencontrées par les élus pour faire évacuer ces campements illicites, la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 *relative à la prévention de la délinquance* a créé une procédure administrative d'évacuation d'office et forcée, applicable dans les communes ayant rempli leurs obligations d'accueil ou dans celles qui ne sont pas soumises aux prescriptions du schéma départemental¹. À la demande du maire, du propriétaire du terrain ou du titulaire du droit d'usage, le préfet peut mettre en demeure les occupants de quitter les lieux et, à défaut d'exécution spontanée dans le délai imparti, procéder à leur évacuation forcée. La mise en demeure peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif tant que court le délai d'exécution, fixé librement par le préfet. Elle reste applicable si les résidences mobiles concernées se retrouvent à nouveau, dans un délai de sept jours, en stationnement illicite sur le territoire de la commune ou de l'EPCI.

Cette procédure d'évacuation d'office, qui ne peut être engagée que si le stationnement illicite est de nature à porter atteinte à l'ordre public, coexiste avec les procédures juridictionnelles de droit commun pour obtenir l'expulsion d'occupants sans titre, et avec une procédure civile spéciale destinée à protéger les terrains affectés à une activité économique.

2. Les mesures prévues par les deux propositions de loi pour renforcer les procédures existantes

Malgré l'existence de ces différentes voies de droit, les élus locaux et les propriétaires des terrains peinent à obtenir l'évacuation rapide des campements illicites. Cela tient notamment à l'insuffisance des moyens humains et matériels dont disposent les préfetures pour procéder à leur évacuation forcée, d'office ou en exécution d'une décision de justice.

Les auteurs des deux propositions de loi soumises à l'examen de votre commission estiment néanmoins que le cadre juridique de ces procédures mérite d'être renforcé.

S'agissant tout d'abord de la procédure administrative d'évacuation d'office, l'article 5 de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) prévoit deux nouveaux cas dans lesquels elle pourrait être engagée, sans qu'il faille démontrer un risque de trouble à l'ordre public : lorsque le préfet propose un nombre d'emplacements suffisant dans les aires et terrains d'accueil situés à moins de cinquante kilomètres, et en cas de stationnement sur un terrain affecté à une activité économique qui s'en trouve entravée. Afin d'accélérer la procédure, il est également proposé, d'une part, de limiter le délai de recours contre la mise en demeure du préfet à quarante-huit heures, d'autre part, de limiter à six heures de délai d'exécution de la mise en

¹ Pour plus de précisions sur cette procédure et le champ des communes concernées, voir le commentaire de l'article 5.

demeure en cas de nouveau stationnement illicite sur le territoire de la commune ou de l'EPCI au cours de la même année.

Compte tenu des délais observés entre la mise en demeure et l'évacuation effective, et afin d'éviter que des campements illicites ne se reconstituent à faible distance immédiatement après avoir été démantelés, l'article 7 de la proposition de loi n° 680 (2016-2017) tend à porter de sept à quinze jours la durée d'applicabilité de la mise en demeure sur le territoire de la même commune ou du même EPCI.

Enfin, l'article 5 de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) comprend diverses précisions rédactionnelles visant à assurer l'effectivité des procédures administratives et juridictionnelles, et notamment à mieux protéger les terrains agricoles.

3. La position de votre commission : garantir l'évacuation rapide des campements illicites en tenant compte des exigences constitutionnelles et conventionnelles

Partageant le souci exprimé par les auteurs des deux propositions de loi, votre commission s'est attachée à garantir l'évacuation rapide des campements illicites, par la voie administrative ou juridictionnelle, tout en remédiant à certaines difficultés juridiques.

En ce qui concerne la procédure administrative d'évacuation d'office, la limitation à quarante-huit heures du délai de recours contre la mise en demeure du préfet a paru raisonnable à votre commission. En revanche, elle n'a pas jugé possible de limiter à six heures le délai d'exécution de la mise en demeure, en cas de nouveau stationnement illicite au cours de la même année. Outre qu'une mise en demeure doit, par nature, être assortie d'un délai d'exécution suffisant, il convient de veiller à ce que le délai de recours ne soit pas réduit, de ce fait, au point de méconnaître le droit à un recours effectif. Estimant néanmoins que le mépris répété des lois et règlements justifiait une réaction ferme et rapide des autorités publiques, votre commission a limité dans ce cas à vingt-quatre heures le délai d'exécution de la mise en demeure d'évacuer (**article 5**).

Permettre l'évacuation d'office des campements en l'absence de trouble à l'ordre public pourrait en revanche se heurter, comme l'a observé votre rapporteur, à un obstacle constitutionnel. Le Conseil constitutionnel considère, en effet, que « *les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir (...) doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif*¹ ». Néanmoins, afin de répondre aux préoccupations légitimes des auteurs de la proposition de

¹ Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010. Pour de plus amples développements, voir le commentaire de l'article 5.

loi n° 557 (2016-2017) et de nombreux élus locaux, votre commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, une nouvelle rédaction qui met en balance la liberté d'aller et venir des gens du voyage avec d'autres principes d'égale valeur constitutionnelle : le droit de propriété, la liberté d'aller et venir des autres habitants, la liberté du commerce et de l'industrie, et la continuité du service public (**article 5**).

Votre commission a également voulu faciliter, en cas de stationnement illicite de résidences mobiles sur le territoire de communes ou d'EPCI qui respectent leurs obligations d'accueil des gens du voyage ou qui ne pas assujetties à de telles obligations, le recours aux procédures juridictionnelles de droit commun que sont le référé administratif, le référé civil et la requête civile. Cette dernière procédure, non contradictoire, est particulièrement adaptée dans l'hypothèse fréquente où il est impossible d'obtenir l'identité des occupants sans titre (**article 5**).

III. LA RÉPRESSION PÉNALE DES OCCUPATIONS ILLICITES ET DES DÉGRADATIONS DES AIRES D'ACCUEIL OU DES TERRAINS

Si les procédures administratives ou civiles demeurent les moyens les plus efficaces de mettre fin à une occupation illicite d'un terrain, que ce dernier appartienne à une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale ou à un particulier, il existe également plusieurs dispositions pénales permettant une répression autonome de ces faits.

A. UNE RÉPRESSION PÉNALE DE CES COMPORTEMENTS À TITRE SUBSIDIAIRE

1. Les infractions du code pénal permettant une répression de ces comportements

Dans les hypothèses d'occupation d'un terrain sans titre, et jusqu'à 2003, la principale réponse pénale consistait dans la **sanction de la violation des arrêtés de police du maire**.

En effet, selon 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*, les maires des communes qui se sont conformées aux obligations mises à leur charge par le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage peuvent prendre un arrêté d'interdiction du stationnement des résidences mobiles en dehors des aires ou terrains d'accueil¹.

¹ Pour plus de précisions sur les conditions auxquelles ce pouvoir de police spéciale est attribué aux maires et transféré, le cas échéant, aux présidents d'EPCI à fiscalité propre, voir le commentaire de l'article 4.

En application de l'article R. 610-5 du code pénal, la violation des interdictions ou les manquements aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont réprimés d'une peine contraventionnelle de la première classe.

L'introduction ou le maintien frauduleux dans un domicile appartenant à autrui est par ailleurs réprimé d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende sur le fondement de l'article 226-4 du code pénal.

En complément, la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 *pour la sécurité intérieure* a créé un délit spécifique d'occupation sans titre d'un terrain à l'article 322-4-1 du code pénal, susceptible d'être puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

Article 322-4-1 du code pénal

« Le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu à l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale. »

Enfin, le stationnement de résidences mobiles sur des terrains aménagés ou non à cet effet est susceptible d'engendrer des **dégradations**. Lorsque la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui est volontaire, ces faits peuvent être punis, sur le fondement de l'article 322-1 du code pénal, d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Lorsque le bien détruit, dégradé ou détérioré est destiné à l'utilité ou à la décoration publique et appartient à une personne publique ou chargée d'une mission de service public, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

2. Une répression pénale peu efficace pour faire cesser une occupation illicite

Si ces sanctions pénales devraient dissuader de tels comportements, il apparaît que la répression pénale ne semble **pas l'instrument le plus efficace** pour mettre fin au trouble à l'ordre public causé par une occupation illicite.

À la différence de la procédure administrative d'évacuation forcée, qui peut s'enclencher dès l'installation sur un terrain, ou de la procédure civile d'expulsion, la réponse pénale en cas d'occupation illicite nécessite **plusieurs diligences d'enquête** afin de rassembler des preuves, avant une éventuelle mise en mouvement de l'action publique : plainte du propriétaire, constatations approfondies sur le terrain et à l'intérieur des résidences mobiles, relevé d'identité des occupants, auditions, éventuellement sous le régime de la garde à vue, saisie possible des véhicules, sauf ceux destinés à habitation.

De plus, eu égard à la faible gravité de ce délit, puni d'une peine de six mois d'emprisonnement, qui n'est pas une atteinte aux personnes, la poursuite de ces infractions n'apparaît pas comme une **priorité** pour les procureurs de la République.

Dans l'hypothèse de poursuite pénale, la décision juridictionnelle de condamnation est susceptible d'intervenir plusieurs mois après la commission de l'infraction et alors que l'occupation illicite a cessé.

Si la saisie des véhicules, à l'exception de ceux destinés à l'habitation, est possible, elle nécessite cependant la mobilisation d'important frais tant pour déplacer les véhicules que pour leur gardiennage. Dans un contexte de maîtrise des frais de justice¹, les procureurs de la République invitent généralement à la prudence dans les saisies de véhicule, même aux fins de confiscation : leur valeur monétaire ne permet généralement pas de couvrir les frais de gardiennage.

B. LA NÉCESSITÉ D'UN RENFORCEMENT ÉQUILIBRÉ DE LA LUTTE CONTRE LES OCCUPATIONS ILLICITES ET LES DÉGRADATIONS ENGENDRÉES PAR CELLES-CI

1. Les mesures prévues par les deux propositions de loi

L'**article 6** de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) et l'**article 4** de la proposition de loi n° 680 (2016-2017) visent à modifier l'article 322-4-1 du code pénal, relatif au délit d'occupation sans titre d'un terrain afin de permettre le transfert des véhicules destinés à l'habitation sur une aire ou un terrain aménagé à cet effet et situé sur le territoire du département.

¹ Pour de plus amples développements sur la question de la maîtrise des frais de justice, votre commission renvoie au rapport d'information n° 495 (2016-2017) « Cinq ans pour sauver la justice ! » de M. Philippe Bas, président-rapporteur, Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Mme Cécile Cukierman, MM. Jacques Mézard et François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois, par la mission d'information sur le redressement de la justice, déposé le 4 avril 2017. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-495-notice.html>

Afin d'aggraver la répression encourue, l'**article 6** de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) tend à doubler les peines encourues pour ce délit : elles seraient portées à un an d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende. Afin de permettre une répression plus rapide, l'**article 1^{er}** de la proposition de loi n° 680 (2016-2017) vise, quant à lui, à contraventionnaliser l'infraction prévue à l'article 322-4-1 du code pénal, qui serait désormais punie d'une amende de quatrième classe.

L'**article 6** de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) tend également à créer un mécanisme d'astreinte en matière pénale.

L'**article 2** de la proposition de loi n° 680 (2016-2017) tend à créer un délit d'occupation habituelle sans titre d'un terrain : au moins quatre contraventions infligées sur une période inférieure ou égale à 24 mois caractériseraient l'habitude.

L'**article 3** de la proposition de loi n° 680 (2016-2017) tend à renforcer les sanctions pénales en cas de destructions, dégradations ou détériorations du bien d'autrui.

Enfin, l'**article 5** de la proposition de loi n° 680 (2016-2017) vise à permettre l'application de la peine complémentaire d'interdiction de séjour en cas d'infraction d'occupation sans titre d'un terrain.

2. La position de votre commission : la recherche de mesures adaptées et proportionnées

Votre commission a adopté plusieurs dispositions visant à **renforcer la répression pénale** des occupations illicites de terrain, tout en veillant à ce que ces **mesures soient adaptées et proportionnées**, dans le respect de la jurisprudence constitutionnelle.

Concernant le délit d'occupation sans titre d'un terrain, elle a doublé les peines encourues afin de renforcer l'effet dissuasif de la sanction. Afin de permettre une répression plus efficace, elle a permis l'application de la procédure de l'amende forfaitaire à ce délit, en fixant le montant de cette amende à 500 euros.

Si elle a supprimé le mécanisme d'astreinte, inapproprié en matière de procédure pénale, votre commission a approuvé le principe d'une saisie et d'une confiscation des véhicules destinés à l'habitation ayant servi à la commission de l'infraction d'occupation illicite d'un terrain.

Elle a prévu la création d'un délit d'occupation habituelle sans titre d'un terrain puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende (**article 8**). Elle a permis l'application de la peine complémentaire d'interdiction de séjour aux condamnations pour occupation sans titre d'un terrain (**article 9**).

Enfin, votre commission a renforcé les peines encourues en cas de destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui, à la suite ou au cours d'une occupation sans titre d'un terrain appartenant à autrui (**article 7 du texte de la commission**).

IV. LA SCOLARISATION DES ENFANTS DU VOYAGE

L'article 6 de la proposition de loi n° 680 (2016-2017) tend à prévoir la présence obligatoire d'un représentant du directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) au sein de la commission départementale consultative associée à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage. Selon les auteurs de la proposition de loi, il s'agit de « *mieux prendre en compte les besoins éducatifs des enfants et de définir des actions éducatives et sociales destinées aux gens du voyage* ».

Ce sujet mérite effectivement toute l'attention des pouvoirs publics. Dans notre République, le droit à l'éducation est garanti à chacun, et les enfants du voyage sont soumis, comme les autres, à l'obligation scolaire¹. La fréquentation de l'école est, pour ces enfants, un facteur primordial d'intégration sociale et professionnelle, et l'enjeu est d'autant plus important que la population des gens du voyage est jeune². Or leur taux de scolarisation reste faible, tout particulièrement au niveau de l'école maternelle et de l'enseignement secondaire. Selon les informations recueillies par notre ancien collègue Pierre Hérisson en 2011, seuls 70 % des enfants du voyage étaient scolarisés, ce taux tombant même à 5 % au collège³. Cette sous-scolarisation s'explique tant par le mode de vie itinérant des familles que, semble-t-il, par une certaine défiance vis-à-vis de l'institution scolaire, ou par le sentiment que celle-ci est inadaptée aux besoins des élèves concernés⁴.

¹ Articles L. 111-1 et L. 131-1 du code de l'éducation.

² Voir l'« Étude sur la sédentarisation des gens du voyage » réalisée par le Conseil général et la préfecture des Bouches-du-Rhône, avril 2015. Il ressort de cette étude que plus de 40 % des personnes installées sur les aires d'accueil du département ont moins de 20 ans, contre 25 % pour la population de France métropolitaine dans son ensemble.

³ « Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun », rapport au Premier ministre, p. 32, consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000520.pdf>. Les données récentes confirment ce constat, malgré quelques progrès au niveau de l'enseignement primaire. Les chiffres sont un peu meilleurs pour les enfants de familles semi-sédentarisées.

⁴ Voir les témoignages rapportés dans l'« Étude relative à l'impact de l'habitat adapté sur les modes de vie des gens du voyage », conduite à l'initiative du conseil départemental et de l'association de gestion du schéma d'accueil et d'habitat des gens du voyage du Puy-de-Dôme, consultable à l'adresse suivante : <http://www.agsgv63.com/wp-content/uploads/2016/09/Etude-socio-RECITS-AGSGV63.pdf>. Il en ressort néanmoins que le rapport à l'école s'est normalisé parmi les nouvelles générations de gens du voyage.

Face à cette situation, l'État et les collectivités territoriales ne sont pas restés inactifs.

Les politiques éducatives destinées aux enfants du voyage

L'article 1^{er} de loi n° 2000-514 du 5 juillet 2000 prévoit que le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage tient compte des besoins de scolarisation des enfants. L'implantation des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs est déterminée en conséquence.

Pour sa part, le ministère de l'éducation nationale a redéfini au cours des dernières années les orientations de sa politique en la matière¹ :

- afin d'assurer le respect de l'obligation scolaire et la transmission effective des savoirs, divers dispositifs ont été créés pour resserrer les liens entre les familles et l'institution scolaire, et pour mieux suivre la scolarité des élèves. Une collaboration plus étroite avec les collectivités territoriales vise à faciliter l'inscription à l'école, à la cantine ou au ramassage scolaire ;

- priorité est donnée à la scolarisation en classe ordinaire, avec l'appui éventuel d'enseignants spécialisés. Le cas échéant, les enfants du voyage peuvent être scolarisés dans des classes adaptées, voire dans des classes qui leur sont spécifiquement dédiées et sont parfois situées près d'une aire de stationnement. Des antennes scolaires mobiles (camions-écoles ou écoles itinérantes) permettent enfin d'atteindre les élèves dont les familles se déplacent fréquemment ;

- le recours à l'enseignement à distance a été facilité : la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 a autorisé la double inscription des élèves sans domicile stable dans un établissement scolaire et au centre national d'enseignement à distance (CNED), donnant ainsi une base légale aux conventions conclues depuis 2005 ;

- le pilotage de cette politique a été renforcé au niveau central comme au niveau académique, avec la désignation d'un responsable du centre académique pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (Casnav).

Un état des lieux sur la scolarisation des enfants du voyage serait bienvenu, afin d'identifier les difficultés qui subsistent et d'y apporter les réponses nécessaires.

En revanche, votre commission a relevé que les dispositions de l'article 6, en grande partie satisfaites par le droit et la pratique en vigueur, relevaient du domaine réglementaire. Elle ne les a donc pas reprises par amendement dans le texte qu'elle a élaboré. Selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, en effet, il appartient au pouvoir réglementaire de définir les règles de composition des commissions administratives, dès lors qu'elles ne mettent en cause aucun principe ou aucune règle que la Constitution place dans le domaine de la loi. Cette jurisprudence s'applique à plus forte raison aux commissions consultatives².

¹ Voir les circulaires n°s 2012-141, 2012-142 et 2012-143 de la ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, chargée de la réussite éducative.

² Voir, récemment, la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-256 L du 21 juillet 2015.

Le décret du 25 juin 2001, précisant la composition de la commission départementale consultative des gens du voyage, prévoit que le préfet y nomme quatre représentants des services de l'État ; selon les informations recueillies par votre rapporteur, il semble que le DASEN y soit désigné à ce titre dans la plupart des départements¹.

Votre commission invitera le Gouvernement, en séance publique, à veiller à ce que les services de l'éducation nationale soient systématiquement associés à la définition des politiques publiques en matière d'accueil, d'habitat, d'accompagnement social et éducatif des gens du voyage.

*

* *

Le tableau ci-après recense les dispositions de la proposition de loi n° 680 (2016-2017) de M. Loïc Hervé et plusieurs de nos collègues que votre commission a inséré dans le texte de la commission.

Insertion des articles de la proposition de loi	
Article 1	Article 6 du texte de la commission
Article 2	Article 8 du texte de la commission
Article 3	Article 7 du texte de la commission
Article 4	Article 6 du texte de la commission
Article 5	Article 9 du texte de la commission
Article 7	Article 5 du texte de la commission

En conséquence de ces modifications, votre commission a retenu **l'intitulé** suivant : « proposition de loi relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites ».

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

¹ Décret n° 2001-540 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale consultative des gens du voyage.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER} CLARIFIER LE RÔLE DE L'ÉTAT, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS

Article 1^{er}

(art. 1^{er} et 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, art. L. 3641-1, L. 5214-16, L. 5214-23-1, L. 5215-20, L. 5215-20-1, L. 5216-5, L. 5217-2 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales)

Obligations et compétences des communes et des EPCI en matière d'accueil des gens du voyage

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise, d'une part, à préciser le champ des communes et EPCI susceptibles de figurer au schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, d'autre part, à clarifier la répartition des obligations et des compétences entre communes et EPCI pour l'application de ce schéma.

1. Une répartition des rôles devenue confuse

a) Le rôle historique des communes

L'obligation d'accueil des gens du voyage et les compétences afférentes ont d'abord été attribuées aux communes, plutôt qu'à leurs groupements.

Avant même que le législateur n'intervînt pour préciser les obligations des communes et inciter à la réalisation d'aires et de terrains d'accueil, la jurisprudence administrative avait garanti aux gens du voyage le **droit de passage et de stationnement** sur le territoire des communes, **en limitant à cet égard les pouvoirs de police administrative du maire**. Dans une décision *Ville de Lille* du 2 décembre 1983, le Conseil d'État avait ainsi considéré que les mesures prises par le maire sur le fondement de son pouvoir de police générale « *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 nécessaire¹ ».

Après la tentative infructueuse de la première loi « Besson » de 1990, la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 a imposé aux communes, et plus particulièrement aux communes de plus de 5 000 habitants, diverses **obligations**. Cette loi prévoit l'élaboration dans chaque département, sous l'autorité du préfet et du président du conseil départemental et après consultation des collectivités territoriales et EPCI concernés, d'un **schéma** déterminant les secteurs géographiques et les communes où doivent être réalisés :

- des **aires permanentes d'accueil**, destinées au séjour temporaire (trois à cinq mois en règle générale) et équipées pour recevoir jusqu'à une quarantaine de caravanes ;
- des **terrains familiaux locatifs**, destinés aux gens du voyage en voie de sédentarisation ;
- des **aires de grand passage**².

Le nombre et la localisation des aires et terrains sont déterminés en fonction des besoins locaux d'accueil, ainsi que des nécessités liées à la scolarisation des enfants, à l'accès aux soins et à l'exercice d'activités économiques par les gens du voyage.

Les obligations incombant aux communes varient selon qu'elles sont inscrites ou non au schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage.

1° Toutes les communes sont soumises à une obligation générale d'accueil : l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 dispose en effet que « *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* ». Il précise que « *ce mode d'habitat 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* ». La jurisprudence précitée du Conseil d'État continue par ailleurs à s'appliquer.

2° Seules les communes figurant au schéma « sont tenues (...) de participer à sa mise en œuvre », selon l'article 2 de la même loi. Elles peuvent le faire de trois manières :

- soit « *en mettant à la disposition des gens du voyage les aires permanentes d'accueil aménagées et entretenues, les terrains familiaux locatifs et les*

¹ CE, 2 décembre 1983, n° 13205, Ville de Lille.

² Certains schémas départementaux prévoient en outre la création optionnelle d'aires de petits passages, destinées à accueillir des familles isolées ou de petits groupes pour une halte de courte durée. Sur ces différents types d'aires et de terrains, voir l'exposé général.

aires de grand passage dont le schéma départemental a prévu la réalisation sur leur territoire » ;

- soit en « transfér[ant] cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en œuvre les dispositions du schéma départemental » ;

- soit en « contribu[ant] financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires et terrains dans le cadre de conventions intercommunales ».

Dans les faits, les schémas aujourd'hui applicables déterminent en général avec précision les obligations de chaque commune, qui peuvent consister, soit à accueillir elles-mêmes une aire ou un terrain (aménagé en réalité par l'EPCI, voir *infra*), soit à contribuer au financement d'une aire ou d'un terrain sur le territoire d'une autre commune. Par ailleurs, un EPCI compétent peut choisir d'aménager une aire ou un terrain d'accueil sur le territoire d'une autre commune membre que celle qui figure au schéma, à condition que ces deux communes soient incluses dans le même secteur géographique d'implantation, tel que défini par le schéma.

L'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 précise que « *les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental* ». Ce seuil de population, qui figurait déjà à l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, a été maintenu par le législateur en 2000 afin de s'assurer que chaque agglomération soit équipée pour accueillir des gens du voyage. Il ne s'ensuit pas que toutes les communes de plus de 5 000 habitants doivent se doter d'une aire ou de terrains familiaux : certaines d'entre elles peuvent s'acquitter de leurs obligations en finançant une aire ou un terrain sur le territoire d'une autre commune.

Rien n'interdit, en revanche, de faire figurer au schéma des communes dont la population est inférieure à ce seuil. Comme le notait notre ancien collègue Jean-Paul Delevoye lors de l'examen de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, « *il peut être plus efficace de créer ces aires dans des communes de taille inférieure*¹. » Néanmoins, le législateur n'avait envisagé une telle éventualité que dans un cadre intercommunal, les plus petites communes n'ayant pas les moyens d'assumer seules la charge financière liée à la réalisation d'aires ou de terrains d'accueil.

¹ Rapport n° 188 (1999-2000) de M. Jean-Paul Delevoye, fait au nom de la commission des lois, p. 31. Ce document est disponible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/199-188/199-188.html>.

Exemple : les obligations faites aux communes de la communauté de communes de l'Arpajonnais (Essonne)

Communes	Compétence	Type d'obligation	Obligations 2003-2009 (en nombre de places)	Réalisation ¹	Obligations 2013-2019 (y compris les réalisations antérieures)	Restant à réaliser		
Arpajon	EPCI	Création	20	0	20	22		
Saint-Germain-lès-Arpajon		Création	11	0	11			
Breuillet		Création	11	14	11			
Égly		Création	11	14	11			
Lardy		Création	11	14	11			
Avrainville, Boissy-sous-Saint-Yon, Bruyères-le-Châtel, Cheptainville, Guibeville, La Norville, Ollainville, Saint-Yon, Marolles-en-Hurepoix		Participation financière						
TOTAL				64	42		64	22

Source : schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage de l'Essonne, octobre 2013.

b) Des compétences partiellement transférées aux EPCI à fiscalité propre

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 permettait aux communes de **transférer leur compétence** de réalisation des aires et terrains prévus par le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage à un établissement public de coopération intercommunale. Depuis lors, des réformes territoriales successives ont confié à tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'à la métropole de Lyon, une **compétence obligatoire d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires permanentes d'accueil, terrains familiaux locatifs et aires de grand passage** destinés aux gens du voyage :

- la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPTAM », a fait de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des « aires d'accueil » une

¹ Au cours de la période 2003-2009, la communauté de communes a créé trois aires à Lardy, Égly puis Breuillet, où le nombre de places excède les prescriptions du schéma. Au cours de la période suivante, ses obligations sont demeurées inchangées. Il lui reste donc à créer, au titre des obligations mises à la charge d'Arpajon et Saint-Germain-lès-Arpajon, une ou plusieurs aires d'accueil comprenant au total 22 places (au lieu de 31).

compétence obligatoire des métropoles et des communautés urbaines, ainsi que de la métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier ;

- cette règle a été étendue aux communautés d'agglomération et communautés de communes par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, dite loi « NOTRe » ;

- la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté* a étendu cette compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre aux terrains familiaux locatifs ; elle a également précisé, afin de lever toute ambiguïté à cet égard, que les aires de grand passage entrent dans le champ de compétence des mêmes EPCI¹.

Or ces transferts obligatoires de compétences n'ont pas donné lieu à la révision concomitante de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000. Sans doute faut-il y voir un signe de la précipitation avec laquelle les dernières réformes territoriales ont été entreprises... Il en résulte **un paradoxe : alors que la loi « Besson » du 5 juillet 2000 fait peser sur les communes l'obligation de mettre en œuvre le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, celles-ci, dans leur immense majorité, ne disposent plus de la compétence correspondante.** En vertu du **principe d'exclusivité des compétences transférées**², les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre n'ont donc plus le droit de prendre de mesure ni d'engager de dépense – hors fonds de concours – relative à l'aménagement, à l'entretien ou à la gestion des aires et terrains destinés aux gens du voyage.

La situation se complique du fait que **certaines compétences d'urbanisme** qui peuvent s'avérer nécessaires pour mettre en œuvre le schéma départemental – plan local d'urbanisme, droit de préemption urbain, permis d'aménager – **ne sont pas systématiquement transférées à l'EPCI :**

- si les EPCI à fiscalité propre sont, en règle générale, titulaires de la compétence « *plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu* » et, par voie de conséquence, du droit de préemption urbain³, l'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, dite loi « ALUR », accorde, en ce qui concerne les communautés de communes et d'agglomération, un droit d'opposition au transfert de cette compétence à au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population ;

- l'autorité compétente pour délivrer le permis d'aménager est, en règle générale, soit le maire, au nom de la commune, soit le maire ou le préfet, au nom de l'État ; la commune peut cependant déléguer sa compétence à un EPCI, cette délégation devant être confirmée après chaque

¹ Son article 148 a précisé que le champ de compétence des EPCI à fiscalité propre couvre les aires et terrains prévus aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.

² CE Ass., 16 octobre 1970, n° 71536, Commune de Saint-Vallier.

³ Article L. 211-2 du code de l'urbanisme.

renouvellement du conseil municipal ou après l'élection d'un nouveau président de l'EPCI¹.

Les cas particuliers des métropoles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris, ainsi que de la métropole de Lyon

Si les métropoles de droit commun sont compétentes en matière de plan local d'urbanisme et, comme tous les EPCI à fiscalité propre, en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires et terrains destinés aux gens du voyage, les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence font exception à cette règle :

- au sein de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, les conseils de territoires sont compétents pour élaborer des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, soumis cependant à l'approbation du conseil de la métropole² ;

- de la même manière, au sein de la métropole du Grand Paris, les établissements publics territoriaux sont compétents pour élaborer chacun un plan local d'urbanisme intercommunal³.

La métropole de Lyon, qui, pour mémoire, n'est pas un EPCI mais une collectivité territoriale à statut particulier, est – de même que les métropoles de droit commun et les communautés urbaines – compétente de plein droit en matière de plan local d'urbanisme, d'une part, et d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires et terrains destinés aux gens du voyage, d'autre part.

2. La mise à jour proposée du contenu du schéma départemental et de ses modalités de mise en œuvre

a) Le contenu du schéma départemental

L'article 1^{er} de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) tend, en premier lieu, à modifier le contenu du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage afin d'en circonscrire le champ d'application, mais aussi dans un souci de simplification et par coordination avec les dispositions prévues par ailleurs.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent tout d'abord **exclure**, « *par souci de clarté* », **la possibilité de faire figurer au schéma départemental les communautés de communes qui ne comptent, parmi leurs membres, aucune commune de moins de 5 000 habitants.**

Il est également proposé de supprimer les **deux annexes** au schéma départemental qui recensent les terrains familiaux à caractère privé, ainsi que les terrains mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs, notamment dans le cadre d'emplois saisonniers.

¹ Article L. 422-3 du code de l'urbanisme.

² Article L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales et articles L. 134-12 et L. 134-13 du code de l'urbanisme.

³ Article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

Serait enfin supprimée la mention selon laquelle le schéma départemental définit les conditions dans lesquelles l'État intervient pour assurer le bon déroulement des **rassemblements traditionnels ou occasionnels** de gens du voyage, ainsi que des **grands passages**. L'article 3 prévoit, en effet, de transférer au préfet le pouvoir de police générale du maire lors de ces occasions.

b) La mise en œuvre du schéma départemental et la répartition des rôles entre communes et EPCI

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise ensuite à clarifier la répartition des obligations et des compétences entre communes et EPCI à fiscalité propre dans la mise en œuvre du schéma départemental.

Il est proposé d'inscrire dans la loi que les communes inscrites au schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage remplissent leurs obligations en :

« 1^o *Accueillant sur leur territoire les aires ou les terrains mentionnés au II de l'article 1^{er} [de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000] et en contribuant, le cas échéant, au financement de leur création, de leur aménagement, de leur entretien ou de leur gestion ;*

« 2^o *Contribuant au financement de la création, de l'aménagement, de l'entretien ou de la gestion des aires ou terrains situés dans une commune appartenant au même établissement public de coopération intercommunale. »*

Quant aux établissements publics de coopération intercommunale, ils rempliraient leurs obligations en :

« a) *Créant, aménageant, entretenant et assurant la gestion des aires ou terrains situés sur leur territoire ;*

« b) *Contribuant au financement de la création, de l'aménagement, de l'entretien ou de la gestion des aires ou terrains situés sur le territoire d'un autre établissement public de coopération intercommunale. »*

Les dispositions relatives à la gestion des aires et terrains seraient modifiées par coordination, pour ne plus viser désormais que les EPCI et non plus les communes.

En outre, l'article 1^{er} de la proposition de loi tend à préciser que la compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre s'étend à la « création » des aires et terrains destinés aux gens du voyage. Cette précision rédactionnelle, reprise d'une proposition de loi de notre ancienne collègue Jacqueline Gourault et de notre collègue Matthieu Darnaud¹, a pour objet de lever toute ambiguïté sur le fait que l'ensemble des aménagements nécessaires pour transformer un terrain nu en aire permanente d'accueil, en

¹ Proposition de loi n° 632 (2015-2016) tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale, adoptée par le Sénat le 26 octobre 2016, article 2 bis.

terrain locatif familial ou en aire de grand passage et, partant, pour « créer » ces aires ou ces terrains, incombent aux EPCI.

3. La position de votre commission : poursuivre un effort de clarification qui ne remet pas en cause les équilibres de la loi « Besson »

a) *Le contenu du schéma : imposer des garde-fous tout en maintenant de la souplesse*

Votre commission a approuvé dans son principe **l'exclusion du schéma départemental des communautés de communes qui ne comptent, parmi leurs membres, aucune commune de plus de 5 000 habitants**. Cette disposition semble correspondre à l'intention du législateur du 5 juillet 2000 puisque, selon l'exposé des motifs du projet de loi « Besson », il s'agissait alors de garantir qu'une aire d'accueil serait mise à la disposition des gens du voyage dans chaque « agglomération ». La réalisation de telles aires sur le territoire de communes de moins de 5 000 habitants n'était envisagée que dans un cadre intercommunal et au sein d'une telle « agglomération »¹.

Toutefois, votre rapporteur a observé que certains schémas départementaux élaborés depuis lors prévoient la création, **à titre facultatif**, d'aires d'accueil de faible dimension, et notamment d'aires de « *petit passage* » destinées à de courtes haltes, dans des communautés de communes rurales ne comportant aucune commune de plus de 5 000 habitants, mais où le besoin s'en est fait sentir². Il paraît utile de conserver cette faculté d'inciter les communes à se doter de petites aires **sans les y obliger**, d'autant que la création d'une aire à titre facultatif confère au maire ou au président de l'EPCI le pouvoir d'interdire le stationnement des caravanes en dehors des emplacements prévus à cet effet³.

De même, votre rapporteur a estimé préférable de maintenir les deux annexes au schéma départemental prévues par le droit en vigueur, pour la bonne information des élus et du public sur l'offre existante en matière d'accueil et d'habitat des gens du voyage⁴. Par coordination avec les choix opérés à l'article 3, il lui a paru nécessaire de maintenir la mention selon laquelle le schéma départemental définit les conditions dans lesquelles

¹ Exposé des motifs du projet de loi n° 1598 (Assemblée nationale, 11^e législature) relatif à l'accueil des gens du voyage, p.5. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/11/projets/pl1598.asp>.

² Voir par exemple le schéma départemental d'accueil des gens du voyage de l'Orne pour la période 2010-2016. Ce document est consultable à l'adresse suivante : http://www.orne.gouv.fr/IMG/pdf/schema_def_V2_signature_cle0c2c55.pdf.

³ Sur ce pouvoir de police spéciale du stationnement des résidences mobiles, voir le commentaire de l'article 4.

⁴ La première annexe n'est pas redondante, puisqu'elle ne concerne que les terrains familiaux à caractère privé, alors que les dispositions prescriptives du schéma départemental concernent les terrains familiaux locatifs aménagés par des collectivités publiques.

l'État intervient pour assurer le bon déroulement des grands rassemblements et des grands passages.

Votre commission a adopté, en ce sens, l'**amendement COM-13** de son rapporteur.

À l'initiative de notre collègue Françoise Gatel, un nouveau garde-fou a été imposé en ce qui concerne les prescriptions prévues au schéma départemental (**amendement COM-8**). La loi dispose déjà que celui-ci est élaboré en fonction des besoins locaux. Toutefois, il n'est pas inutile de préciser que le schéma ne peut prévoir la réalisation d'aires ou de terrains nouveaux si ceux qui existent déjà au sein du même secteur géographique d'implantation n'atteignent pas un **taux d'occupation minimal**. On constate trop souvent que des aires construites à grands frais par les communes et leurs groupements sont délaissées, pour des raisons diverses, par les gens du voyage et demeurent à moitié vides pendant la plus grande partie de l'année. Selon la Cour des comptes¹, le taux d'occupation moyen des aires permanentes d'accueil n'atteint que 55 %.

Votre commission a enfin adopté l'**amendement COM-1** de notre collègue Jean-François Longeot qui prévoit que les évolutions de la carte intercommunale sont prises en compte lors de la révision du schéma départemental, et un **amendement rédactionnel COM-14** de son rapporteur.

b) La mise en œuvre du schéma départemental : circonscrire plus nettement les obligations des communes

S'agissant des modalités de mise en œuvre du schéma et de la répartition des rôles entre communes et EPCI, **vo**tre **commission partage le souci de clarification** des auteurs de la proposition de loi. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, la rédaction actuelle de la loi soulève des difficultés d'application récurrentes, auxquelles les services déconcentrés de l'État ne savent eux-mêmes pas toujours répondre.

Il a toutefois paru nécessaire à votre commission **de circonscrire plus nettement les obligations des communes**. Dès lors qu'elles appartiennent à un EPCI à fiscalité propre compétent, et en vertu du principe d'exclusivité des compétences transférées, elles ne sauraient se voir imposer **aucune contribution directe, financière ou autre**, à la création, l'aménagement, l'entretien ou la gestion d'aires ou de terrains destinés aux gens du voyage, que ce soit sur leur territoire ou sur celui d'une autre commune du même EPCI. Il a néanmoins paru utile de maintenir l'obligation faite aux communes d'« *accueillir sur leur territoire* » ces aires et ces terrains, afin qu'elles ne fassent pas obstacle à l'exercice par l'EPCI de ses compétences sur leur territoire, et qu'elles y prêtent, le cas échéant, le concours de leurs propres compétences d'urbanisme.

¹ Cour des comptes, Rapport public annuel 2017 précité, t. 2, p. 212.

Votre commission a également jugé utile de maintenir la possibilité pour un EPCI de retenir, pour une aire ou un terrain d'accueil, un terrain d'implantation sur le territoire d'une autre commune que celle figurant au schéma départemental, si cela apparaît plus pertinent localement. De même, un EPCI doit pouvoir satisfaire à ses obligations en finançant une aire ou un terrain d'accueil sur le territoire d'un autre EPCI, comme le prévoit le droit en vigueur.

En conséquence, votre commission a adopté l'**amendement COM-15** de son rapporteur, réservant en outre le cas des **communes isolées**, qui ne sont pas membre d'un EPCI à fiscalité propre¹.

Enfin, à l'initiative de votre rapporteur, diverses coordinations ont été opérées au sein du code général des collectivités territoriales (**amendement COM-16**).

Votre commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 2

(art. 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000
relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage)
**Suppression de la procédure de consignation de fonds
à l'encontre des communes et EPCI défaillants**

L'article 2 de la proposition de loi vise à supprimer la possibilité pour le préfet d'ordonner à une commune ou un EPCI qui n'a pas rempli ses obligations en matière d'accueil et d'habitat des gens du voyage de consigner entre les mains d'un comptable public les sommes correspondantes. En revanche, la procédure de substitution du préfet aux communes et EPCI défaillants ne serait pas remise en cause.

¹ À la date du 1^{er} janvier 2017, soit au terme de la dernière révision de la carte intercommunale, cinq communes demeuraient isolées : outre la commune de Loire-Authion (Maine-et-Loire), dont le rattachement à la communauté urbaine d'Angers est prévu au 1^{er} janvier 2018, il s'agit des quatre îles mono-communales (Yeu, Bréhat, Sein et Ouessant) qui bénéficient d'une dérogation légale (article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales). Parmi elles, la commune de L'Île-d'Yeu, qui comptait 4 703 habitants en 2014 selon l'Insee, approche du seuil d'assujettissement aux obligations du schéma départemental. Elle pourrait donc être appelée, sinon à créer une aire ou des terrains d'accueil sur son territoire, ce qui paraît peu plausible, du moins à participer financièrement à la création d'aires ou de terrains sur le territoire d'autres communes du département de la Vendée.

1. L'ajout récent, à la procédure de substitution de l'État, d'une procédure de consignation de fonds

a) *La procédure de substitution de l'État, inscrite dès l'origine dans la loi « Besson » mais jamais utilisée*

L'une des innovations de la seconde loi « Besson » du 5 juillet 2000 fut de donner la **possibilité à l'État de se substituer à une commune ou à un EPCI** qui, dans un délai de deux ans suivant la publication du schéma départemental et après mise en demeure du préfet, ne se serait pas conformé aux obligations mises à sa charge par le schéma. Dans ce cas, « *l'État peut acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires ou les terrains aménagés au nom et pour le compte de la commune ou de l'établissement public défaillant* ». La loi précise que les dépenses d'acquisition, d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires et terrains constituent des **dépenses obligatoires** pour les communes et EPCI compétents, sous le contrôle de la chambre régionale des comptes.

Cette procédure de substitution n'a encore jamais été utilisée. Dans son rapport de 2012 sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, la Cour des comptes déplorait que **ses modalités d'application n'aient pas été définies** : il n'existait aucune ligne budgétaire autorisant l'État à **faire l'avance des fonds nécessaires**, et le maire disposait seul du pouvoir de délivrer les permis de construire et d'aménager. En outre, les préfetures manquaient de moyens humains et financiers, et les préfets ne souhaitaient pas courir le risque de dégrader leurs relations avec les élus¹.

b) *Les précisions apportées par la loi du 27 janvier 2017 et l'ajout d'une procédure de consignation de fonds*

Face à ce constat, **la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté**, reprenant des dispositions figurant dans une proposition de loi de nos anciens collègues députés Bruno Le Roux et Dominique Raimbourg, a tout d'abord apporté des **précisions sur les pouvoirs dévolus au préfet** dans le cadre de la procédure de substitution de l'État aux communes et EPCI défaillants. L'article 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 dispose désormais que « *le représentant de l'État dans le département peut faire procéder d'office, en lieu et place et aux frais de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, à l'exécution des mesures nécessaires. (...) Le représentant de l'État dans le département peut se substituer à l'ensemble des organes de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale pour faire procéder d'office à l'exécution des mesures nécessaires. Il peut procéder à la passation de marchés publics, selon les règles de procédures applicables à l'État.* » Il n'est pas certain, néanmoins, que ces

¹ « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », *Cour des comptes*, octobre 2012, p. 70. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/laccueil-et-laccompagnement-des-gens-du-voyage>.

dispositions s'appliquent aux décisions d'urbanisme – préemption, permis de construire ou d'aménager – qui relèvent de la compétence des communes ou des EPCI¹.

S'il avait approuvé ces précisions lors de l'examen du projet de loi « Égalité et citoyenneté », **le Sénat s'était opposé, fermement mais en vain, à la seconde innovation introduite par ce texte : la procédure de consignation des fonds** nécessaires à la réalisation des aires et terrains prévus au schéma départemental, sur ordre du préfet.

Les étapes de la procédure sont les suivantes :

- si, à l'expiration des délais impartis, une commune ou un EPCI ne s'est pas conformé à ses obligations, le représentant de l'État dans le département lui adresse une **mise en demeure** de « *prendre les mesures nécessaires selon un calendrier déterminé, en évaluant le montant des dépenses afférentes* » ;

- si la commune ou l'EPCI n'a pas pris les mesures nécessaires dans les délais prévus par le calendrier, le représentant de l'État « *peut lui ordonner de consigner entre les mains d'un comptable public les sommes correspondant au montant de ces dépenses* ». L'opposition formée par la commune ou l'EPCI devant le juge administratif à cette mesure de consignation n'a pas de caractère suspensif. Les sommes consignées sont restituées au fur et à mesure de l'exécution par la commune ou l'EPCI des mesures prescrites ;

- si, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la consignation, la commune ou l'EPCI n'a pas pris les mesures nécessaires, le représentant de l'État peut le **mettre à nouveau en demeure** de le faire, selon un calendrier déterminé ;

- si la commune ou l'EPCI n'a pas obtempéré dans les délais prévus par le calendrier, l'État peut exercer son **pouvoir de substitution**. Les sommes consignées peuvent être employées pour régler les dépenses ainsi engagées par l'État au nom et pour le compte de la commune ou de l'EPCI.

2. Supprimer une procédure attentatoire aux libertés locales, qui masque le désengagement financier de l'État

L'article 2 de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) tend à **supprimer la procédure de consignation** introduite par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, sans remettre en cause les autres précisions qu'elle a apportées sur les modalités d'exercice du pouvoir de substitution du préfet.

¹ Notre ancien collègue député Dominique Raimbourg émettait des doutes à ce sujet, dans son rapport sur la proposition de loi n° 1610 (A.N., 14^e législature), consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2812.asp>.

Sans méconnaître les progrès à accomplir dans la réalisation d'aires d'accueil et de terrains familiaux destinés aux gens du voyage, **votre commission a approuvé cette proposition de suppression**. Certes, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en adoptant cette nouvelle procédure de consignation, le législateur n'avait pas porté « *une atteinte disproportionnée à la libre administration des collectivités territoriales* », parce qu'il l'avait assortie de « *garanties suffisantes* » : l'ordre de consignation doit être précédé d'une mise en demeure ; le montant des sommes consignées ne peut excéder celui des dépenses correspondant aux mesures requises pour satisfaire aux obligations définies par le schéma départemental ; enfin l'ordre de consignation peut faire l'objet d'un recours juridictionnel. Il n'en reste pas moins que cette procédure, sans précédent dans notre droit des collectivités territoriales¹, porte **une atteinte grave à l'autonomie financière des communes et EPCI et, par-là même, à leur libre administration**. Une atteinte d'une telle gravité à une liberté constitutionnellement garantie ne saurait être justifiée que si elle est nécessaire au regard de l'objectif poursuivi : sur ce point, le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé, s'en remettant – conformément à sa jurisprudence constante – à l'appréciation du législateur.

Le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel

Le **principe de proportionnalité**, dont l'objet est de « *modérer le pouvoir des autorités publiques (...) et [d']éviter les atteintes qui, par leur caractère excessif ou trop radical, seraient de nature à porter atteinte à la substance même des droits et des libertés*² », recouvre trois exigences :

- une exigence d'**adéquation** : toute mesure portant atteinte aux droits et libertés doit être susceptible de contribuer à la réalisation de l'objectif poursuivi ;
- une exigence de **nécessité** : il ne doit pas être possible d'atteindre l'objectif poursuivi par d'autres voies, moins attentatoires aux droits et libertés ;
- une exigence de **proportionnalité au sens strict** : l'objectif poursuivi doit être suffisamment important pour justifier une telle atteinte.

Contrairement à la Cour constitutionnelle allemande ou aux juridictions européennes, **le Conseil constitutionnel français n'exerce qu'un contrôle de proportionnalité restreint** : s'il vérifie l'adéquation de la disposition législative contestée et, dans une certaine mesure, sa proportionnalité *stricto sensu*, il ne se prononce pas sur sa nécessité, considérant – selon une formule maintes fois reprise – qu'il « *ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient donc pas de rechercher si l'objectif que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies dès lors que les modalités retenues par la loi déferée ne sont pas manifestement inappropriées à la finalité poursuivie* ».

¹ Une telle procédure de consignation existe dans divers domaines de notre droit, et notamment en droit de l'environnement, pour contraindre les exploitants, producteurs, distributeurs, maîtres d'ouvrage, etc. à respecter la réglementation applicable à leur activité. Les collectivités territoriales ne sont qu'indirectement concernées.

² « Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés », conférence de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, 17 mars 2017. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-principe-de-proportionnalite-protecteur-des-libertes>.

Or votre commission ne peut que souscrire aux observations formulées l'an dernier par nos collègues Dominique Estrosi-Sassone et Françoise Gatel dans leur rapport sur le projet de loi « *Égalité et citoyenneté* » : « *les objectifs de cette procédure pourraient être atteints par des dispositifs plus souples et notamment par une mise en œuvre plus effective du pouvoir de substitution du préfet¹* ». Encore faut-il que l'État s'en donne les moyens – ou plutôt qu'il accorde aux collectivités les moyens d'exercer elles-mêmes leurs compétences.

L'insuffisance du nombre d'aires et de terrains destinés aux gens des voyages s'expliquerait, entend-on souvent, par l'opposition d'une partie de la population locale aux projets d'aménagement, et par la crainte des élus locaux de s'aliéner leurs électeurs. On ne peut nier que certains projets suscitent localement des crispations. Pourtant, les principales difficultés que rencontrent les élus locaux sont tout autres :

- d'une part, il n'est pas toujours aisé de **trouver des terrains** où aménager des aires d'accueil ou des terrains familiaux : comme le notait la Cour des comptes en 2012, les régions où le taux de réalisation des aires prévues par les schémas départementaux est le plus faible sont aussi celles où les disponibilités foncières sont les plus rares (Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur), situation d'autant plus problématique que les gens du voyage qui y séjournent sont particulièrement nombreux² ;

- d'autre part, **l'acquisition éventuelle et l'aménagement des terrains coûtent cher** : la Cour des comptes évalue le coût moyen de l'investissement initial à près de **35 000 euros par place** dans une aire permanente d'accueil et 2 800 euros dans une aire de grand passage, avec de fortes disparités entre départements. S'y ajoutent les **frais d'entretien et de gestion**.

Ces difficultés financières sont d'autant plus importantes que l'État se désengage : non seulement les dotations libres d'emploi n'ont cessé de diminuer au cours des dernières années, mais **l'État ne subventionne plus depuis 2009 la réalisation des aires d'accueil et terrains familiaux**, sauf dans les communes nouvellement inscrites au schéma départemental³. Les

¹ Rapport n° 827 (2015-2016) de Mmes Estrosi-Sassone et Gatel sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, fait au nom de la commission spéciale du Sénat, p. 431-432. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/15-827/15-827.html>.

² « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », rapport précité, p. 64.

³ La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, dans sa version initiale, prévoyait que l'État prendrait en charge 70 % des dépenses engagées dans un délai de deux ans pour l'aménagement et la réhabilitation des aires permanentes d'accueil, dans la limite d'un plafond fixé par décret. Le même taux fut appliqué aux communes ayant manifesté dans ce délai leur volonté de se conformer à leurs obligations, et qui s'étaient vu accorder un délai supplémentaire de deux ans par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004. La prise en charge par l'État fut ramenée à 50 % pour les communes bénéficiant, jusqu'au 31 décembre 2008, du délai supplémentaire prévu par la loi de finances pour 2008. Pour les aires de grand passage, le taux maximal de subvention est de 100 %, dans la limite d'un plafond défini par décret et à la condition que les aires soient réalisées dans les délais impartis par la loi.

crédits de paiement inscrits à cette fin en loi de finances sont passés de 46 millions d'euros en 2008 à 5,3 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018...

Quant à **l'aide au fonctionnement** versée par l'État et la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), la réforme de l'aide au logement temporaire (ALT 2) à compter du 1^{er} janvier 2015 a fait baisser les montants versés **de 36,7 millions d'euros en 2014 à 32 millions d'euros en 2015**¹.

Plutôt que d'imposer aux élus locaux une procédure de consignation de fonds inutilement vexatoire, il eût été préférable de tenir compte de ces difficultés. Votre rapporteur invite donc le Gouvernement à prendre l'initiative de rétablir le subventionnement par l'État des aires d'accueil et terrains familiaux, les règles de recevabilité financière empêchant d'y procéder par la voie d'un amendement parlementaire...

Enfin, votre commission a adopté l'**amendement COM-17** de son rapporteur afin de maintenir un délai d'au moins six mois entre la mise en demeure du préfet et la substitution de l'État, de supprimer concomitamment la mention inutile du calendrier joint à la mise en demeure, et de lever certaines ambiguïtés rédactionnelles.

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3

(art. 9-2 [nouveau] de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage)

Organisation des grands rassemblements et des grands passages de gens du voyage

L'article 3 de la proposition de loi tend à créer un mécanisme d'information obligatoire pour faciliter l'organisation de l'accueil des gens du voyage lors des grands passages et grands rassemblements. Dans sa rédaction initiale, il prévoyait aussi de confier au préfet de département la charge du maintien de l'ordre public lors de ces événements.

1. Les difficultés rencontrées par les élus locaux lors des grands rassemblements et grands passages de gens du voyage

a) Les grands rassemblements : une organisation plutôt satisfaisante, des problèmes persistants

Les « **grands rassemblements** » de gens du voyage sont des manifestations à caractère cultuel qui rassemblent, chaque année, plusieurs dizaines de milliers de personnes – soit plusieurs milliers de caravanes – pour une durée n'excédant pas une quinzaine de jours. La loi n° 2000-614

¹ Voir le Rapport public annuel 2017 précité de la Cour des comptes, t. 2, p. 211-212.

du 5 juillet 2000 avait d'emblée reconnu à l'État un rôle particulier dans la prise en charge de ces rassemblements, en prévoyant que le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage « *défini[rait] les conditions dans lesquelles l'État intervient pour assurer [leur] bon déroulement* ». Une circulaire du 5 juillet 2001 est venue préciser, sans que le fondement légal de ces dispositions soit très assuré (voir ci-dessous), qu' « *à l'occasion de ces rassemblements, le préfet, ou le sous-préfet, s'assure du respect de l'ordre public et de la sécurité, comme c'est la responsabilité de l'État dès lors que sont envisagées ou constatées de fortes concentrations humaines* ». À cette fin, il est prévu que le représentant de l'État coordonne la mise en place des moyens nécessaires au respect de l'ordre (forces de police ou de gendarmerie) mais aussi de la sécurité et de la salubrité publiques (sécurité civile, services de santé, organisation de l'évacuation des déchets, etc.). Il s'assure que les installations éventuellement prévues respectent les normes de sécurité¹.

En pratique, les témoignages concordent pour dire que **l'organisation des grands rassemblements en eux-mêmes est assez satisfaisante**. Plusieurs mois à l'avance, des contacts sont noués entre les services de l'État, les associations de gens du voyage organisatrices et les collectivités territoriales concernées afin de définir les itinéraires de circulation, d'identifier et, le cas échéant, d'aménager des terrains de stationnement, d'organiser le maintien de l'ordre, les secours et l'offre de soins.

Cet effort de préparation n'empêche pas que **des difficultés persistent**. La Cour des comptes constate des manquements aux règles de salubrité sur les terrains dédiés aux pèlerins, notamment en ce qui concerne le rejet des eaux usées. Si elle estime que « *les problèmes majeurs de sécurité et de débordement à l'intérieur des terrains restent épisodiques* », elle n'en relève pas moins divers incidents et actes délictueux qui nécessitent l'intervention des forces de l'ordre². Les élus mosellans ont ainsi déploré des dégradations lors du rassemblement organisé par l'association évangélique « Vie et Lumière » à Grostenquin en août 2015.

En outre, le coût lié à la prise en charge de ces manifestations peut être élevé, pour l'État comme pour les collectivités concernées : en 2009, la ville de Lourdes a consacré plus de 230 000 euros à l'organisation de son rassemblement estival³.

¹ Circulaire n° 2001-49 du ministre de l'intérieur et du ministre de l'équipement, des transports et du logement relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, paragraphe III.2.

² « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », rapport précité, p. 90-91.

³ *Ibid.*, p. 87.

Quatre grands rassemblements annuels

Le grand rassemblement le plus ancien, d'obédience catholique, a lieu chaque année au mois de mai aux Saintes-Maries-de-la-Mer et réunit jusqu'à 40 000 personnes (gens du voyage, pèlerins et touristes). Un autre pèlerinage se déroule à Lourdes au mois d'août, durant six jours, et rassemble 8 000 à 10 000 pèlerins. Ces deux rassemblements sont organisés par l'Association nationale des gens du voyage citoyens et l'Aumônerie catholiques des gitans et gens du voyage.

Avec l'essor du protestantisme pentecôtiste dans la communauté des gens du voyage sont apparus de nouveaux grands rassemblements, organisés par la mission évangélique des Tziganes de France « Vie et Lumière ». Le premier a lieu chaque printemps à Nevoy, dans le Loiret. Il est suivi d'un second rassemblement organisé en août par la même association, soit à Nevoy, soit dans un autre lieu (dans l'Aisne en 1997, 2009 et 2012, en Haute-Marne en 2014 et 2016, en Moselle en 2015 et 2017).

b) Les grands passages

Les difficultés les plus importantes sont liées aux « **grands passages** », c'est-à-dire aux déplacements de gens du voyage en **groupes de 100 à 200 caravanes en moyenne**, qui convergent vers les lieux où sont organisés les grands rassemblements à vocation culturelle, ou qui se déplacent au gré des opportunités économiques, notamment pour exercer des activités saisonnières. Le **développement rapide** de ces grands mouvements de population – qui, selon un rapport d'information de 2011 de notre collègue député Didier Quentin, n'existaient presque pas il y a vingt ans – semble d'abord lié à l'essor du protestantisme dans la communauté des gens du voyage et à l'attractivité nouvelle des grands rassemblements annuels. Il s'expliquerait aussi, selon des responsables associatifs cités dans le même rapport d'information, « *par le fait que des rassemblements d'une telle ampleur rend[ent] difficile l'évacuation par les forces de l'ordre* » et « *que la période des "grands passages" est celle où les gens du voyage ont l'impression de voyager selon leurs critères traditionnels, en ne stationnant pas dans des aires grillagées¹* ».

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 prévoit la réalisation d'aires de grand passage, aménagés plus sommairement que les aires permanentes d'accueil, sur le territoire des communes désignées à cet effet par le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage. Afin d'y inciter les communes et leurs groupements, la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 *portant engagement national pour le logement* a relevé le taux des dépenses prises en charge par l'État à 100 %, dans la limite d'un plafond fixé par décret. Pourtant, **les objectifs fixés par les schémas n'ont pas été atteints, et les aires de grand passage restent trop peu nombreuses**. Comme le notait notre collègue député Didier Quentin, l'installation d'une aire de grand passage peut être source de difficultés pour une petite commune dont les

¹ Rapport d'information n° 3212 (A.N., 13^e législature) présenté par M. Didier Quentin, sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, p. 44. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i3212.pdf>.

équipements publics ne sont pas dimensionnés pour faire face à un tel afflux de population. « *En outre, alors qu'il est déjà souvent difficile de faire accepter à la population l'aménagement d'aires d'accueil permanentes des gens du voyage, cette difficulté devient encore plus forte dans le cas d'un terrain de "grand passage", destiné à l'ensemble du département*¹. »

Les grands passages font l'objet d'un **important travail de préparation et de coordination de la part du ministère de l'intérieur, en lien avec les collectivités territoriales concernées**. Les pouvoirs publics peuvent s'appuyer sur la **coopération des grandes associations de gens du voyage** et notamment de l'Association sociale nationale internationale tzigane (ASNIT), qui a créé une structure dédiée, Action Grands Passages. Les préfets sont invités par circulaire à anticiper ces déplacements, à rappeler aux associations la marche à suivre et à faciliter leurs relations avec les collectivités.

La circulaire du 10 avril 2017 sur la préparation des grands passages

La circulaire du 10 avril 2017 du ministre de l'intérieur décrit la marche à suivre par les services de l'État, les collectivités territoriales et les associations en vue de la préparation des grands passages :

- les référents des associations doivent adresser aux maires et aux présidents des EPCI compétents leurs **demandes de stationnement temporaire au moins deux mois à l'avance**, avec copie au préfet. Les demandes doivent indiquer les dates prévisionnelles d'arrivée et de départ, une évaluation précise des besoins en emplacements et les coordonnées du président de l'association et de son représentant local ; elles doivent être accompagnées d'une **fiche d'état des lieux** et d'un **protocole d'occupation temporaire**. Des documents-types sont joints à la circulaire ;

- les préfets sont invités à soutenir les initiatives locales qui concourent au bon déroulement des grands passages, et à favoriser la prise en compte des demandes par les élus ;

- les **aires de grand passage** doivent être installées sur des terrains stabilisés, la surface souhaitable étant de 4 hectares pour 200 caravanes ; les préfets doivent veiller à ce que les gens du voyage disposent, dans toute la mesure du possible, d'une alimentation électrique suffisante, d'une arrivée d'eau courante et de la collecte des ordures ménagères. Au besoin, des **aires temporaires** peuvent être aménagées sur des terrains non inscrits au schéma départemental ;

- les préfets de département et de région doivent assurer le **suivi des circulations** afin d'éviter les arrivées inopinées ;

- dans chaque département, le préfet désigne un **médiateur** chargé de prévenir les conflits et d'aider à résoudre les difficultés éventuelles².

¹ Rapport d'information n° 3212 (A.N., 13^e législature) précité, p 48-9. Au 1^{er} janvier 2014, selon la Cour des comptes, 170 aires de grand passage avaient été réalisées sur les 348 prescrites par les schémas départementaux. Elles sont souvent limitées à 80 places et ne peuvent donc accueillir les grands groupes. Enfin, selon la Cour, elles sont parfois éloignées des agglomérations ou inappropriées, ce qui suscite le rejet des gens du voyage (Rapport public annuel 2017, rapport précité, t. 2, p. 216).

² Circulaire n° NOR INTD1708823C du ministre de l'intérieur relative à la préparation des stationnements des grands groupes de gens du voyage.

Malgré les efforts consentis par les autorités publiques et par plusieurs associations nationales de gens du voyage pour anticiper les grands passages et les organiser convenablement, **les incidents sont extrêmement fréquents**. Certains groupes, minoritaires, refusent de se plier à toute discipline et, arrivant inopinément, mettent les communes devant le fait accompli. D'autres groupes, pour des raisons diverses, n'arrivent ou ne repartent pas aux dates prévues, ce qui bouleverse le calendrier d'occupation des terrains et provoque d'inévitables conflits d'usage. Il est également fréquent que les aires de grand passage soient occupées par des gens du voyage pour de longues durées, voire de manière quasi permanente, ce qui les détourne de leur destination première. Il en résulte des **installations illicites**, dans des conditions de sécurité et de salubrité souvent problématiques, des **conflits entre groupes**, et des **tensions avec les riverains**. À cela s'ajoutent les problèmes d'ordre public inhérents aux fortes concentrations de population.

2. Les solutions envisagées par la proposition de loi n° 557 (2016-2017)

Pour répondre à ces difficultés, l'article 3 de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) tend à créer un mécanisme obligatoire d'information préalable des préfets et des élus locaux, et à confier au préfet de département la charge du maintien de l'ordre public lors des grands rassemblements et des grands passages.

a) Un mécanisme obligatoire d'information préalable

Il est proposé que « *tout stationnement d'un groupe de plus de cent cinquante résidences mobiles* » soit **notifié aux préfets de région et de département ainsi qu'au président du conseil départemental** du lieu de destination, **trois mois** au moins avant l'arrivée sur les lieux, pour permettre l'identification d'une aire de stationnement correspondant aux besoins exprimés. Le préfet de département devrait **informer le maire** de la commune concernée au moins deux mois à l'avance, et préciser les conditions de l'occupation du terrain identifié.

Ce mécanisme s'inspire de la procédure d'information préalable actuellement recommandée par circulaire, tout en y apportant plusieurs modifications :

- un **seuil de 150 résidences mobiles** serait fixé, à partir duquel le mécanisme d'information trouverait à s'appliquer ;
- dans ce cas, l'information préalable des autorités nationales et locales deviendrait **obligatoire** ;
- il est proposé de **renforcer le rôle de l'État et du département** dans l'organisation des grands passages, puisque la notification du projet de

stationnement serait adressée aux autorités de l'État ainsi qu'au président du conseil départemental, à charge pour eux d'identifier le terrain d'accueil approprié et, pour le préfet de département, d'informer le maire concerné.

b) Le transfert au préfet de département du pouvoir de police générale du maire

Il est en outre proposé de **transférer au préfet de département le pouvoir de police générale du maire** à l'occasion des grands passages et grands rassemblements. Serait ainsi ajoutée, à l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales qui traite des pouvoirs de police du représentant de l'État dans le département, la disposition suivante : « *Le représentant de l'État dans le département a la charge du bon ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité publiques des grands passages et des grands rassemblements traditionnels ou occasionnels des personnes dites gens du voyage.* »

Les auteurs de la proposition de loi considèrent, en effet, que les maires sont démunis face à de tels afflux de population et qu'ils n'ont pas les moyens de maintenir l'ordre public. Cet état de fait est d'autant plus préjudiciable que le maire, s'il ne prend pas les mesures nécessaires, peut engager la responsabilité de la commune.

Les pouvoirs de police du maire et du représentant de l'État dans le département

Pour mémoire, en vertu des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, **le maire est titulaire d'un pouvoir de police générale** dont l'objet est d'assurer « *le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». Sous ces termes sont compris les trois composantes traditionnelles de **l'ordre public** – la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques – auxquelles le juge administratif a ajouté, au cours des dernières décennies, la moralité publique et la sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

Le maire est également titulaire de nombreux **pouvoirs de police spéciale** portant sur des objets particuliers : circulation et stationnement, funérailles, baignades, édifices menaçant ruine, etc. Certains de ces pouvoirs de police spéciale sont automatiquement transférés au président de l'EPCI, sauf opposition du maire.

Le représentant de l'État dans le département dispose cependant de pouvoirs propres¹. Il est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre public dont **le champ d'application excède le territoire d'une seule commune**. Il peut également se **substituer** au maire (ou au président de l'EPCI) en cas de carence de celui-ci.

Enfin, dans les **communes à police étatisée**, les pouvoirs de police du maire sont en partie transférés au préfet : dans ces communes, « *le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique* » incombe à l'État seul, et « *l'État a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes* »².

¹ Chapitre V du livre II de la 2^e partie du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 2214-4 du même code.

3. La position de votre commission, réservée sur le transfert au préfet du pouvoir de police municipale

Votre commission a approuvé l'institution d'un mécanisme obligatoire d'**information préalable** des autorités publiques lorsqu'un stationnement de plus de cent cinquante caravanes est envisagé. Certes, à défaut de sanction, cette disposition n'est que faiblement contraignante. Il a cependant paru utile d'**ériger en obligation légale** une pratique aujourd'hui courante, grâce à l'action des grandes associations de gens du voyage, mais qui est loin d'être observée par tous les groupes itinérants. Sur proposition de son rapporteur, votre commission a précisé à qui incomberait la nouvelle obligation d'information préalable, afin d'inciter les groupes faiblement structurés à désigner des représentants qui servent d'interlocuteurs aux pouvoirs publics. Il a également paru souhaitable que le président de l'EPCI soit informé au même titre que le maire (**amendement COM-18 rectifié**).

En revanche, **votre rapporteur s'est interrogée sur l'opportunité de confier au préfet le soin d'assurer l'ordre public à l'occasion des grands passages et grands rassemblements**. Si l'objectif poursuivi est parfaitement compréhensible, il lui a semblé périlleux de déposséder le maire de son pouvoir de police générale lors de tels événements. En cas d'inaction du préfet, le maire serait alors **dans l'incapacité légale d'agir** et n'aurait ainsi aucun moyen de répondre aux attentes légitimes de ses administrés. En outre, une telle disposition pourrait constituer un précédent fâcheux. Votre commission a estimé préférable d'en rester au droit en vigueur, qui laisse ouverte la possibilité pour le préfet de se substituer au maire, dans le cas où celui-ci n'aurait pas les moyens matériels d'assurer lui-même le maintien de l'ordre public (**amendement COM-19** de son rapporteur).

Votre commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

CHAPITRE II MODERNISER LES PROCÉDURES D'ÉVACUATION DES STATIONNEMENTS ILLICITES

Section 1 Améliorer l'efficacité des procédures (*Division et intitulé supprimés*)

À l'initiative de son rapporteur, et par coordination avec la création d'un chapitre III relatif au renforcement des sanctions pénales, votre commission a supprimé cette section et son intitulé (**amendement COM-20**).

Article 4

(art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000
relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage)
Police spéciale du stationnement des résidences mobiles

L'article 4 de la proposition de loi a pour objet d'étendre aux maires des communes dotées d'une aire d'accueil conforme aux prescriptions du schéma départemental le pouvoir d'interdire le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil, même si l'EPCI auquel elles appartiennent n'a pas rempli toutes ses obligations. Il vise également à adapter la rédaction des dispositions relatives à ce pouvoir de police spéciale à la nouvelle répartition des compétences entre les communes et leurs groupements.

1. La faculté donnée aux maires des communes qui remplissent leurs obligations d'interdire le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires prévues à cet effet

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990, puis la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 sont venues préciser **l'étendue du pouvoir de police** dont disposent les maires pour réglementer le **stationnement des résidences mobiles des gens du voyage**.

Jusqu'alors, le maire pouvait se fonder, pour réglementer le stationnement des gens du voyage sur le territoire de sa commune, sur son pouvoir de police générale, ainsi que sur son pouvoir de police spéciale du stationnement, qui l'autorise, « *eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement* », à réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux¹. La jurisprudence avait confirmé que le maire était en droit de réglementer les conditions de stationnement des gens du voyage afin d'éviter qu'elles ne créent un danger pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique. En revanche, les mesures prises ne pouvaient aboutir à une **interdiction totale de stationnement et de séjour**, ni limiter la durée du stationnement autorisé en-deçà d'une **durée minimale**².

Par ailleurs, le code de l'urbanisme reconnaissait au maire certaines prérogatives pour réglementer le stationnement des caravanes.

Afin d'inciter à la réalisation d'aires d'accueil et de garantir un juste équilibre des droits et des devoirs, l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 a reconnu **aux maires des communes qui, seules ou à plusieurs, s'étaient dotées d'une aire d'accueil, la faculté d'interdire le stationnement**

¹ Article L. 2313-2 du code général des collectivités territoriales.

² CE, 12 décembre 1983, Ville de Lille, n° 13205.

des gens du voyage sur le reste du territoire communal¹. La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 a repris ces dispositions tout en en modifiant la rédaction, afin de s'assurer que les communes concernées respectent **l'ensemble des obligations résultant du schéma départemental**, qui peuvent notamment comprendre la mise aux normes d'une aire existante.

Selon l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, dans sa rédaction actuelle, le maire d'une commune peut interdire le stationnement des résidences mobiles de gens du voyage sur le territoire de la commune, en dehors des aires d'accueil aménagées, si l'une des conditions suivantes est remplie :

1° la commune **remplit les obligations** qui lui incombent en application du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage ;

2° la commune ne s'est pas acquittée de ses obligations, mais bénéficie du **décal supplémentaire légal** de deux ans, ou dispose d'un **emplacement provisoire** agréé par le préfet ;

3° la commune, **sans y être obligée** par le schéma départemental, s'est dotée d'une aire d'accueil ou a décidé de contribuer au financement d'une telle aire ;

4° la commune appartient à un **EPCI compétent** pour mettre en œuvre le schéma départemental.

Lorsqu'une commune est membre d'un EPCI compétent en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires et terrains destinés aux gens du voyage, ce qui est aujourd'hui le cas de la quasi-totalité des communes, **ce pouvoir de police spéciale est transféré de plein droit au président de l'EPCI, sauf opposition du maire**².

En outre, lorsqu'une commune appartient à un EPCI compétent, **le stationnement des résidences mobiles de gens du voyage ne peut être interdit sur tout ou partie du territoire de l'EPCI qu'à la condition que celui-ci remplisse l'intégralité des obligations qui lui incombent** en application du schéma départemental. Telle est du moins l'interprétation que l'administration fait de la loi³, et qui, selon les informations recueillies par votre rapporteur, n'a jamais encore reçu confirmation par la jurisprudence.

¹ Article 28 (abrogé) de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

² Article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales. Ces dispositions ont été introduites par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui faisait toutefois de ce transfert une simple faculté reconnue au maire. Le transfert s'opère de plein droit, sauf opposition du maire, depuis la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

³ Voir la réponse du ministre de l'intérieur à la question écrite n° 01479 de notre ancien collègue Joël Billard (J.O. Sénat du 31 octobre 2013).

Comme le notait la Cour des comptes en 2012, « *cette situation suscite l'incompréhension de la part des communes membres de l'EPCI sur le territoire desquelles une aire d'accueil a été implantée¹* ». La Cour appelait à examiner de manière spécifique le cas des **communes ayant rempli entièrement leurs obligations d'accueil préalablement au transfert de compétence** au profit d'une intercommunalité : en l'état du droit, il n'est pas possible d'interdire le stationnement des résidences mobiles hors des aires prévues à cet effet sur le territoire de ces communes, qui ont pourtant fait la preuve de leur bonne volonté.

2. La rédaction proposée : tirer les conséquences de la nouvelle répartition des compétences et conforter le pouvoir de police des maires des communes qui remplissent leurs obligations

L'article 4 de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) tend à remanier la rédaction du I de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, afin de tenir compte de la nouvelle répartition des compétences entre communes et EPCI issue des dernières réformes territoriales, et de conforter le pouvoir de police des maires des communes qui remplissent leurs obligations d'accueil des gens du voyage.

Plus précisément, le dispositif proposé prévoit que, **dès lors qu'un EPCI remplit les obligations qui lui incombent** en application du schéma départemental, « *son président, le maire de la commune concernée ou, à Paris, le préfet de police peuvent, par arrêté, interdire le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1^{er} en dehors des aires d'accueil aménagées* ».

Disposeraient du même pouvoir les maires des « communes qui remplissent, à leur échelle, les obligations qui leur incombent » en application du schéma départemental, **même si l'EPCI auxquelles elles appartiennent n'a pas rempli l'ensemble de ses obligations.**

Les mêmes dispositions resteraient applicables aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil, à celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire, ainsi qu'aux communes bénéficiant du délai supplémentaire prévu au III de l'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 ou disposant d'un emplacement provisoire agréé par le préfet.

3. L'approbation de principe de votre commission

Votre commission, **souscrivant à l'objectif** poursuivi par les auteurs de la proposition de loi, a néanmoins revu la rédaction proposée afin d'en assurer la parfaite cohérence avec la nouvelle répartition des compétences et

¹ « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », rapport précité, p. 76.

des obligations entre communes et EPCI et de lever quelques incertitudes juridiques (**amendement COM-21** de son rapporteur).

En premier lieu, il convient de **compléter la mise à jour** de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 pour tenir compte de la nouvelle répartition des compétences entre communes et EPCI, **en transposant aux EPCI les divers cas où le maire d'une commune se voit reconnaître le droit d'interdire le stationnement des résidences mobiles de gens du voyage hors des aires prévues à cet effet**. Disposeraient ainsi de ce pouvoir de police spéciale les maires de communes membres d'EPCI soumis aux prescriptions du schéma départemental et bénéficiant d'un délai supplémentaire de deux ans ou disposant d'un emplacement provisoire, mais aussi les maires de communes membres d'EPCI qui, sans y être tenus, se sont dotés d'une aire d'accueil ou ont contribué au financement d'une telle aire. Il est également nécessaire de **réserver le cas des communes isolées** qui pourraient être assujetties aux prescriptions du schéma départemental.

En deuxième lieu, **il n'a pas paru envisageable à votre commission de confier le même pouvoir de police spéciale à deux autorités différentes**, le président de l'EPCI et le maire ou, à Paris, le préfet de police. Une telle dualité, qui n'existe dans aucun autre domaine de notre droit administratif, pourrait conduire à des situations inextricables en cas de désaccord entre les deux titulaires du pouvoir de police. En outre, on ne sait à qui incomberait, le cas échéant, la responsabilité pour faute dans l'exercice de ce pouvoir. Votre commission a préféré s'en tenir sur ce point au **droit en vigueur** : un transfert de plein droit du pouvoir de police spéciale au président de l'EPCI, sauf opposition du maire.

En troisième lieu, votre commission a précisé la rédaction de l'alinéa visant à **étendre ce pouvoir aux maires des communes dotées d'une aire d'accueil**, même si l'EPCI auquel ces communes appartiennent n'a pas rempli l'ensemble des obligations mises à sa charge par le schéma départemental.

Votre commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

Article 5

(art. 9 et 9-1, art. 9-1-1 et 9-1-2 [nouveaux] de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage)

Évacuation des campements illicites

L'article 5 de la proposition de loi traite de l'évacuation des résidences mobiles irrégulièrement stationnées. Dans la rédaction adoptée par votre commission, cet article a pour objet, d'une part, de renforcer la procédure administrative d'évacuation d'office, d'autre part, d'assouplir les

procédures juridictionnelles ouvertes dans les cas où l'évacuation d'office est impossible.

1. Les procédures existantes pour faire évacuer les campements illicites

La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 *relative à la prévention de la délinquance*, modifiant les articles 9 et 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, a créé **une procédure administrative d'évacuation d'office et forcée** des résidences mobiles de gens du voyage en cas de stationnement illicite. Cette procédure peut être engagée dans les communes et aux conditions récapitulées dans le tableau ci-dessous¹.

Communes concernées		Cause de l'évacuation	Texte applicable
Communes inscrites au schéma départemental...	... ayant rempli leurs obligations	Violation d'un arrêté pris sur le fondement du I de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000	II de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000
	... membres d'un EPCI compétent qui a rempli ses obligations		
	... bénéficiant d'un délai supplémentaire de deux ans		
	... disposant d'un emplacement provisoire agréé par le préfet		
Communes non inscrites au schéma départemental...	... dotées d'une aire d'accueil	Stationnement non autorisé	Art. 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000
	... qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une aire d'accueil		
	Autres communes non inscrites		

Source : commission des lois du Sénat.

Les étapes de la procédure sont les suivantes :

- à la demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain occupé, le préfet peut **mettre en demeure** les occupants de quitter les lieux, la mise en demeure étant assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures ; cette mise en demeure reste

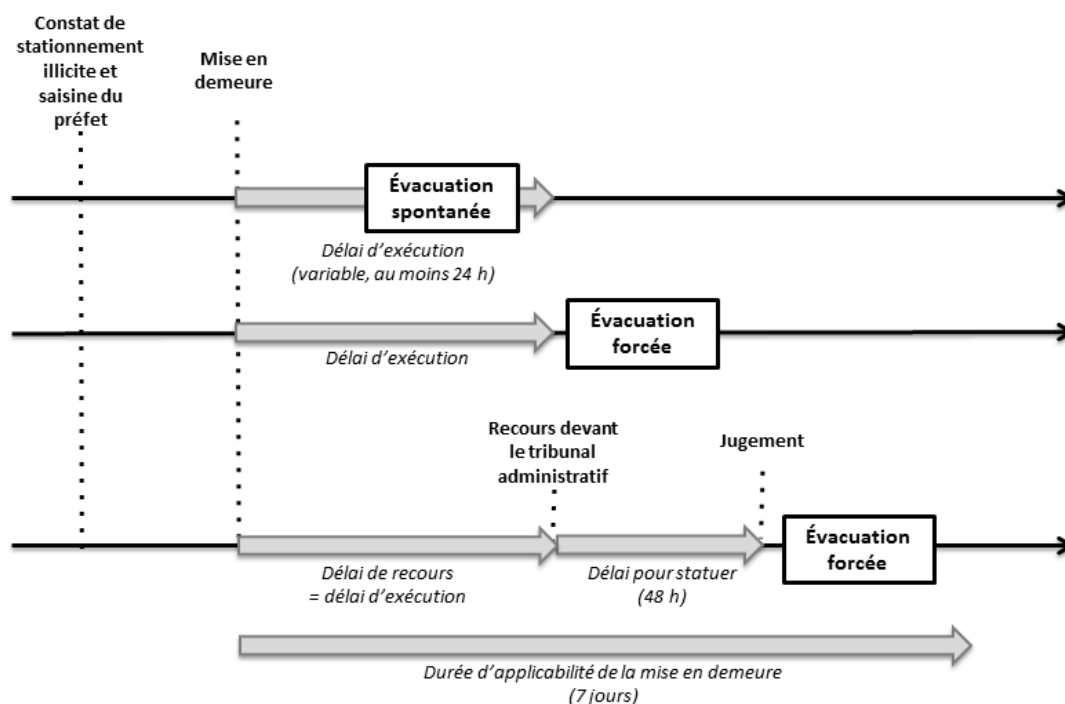
¹ Voir également la circulaire n° NOR INT/D/07/00080/C du 10 juillet 2007 du ministre de l'intérieur.

applicable si, dans un délai de sept jours suivant sa notification, la résidence mobile se retrouve à nouveau en stationnement illicite sur le territoire de la commune ou de l'EPCI ;

- lorsque la mise en demeure n'a pas été suivie d'effets dans le délai imparti et n'a pas fait l'objet d'un recours, le préfet peut procéder à **l'évacuation forcée** des résidences mobiles, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain ;

- les destinataires de la mise en demeure, ainsi que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain, peuvent demander son annulation au tribunal administratif, dans un délai de **recours** égal au délai d'exécution. Le recours suspend l'exécution de la mise en demeure. Le président du tribunal administratif ou son délégué statue dans un délai de quarante-huit heures.

DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE D'ÉVACUATION



Source : commission des lois du Sénat

Cette procédure déroge au principe selon lequel les actes administratifs ne sont pas susceptibles d'exécution d'office¹. Il est néanmoins admis que l'administration a le droit d'exécuter d'office ses décisions en cas d'urgence, lorsqu'aucune autre voie de droit n'existe ou lorsque la loi l'autorise expressément. De telles habilitations légales ne manquent pas. En revanche, il est plus rare que l'administration soit autorisée à recourir à la force publique pour assurer l'exécution de ses

¹ TC, 2 décembre 1902, Société immobilière de Saint-Just, concl. Romieu. Dans le cas des résidences mobiles de gens du voyage, le maire devait jusqu'en 2007 recourir au juge civil pour obtenir le respect de son arrêté d'interdiction de stationnement.

décisions : une telle prérogative se rencontre principalement en droit des étrangers, en matière d'hospitalisation d'office, ou en cas d'urgence.

Par ailleurs, cette procédure d'évacuation d'office étant susceptible de porter atteinte à la liberté d'aller et venir, elle est réservée par la loi **aux cas où « le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques »**. Le Conseil constitutionnel considère en effet, selon une jurisprudence constante, que « *les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties (...) doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif*¹ ».

Indépendamment de cette procédure spéciale d'évacuation d'office réservée à certaines communes, et comme l'a récemment confirmé la jurisprudence, le maire de toute commune conserve la faculté de **faire évacuer d'office un campement sur le fondement de son pouvoir de police générale, en cas de risque grave pour l'ordre public et si l'urgence le justifie**².

Enfin, ces possibilités d'évacuation d'office coexistent avec les **procédures juridictionnelles de droit commun**, ainsi qu'avec une **procédure civile spéciale** applicable au stationnement illicite de résidences mobiles sur un terrain affecté à une activité économique.

Les autres voies de droit

Pour obtenir l'évacuation de résidences mobiles irrégulièrement stationnées, outre l'évacuation d'office réservée aux cas de troubles à l'ordre public, il est possible de recourir à d'autres voies de droit.

1° Les procédures juridictionnelles administratives d'expulsion

Une commune, comme toute personne publique, peut demander au juge administratif l'expulsion des occupants sans titre d'une dépendance du domaine public non routier, le cas échéant en référé. Cette voie est ouverte même en l'absence de tout trouble à l'ordre public.

2° Les procédures civiles

a) Les procédures civiles d'expulsion de droit commun

Toute personne privée, propriétaire d'un immeuble bâti ou non bâti, peut demander au juge civil l'expulsion d'occupants sans titre, le cas échéant en référé ou sur requête. Ces procédures sont également ouvertes aux personnes publiques en cas d'occupation d'une dépendance de leur domaine privé ou de leur domaine public routier.

¹ Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010. Par cette décision, le Conseil constitutionnel a jugé que la procédure d'évacuation d'office instituée par les articles 9 et 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 était assortie de garanties suffisantes et, partant, conforme à la Constitution. Il a en revanche censuré, par sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, la création d'une procédure similaire à l'encontre des « squats extérieurs ».

² CE, 5 avril 2011, n° 347949.

b) Une procédure d'urgence en cas d'entrave à une activité économique

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 prévoit, à côté de la procédure administrative d'évacuation d'office, une procédure civile spéciale destinée à protéger les activités économiques. En cas d'occupation par des résidences mobiles, en violation d'un arrêté du maire ou du président de l'EPCI, d'un terrain privé affecté à une activité économique, et dès lors que cette occupation est de nature à entraver ladite activité, son propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage peut demander au président du tribunal de grande instance d'ordonner leur évacuation. Le juge statue « en la forme des référés »¹.

3° La procédure pénale

Le stationnement non autorisé de résidences mobiles peut enfin faire l'objet de poursuites pénales, puisqu'il est constitutif du délit prévu à l'article 322-4-1 du code pénal, puni de six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende. Les véhicules automobiles utilisés peuvent être saisis puis confisqués, sauf lorsqu'ils servent d'habitation.

2. Le renforcement proposé des procédures d'évacuation

L'article 5 de la proposition de loi n° 557 (2016-2017), dans sa rédaction initiale, vise principalement à renforcer la procédure d'évacuation d'office des campements illicites et à mieux protéger les activités agricoles.

a) De nouveaux cas de recours à la procédure administrative d'évacuation d'office

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent que la procédure administrative spéciale d'évacuation d'office puisse être engagée, non plus seulement si le stationnement irrégulier de résidences mobiles est de nature à porter atteinte à l'ordre public, mais dans deux autres cas :

1° si le préfet propose aux occupants un nombre suffisant d'emplacements dans une aire ou sur un terrain d'accueil situé à **moins de cinquante kilomètres** ;

2° en cas d'occupation d'un terrain affecté à une activité économique, y compris agricole, lorsque cette occupation est de nature à entraver ladite activité.

La première condition reprend, en y apportant quelques modifications, une disposition adoptée en 2013 par votre commission des lois, lors de l'examen d'une proposition de loi présentée par notre ancien collègue Pierre Hérisson et notre collègue Jean-Claude Carle. À l'initiative de son rapporteur, notre collègue Jean-Yves Leconte, votre commission avait alors prévu que la procédure administrative d'évacuation d'office pourrait

¹ Article 9, paragraphe IV de la loi n° 2000-614 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

être engagée si le préfet proposait un nombre suffisant d'emplacements dans une aire d'accueil située à moins de trente kilomètres¹.

La seconde condition est celle à laquelle est aujourd'hui subordonnée l'ouverture de la procédure civile spéciale prévue au IV de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000. En cas d'occupation d'un terrain affecté à une activité économique qui s'en trouverait affectée, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain conserverait le droit de saisir le président du tribunal de grande instance pour en faire ordonner l'évacuation forcée, mais il pourrait aussi, de même que le maire, demander au préfet de mettre en demeure les occupants d'évacuer les lieux et engager ainsi la procédure d'évacuation d'office².

b) L'encadrement du délai de recours

Alors que le délai de recours est, en l'état du droit, égal au délai d'exécution de la mise en demeure, lui-même fixé librement par le préfet sans pouvoir être inférieur à vingt-quatre heures, il est proposé de **limiter le délai de recours à quarante-huit heures**. Ainsi :

- dans le cas où le préfet assortirait sa mise en demeure d'un délai d'exécution inférieur ou égal à quarante-huit heures, le délai de recours resterait identique au délai d'exécution ;

- si le préfet estimait opportun d'accorder plus de deux jours aux occupants pour évacuer les lieux, le délai de recours serait néanmoins limité à quarante-huit heures et, partant, dissocié du délai d'exécution.

c) Une procédure accélérée en cas de stationnement illicite répété

L'article 5 de la proposition de loi prévoit aussi de **limiter à un maximum de six heures le délai d'exécution** de la mise en demeure du préfet, dans le cas où les mêmes personnes auraient déjà fait l'objet d'un constat de stationnement illicite sur le territoire de la même commune ou du même EPCI au cours de l'année écoulée. Par voie de conséquence, **le délai de recours** contre la mise en demeure se trouverait également réduit à six heures ou moins.

¹ Article 2 de la proposition de loi n° 198 (2013-2014) visant à renforcer les sanctions prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage (texte de la commission).

² Par coordination avec l'ajout, à l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, de ces deux nouvelles conditions de mise en œuvre de la procédure d'évacuation d'office, le présent article tend à supprimer la condition d'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique à l'article 9-1 de la même loi (qui étend cette procédure aux communes non inscrites au schéma départemental et non mentionnées à l'article 9).

d) Précisions rédactionnelles visant à assurer l'effectivité des procédures

Enfin, deux précisions rédactionnelles visent à garantir l'effectivité des procédures administrative et civile instituées par la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.

Il est d'abord proposé de préciser que le préfet peut mettre en demeure les occupants irréguliers d'**évacuer** « *le territoire de la commune ou, le cas échéant, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, à l'exception des aires et terrains* » qui leur sont destinés. Cette nouvelle rédaction, plus explicite, ne modifie cependant pas le droit en vigueur, puisque l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 prévoit que la mise en demeure « *d'évacuer les lieux* » (selon la rédaction actuelle) reste applicable en cas de nouveau stationnement illicite sur le territoire de la commune ou de l'EPCI dans un délai de sept jours.

En outre, il est expressément prévu que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage d'un terrain privé affecté à une **activité agricole** puisse, en cas d'occupation illicite de ce terrain de nature à porter atteinte à cette activité, saisir le président du tribunal de grande instance pour en faire ordonner l'évacuation forcée. La rédaction actuelle visant les activités économiques, les auteurs de la proposition de loi souhaitent s'assurer que les terrains agricoles **en jachère** sont aussi concernés¹.

3. La position de votre commission : garantir l'évacuation rapide des terrains irrégulièrement occupés, par la voie administrative ou juridictionnelle

Votre commission partage l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de loi : **garantir l'évacuation rapide des résidences mobiles de gens du voyage des terrains où elles stationnent irrégulièrement**, dans des conditions souvent insalubres, et au détriment de la sécurité publique comme de la tranquillité des riverains. Les progrès réalisés au cours des dernières années dans la construction d'aires et de terrains d'accueil doivent permettre d'éviter de telles situations.

À titre préliminaire, votre rapporteur tient cependant à souligner que, d'après les informations qu'elle a recueillies, les difficultés rencontrées pour faire évacuer des campements illicites tiennent moins à la nature des procédures existantes qu'à **l'insuffisance des moyens** nécessaires à leur mise en œuvre. Les préfets, en particulier, ne mobilisent qu'avec parcimonie la force publique pour faire évacuer d'office des campements ou faire exécuter une décision de justice, à l'heure où policiers et gendarmes sont fortement sollicités sur d'autres terrains.

¹ La même rédaction est proposée à l'alinéa 6 de l'article 5 de la proposition de loi, qui tend à faire de l'entrave à une activité économique, y compris agricole, un nouveau cas d'ouverture de la procédure d'évacuation d'office (voir ci-dessus).

Cela n'interdit pas au législateur de rechercher les voies et moyens pour rendre les procédures plus opérantes et plus rapides. Votre commission s'est efforcée de **compléter** le texte proposé et de lever certaines difficultés juridiques.

a) Renforcer la procédure administrative d'évacuation d'office en tenant compte des exigences constitutionnelles et conventionnelles

Votre commission a jugé souhaitable de **réformer la procédure administrative d'évacuation d'office** pour en accroître l'efficacité.

Elle a approuvé la **limitation à quarante-huit heures du délai de recours** contre la mise en demeure d'évacuer les lieux délivrée par le préfet. Un tel délai de recours contre une décision administrative existe déjà dans notre droit, et ne méconnaît pas le droit à un recours effectif garanti par la Constitution et par l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme l'a confirmé le Conseil d'État¹.

Toutefois, **votre commission n'a pas cru possible de réduire à six heures le délai d'exécution de la mise en demeure et, partant, le délai de recours** contre cette décision, dans le cas où les mêmes personnes auraient déjà stationné illicitement sur le territoire de la commune ou de l'EPCI au cours de l'année écoulée. Outre qu'une mise en demeure doit, par nature, être assortie d'un délai d'exécution suffisant – il convient de laisser aux personnes concernées le soin de prendre connaissance de la mise en demeure et d'organiser leur départ vers un emplacement autorisé – la réduction à six heures du délai de recours méconnaîtrait le **droit à un recours effectif**. Il n'en est pas moins inadmissible de voir certains groupes violer de manière répétée les interdictions de stationnement prononcées par des maires ou des présidents d'intercommunalité qui se sont par ailleurs acquittés de leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage. De tels comportements méritant une réponse ferme et rapide, votre commission a adopté l'**amendement COM-24** de son rapporteur, qui tend à fixer à **24 heures** le délai d'exécution et de recours dans cette éventualité.

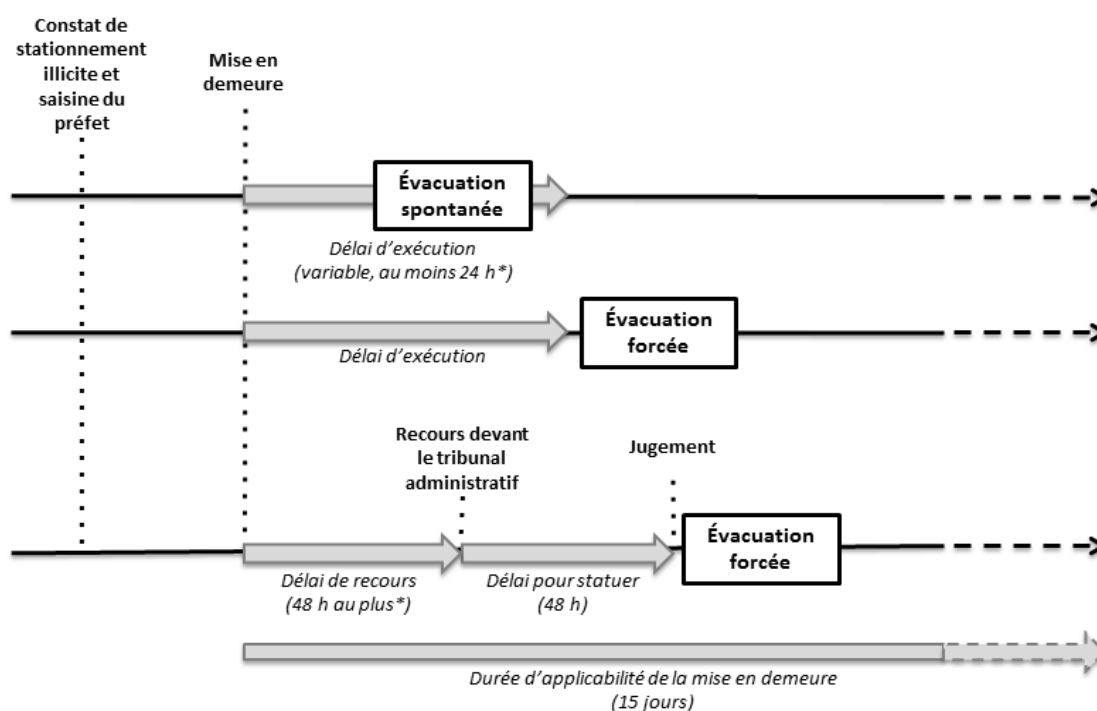
En outre, afin d'empêcher que des campements illicites ne se reconstituent à proximité dans les jours qui suivent leur démantèlement, votre commission a adopté l'**amendement COM-25** de son rapporteur, qui porte **de sept à quinze jours la durée d'applicabilité de la mise en demeure** en cas de nouveau stationnement illicite sur le territoire de la même commune ou du même EPCI. Cet amendement reprend les dispositions de

¹ CE, 14 février 1996, n° 150604. Le même délai de quarante-huit heures est aujourd'hui applicable aux recours formés par un étranger contre une obligation de quitter le territoire français sans délai, un placement en rétention ou une assignation à résidence (art. L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). Le Conseil d'État, dans la décision précitée, a jugé légal le délai de recours de vingt-quatre heures contre les décisions de reconduite à la frontière, institué par l'article 22 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 (abrogé depuis).

l'article 7 de la proposition de loi n° 680 (2016-2017) présentée par M. Loïc Hervé et plusieurs de nos collègues.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a également étendu aux **présidents d'EPCI** la faculté de demander au préfet de mettre en demeure les occupants d'évacuer les lieux où ils stationnent irrégulièrement (**amendement COM-22 rectifié**).

DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE D'ÉVACUATION
(PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION)



* 24 h en cas de nouveau stationnement illicite la même année

Source : commission des lois du Sénat

Au vu de la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel, **votre rapporteur s'est interrogée sur la constitutionnalité des dispositions tendant à créer deux nouveaux cas de recours à la procédure d'évacuation d'office**, en l'absence de trouble à l'ordre public. Elle a néanmoins observé que ces dispositions avaient déjà été adoptées par le Sénat, dans une rédaction très proche, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté¹. Soucieuse de répondre aux préoccupations légitimes ainsi exprimées, elle a proposé **une rédaction susceptible d'écarter le risque d'inconstitutionnalité**, parce qu'elle met en balance la liberté d'aller et venir – à laquelle des mesures de police administrative telles que l'interdiction de stationnement, la mise en demeure d'évacuer et l'évacuation forcée sont de

¹ Projet de loi n° 828 (2015-2016) relatif à l'égalité et à la citoyenneté (texte de la commission), article 33 quindecies.

nature à porter atteinte – avec d’autres principes d’égalité valeur constitutionnelle. Votre commission a adopté cet **amendement COM-23**, qui prévoit que la procédure d’évacuation d’office peut être engagée si le stationnement illicite est de nature, soit à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, soit « à porter une atteinte d’une exceptionnelle gravité au droit de propriété, à la liberté d’aller et venir, à la liberté du commerce et de l’industrie ou à la continuité du service public ».

b) L’assouplissement des procédures juridictionnelles

D’autres voies de droit sont ouvertes, comme cela a été rappelé, lorsque l’engagement de la procédure d’évacuation d’office se heurte à une impossibilité juridique. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, **les procédures juridictionnelles tendant à l’expulsion d’occupants sans titre fonctionnent convenablement et sont régulièrement utilisées** en cas de stationnement « *sauvage* » de caravanes. C’est tout particulièrement le cas de la **procédure sur requête devant le juge civil**, procédure d’urgence qui, à la différence du référé, n’est pas contradictoire. En effet, les propriétaires des terrains sont le plus souvent dans l’incapacité d’obtenir l’identité des occupants, ce qui ne permet pas de les assigner en justice et justifie que la décision du juge soit prise non contradictoirement.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a néanmoins jugé utile d’**assouplir les procédures du référé administratif, du référé civil et de la requête civile** en cas de stationnement illicite de résidences mobiles sur le territoire de communes ou d’EPCI qui respectent leurs obligations d’accueil des gens du voyage, ou qui ne sont pas assujetties à de telles obligations. **Serait ainsi écartée ou présumée remplie la condition d’urgence** à laquelle est soumis, en règle générale, l’engagement de ces procédures (**amendement COM-26**). De telles dispositions ne sont pas sans précédent dans notre droit positif¹.

Tous les propriétaires, publics et privés, bénéficieraient ainsi d’une protection accrue contre les campements illicites. Dès lors, il n’a pas été jugé utile par votre commission de prévoir des dispositions *ad hoc* pour les terrains agricoles.

Enfin, dans un souci de simplification, votre commission a choisi de supprimer la procédure civile spéciale « *en la forme des référés* » prévue au IV de l’article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000. Une telle procédure,

¹ S’agissant du référé administratif prévu à l’article L. 521-3 du code de justice administrative, dit référé « mesures utiles », la condition d’urgence est écartée, en outre-mer, en cas de requête relative à une occupation non autorisée de la zone des cinquante pas géométriques (article L. 521-3-1 du même code). S’agissant du référé civil, il est généralement admis que le président du tribunal de grande instance peut, sans condition d’urgence, prendre une ordonnance visant à mettre fin à un trouble manifestement illicite, sur le fondement de l’article 809 du code de procédure civile. S’agissant de la requête civile, les lois spéciales qui autorisent à recourir à cette procédure ne la conditionnent pas systématiquement à l’urgence de la requête.

contradictoire, n'est pas la plus adaptée au cas des campements illicites, dont les responsables ne peuvent généralement pas être identifiés.

Votre commission a adopté l'article 5 **ainsi modifié**.

CHAPITRE III RENFORCER LES SANCTIONS PÉNALES

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté l'**amendement COM-27** qui transforme la section 2 du chapitre II en un chapitre III intitulé « Renforcer les sanctions pénales ».

Votre commission a adopté l'intitulé de cette division **ainsi modifié**.

Article 6

(art. 322-4-1 du code pénal)

Renforcement des sanctions pénales en cas d'occupation en réunion sans titre d'un terrain

L'article 6 de la proposition de loi vise à modifier l'article 322-4-1 du code pénal, réprimant l'occupation sans titre et en réunion d'un terrain.

1. Le droit actuel : le délit d'occupation illicite en réunion d'un terrain, prévu par l'article 322-4-1 du code pénal

L'occupation en réunion sans titre d'un terrain, en vue d'y établir une habitation, fait l'objet d'une répression pénale spécifique depuis la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 *pour la sécurité intérieure*, qui a inséré un article 322-4-1 au sein du chapitre II du titre II du livre III du code pénal consacré aux destructions, dégradations et détériorations. **Ce délit est puni d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.**

En application des articles 322-15 et 322-15-1 du code pénal, ce délit peut également être sanctionné par **une ou plusieurs peines complémentaires**, telle que l'interdiction des droits civiques et de famille, l'interdiction de détenir ou de porter une arme pour une durée de cinq ans au plus, la suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus et la confiscation des véhicules automobiles utilisés pour commettre l'infraction, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation.

L'incrimination pénale de l'occupation d'un terrain sans titre « sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain » exige la **réunion de plusieurs éléments constitutifs** et apparaît d'une portée plus limitée que la notion civiliste « d'occupation sans droit et sans titre ».

En premier lieu, l'infraction n'est commise qu'en cas d'une pluralité d'auteurs de l'infraction : seule l'occupation **en réunion** est réprimée pénalement.

Lorsque le terrain appartient à un particulier, le délit est constitué en cas d'absence d'autorisation du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage.

En cas d'occupation illicite d'un terrain appartenant à une commune, cette infraction peut être constituée dans deux hypothèses :

- soit la commune s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage¹ s'agissant de la création, de l'aménagement et de l'entretien d'aires d'accueil ;
- soit la commune n'est pas inscrite au schéma départemental.

2. Les évolutions proposées pour un renforcement de l'efficacité du dispositif pénal

L'article 6 de la proposition de loi n° 557 (2016-2017), ainsi que les articles 1^{er} et 4 de la proposition de loi n° 680 (2016-2017), visent à modifier l'article 322-4-1 du code pénal afin de renforcer la répression de cette infraction.

a) L'aggravation des peines encourues

L'article 6 de la proposition de loi n° 557 vise à doubler les peines encourues en cas d'occupation illicite en réunion d'un terrain : ce délit serait désormais puni d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

Article	Année	Infractions ayant donné lieu à condamnation (dont infraction unique)	Taux d'emprisonnement (taux d'emprisonnement ferme)	Quantum d'emprisonnement ferme moyen (en mois)	Taux d'amende ferme	Montant moyen de l'amende	Mesures de substitution ou dispense de peine
322-4-1 du code pénal	2015	128 (74)	35,1 % (5,4 %)	1	25,7 %	584	10
	2016	89 (60)	30 % (8,3 %)	2,2	43,3 %	504	6

Source : casier judiciaire national

Selon les statistiques communiquées par la chancellerie qui concernent toutes les installations illicites, il apparaît que les peines d'emprisonnement ferme sont rarement prononcées : en 2016, parmi

¹ Votre rapporteur renvoie au commentaire de l'article 1^{er} pour de plus amples développements sur le schéma départemental et les obligations des communes.

les 60 condamnations prononcées pour ce seul délit, seules cinq constituaient des peines d'emprisonnement ferme. En moyenne, la peine prononcée est de 2,2 mois.

Sans répondre nécessairement à un besoin des juridictions, le doublement des peines encourues est destiné à renforcer l'effet dissuasif de ces sanctions.

b) La contraventionnalisation de cette infraction

L'article 1^{er} de la proposition de loi n° 680 (2016-2017) vise à transformer le délit d'occupation illicite en réunion d'un terrain appartenant à autrui en une contravention de quatrième classe.

Cette **contraventionnalisation de l'infraction** a pour but de lui appliquer la procédure de l'amende forfaitaire qui permet une répression immédiate.

L'amende forfaitaire est une **procédure simplifiée** très utilisée en matière contraventionnelle, qui permet au justiciable de s'acquitter sur-le-champ, auprès de l'agent verbalisateur ou dans un court délai, d'une amende pénale fixe, en cas d'infraction flagrante. Cette procédure permet un meilleur recouvrement des amendes et de ne recourir au juge qu'en cas de contestation. Le paiement de l'amende forfaitaire éteint l'action publique et n'est pas assimilé à une condamnation. Pour une contravention de quatrième classe, l'amende forfaitaire est de 135 euros, 90 euros lorsqu'elle est minorée et 375 euros lorsqu'elle est majorée.

Néanmoins, cette proposition présente plusieurs difficultés.

En premier lieu, elle ferait **disparaître le caractère délictuel de cette infraction** et ne permettrait plus l'application de certains actes de procédure réservés aux délits : par exemple, aucune garde à vue¹ ne pourrait être réalisée en cas d'occupation illicite d'un terrain d'autrui.

En second lieu, en application des articles 34 et 37 de la Constitution, la détermination des contraventions relève du seul pouvoir réglementaire et non du législateur.

En conséquence, à l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-28** visant à conserver un fondement délictuel à l'infraction d'occupation illicite en réunion d'un terrain appartenant à autrui, tout en permettant d'appliquer à cette infraction **la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle**. Au regard du montant moyen des amendes prononcées, l'amende forfaitaire serait fixée à 500 euros, 400 euros lorsqu'elle est minorée, 1 000 euros lorsqu'elle est majorée.

¹ En application de l'article 62-2 du code de procédure pénale, seules les infractions passibles d'une peine d'emprisonnement peuvent justifier une garde à vue.

Créée par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, la **procédure de l’amende forfaitaire en matière délictuelle** est prévue par les articles 495-17 et suivants du code de procédure pénale.

Comme en matière contraventionnelle, cette procédure permet de sanctionner immédiatement la personne en faute qui doit s’acquitter sur-le-champ, ou dans un délai maximal de 45 jours, d’une **amende forfaitaire dont le montant est fixé par la loi**. Le paiement de l’amende forfaitaire éteint l’action publique.

Cette procédure est une faculté et ne peut s’appliquer en cas de récidive légale. En cas de circonstances particulières qui peuvent justifier des réquisitions à des fins d’emprisonnement par exemple, le ministère public **conserve la possibilité de poursuivre cette infraction devant le tribunal correctionnel**.

Enfin, votre rapporteur souligne, qu’en application de l’article 41-1-1 du code de procédure pénale, il peut être recouru à la procédure de transaction par officier de police judiciaire pour les délits punis d’une peine d’un an d’emprisonnement au plus : cette procédure simplifiée permet également une sanction rapide.

c) La saisie, la confiscation et le transfert des véhicules

La peine complémentaire de confiscation est définie à l’article 131-21 du code pénal. Encourue de plein droit pour les crimes et les délits punis d’une peine d’emprisonnement d’une durée supérieure à un an, elle peut également être applicable aux délits punis d’une peine inférieure en cas de mention expresse de la loi ou du règlement.

Les biens concernés par la peine complémentaire de confiscation

La confiscation, qui peut être ordonnée en valeur, peut concerner :

- tous les biens meubles ou immeubles, quelle qu’en soit la nature, divis ou indivis, **ayant servi à commettre l’infraction ou qui étaient destinés à la commettre**, et dont le condamné est propriétaire ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition ;

- tous les biens qui sont **l’objet ou le produit direct ou indirect de l’infraction**, à l’exception des biens susceptibles de restitution à la victime ;

- tout bien meuble ou immeuble **défini par la loi ou le règlement** qui réprime l’infraction ;

- tout objet qualifié de **dangereux ou de nuisible** par la loi ou le règlement, ou dont la détention est illicite, que ces biens soient ou non la propriété du condamné ;

- tout ou partie des biens appartenant au condamné ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition, quelle qu’en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis, **lorsque la loi le prévoit** ;

- pour les crimes et les délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement ayant procuré un profit direct ou indirect à l'auteur des faits, tous les biens meubles ou immeubles, quelle qu'en soit la nature, divis ou indivis, appartenant au condamné ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition, lorsque ni le condamné, ni le propriétaire, mis en mesure de s'expliquer sur les biens dont la confiscation est envisagée, n'ont pu en justifier l'origine.

Afin de garantir l'exécution de la peine de confiscation, le juge des libertés et de la détention, le procureur de la République, le juge d'instruction ou, avec leur autorisation, l'officier de police judiciaire peuvent **ordonner la saisie de tout bien** dont la confiscation est prévue par l'article 131-21 du code pénal¹.

En application de l'article 322-15-1 du code pénal, peuvent être confisqués, et donc saisis, les véhicules automobiles utilisés pour commettre l'infraction, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation. Cette disposition a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel².

Entre 2012 et 2016, aucune mesure de confiscation n'a été prononcée en cas de condamnation uniquement pour l'infraction d'occupation illicite d'un terrain³.

L'article 6 de la proposition de loi n° 557 tend à supprimer la protection accordée aux véhicules destinés à l'habitation contre les saisies et les confiscations.

Selon la jurisprudence constitutionnelle, la saisie ou l'immobilisation pénale d'un domicile est soumise à un **contrôle de proportionnalité** entre les exigences constitutionnelles de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions et la garantie du droit de propriété ainsi que l'exercice des libertés constitutionnellement garanties telles que la liberté d'aller et venir, le respect de la vie privée et l'inviolabilité du domicile.

Votre commission a considéré que la saisie et la confiscation d'un bien ayant servi à commettre une infraction punie d'une peine d'emprisonnement d'un an procédait d'une conciliation équilibrée entre la sauvegarde de l'ordre public et les autres droits et libertés.

De plus, l'article 6 de la proposition de loi n° 557 et l'article 4 de la proposition de loi n° 680 visent à permettre le transfert des véhicules destinés à l'habitation sur une aire ou un terrain aménagé dans le ressort du département.

¹ En application des dispositions du titre XXIX du livre IV du code de procédure pénale.

² Décision du Conseil constitutionnel n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, loi pour la sécurité intérieure.

³ Trois mesures de confiscation ont été prononcées en 2014 dans le cadre de concours d'infractions, comprenant l'installation illicite sur un terrain : ces mesures ne concernaient pas nécessairement des véhicules. Aucune mesure n'a été prononcée en 2015 et 2016.

Votre rapporteur relève qu'il est peu probable que cette peine complémentaire soit effectivement prononcée : en effet, la sanction pénale juridictionnelle intervient généralement après le départ des occupants sans titre. De plus, le transfert de véhicules nécessiterait l'engagement de frais de justice et la mobilisation de forces de l'ordre qui sont, tous deux, soumis à une hiérarchisation des priorités.

Sous ces réserves, votre commission a approuvé cette disposition : elle a adopté l'**amendement COM-28** de votre rapporteur lui apportant une modification rédactionnelle et permettant l'application de ce transfert à tout véhicule.

d) La possibilité pour le juge pénal de prononcer une astreinte

L'article 6 de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) tend à permettre au juge pénal, dans le cadre de la répression du délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain, de prescrire aux occupants de quitter les lieux, sous astreinte. Le montant maximal de l'astreinte serait fixé à 1 000 euros par jour et par véhicule.

Le mécanisme de l'astreinte, s'il est usuel pour le juge civil, ne relève pas de la procédure pénale. En l'espèce, lorsque le délit est effectivement jugé par une juridiction, les auteurs de l'infraction ont en réalité d'ores et déjà quitté les lieux.

En revanche, le juge agissant en matière civile, lorsqu'il est saisi d'une demande d'expulsion pour occupation sans droit ni titre, peut accompagner son ordre d'expulsion d'une astreinte en application des articles L. 131-1 et L. 421-1 du code des procédures civiles d'exécution. En application de l'article L. 421-2 du même code, le montant maximal de l'astreinte dépend du préjudice causé par l'occupation sans droit ni titre.

Il apparaît donc inutile de prévoir à nouveau un tel mécanisme, *a fortiori* dans le code pénal. En conséquence, par l'adoption du même amendement COM-28 de votre rapporteur, votre commission l'a supprimé.

Votre commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié**.

Article 7 (nouveau)

(art. 322-3 du code pénal)

**Renforcement des sanctions pénales
en cas de destruction, dégradation ou détérioration d'un bien d'autrui**

Issu de l'**amendement COM-6** de notre collègue Loïc Hervé, l'article 7 de la proposition de loi, qui s'inspire de l'article 3 de la proposition de loi n° 680 (2016-2017) de M. Loïc Hervé et plusieurs de nos collègues, vise à renforcer les peines encourues en cas de destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui, à la suite ou au cours d'une installation illicite sur un terrain appartenant à autrui.

Les destructions, dégradations ou détériorations d'un bien appartenant à autrui peuvent être sanctionnées, en application de l'article 322-1 du code pénal, d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Ces peines peuvent être aggravées dans plusieurs hypothèses décrites dans le tableau ci-après :

Sanctions applicables aux destructions, dégradations ou détériorations d'un bien appartenant à autrui		
Article	Infraction	Peine
322-1 du code pénal	Destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui (hors dommage léger)	Deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende
322-2 du code pénal	322-1 du code pénal lorsque le bien concerné est un registre, une minute ou un acte original de l'autorité publique	Trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende
322-3 du code pénal	322-1 du code pénal lorsque l'infraction est commise : <ul style="list-style-type: none"> - par plusieurs personnes ; - au préjudice d'une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou de ses proches, en vue d'influencer son comportement dans l'exercice de ses fonctions ou de sa mission ; - au préjudice d'un témoin, d'une victime ou d'une partie civile, soit pour l'empêcher de dénoncer le fait, de porter plainte ou de déposer en justice, soit en raison de sa dénonciation, de sa plainte ou de sa déposition ; - dans un local d'habitation ou dans un lieu utilisé ou destiné à l'entrepôt de fonds, valeurs, marchandises ou matériels, en pénétrant dans les lieux par ruse, effraction ou escalade ; - à l'encontre d'un lieu classifié au titre du secret de la défense nationale ; - par une personne dissimulant volontairement en tout ou partie son visage afin de ne pas être identifiée ; 322-1 du code pénal lorsque : <ul style="list-style-type: none"> - l'infraction est facilitée par l'état d'une personne dont la particulière vulnérabilité est apparente ou connue de son auteur ; - le bien détruit, dégradé ou détérioré est destiné à l'utilité ou à la décoration publique et appartient à une personne publique ou chargée d'une mission de service public. 	Cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende
322-3 du code pénal, dernier alinéa	322-1 du code pénal lorsque l'infraction est commise dans deux des circonstances précitées.	Sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende

L'article 7 introduit par votre commission vise à modifier l'article 322-3 du code pénal pour ajouter une nouvelle circonstance : lorsque les faits de destruction, dégradation ou détérioration sont commis au cours d'une installation sur un terrain constitutive de l'infraction prévue à l'article 322 -4-1 du code pénal.

Les peines encourues seraient alors de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

En application du dernier alinéa de l'article 322-3 du code pénal, si les faits de destruction, dégradation ou détérioration étaient commis au préjudice d'un bien destiné à l'utilité publique appartenant à une personne publique et au cours d'une installation illicite, les peines encourues seraient portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende.

En application de l'article 132-10 du code pénal, les peines seraient doublées en cas de récidive.

Votre commission a adopté l'article 7 **ainsi rédigé.**

Article 8 (nouveau)

(art. 322-4-2 [nouveau] du code pénal)

Création d'un délit d'occupation habituelle d'un terrain sans titre

Issu de l'**amendement COM-5** de notre collègue Loïc Hervé, l'article 8 de la proposition de loi, qui reprend les dispositions de l'article 2 de la proposition de loi n° 680 (2016-2017), vise à créer un délit d'occupation habituelle en réunion sans titre d'un terrain.

Ce délit serait puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. L'habitude serait caractérisée dès lors que la personne concernée s'est acquittée de quatre amendes forfaitaires sur une période inférieure ou égale à 24 mois.

Ce délit s'inspire du délit de fraude habituelle dans les transports en commun. L'article L. 2242-6 du code des transports sanctionne de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende le fait de voyager habituellement sans titre de transport valable. L'habitude est caractérisée dès cinq contraventions édictées sur une période de douze mois.

La création de ce délit est destinée à compléter l'arsenal pénal et à décourager la réitération de ces infractions.

Votre commission a adopté l'article 8 **ainsi rédigé.**

Article 9 (nouveau)

(art. 322-15 et 322-15-1 [abrogé] du code pénal)

**Peines complémentaires applicables
au délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain**

Issu de l'**amendement COM-7** de notre collègue Loïc Hervé, l'article 9 de la proposition de loi, qui reprend les dispositions de l'article 5 de la proposition de loi n° 680 (2016-2017), vise à permettre l'application de la peine complémentaire d'interdiction de séjour en cas d'infraction d'occupation en réunion sans titre d'un terrain.

L'interdiction de séjour est une **peine complémentaire** prévue par l'article 131-31 du code pénal qui emporte défense de paraître dans certains lieux déterminés par la juridiction, par exemple le territoire d'une commune, pendant une durée maximale de cinq ans.

Actuellement, elle est encourue d'ores et déjà pour les infractions criminelles de destructions, dégradations et détériorations dangereuses pour les personnes en application de l'article 322-15 du code pénal, mais également pour certains **délits**.

Par exemple, l'interdiction de séjour est applicable (article 312-13 du code pénal) au délit de demande de fonds sous contrainte, prévu par l'article 312-12-1 du code pénal, puni d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende¹. Aussi l'application de cette peine complémentaire à un délit désormais puni d'un an d'emprisonnement² apparaît-elle proportionnée.

Par l'adoption d'un **sous-amendement COM-29** de coordination de votre rapporteur, votre commission a également déplacé les dispositions de l'article 322-15-1 du code pénal, spécifiques à l'article 322-4-1, au sein de l'article 322-15 qui rassemble l'ensemble des peines complémentaires applicables aux infractions définies au chapitre II du titre II du livre III du code pénal.

Par coordination avec l'article 6 qui supprime la protection accordée aux véhicules destinés à l'habitation contre les saisies, l'adoption de ce même **sous-amendement COM-29** permet la confiscation des véhicules automobiles destinés à l'habitation utilisés pour commettre l'infraction.

Votre commission a adopté l'article 9 **ainsi rédigé**.

¹ L'article 312-12-1 du code pénal, créé par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, a été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003.

² En application de la modification proposée par l'article 6 de la proposition de loi.

Article 10 (nouveau)
(art. 711-1 du code pénal)
Application en outre-mer

Issu de l'**amendement COM-30** de votre rapporteur, l'article 10 de la proposition de loi vise à permettre l'application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, des dispositions modifiant le code pénal.

À cet effet, il actualise le « compteur outre-mer », cette technique du « compteur » consistant à indiquer qu'une disposition est applicable dans une collectivité régie par le principe de spécialité législative dans sa rédaction résultant d'une loi déterminée, ce qui permet de savoir si les modifications ultérieures de cette disposition ont été ou non étendues.

Votre commission a adopté l'article 10 **ainsi rédigé**.

Intitulé de la proposition de loi

Votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur (**COM-31**) tendant à modifier l'intitulé de la proposition de loi afin de prendre en compte les articles insérés, qui reprennent les dispositions de la proposition de loi n° 680 (2016-2017) de M. Loïc Hervé et de plusieurs de nos collègues. Elle a retenu l'intitulé suivant : « *proposition de loi relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites* ».

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

(MERCREDI 25 OCTOBRE 2017)

M. Philippe Bas, président. – Nous sommes saisis en première lecture de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage, présentée par M. Jean-Claude Carle et plusieurs de nos collègues, en examen conjoint avec la proposition de loi n° 680 (2016-2017) visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé, présentée par M. Loïc Hervé et plusieurs de nos collègues.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Un seul texte sera issu des travaux de la commission ; par voie d'amendements, nous intégrerons au texte de Jean-Claude Carle des éléments du texte de Loïc Hervé.

En matière d'accueil, d'habitat et de stationnement des gens du voyage, notre droit se caractérise depuis bientôt trente ans par la recherche d'un équilibre entre les droits et les devoirs de chacun. Les gens du voyage, dont le mode de vie itinérant est respectable, se sont vu reconnaître de longue date le droit d'être accueillis sur le territoire des communes. La loi Besson du 5 juillet 2000 fait obligation aux communes ou à leurs groupements de mettre à leur disposition des aires d'accueil et des terrains aménagés, dans le cadre d'un schéma départemental. En contrepartie, les maires, les présidents d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et les préfets ont reçu de nouveaux pouvoirs pour réglementer le stationnement des résidences mobiles et faire évacuer les campements illicites. La procédure civile spéciale prévue par la loi de 2000 n'ayant pas donné satisfaction, une procédure administrative d'évacuation forcée a été instituée en 2007. En matière pénale, un nouveau délit d'installation illicite en réunion sur le terrain d'autrui en vue d'y établir une habitation, même temporaire, a été créé en 2003.

Toutefois, l'équilibre demeure précaire. Les aires et terrains d'accueil destinés aux gens du voyage ne sont pas en nombre suffisant, en raison notamment du désengagement financier de l'État ; certains ont pourtant un taux de fréquentation faible. Et les stationnements illicites perdurent, ils auraient même tendance à se multiplier ; or les élus locaux manquent de moyens pour faire cesser ces troubles.

Les deux propositions de loi s'attachent à apporter des réponses concrètes à ces difficultés.

La loi du 5 juillet 2000 prévoit l'adoption dans chaque département d'un schéma déterminant les secteurs géographiques et les communes où doivent être réalisés des aires permanentes d'accueil, des terrains familiaux locatifs et des aires de grand passage. Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma, ce qui n'implique pas qu'elles doivent toutes disposer d'aires ou de terrains adaptés, car elles peuvent aussi contribuer financièrement à leur réalisation sur le territoire d'autres communes. Si une commune ou un EPCI n'a pas respecté ses obligations dans le délai légal, le représentant de l'État dans le département peut se substituer à eux pour faire procéder à leurs frais à l'exécution des mesures nécessaires.

Plusieurs années après l'adoption de la loi du 5 juillet 2000, les objectifs fixés par les schémas départementaux n'avaient pas été remplis. La loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 a donc prévu une procédure plus contraignante encore : le préfet peut désormais ordonner à une commune ou un EPCI défaillant de consigner entre les mains d'un comptable public les sommes nécessaires à la mise en œuvre du schéma départemental.

L'article 1^{er} de la proposition de loi de Jean-Claude Carle vise à clarifier la répartition des obligations et des compétences entre les communes et leurs groupements dans la mise en œuvre du schéma. En effet, depuis la loi NOTRe, tous les EPCI à fiscalité propre sont devenus compétents en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires et terrains destinés aux gens du voyage. Pourtant, les obligations du schéma continuent d'incomber formellement aux communes : la loi de 2000 est demeurée sur ce point inchangée. Par ailleurs, la réalisation des aires et terrains prévus par le schéma peut nécessiter l'intervention de compétences communales, d'urbanisme notamment. Il est également proposé d'interdire l'inscription au schéma départemental des communautés de communes ne comprenant aucune commune de moins de 5 000 habitants. Par amendement, je vous proposerai quelques modifications rédactionnelles et de nouvelles garanties pour les communes et EPCI. Françoise Gatel a déposé un amendement pour interdire au schéma d'imposer de nouvelles aires ou de nouveaux terrains d'accueil dans une commune si les aires et terrains avoisinants sont sous-occupés.

L'article 2 de la proposition de loi de Jean-Claude Carle tend à supprimer la procédure de consignation de fonds instituée par la loi Égalité et citoyenneté, inutilement coercitive ; le Sénat n'avait du reste pas voté cette disposition.

Si les grands rassemblements paraissent convenablement organisés, il n'en va pas toujours de même des grands passages qui, s'ils sont mal préparés, provoquent inévitablement des troubles : conflits d'usage sur les aires d'accueil, occupations illicites, atteintes parfois graves à l'ordre public. Les petites communes ne sont nullement équipées pour faire face à un tel afflux de population. L'article 3 tend par conséquent à ériger en obligation

légale l'information préalable des autorités publiques avant tout stationnement de plus de cent cinquante résidences mobiles.

Il est également proposé de transférer au représentant de l'État le pouvoir de police générale du maire à l'occasion des grands passages et grands rassemblements. Je suis très réservée sur ce point : je crains que ce transfert ne laisse les maires encore plus démunis en cas d'inaction du préfet. Restons-en au droit en vigueur, laissant ouverte la possibilité pour le préfet de se substituer au maire qui n'aurait pas les moyens matériels d'assurer le maintien de l'ordre public.

La loi du 5 juillet 2000 attribue au maire le pouvoir d'interdire le stationnement des résidences mobiles sur le territoire de la commune en dehors des aires et terrains aménagés. Ce pouvoir de police spéciale est réservé aux communes qui ont rempli les obligations du schéma ou qui, sans y être tenues, se sont dotées d'une aire d'accueil ou participent au financement d'une aire ou d'un terrain sur le territoire d'une autre commune. Il faut encore que l'EPCI auquel elles appartiennent remplisse l'intégralité de ses obligations.

Cet état du droit suscite l'incompréhension des élus. Aussi l'article 4 prévoit-il d'inscrire dans la loi que les maires des « communes qui remplissent, à leur échelle, les obligations qui leur incombent » ont la faculté d'interdire le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil.

Lorsqu'une commune est membre d'un EPCI compétent en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires et terrains – ce qui est aujourd'hui le cas de la quasi-totalité des communes – ce pouvoir de police est transféré au président de l'EPCI, sauf opposition du maire. Je vous proposerai également de préciser les conditions d'attribution de ce pouvoir de police spéciale au maire ou au président de l'EPCI, en tenant compte de la nouvelle répartition des compétences entre les communes et leurs groupements.

Malgré l'existence de différentes voies de droit, les élus locaux et les propriétaires des terrains peinent à obtenir l'évacuation rapide des campements illicites. Cela tient notamment à l'insuffisance des moyens humains et matériels dont disposent les préfetures pour procéder à leur évacuation forcée, d'office ou en exécution d'une décision de justice.

L'article 5 de la proposition de loi de Jean-Claude Carle prévoit deux nouveaux cas dans lesquels la procédure administrative d'évacuation d'office pourrait être engagée sans qu'il faille démontrer un risque de trouble à l'ordre public : lorsque le préfet propose un nombre d'emplacements suffisant dans les aires et terrains d'accueil situés à moins de cinquante kilomètres ; en cas de stationnement sur un terrain affecté à une activité économique qui s'en trouve entravée.

Afin d'accélérer la procédure, il est également proposé, d'une part de limiter le délai de recours contre la mise en demeure du préfet à quarante-huit heures, d'autre part de limiter à six heures le délai d'exécution de la mise en demeure, en cas de nouveau stationnement illicite sur le territoire de la commune ou de l'EPCI au cours de la même année.

Compte tenu des délais d'évacuation effective, et afin d'éviter que des campements illicites se reconstituent aussitôt un peu plus loin, l'article 7 de la proposition de loi de Loïc Hervé porte de sept à quinze jours la durée d'applicabilité de la mise en demeure sur le territoire de la même commune ou du même EPCI. Je vous proposerai de reprendre cette disposition.

L'article 5 de la proposition de loi de Jean-Claude Carle comprend aussi diverses précisions rédactionnelles visant à assurer l'effectivité des procédures administratives et juridictionnelles, notamment à mieux protéger les terrains agricoles.

S'agissant de la procédure administrative d'évacuation d'office, la limitation à quarante-huit heures du délai de recours contre la mise en demeure du préfet paraît raisonnable. En revanche, limiter à six heures le délai d'exécution de la mise en demeure en cas de nouveau stationnement illicite au cours de la même année paraît trop bref. Outre qu'une mise en demeure doit, par nature, être assortie d'un délai d'exécution suffisant, il faut veiller à ce que le délai de recours ne soit pas réduit, de ce fait, au point de méconnaître le droit à un recours effectif. Je vous proposerai de fixer à vingt-quatre heures le délai d'exécution dans cette circonstance.

Permettre l'évacuation d'office des campements en l'absence de trouble à l'ordre public pourrait se heurter à un obstacle constitutionnel. Le Conseil constitutionnel considère que « les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir (...) doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ». Je vous proposerai une nouvelle rédaction qui met en balance la liberté d'aller et venir des gens du voyage avec d'autres principes d'égale valeur constitutionnelle : le droit de propriété, la liberté d'aller et venir des autres habitants, la liberté du commerce et de l'industrie, et la continuité du service public.

Il convient également de faciliter, en cas de stationnement illicite de résidences mobiles sur le territoire de communes ou d'EPCI qui respectent leurs obligations d'accueil ou qui ne sont pas assujettis à de telles obligations, le recours aux procédures juridictionnelles de droit commun : référé administratif, référé civil et requête civile. Cette dernière procédure, non contradictoire, est particulièrement adaptée lorsqu'il est impossible d'obtenir l'identité des occupants sans titre.

Si les procédures administratives ou civiles demeurent les moyens les plus efficaces, il existe également plusieurs dispositions pénales pour

mettre fin à une occupation illicite d'un terrain. En application de l'article R. 610-5 du code pénal, la violation des interdictions et les manquements aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont réprimés d'une peine contraventionnelle de la première classe. L'introduction ou le maintien frauduleux dans un domicile appartenant à autrui peut être sanctionné d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende sur le fondement de l'article 226-4 du code pénal. La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a créé, à l'article 322-4-1 du code pénal, un délit spécifique d'occupation en réunion sans titre d'un terrain, puni de six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende.

Enfin, le stationnement de résidences mobiles sur des terrains aménagés ou non est susceptible d'engendrer des dégradations. Lorsque la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui est volontaire, la peine peut atteindre, sur le fondement de l'article 322-1 du code pénal, deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende. Lorsque le bien détruit, dégradé ou détérioré est destiné à l'utilité ou à la décoration publique et appartient à une personne publique ou chargée d'une mission de service public, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

La répression pénale ne semble pas l'instrument le plus efficace pour mettre fin au trouble à l'ordre public causé par une occupation illicite. La procédure administrative d'évacuation forcée, la procédure civile d'expulsion peuvent s'enclencher dès l'installation ; la réponse pénale nécessite plusieurs diligences d'enquête. De plus, eu égard à la faible gravité du délit, qui n'est pas une atteinte aux personnes, la poursuite de ces infractions n'est pas une priorité pour les procureurs de la République. De même, si la saisie des véhicules - à l'exception de ceux destinés à l'habitation - est possible, elle entraîne d'importants frais de justice, tant pour déplacer les véhicules que pour leur gardiennage.

L'article 6 de la proposition de loi de Jean-Claude Carle et l'article 4 de la proposition de loi de M. Hervé visent à modifier l'article 322-4-1 du code pénal relatif au délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain, afin de permettre le transfert des véhicules destinés à l'habitation sur toute aire ou tout terrain aménagé à cet effet situé sur le territoire du département. La proposition de loi de Jean-Claude Carle double par ailleurs les peines encourues pour ce délit, les portant à un an d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende, tandis que la proposition de loi de Loïc Hervé vise à contraventionnaliser cette infraction, qui serait désormais punie d'une amende de quatrième classe.

L'article 2 de cette dernière proposition de loi tend en outre à créer un délit d'occupation habituelle sans titre d'un terrain : au moins quatre contraventions sur une période inférieure ou égale à 24 mois caractériseraient l'habitude. L'article 3 du même texte tend à renforcer les sanctions pénales en cas de destructions, dégradations ou détériorations du

bien d'autrui. Son article 5 vise à permettre l'application de la peine complémentaire d'interdiction de séjour en cas d'infraction d'occupation sans titre d'un terrain. Ces dispositions sont reprises dans des amendements de Loïc Hervé au texte de Jean-Claude Carle. Afin de permettre une répression plus efficace, je vous proposerai quant à moi un amendement permettant l'application de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle au délit d'occupation illicite en réunion d'un terrain appartenant à autrui.

Enfin, l'article 6 de la proposition de loi de Loïc Hervé prévoit qu'un représentant du directeur académique des services de l'éducation nationale (Dasen) siège obligatoirement à la commission départementale consultative associée à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, afin de « mieux prendre en compte les besoins éducatifs des enfants et de définir des actions éducatives et sociales destinées aux gens du voyage ». Cette disposition est en grande partie satisfaite par le droit et la pratique en vigueur et elle relève du domaine réglementaire. Le décret du 25 juin 2001 précise la composition de la commission et prévoit que le préfet y nomme quatre représentants des services de l'État ; selon nos informations, le Dasen y est désigné à ce titre dans la plupart des départements.

M. Philippe Bas, président. – L'accueil des gens du voyage constitue un problème bien connu de la commission des lois... que nous n'avons pas à ce jour réussi à régler de manière satisfaisante. Les deux propositions de loi ont une inspiration commune, mais des orientations en partie différentes.

Comme nous l'a indiqué le rapporteur, l'utilisation des pouvoirs de police administrative pour faire cesser les troubles de jouissance de la propriété n'est possible que là où le schéma départemental trouve application. Les procédures en justice pour défendre la propriété posent également des difficultés : les délais sont incertains, comme l'est l'exécution des décisions par l'autorité administrative. Le problème des installations illicites fait donc l'objet d'une approche préventive, avec un schéma départemental qui ouvre droit à des moyens un peu exceptionnels pour remédier aux troubles, si les gens du voyage n'utilisent pas les services qui leur sont offerts. Quant à l'approche plus répressive, elle est difficile à mettre en œuvre, si bien que l'aggravation des sanctions pénales risque de ne pas avoir grande efficacité.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Elle peut être dissuasive.

M. Philippe Bas, président. – En effet, le juge reste, en tout état de cause, libre de la sanction ; et le préfet, libre de mettre en action ou non la force publique.

M. Jean-Yves Leconte. – Une des rares propositions d'amélioration significative concerne l'obligation de désigner un représentant de l'éducation nationale dans chaque commission départementale : mesure de nature

réglementaire sans doute, mais il importe que tous les départements fassent de même.

Aujourd'hui, les juges ne prononcent jamais la peine maximale, est-il utile de la relever ?

Sur le fond, votre rapport me semble déséquilibré : il aurait fallu entendre les responsables issus de départements où les obligations légales sont respectées, où le schéma fonctionne. Cependant, même dans ce cas, les aires d'accueil ne sont pas normées, elles font l'objet d'une simple déclaration. La loi Besson est mieux respectée que dans le passé, mais les progrès sont lents. Si l'État s'est désengagé, c'est qu'après une période de transition, on s'est borné à constater que certaines communes remplissaient leurs obligations, d'autres non.

La loi Égalité et citoyenneté a marqué des évolutions. Les gens du voyage sont devenus des citoyens français à part entière lorsque – enfin ! – le livret de circulation a été supprimé et la loi de 1969 abrogée. D'autres dispositions visaient à faire respecter leurs obligations par les itinérants comme par les collectivités. La procédure de consignation a été instaurée à cette fin, à l'encontre des communes récalcitrantes : il ne faut surtout pas la remettre en cause !

Des modifications sont intervenues également concernant l'élaboration des schémas départementaux, les terrains familiaux, les « ventouses » sur les aires d'accueil qui empêchent la fluidité. Les décrets d'application sont en cours de publication, il n'y a pas lieu de revenir sur des dispositions qui ne sont pas encore en application ou dont l'impact n'a pas encore pu être apprécié. Un équilibre doit être recherché : il n'y a pas d'un côté des communes parfaitement vertueuses, de l'autre des itinérants méprisant la réglementation. Et j'y insiste, les mesures récentes méritent de vivre !

M. Marc-Philippe Daubresse. – Je suis en désaccord avec l'analyse de M. Leconte. La difficulté est manifeste : comme sur le logement avec la loi SRU, on impose aux communes des obligations légales qui peuvent être remplies au niveau de l'intercommunalité. On sanctionne une commune qui met à disposition un terrain, parce que l'intercommunalité ne l'aménage pas ! La proposition de loi résout partiellement ce problème en faisant le lien entre les obligations et les compétences d'urbanisme et d'aménagement, c'est une bonne chose.

Je soutiens la position du rapporteur sur les pouvoirs de police du maire. Je m'occupe de l'aménagement pour une intercommunalité de 20 millions d'habitants, je connais bien la question. Si l'on dessaisit le maire de ses pouvoirs sans avoir l'assurance que le préfet voudra intervenir, on commet une grave erreur... Laissons le maire agir, et saisir le cas échéant le préfet.

Techniquement, le délit de violation du domicile pose problème : je crois qu'il existe un délai de flagrance de 48 heures. Cela ne laisse pas le temps aux propriétaires de se défendre ! Transposons ici la solution trouvée pour les squatts dans la proposition de loi de Mme Natacha Bouchart, adoptée par le Sénat. L'Assemblée nationale avait adopté cette rédaction dans les mêmes termes.

M. Jean-Luc Fichet. – Trente ans de discussion, et rien n'est résolu. Chaque année, on observe de graves difficultés au moment des grands passages, des grands rassemblements évangélistes ou autres. Les propositions de loi ne vont pas dans le bon sens, elles sont très répressives, elles ne prennent pas en compte les réalités de vie des gens du voyage. Mieux vaut s'en tenir à la loi du 27 janvier 2017 et l'infléchir si nécessaire à l'usage. Si l'on s'oriente vers le tout-répressif, il n'en résultera que de nouvelles violences.

À ce jour, le schéma n'est respecté que dans dix-huit départements et moins de 60 % des aires ou terrains d'accueil prévus ont été créés. Que chacun remplisse ses obligations légales, et que les gens du voyage, dont les comportements ne sont pas toujours acceptables, respectent les leurs.

L'EPCI est le bon niveau pour mettre en œuvre le schéma. Le préfet doit assumer sa responsabilité en lien avec les maires, qui ne doivent pas être laissés sans soutien pour gérer les diverses situations.

Encore un mot pour préciser que les gens du voyage ne sont pas systématiquement perçus comme de mauvaises gens. Dans certaines petites communes rurales, ils sont bien accueillis car ils consomment, ils animent le quotidien, ils apportent de la vie.

M. François Grosdidier. – Nous n'avons pas à porter de jugement sur les choix de vie d'une minorité de la population. Je suis maire d'une commune de l'Est de la France qui compte des dizaines de nationalités, la moitié des habitants sont d'origine étrangère, je cherche toujours à valoriser la diversité. Mais lorsque les communes appliquent strictement la loi et que les gens du voyage refusent systématiquement de respecter la réglementation, on atteint vite les limites de l'exercice de pédagogie, les limites de la richesse de l'altérité. J'ai vécu des épisodes sordides. J'ai assisté comme président de la fédération départementale des maires à toutes les réunions de la commission départementale des gens du voyage, réunions quasi-hebdomadaires par exemple lors du dernier grand rassemblement organisé par Vie et lumière sur un seul site... Je déplore le discours très angélique de certains de nos collègues. Que les communes doivent mettre en œuvre le schéma départemental, bien sûr. Si elles ne le font pas, les gens du voyage peuvent s'installer partout en toute impunité. Le problème, c'est que dans les communes qui le mettent en œuvre, ils s'installent quand même n'importe où ! À quoi bon, dès lors, se mettre en conformité avec les

prescriptions légales ? Certaines communes de mon département ont fermé leurs aires d'accueil ou de grand passage, qui ne servaient à rien.

Il faut donc trouver un moyen efficace pour que les gens du voyage respectent le droit. Je suis très favorable à la plupart des dispositions qui nous sont présentées, sauf celle qui réduit les pouvoirs de police du maire. Certaines mesures sont insuffisantes. Il ne faut pas renoncer à alourdir les peines maximales – que les juges les prononcent ou pas est une autre affaire.

Il convient aussi de poser plus précisément les responsabilités de chacun, et d'éviter de répondre par des sanctions collectives aux manquements sur un territoire donné.

Je m'étonne aussi que l'on exige un trouble à l'ordre public pour évacuer un terrain illégalement occupé. On met en fourrière les véhicules mal garés sans se demander si leur présence cause un trouble à l'ordre public ! Le préfet devrait avoir l'obligation, et non la simple possibilité, de faire respecter le droit du propriétaire contre le squatteur, le droit du sédentaire contre l'itinérant. S'il manque de moyens matériels pour procéder à l'évacuation, l'État doit assumer sa responsabilité sans faute et indemniser du préjudice.

M. Philippe Bonnecarrère. – Les textes de loi successifs étaient fondés sur l'idée que si les collectivités locales respectaient leurs obligations, elles pourraient aussi faire respecter le droit de propriété. Or, manifestement, le système ne fonctionne pas et a perdu en crédibilité.

Première question : êtes-vous parvenue à clarifier les compétences des différents acteurs en matière de création d'aires de grand passage ? Considérez-vous que cette compétence reste de la responsabilité de l'État ou estimez-vous que le transfert de certaines compétences aux EPCI a conduit à déplacer cette responsabilité vers les intercommunalités ?

Ma seconde question porte sur la répartition des pouvoirs de police administrative. Le transfert de tels pouvoirs au président de l'EPCI est-il prévu pour le stationnement des seuls gens du voyage ? Dans l'affirmative, quelles propositions formulez-vous à ce sujet ? J'ai cru comprendre que, selon vous, ces pouvoirs n'avaient pas vocation à remonter au niveau de l'État, dans la mesure où les maires souhaitent le conserver. Pourtant, je concevrais mal qu'un tel pouvoir reste aux mains des maires, alors que les compétences en matière d'accueil des gens du voyage sont très largement exercées au niveau intercommunal.

M. Dany Wattebled. – Ces textes sont très attendus par les élus locaux qui se sentent seuls et souvent démunis face aux occupations illégales.

Dans un premier temps, la loi Besson a imposé des devoirs aux communes et donc des droits aux gens du voyage. Le législateur a

simplement oublié de fixer des contreparties. Les textes plus récents cherchent à rééquilibrer la situation, du moins en partie.

Il serait intéressant d'assouplir les schémas départementaux, notamment lorsque des aires d'accueil situées dans deux départements distincts sont voisines.

Aujourd'hui, deux procédures sont applicables en cas d'infraction, selon que le terrain occupé est public ou privé, ou que l'infraction constatée constitue ou non un trouble à l'ordre public. Dans le cas où le tribunal administratif est saisi, la procédure est très longue ; quand le tribunal de grande instance est compétent, elle l'est beaucoup moins. De mon point de vue, il serait souhaitable d'appliquer la procédure juridique la plus rapide possible.

En cas de dégradation de biens, on nous oppose souvent qu'il est difficile de sanctionner les responsables, faute de parvenir à les identifier. Je suis favorable à la création d'un délit d'intrusion en bande organisée.

Mme Muriel Jourda. – Jean-Yves Leconte trouve que le dispositif de ces deux textes, qui rappellent à la fois les droits et les devoirs des gens du voyage, est déséquilibré. C'est probablement parce que ces droits sont parfaitement reconnus et intégralement exercés, quand les obligations le sont un peu moins.

Je m'interroge sur l'effectivité des textes votés. En effet, quand les lois ne sont pas respectées, elles deviennent inutiles. Sur le plan pénal, on estime qu'il est dissuasif d'aggraver les peines. Encore faut-il que la loi pénale fasse peur, ce qui n'est pas toujours le cas ! Dans le même ordre d'idée, il faut s'assurer que les condamnations à des amendes soient réellement exécutées : quel est leur taux d'exécution s'agissant des gens du voyage ?

J'ai parfois le sentiment que les préfets préfèrent ne pas faire exécuter les peines prononcées pour éviter de graves troubles à l'ordre public.

M. Philippe Bas, président. – Évaluer l'application des lois existantes, étudier le meilleur moyen de mobiliser les moyens de l'administration comme ceux des collectivités territoriales, il y a sans doute là une alternative au fait de légiférer.

M. François Bonhomme. – Je me retrouve totalement dans les propositions équilibrées qui figurent dans ces deux textes.

J'évoquerai les difficultés que rencontrent les élus locaux face à la sédentarisation des gens du voyage. Les maires voient certaines de ces populations installer insidieusement et illégalement des habitations sur des terrains implantés en zone inondable. Les mises en demeure restent souvent sans effet, ce qui provoque l'incompréhension des habitants. Les maires constatent un contournement généralisé de la loi par des individus qui ne

doivent pas être stigmatisés, mais qui s'exonèrent parfois des règles les plus élémentaires.

Face à l'inertie des procureurs et à la défaillance de l'État, quelle politique pénale la garde des sceaux entend-elle appliquer dans ce domaine ?

M. Pierre-Yves Collombat. – L'accueil des gens du voyage est un véritable casse-tête et une source de conflits permanente. Deux explications peuvent être avancées à cette situation.

La première est liée au retard dans l'élaboration et la mise en œuvre des schémas départementaux : il en manquerait environ 35 % pour achever la couverture du territoire. Le système existant souffre de dysfonctionnements : il est en effet très difficile de distinguer entre les compétences des uns et des autres.

Les lois Maptam et NOTRe ont dissocié la compétence relative à la création des aires d'accueil et celle relative à leur aménagement et leur entretien. Pourquoi ne pas unifier ces compétences et les transférer intégralement aux intercommunalités ? Cela rendrait la loi plus intelligible et simplifierait l'élaboration des schémas.

La seconde cause tient à la non-application de la législation par l'État et les préfets. Selon moi, il faudrait mettre un peu d'ordre en appliquant tout simplement la loi.

Mme Françoise Gatel. – Ce sujet est à ce point sensible que lorsque l'on parle vrai, on est souvent taxé d'être politiquement incorrect. Or nommer les choses, c'est déjà essayer de les corriger.

Les collectivités locales ont évidemment le devoir de répondre aux besoins. Toutefois, s'il existe des départements qui n'ont pas encore mis en œuvre leur schéma, le taux d'occupation des aires existantes n'est que de 55 %. Il faut donc s'interroger sur le manque de places, mais aussi sur la manière dont la loi est appliquée dans ce pays. Aujourd'hui, certains préfets n'osent pas appliquer la loi de peur d'avoir à affronter une opinion publique bien-pensante qui taxerait leur action de discriminatoire.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Ma première question porte sur les sanctions pénales. L'article 6 de la proposition de loi de Jean-Claude Carle prévoit de modifier l'article 322-4-1 du code pénal relatif au délit d'occupation illicite d'un terrain en réunion. Il existe des situations où des occupants sans droit ni titre se maintiennent sur une aire malgré une décision du juge. Il me semblerait judicieux de prévoir un renforcement des sanctions dans ce cas particulier, voire de créer un délit spécifique.

Ma seconde question concerne la sanction de l'astreinte prévue au même article. Ainsi rédigée, cette disposition ne se limite-t-elle pas aux seuls occupants détenteurs d'un véhicule ? *Quid* des autres occupants sans droit ni titre ?

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Pour répondre à Jean-Yves Leconte, le fait d'imposer la présence des Dasen dans les commissions consultatives départementales relatives à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est une mesure de nature réglementaire et non législative. Je compte en revanche interpellier le Gouvernement en séance publique pour réaffirmer la nécessité de cette présence.

Je précise qu'environ 70 % des aires d'accueil ont été créées et que dix-huit départements ont satisfait à l'intégralité de leurs obligations sur le schéma.

La loi Égalité et citoyenneté a récemment fait évoluer les droits des gens du voyage en supprimant le livret de circulation et l'obligation de rattachement à une commune. Je répète que nous ne revenons pas sur ces mesures, pas plus que sur la faculté dont dispose le préfet de se substituer à la collectivité défaillante. Nous souhaitons seulement supprimer la procédure de consignation.

Marc-Philippe Daubresse a évoqué le délai d'intervention en cas d'enquête de flagrance. En réalité, ce délai n'est pas de quarante-huit heures. Quant à la loi Bouchart qui a modifié le délit de violation de domicile, qui a été adoptée définitivement en juin 2015, il n'y a pas besoin de la transposer : elle s'applique à tout occupant illicite, squatteur ou non.

Je précise à l'intention de notre collègue Philippe Bonnacarrère que la responsabilité de la création des aires de grand passage incombe bien aux intercommunalités, comme l'a précisé la loi Égalité et citoyenneté. En outre, s'agissant des pouvoirs de police du maire, il faut distinguer le pouvoir de police générale qui lui permet de maintenir l'ordre public – il n'est pas transféré – et le pouvoir de police spéciale du stationnement des résidences mobiles, transféré de plein droit au président de l'EPCI, sauf opposition du maire.

À Dany Wattebled, j'indique que la condamnation d'un individu implique de l'avoir formellement identifié et d'apporter la preuve qu'il a participé au délit.

Notre collègue Pierre-Yves Collombat a raison d'insister sur la nécessaire clarification des compétences. C'est d'ailleurs l'un des objectifs de mes amendements.

M. Pierre-Yves Collombat. – Pourquoi ne pas fusionner en une seule les deux compétences de création et d'aménagement des aires d'accueil ?

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mes amendements vous donneront pleine satisfaction, ils tendent à confier l'ensemble des responsabilités en la matière à une seule entité, l'EPCI.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Pierre-Yves Collombat. – L'amendement COM-9 vise à lever certaines ambiguïtés en prévoyant de confier aux EPCI la compétence relative à l'accueil des gens du voyage.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Je sollicite le retrait de cet amendement au profit de ceux que je proposerai ultérieurement, ces derniers ayant justement pour objet de clarifier la répartition des compétences entre communes et intercommunalités. En outre, l'amendement COM-9 présente plusieurs difficultés rédactionnelles : certaines références à des textes de loi sont obsolètes et les métropoles de Lyon et du Grand Paris sont oubliées.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Avec l'amendement COM-13, je propose de conserver la faculté de prévoir dans les schémas la réalisation, à titre facultatif, d'aires d'accueil de faible dimension sur le territoire de communautés de communes rurales qui ne comportent aucune commune de plus de 5 000 habitants.

L'amendement COM-13 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-8 de Françoise Gatel. Il s'agit de ne pas imposer la création d'une nouvelle aire d'accueil si le taux d'occupation moyen des aires avoisinantes est insuffisant.

L'amendement COM-8 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-14 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-1 de M. Longeot a pour objet de prendre en compte les évolutions de la carte intercommunale lors de la révision du schéma départemental. Avis favorable.

L'amendement COM-1 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-15 va dans le sens de ce que souhaite Pierre-Yves Collombat, puisqu'il tend à circonscrire plus nettement les obligations des communes en matière d'accueil des gens du voyage. Dès lors qu'une commune appartient à un EPCI à fiscalité propre, et en vertu du principe d'exclusivité des compétences transférées, elle ne saurait se voir imposer aucune contribution directe, financière ou autre, à la création, l'aménagement, l'entretien ou la gestion d'aires ou de terrains destinés aux gens du voyage.

L'amendement COM-15 est adopté.

L'amendement de coordination COM-16 est adopté.

Article 2

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'article 2 prévoit de supprimer la procédure de consignation de fonds imposée aux communes et aux EPCI, sans remettre en cause le pouvoir de substitution du projet en cas de défaillance d'une commune ou d'un EPCI. Mon amendement COM-17 tend à maintenir un délai d'au moins six mois entre la mise en demeure du préfet et la substitution de l'État.

Il vise également à supprimer la mention du calendrier joint à la mise en demeure et à lever certaines ambiguïtés qui pourraient résulter des simplifications rédactionnelles proposées : il convient de tenir compte du fait que les obligations prévues par les schémas départementaux sont formellement mises à la charge des communes et qu'elles n'incombent aux EPCI que parce que la compétence afférente leur a été transférée.

L'amendement COM-17 est adopté et l'amendement COM-10 devient sans objet.

Article 3

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Par l'amendement COM-18 rectifié, je vous propose de préciser à qui incombe l'obligation de notifier les stationnements de groupes de plus de cent cinquante résidences mobiles.

L'amendement COM-18 rectifié est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-19 vise à supprimer le transfert du pouvoir de police municipale au représentant de l'État à l'occasion des grands passages et grands rassemblements.

L'amendement COM-19 est adopté.

Section 1^{ère}

L'amendement de suppression COM-20 est adopté.

Article 4

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-21 de réécriture complète de l'article 4, devrait satisfaire M. Collombat.

L'amendement COM-21 est adopté et l'amendement COM-11 devient sans objet.

Article 5

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Avec l'amendement COM-22 rectifié, je propose d'étendre au président de l'EPCI la faculté de demander au préfet de mettre en demeure les occupants d'évacuer les lieux en cas de stationnement illicite.

L'amendement COM-22 rectifié est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-23 tend à préciser les conditions de recours à la procédure administrative d'évacuation d'office des résidences mobiles en stationnement illicite.

L'amendement COM-23 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-24 a pour objet de fixer à vingt-quatre heures le délai d'exécution de la mise en demeure en cas nouveau stationnement illicite.

L'amendement COM-24 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-25 vise à reprendre une disposition de la proposition de loi de Loïc Hervé en portant de sept à quinze jours la durée d'applicabilité de la mise en demeure d'évacuer les lieux.

L'amendement COM-25 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-26 tend à assouplir les procédures juridictionnelles d'expulsion en présumant remplie la condition d'urgence.

L'amendement COM-26 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Avec leur amendement COM-3, Mme Guidez et ses collègues cherchent à étendre la durée et le périmètre d'application de la mise en demeure d'évacuer les lieux. Je vous propose de ne pas adopter cet amendement, qui est en partie satisfait.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

Section 2

L'amendement COM-27, tendant à transformer la section 2 du chapitre II en un chapitre III, est adopté.

Article 6

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-28 reprend certaines propositions de notre collègue Loïc Hervé destinées à renforcer la répression du délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain. Il lui applique la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle. Il apporte des précisions sur les déplacements de véhicules stationnés illicitement.

L'amendement COM-28 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Il est préférable de rejeter l'amendement COM-4 au profit de l'amendement COM-7 de Loïc Hervé, concernant la peine complémentaire d'interdiction de séjour, car il est mieux rédigé.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'amendement COM-12 vise à supprimer la possibilité prévue dans le texte de saisir les véhicules destinés à l'habitation. En revanche, la faculté de déplacer ces véhicules sur les aires aménagées est utile.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – La menace d'une saisie est dissuasive. Je vous propose de rejeter cet amendement.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 6

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-6 vise à aggraver les peines prévues pour le délit de dégradation, lorsque celles-ci résultent d'une occupation illicite. Avis favorable.

L'amendement COM-6 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-5 tend à créer un délit d'occupation illicite habituelle. Avis favorable.

L'amendement COM-5 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Avec l'amendement COM-7, Loïc Hervé propose l'application de la peine complémentaire d'interdiction de séjour en cas d'infraction d'installation illicite en réunion sur le terrain d'autrui. Avis favorable sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement de coordination COM-29.

Le sous-amendement COM-29 est adopté.

L'amendement COM-7 ainsi modifié est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-30 vise à permettre l'application outre-mer des dispositions modifiant le code pénal.

L'amendement COM-30 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-31 a pour objet de simplifier l'intitulé de la proposition de loi tout en prenant en compte les dispositions reprises du texte de Loïc Hervé.

L'amendement COM-31 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Obligations et compétences des communes et des EPCI en matière d'accueil des gens du voyage			
M. COLLOMBAT	9	Compétence des EPCI en matière d'accueil des gens du voyage	Rejeté
Mme DI FOLCO, rapporteur	13	Contenu du schéma départemental des gens du voyage	Adopté
Mme GATEL	8	Conditionner la création d'aires et terrains d'accueil à un taux d'occupation suffisant des aires et terrains existants	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	14	Rédactionnel	Adopté
M. LONGEOT	1	Prise en compte des évolutions de la carte intercommunale lors de la révision du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	15	Obligations des communes et EPCI pour la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	16	Coordination	Adopté
Article 2 Suppression de la procédure de consignation de fonds à l'encontre des communes et EPCI défaillants			
Mme DI FOLCO, rapporteur	17	Procédure de substitution de l'État aux communes et EPCI défaillants dans leurs obligations d'accueil des gens du voyage	Adopté
M. COLLOMBAT	10	Maintien de la procédure de consignation de fonds à l'encontre des communes et EPCI défaillants dans leurs obligations d'accueil	Satisfait ou sans objet
Article 3 Organisation des grands rassemblements et des grands passages de gens du voyage			
Mme DI FOLCO, rapporteur	18 rect.	Procédure d'information préalable aux grands passages et grands rassemblements	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	19	Suppression du transfert au représentant de l'État du pouvoir de police municipale à l'occasion des grands passages et grands rassemblements	Adopté
Section 1^{ère}			
Mme DI FOLCO, rapporteur	20	Suppression d'une division et de son intitulé	Adopté
Article 4 Police spéciale du stationnement des résidences mobiles			
Mme DI FOLCO, rapporteur	21	Pouvoir de police du stationnement des résidences mobiles	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COLLOMBAT	11	Suppression de l'extension du pouvoir de police du stationnement des résidences mobiles à certaines catégories de communes	Satisfait ou sans objet
Article 5 Évacuation des campements illicites			
Mme DI FOLCO, rapporteur	22 rect.	Faculté pour le président de l'EPCI, en cas de stationnement illicite, de demander au préfet de mettre en demeure les occupants d'évacuer les lieux	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	23	Conditions de recours à la procédure d'évacuation d'office des résidences mobiles en stationnement illicite	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	24	Délai d'exécution de la mise en demeure préfectorale en cas de nouveau stationnement illicite sur le territoire de la commune ou de l'EPCI	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	25	Durée d'applicabilité de la mise en demeure préfectorale	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	26	Assouplissement des procédures juridictionnelles d'expulsion	Adopté
Mme GUIDEZ	3	Extension de la durée et du périmètre d'application de la mise en demeure d'évacuer les lieux	Rejeté
Section 2			
Mme DI FOLCO, rapporteur	27	Transformation de la section 2 du chapitre II en un chapitre III	Adopté
Article 6 Renforcement des sanctions pénales en cas d'occupation en réunion sans titre d'un terrain			
Mme DI FOLCO, rapporteur	28	Renforcement de la répression du délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain	Adopté
Mme GUIDEZ	4	Possibilité de prononcer une interdiction de séjour pour le délit d'occupation illicite d'un terrain	Rejeté
M. COLLOMBAT	12	Suppression de la possibilité de saisir les véhicules destinés à l'habitation	Rejeté
Articles additionnels après l'article 6			
M. Loïc HERVÉ	6	Aggravation des peines du délit de dégradation lorsque celle-ci résulte d'une occupation illicite	Adopté
M. Loïc HERVÉ	5	Création d'un délit d'occupation illicite habituelle	Adopté
M. Loïc HERVÉ	7	Possibilité de prononcer une interdiction de séjour pour le délit d'occupation illicite d'un terrain	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	29	Amendement de coordination	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DI FOLCO, rapporteur	30	Application outre-mer	Adopté
Intitulé de la proposition de loi			
Mme DI FOLCO, rapporteur	31	Changement de l'intitulé de la proposition de loi	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Jean-Claude Carle, auteur de la proposition de loi n° 557 (2016-2017) tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage

M. Loïc Hervé, auteur de la proposition de loi n° 680 (2016-2017) visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé

Assemblée des communautés de France (AdCF)

M. Philippe Bonnacarrère, Sénateur et membre du conseil d'administration de l'AdCF

M. Simon Mauroux, chargé de mission aux affaires juridiques

Mme Montaine Blonsard, chargée des relations parlementaires

Commission nationale consultative des Gens du voyage

Mme Sophie Primas, Sénateur et membre de la commission

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

M. Sylvain Mathieu, délégué interministériel

Mme Nathalie Goyaux, conseillère chargée de la commission nationale consultative des Gens du voyage-DIHAL

Ministère de la justice

Direction des affaires criminelles et des grâces

M. Manuel Rubio-Gullon, sous-directeur de la négociation et de la législation pénales

Mme Monia Taleb, rédactrice au bureau de la législation pénale générale

Ministère de l'Intérieur

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

M. Thomas Campeaux, directeur

M. Michel Cattin, adjoint au chef du bureau des polices administratives

Mme Marie-Aurélie Rivière, rédactrice

M. Vincent Plumas, chef du bureau des questions pénales

Direction de la modernisation et de l'action territoriale

M. Laurent Buchaillat, sous-directeur de l'administration territoriale

Direction générale des collectivités locales

M. François Drape, adjoint au sous-directeur des compétences et institutions locales

M. Rudy Orsini, attaché, bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique

Mme Magali Manse, attachée, bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat

Associations de gens du voyage

M. Laurent El Ghozi, Président de la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tsiganes et les gens du voyage (FNASAT)

Me Olivier Le Mailloux, Avocat de l'Union pour la défense active des forains (UDAF)

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits

M. Dominique Raimbourg, président de la Commission nationale consultative des gens du voyage

M. Marc Cimamonti, président de la Conférence nationale des procureurs de la République, procureur de la République à Lyon

Association nationale des gens du voyage citoyens (ANGVC)

Association nationale internationale tzigane (ASNIT)

Association protestante des amis des Tziganes (APATZI)

Collectif national d'associations des citoyens itinérants (CNACI)

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p>Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage</p>	<p>Proposition de loi tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage</p>	<p>Proposition de loi <u>relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites</u></p>
	<p>CHAPITRE I^{ER}</p>	<p>CHAPITRE I^{ER}</p>
	<p>Clarifier le rôle de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements</p>	<p>Clarifier le rôle de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements</p>
	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>
	<p>I. – La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est ainsi modifiée :</p>	<p>I. – La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est ainsi modifiée : ①</p>
<p><i>Art. 1^{er}.</i> – 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.</p>	<p>1° Les cinquième, sixième et avant-dernier alinéas du II de l'article 1^{er} sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>1° L'article 1^{er} est ainsi modifié : ②</p>
		<p><u>a) Le sixième alinéa du II est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :</u> ③</p>
<p>Ce mode d'habitat est pris en compte par les politiques et les dispositifs d'urbanisme, d'habitat et de logement adoptés par l'Etat et par les collectivités territoriales.</p>		<p>Amdts COM-8, COM-13</p>
<p>II. – Dans chaque département, au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, de l'évolution de leurs modes de vie et de leur ancrage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et</p>		

Dispositions en vigueur

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, ainsi que leur capacité ;

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'Etat 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.

Texte de la proposition de loi

« Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. ~~Les communautés de communes ne comprenant pas une telle commune n'y figurent pas.~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

« Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Celui-ci ne peut prévoir, à titre obligatoire, la réalisation d'aires ou de terrains mentionnés aux 1° à 3° du présent II sur le territoire d'une commune dont la population n'atteint pas ce seuil, à moins qu'elle n'appartienne à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre comportant, parmi ses membres, au moins une commune de plus de 5 000 habitants.

Amdt COM-13

« Le schéma départemental ne peut prévoir la réalisation d'aires ou de terrains mentionnés aux 1° à 3° du présent II sur le territoire d'une commune que si le taux d'occupation

④

⑤

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

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.

[...]

Art. 2. – I. – Les communes figurant au schéma départemental en application des dispositions des II et III de l'article 1^{er} sont tenues, dans un délai de deux ans suivant la

« Le schéma départemental définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage. » ;

2° Les I et II de l'article 2 sont ainsi rédigés :

« I. – Les communes figurant au schéma départemental et les établissements publics de coopération intercommunale compétents sont tenus, dans un délai de deux ans

« Le schéma départemental définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage. » ;

b) (nouveau) Le deuxième alinéa du III de l'article 1^{er} est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il est tenu compte, lors de sa révision, des évolutions du schéma départemental de coopération intercommunale. » ;

c) (nouveau) À la première phrase du premier alinéa du IV de l'article 1^{er}, le mot : « public » est remplacé par le mot : « publics » ;

2° Les I et II de l'article 2 sont ainsi rédigés :

« I. – A. – Les communes figurant au schéma départemental et les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de création,

Amdt COM-8

Amdt COM-1

Amdt COM-14

⑥

⑦

⑧

⑨

⑩

Dispositions en vigueur

publication de ce schéma, de participer à sa mise en œuvre. Elles le font en mettant à la disposition des gens du voyage les aires permanentes d'accueil aménagées et entretenues, les terrains familiaux locatifs et les aires de grand passage dont le schéma départemental a prévu la réalisation sur leur territoire. Elles peuvent également transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en œuvre les dispositions du schéma départemental ou contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires et terrains dans le cadre de conventions intercommunales. Un établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en œuvre les dispositions du schéma départemental peut également contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien d'aires permanentes d'accueil aménagées et entretenues, de terrains familiaux locatifs et d'aires de grand passage dans le cadre de conventions entre établissements publics de coopération intercommunale. Un établissement public de coopération intercommunale compétent pour mettre en œuvre les dispositions du schéma départemental peut retenir un terrain d'implantation pour une aire permanente d'accueil, une aire de grand passage ou un terrain familial locatif situé sur le territoire d'une autre commune membre que celle figurant au schéma départemental à la condition qu'elle soit incluse dans le même secteur géographique d'implantation prévu par le schéma départemental.

II. – Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés assurent la gestion de ces aires et terrains ou la confient par convention à une personne publique ou privée.

[...]

Texte de la proposition de loi

suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en œuvre.

« Les communes remplissent leurs obligations en :

~~« 1° Accueillant sur leur territoire les aires ou les terrains mentionnés au II de l'article 1^{er} et en contribuant, le cas échéant, au financement de leur création, de leur aménagement, de leur entretien ou de leur gestion ;~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} sont tenus, dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en œuvre.

« B. – Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent remplissent leurs obligations en accueillant sur leur territoire les aires et terrains mentionnés au A du présent I.

« 1° *(Alinéa supprimé)*

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

~~« 2° Contribuant au financement de la création, de l'aménagement, de l'entretien ou de la gestion des aires ou terrains situés dans une commune appartenant au même établissement public de coopération intercommunale.~~

~~« Les établissements publics de coopération intercommunale remplissent leurs obligations en :~~

« 2° (*Alinéa supprimé*)

« L'établissement public de coopération intercommunale compétent remplit ses obligations en créant, en aménageant, en entretenant et en assurant la gestion des aires et terrains dont le schéma départemental a prévu la réalisation sur son territoire. Il peut retenir un terrain d'implantation pour une aire ou un terrain situé sur le territoire d'une autre commune membre que celle figurant au schéma départemental, à la condition qu'elle soit incluse dans le même secteur géographique d'implantation.

« L'établissement public de coopération intercommunale compétent peut également remplir ses obligations en contribuant au financement de la création, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion d'aires ou de terrains situés hors de son territoire. Il peut, à cette fin, conclure une convention avec un ou plusieurs autres établissements publics de coopération intercommunale.

« C. – Les communes qui ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent remplissent leurs obligations en créant, en aménageant, en entretenant et en assurant la gestion des aires et terrains dont le schéma départemental a prévu la réalisation sur leur territoire. Elles peuvent également contribuer au financement de la création, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion d'aires ou de terrains situés hors de leur territoire. Elles peuvent, à cette fin, conclure une convention avec d'autres communes ou établissements publics de coopération intercommunale compétents.

(12)

(13)

(14)

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

~~« a) Créant, aménageant, entretenant et assurant la gestion des aires ou terrains situés sur leur territoire ;~~

~~« b) Contribuant au financement de la création, de l'aménagement, de l'entretien ou de la gestion des aires ou terrains situés sur le territoire d'un autre établissement public de coopération intercommunale.~~

« II. – Les établissements publics de coopération intercommunale compétents assurent la gestion de ces aires et terrains ou la confient par convention à une personne publique ou privée. »

II. – Le ~~titre I^{er}~~ du livre II de la ~~cinquième partie du~~ code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

~~« a) (Alinéa supprimé)~~

~~« b) (Alinéa supprimé)~~

« II. – Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents assurent la gestion de ces aires et terrains ou la confient par convention à une personne publique ou privée. »

Amdt COM-15

II. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

Amdt COM-16

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 3641-1. –

I. – La métropole de Lyon exerce de plein droit, en lieu et place des communes situées sur son territoire, les compétences suivantes :

[...]

3° En matière de politique locale de l'habitat :

a) Programme local de l'habitat ;

b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;

c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;

d) Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du

⑮

⑯

1° Au début du d du 3° du I de l'article L. 3641-1, du 4° du I de

Dispositions en vigueur

voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II 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 ;

[...]

Art. L. 5214-16. – I. – La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de chacun des groupes suivants :

1° Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;

2° Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;

3° (Ajouté le 1^{er} janvier 2018) ;

4° Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

[...]

Art. L. 5215-20. – I. – La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

[...]

7° Aménagement, entretien et

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

l'article L. 5214-16, du 7° du I de l'article L. 5215-20, du 13° du I de l'article L. 5215-20-1, du d du 3° du I de l'article L. 5217-2 et du d du 2° du II de l'article L. 5219-1, il est ajouté le mot : « Création, » ;

Amdt COM-16

1° Au début du 4° du I de l'article L. 5214-16, il est ~~inséré~~ le mot : « Création, » ;

(Alinéa supprimé)

Dispositions en vigueur

gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent paragraphe est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté urbaine. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté urbaine exerce l'intégralité de la compétence transférée.

[...]

Art. L. 5216-5 – [...]

I.-La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :

[...]

6° En matière d'accueil des gens du voyage : aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

[...]

Art. L. 5215-20. – I. – La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

[...]

7° Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Art. 5215-20-1. – I. – Les communautés urbaines existant à la date de promulgation de la

Texte de la proposition de loi

~~2° Au début du 7° du I de l'article L. 5215-20, il est inséré le mot : « Création, » ;~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

2° Au 6° du I de l'article L. 5216-5, après les mots : « gens du voyage : », il est inséré le mot : « création, » ;

Amdt COM-16

(Alinéa supprimé)

Dispositions en vigueur

loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale continuent d'exercer à titre obligatoire, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

[...]

13° Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

Art. L. 5214-23-1. – Les communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts dont la population est comprise entre 3 500 habitants et 50 000 habitants au plus ou, lorsqu'elle est inférieure à 3 500 habitants, et qu'elles sont situées en zone de revitalisation rurale de montagne et comprennent au moins dix communes dont une commune siège du bureau centralisateur ou un chef-lieu de canton à la date du 1er janvier 2014 ou la totalité des communes d'un canton ou bien, lorsqu'elle est supérieure à 50 000 habitants, n'inclut pas de commune centre ou de commune chef-lieu de département de plus de 15 000 habitants, sont éligibles à la dotation prévue au quatrième alinéa du II de l'article L. 5211-29 lorsqu'elles exercent au moins six des onze groupes de compétences suivants :

[...]

8° Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;

[...]

Art. 5216-5. – I. – La communauté d'agglomération exerce

Texte de la proposition de loi

~~3° Au début du 13° du I de l'article L. 5215-20-1, il est inséré le mot : « Création, » ;~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

(Alinéa supprimé)

3° Le _____ 8° de l'article L. 5214-23-1 est ainsi rédigé :

« 8° Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ; ».

Amdt COM-16

⑲

⑳

Dispositions en vigueur

de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :

[...]

6° En matière d'accueil des gens du voyage : aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

[...]

Art. L. 5217-2. – I. – La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

[...]

3° En matière de politique locale de l'habitat :

a) Programme local de l'habitat ;

b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;

c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;

d) Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

[...]

Art. L. 5219-1 – [...]

II. – La métropole du Grand Paris est soumise au chapitre VII du présent titre I^{er}, sous réserve des dispositions du présent chapitre. Elle exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, les

Texte de la proposition de loi

~~4° Au 6° du I de l'article L. 5216 5, après les mots : « gens du voyage : », il est inséré le mot : « création, » ;~~

~~5° Au début du d du 3° du I de l'article L. 5217 2, il est inséré le mot : « Création, ».~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

(Alinéa supprimé)

5° (Alinéa supprimé)

Dispositions en vigueur

compétences suivantes :

[...]

2° A compter du 1^{er} janvier 2017, en matière de politique locale de l'habitat :

a) Programme local de l'habitat ou document en tenant lieu ;

b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;

c) Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt métropolitain, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre d'intérêt métropolitain ;

d) Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

[...]

Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

Art. 3. – I. – Si, à l'expiration des délais prévus à l'article 2, une commune ou un établissement public de coopération intercommunale auquel a été transféré l'exercice de la compétence afférente n'a pas rempli les obligations mises à sa charge par le schéma départemental en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires permanentes d'accueil, des aires de grand passage et des terrains familiaux locatifs aménagés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme, le représentant de l'Etat dans le département met en demeure la commune ou l'établissement public

Texte de la proposition de loi

Article 2

L'article 3 la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 ~~précitée~~ est ainsi modifié :

1° Le I est ainsi modifié :

a) ~~Le premier alinéa est ainsi modifié :~~

~~les mots : « auquel a été transféré l'exercice de la compétence afférente » et les mots : « en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires permanentes d'accueil, des aires de grand passage et des terrains familiaux locatifs aménagés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme » sont supprimés ;~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Article 2

L'article 3 la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est ainsi modifié :

1° Le I est ainsi modifié :

a) *(Alinéa supprimé)*

a) Au premier alinéa, les mots : « en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires permanentes d'accueil, des aires de grand passage et des terrains familiaux locatifs aménagés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme » et les mots : « selon un calendrier déterminé » sont supprimés ;

①

②

③

Dispositions en vigueur

de coopération intercommunale de prendre les mesures nécessaires selon un calendrier déterminé, en évaluant le montant des dépenses afférentes.

Si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas pris les mesures nécessaires dans les délais prévus par le calendrier, le représentant de l'Etat dans le département peut lui ordonner de consigner entre les mains d'un comptable public les sommes correspondant au montant de ces dépenses. Ces sommes sont restituées au fur et à mesure de l'exécution de ces mesures.

Il est procédé au recouvrement de ces sommes comme en matière de créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine. L'opposition devant le juge administratif à l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par le représentant de l'Etat dans le département n'a pas de caractère suspensif.

II. – Si, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la consignation des sommes prévue au I, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas pris toutes les mesures nécessaires, le représentant de l'Etat dans le département peut mettre à nouveau en demeure la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale de prendre ces mesures, selon un calendrier déterminé.

Si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas obtempéré dans les délais prévus par le calendrier, l'Etat peut acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires ou les terrains aménagés au nom et pour le compte de la commune ou

Texte de la proposition de loi

~~—après les mots : « calendrier déterminé », sont insérés les mots : « et dans un délai qui ne peut être inférieur à trois mois » ;~~

b) ~~Le~~ deuxième et ~~le~~ dernier alinéas sont supprimés ;

2° Le II est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est supprimé ;

b) ~~At~~ deuxième alinéa, le mot : « obtempéré » est remplacé par les mots : « rempli ses obligations » ;

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

(Alinéa supprimé)

b) Les deuxième et dernier alinéas sont supprimés ;

2° Le II est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est supprimé ;

b) Le début du deuxième alinéa est ainsi rédigé : « Si, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la mise en demeure prévue au I, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas rempli les obligations mises à sa charge par le schéma départemental, l'Etat peut acquérir... (le reste sans

④

⑤

⑥

⑦

Dispositions en vigueur

de l'établissement public.

Le représentant de l'Etat dans le département peut faire procéder d'office, en lieu et place et aux frais de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, à l'exécution des mesures nécessaires. Les sommes consignées en application du I peuvent être utilisées pour régler les dépenses ainsi engagées.

Le représentant de l'Etat dans le département peut se substituer à l'ensemble des organes de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale pour faire procéder d'office à l'exécution des mesures nécessaires. Il peut procéder à la passation de marchés publics, selon les règles de procédures applicables à l'Etat.

A compter de l'achèvement des travaux d'aménagement, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale devient de plein droit propriétaire des aires ou terrains aménagés en application du présent II.

III. – Les dépenses d'acquisition, d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires et terrains d'accueil des gens du voyage constituent des dépenses obligatoires, au sens des articles L. 1612-15 et L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, pour les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale auxquels a été transféré l'exercice de cette compétence.

Texte de la proposition de loi

c) La seconde phrase du troisième alinéa est supprimée ;

~~3° À la fin du III, les mots : « auxquels a été transféré l'exercice de cette compétence » sont supprimés.~~

Article 3

I. – Après l'article 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 précitée, il est inséré un article 9-2 ainsi rédigé :

« Art. 9-2. – Afin d'organiser l'accueil des personnes dites gens du voyage, tout stationnement d'un groupe de plus de cent cinquante résidences mobiles est notifié au représentant de l'État dans

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

changement). » ;

c) La seconde phrase du troisième alinéa est supprimée ;

3° (*Supprimé*)

Amdt COM-17

Article 3

I. – Après l'article 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, il est inséré un article 9-2 ainsi rédigé :

« Art. 9-2. – Afin d'organiser l'accueil des personnes dites gens du voyage, tout stationnement d'un groupe de plus de cent cinquante résidences mobiles est notifié par les représentants du groupe

⑧

⑨

①

②

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

la région de destination, au représentant de l'État dans le département et au président du conseil départemental concernés trois mois au moins avant l'arrivée sur les lieux pour permettre l'identification d'une aire de stationnement correspondant aux besoins exprimés.

« Le représentant de l'État dans le département concerné informe le maire de la commune ~~sur le territoire de laquelle~~ est située l'aire désignée pour cet accueil deux mois au moins avant son occupation. Il précise les conditions de cette occupation. »

au représentant de l'État dans la région de destination, au représentant de l'État dans le département et au président du conseil départemental concernés trois mois au moins avant l'arrivée sur les lieux pour permettre l'identification d'une aire de stationnement correspondant aux besoins exprimés.

« Le représentant de l'État dans le département concerné informe le maire de la commune et le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sur le territoire desquels est située l'aire désignée pour cet accueil deux mois au moins avant son occupation. Il précise les conditions de cette occupation. »

③

**Code général des collectivités
territoriales**

Art. L. 2215-1. – La police municipale est assurée par le maire, toutefois :

1° Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ;

2° Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'Etat dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23 ;

3° Le représentant de l'Etat

II. – ~~Après le 3° de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un 3° bis ainsi rédigé :~~

II. – (*Supprimé*)

④

Amdt COM-19

Amdt COM-18 rect.

Dispositions en vigueur

dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ;

4° En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées.

L'arrêté motivé fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application.

Le préfet peut faire exécuter d'office les mesures prescrites par l'arrêté qu'il a édicté.

La rétribution par l'Etat de la personne requise ne peut se cumuler avec une rétribution par une autre personne physique ou morale.

La rétribution doit uniquement compenser les frais matériels, directs et certains résultant de l'application de l'arrêté de réquisition.

Dans le cas d'une réquisition adressée à une entreprise, lorsque la prestation requise est de même nature que celles habituellement fournies à la clientèle, le montant de la rétribution est calculé d'après le prix commercial

Texte de la proposition de loi

~~« 3° bis Le représentant de l'Etat dans le département a la charge du bon ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité publiques des grands passages et des grands rassemblements traditionnels ou occasionnels des personnes dites gens du voyage ; »~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Dispositions en vigueur

normal et licite de la prestation.

Dans les conditions prévues par le code de justice administrative, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, dans les quarante-huit heures de la publication ou de la notification de l'arrêté, à la demande de la personne requise, accorder une provision représentant tout ou partie de l'indemnité précitée, lorsque l'existence et la réalité de cette indemnité ne sont pas sérieusement contestables.

En cas d'inexécution volontaire par la personne requise des obligations qui lui incombent en application de l'arrêté édicté par le préfet, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, sur demande de l'autorité requérante, prononcer une astreinte dans les conditions prévues aux articles L. 911-6 à L. 911-8 du code de justice administrative.

Le refus d'exécuter les mesures prescrites par l'autorité requérante constitue un délit qui est puni de six mois d'emprisonnement et de 10 000 euros d'amende.

Texte de la proposition de loi

CHAPITRE II

**Moderniser les procédures
d'évacuation des stationnements
illicites**

Section 1^{ère}

**Améliorer l'efficacité des
procédures**

Article 4

**Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000
relative à l'accueil et à l'habitat des
gens du voyage**

~~Les deux premiers alinéas du I de 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 sont remplacés par six alinéas ainsi~~

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

CHAPITRE II

**Moderniser les procédures
d'évacuation des stationnements
illicites**

Section 1

(Division et intitulé supprimés)

Amdt COM-20

Article 4

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 est ainsi modifié :

Dispositions en vigueur

Art. 9. – I.-Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son maire ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1^{er}. Ces dispositions sont également applicables aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil, ainsi qu'à celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire ou qui appartiennent à un groupement de communes qui s'est doté de compétences pour la mise en œuvre du schéma départemental.

Les mêmes dispositions sont applicables aux communes qui bénéficient du délai supplémentaire prévu au III de l'article 2 jusqu'à la date d'expiration de ce délai ainsi qu'aux communes disposant d'un emplacement provisoire faisant l'objet d'un agrément par le préfet, dans un délai fixé par le préfet et ne pouvant excéder six mois à compter de la date de cet agrément.

Texte de la proposition de loi

rédigés :

« ~~Dès lors qu'un établissement public de coopération intercommunale remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son président, le maire de la commune concernée ou, à Paris, le préfet de police peuvent, par arrêté, interdire le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1^{er} en dehors des aires d'accueil aménagées.~~

« ~~Les dispositions du premier alinéa du présent article sont également applicables :~~

« ~~1° Aux communes qui remplissent, à leur échelle, les obligations qui leur incombent en application du même article 2 ;~~

« ~~2° Aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil ;~~

« ~~3° Aux communes qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire ;~~

« ~~4° Aux communes qui bénéficient du délai supplémentaire prévu au III dudit article 2 jusqu'à la date d'expiration de ce délai ainsi qu'aux communes disposant d'un emplacement provisoire faisant l'objet d'un agrément par le représentant de l'État dans le département, dans un délai fixé par le préfet et ne pouvant excéder six mois à compter de la date de cet agrément. »~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

1° Le I est ainsi rédigé :

« I. – Le maire d'une commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} peut, par arrêté, interdire en dehors de ces aires et terrains le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées au même article, dès lors que l'une des conditions suivantes est remplie :

(Alinéa supprimé)

« 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 1^{er} ;

« 5° L'établissement public de coopération intercommunale a décidé, sans y être tenu, de contribuer au financement d'une telle aire ou de tels

②

③

④

⑤

⑥

⑦

⑧

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

L'agrément est délivré en fonction de la localisation, de la capacité et de l'équipement de cet emplacement, dans des conditions définies par décret.

L'agrément d'un emplacement provisoire n'exonère pas la commune des obligations qui lui incombent dans les délais prévus par l'article 2.

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'agrément prévu au 3° est délivré pour une durée ne pouvant excéder six mois, en fonction de la localisation, de la capacité et de l'équipement de l'emplacement concerné, dans des conditions définies par décret.

« L'agrément d'un emplacement provisoire n'exonère pas l'établissement public de coopération intercommunale des obligations qui lui incombent dans les délais prévus à l'article 2. »

2° (nouveau) Après le I, il est inséré un I bis ainsi rédigé :

« I bis. – Le maire d'une commune qui n'est pas membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} peut, par arrêté, interdire en dehors de ces aires et terrains le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées au même article, dès lors que l'une des conditions suivantes est remplie :

« 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 avant-dernier et dernier

⑨

⑩

⑪

⑫

⑬

⑭

⑮

⑯

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

II.- [...]]

Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

Art. 9. – I. – Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son maire ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1^{er}. Ces dispositions sont également applicables aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil, ainsi qu'à celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire ou qui appartiennent à un groupement de communes qui s'est doté de compétences pour la mise en œuvre du schéma départemental.

Les mêmes dispositions sont applicables aux communes qui bénéficient du délai supplémentaire prévu au III de l'article 2 jusqu'à la date d'expiration de ce délai ainsi qu'aux communes disposant d'un emplacement provisoire faisant l'objet d'un agrément par le préfet, dans un délai fixé par le préfet et ne pouvant excéder six mois à compter de la date de cet agrément.

L'agrément est délivré en

Article 5

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 ~~précitée~~ est ainsi modifiée :

1° L'article 9 est ainsi modifié :

Article 5

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est ainsi modifiée :

1° L'article 9 est ainsi modifié :

alinéas du I du présent article :

« 4° La commune, sans être inscrite au schéma départemental prévu à l'article 1^{er}, 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. »

Amdt COM-21

⑰

⑱

①

②

Dispositions en vigueur

fonction de la localisation, de la capacité et de l'équipement de cet emplacement, dans des conditions définies par décret.

L'agrément d'un emplacement provisoire n'exonère pas la commune des obligations qui lui incombent dans les délais prévus par l'article 2.

II. – En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I, le maire, 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 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.

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.

Texte de la proposition de loi

a) Le II est ainsi modifié :

~~– à la fin du premier alinéa,~~ les mots : « les lieux » sont remplacés par les mots : « le territoire de la commune ou, le cas échéant, de l'établissement public de coopération intercommunale ~~compétent~~, à l'exception des aires et terrains mentionnés au II de l'article 1^{er} » ;

~~– le deuxième alinéa est complété par les mots et une phrase ainsi rédigée :~~

~~« ou si le représentant de l'État dans le département propose un nombre suffisant d'emplacements disponibles dans une aire ou sur un terrain d'accueil situé dans un périmètre de cinquante kilomètres au plus du terrain illicitement occupé. Elle peut également intervenir en cas d'occupation d'un terrain affecté à une activité économique, y compris agricole, lorsque cette occupation est de nature à entraver ladite activité. » ;~~

~~– après la première phrase du troisième alinéa, est insérée une phrase ainsi rédigée :~~

« Si un stationnement illicite par les mêmes occupants, sur le territoire de la commune ou ~~d'une autre commune~~ de l'établissement public de coopération ~~intercommunal concerné~~, a déjà été constaté au cours de l'année écoulée, la mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution ~~qui ne peut être supérieur à six heures.~~ » ;

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

a) Le II est ainsi modifié :

~~– au premier alinéa, après les mots : « le maire », sont insérés les mots : « , le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre » et les mots : « les lieux » sont remplacés par les mots : « le territoire de la commune ou, le cas échéant, de l'établissement public de coopération intercommunale, à l'exception des aires et terrains mentionnés aux 1^o à 3^o du II de l'article 1^{er} » ;~~

Amdt COM-22 rect.

(Alinéa supprimé)

~~– le deuxième alinéa est complété par les mots : « , ou s'il est de nature à porter une atteinte d'une exceptionnelle gravité au droit de propriété, à la liberté d'aller et venir, à la liberté du commerce et de l'industrie ou à la continuité du service public » ;~~

Amdt COM-23

(Alinéa supprimé)

~~– après la première phrase du troisième alinéa, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Si un stationnement illicite par les mêmes occupants, sur le territoire de la commune ou, le cas échéant, de l'établissement public de coopération intercommunale, a déjà été constaté au cours de l'année écoulée, la mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution de vingt-quatre heures. » ;~~

③

④

⑤

⑥

Dispositions en vigueur

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.

Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours dans les conditions fixées au II *bis*, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure.

Lorsque le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain fait obstacle à l'exécution de la mise en demeure, le préfet peut lui demander de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser l'atteinte à la salubrité, à la sécurité ou la tranquillité publiques dans un délai qu'il fixe.

Le fait de ne pas se conformer à l'arrêté pris en application de l'alinéa précédent est puni de 3 750 Euros d'amende.

II *bis*. – 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.

III. – Les dispositions du I, du II et du II *bis* ne sont pas applicables

Texte de la proposition de loi

b) À la première phrase du II *bis*, après les mots : « fixé par celle-ci » sont insérés les mots : « et qui ne peut être supérieur à quarante-huit heures à compter de sa notification » ;

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Amdt COM-24

– au quatrième alinéa, le mot : « sept » est remplacé par le mot : « quinze » ;

Amdt COM-25

b) À la première phrase du II *bis*, après les mots : « fixé par celle-ci », sont insérés les mots : « et qui ne peut être supérieur à quarante-huit heures à compter de sa notification » ;

⑦

⑧

Dispositions en vigueur

au stationnement des résidences mobiles appartenant aux personnes mentionnées à l'article 1^{er} de la présente loi :

1° Lorsque ces personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent ;

2° (abrogé) ;

3° Lorsqu'elles stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du même code.

IV. – En cas d'occupation, en violation de l'arrêté prévu au I, 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 la forme des référés. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du code de procédure civile.

Art. 9-1. – Dans les communes non inscrites au schéma départemental et non mentionnées à l'article 9, le préfet peut mettre en œuvre la procédure de mise en demeure et d'évacuation prévue au II du même article, à la demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain, en vue de mettre fin au stationnement non autorisé de résidences mobiles de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

Les personnes objets de la décision de mise en demeure bénéficient des voies de recours mentionnées au II *bis* du même article.

Texte de la proposition de loi

c) ~~À la première phrase du IV, après les mots : « caractère économique, », sont insérés les mots : « y compris agricole, » ;~~

2° ~~À la fin du premier alinéa de l'article 9-1, les mots : « de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques » sont supprimés.~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

c) Le IV est abrogé ;

Amdt COM-26

2° Le premier alinéa de l'article 9-1 est complété par les mots : « , ou à porter une atteinte d'une exceptionnelle gravité au droit de propriété, à la liberté d'aller et venir, à la liberté du commerce et de l'industrie ou à la continuité du service public » ;

Amdt COM-23

3° (nouveau) _____ Après l'article 9-1, sont insérés des articles 9-1-1 et 9-1-2 ainsi rédigés :

⑨

⑩

⑪

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

« Art. 9-1-1. – Sous réserve des compétences dévolues à la juridiction administrative, en cas d’occupation, en violation de l’arrêté prévu au I de l’article 9, d’un terrain public ou privé, 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 d’ordonner, sur requête ou en référé, l’évacuation forcée des résidences mobiles. La condition d’urgence prévue aux articles 808 et 812 du code de procédure civile est présumée remplie. »

⑫

« Les mêmes dispositions sont applicables, dans les communes mentionnées à l’article 9-1, en cas d’occupation sans titre d’un terrain public ou privé au moyen de résidences mobiles mentionnées à l’article 1^{er}. »

⑬

« Art. 9-1-2. – La condition d’urgence prévue à l’article L. 521-3 du code de justice administrative n’est pas requise en cas de requête relative à l’occupation d’une dépendance du domaine public non routier d’une personne publique en violation de l’arrêté prévu au I de l’article 9 de la présente loi. Elle n’est pas non plus requise en cas de requête relative à l’occupation sans titre, au moyen de résidences mobiles mentionnées à l’article 1^{er}, d’une dépendance du domaine public non routier d’une personne publique sur le territoire des communes mentionnées à l’article 9-1. »

⑭

Amdt COM-26

Section 2

Section 2

Renforcer les sanctions pénales

(Division et intitulé supprimés)

CHAPITRE III

Renforcer les sanctions pénales

(Division et intitulé nouveaux)

Amdt COM-27

Article 6

Article 6

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

Code pénal

Art. 322-4-1. – Le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu à l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

L'article 322-4-1 du code pénal est ainsi modifié :

1° ~~Le premier alinéa est ainsi modifié :~~

~~a) Les mots : « de six mois » sont remplacés par les mots : « d'un an » et le montant : « 3 750 euros » est remplacé par le montant : « 7 500 euros » ;~~

~~b) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée :~~

~~« Le juge peut, en outre, prescrire aux occupants, le cas échéant sous astreinte d'un montant maximal de 1 000 euros par jour et par véhicule, de quitter les lieux. » ;~~

3° Le second alinéa est ainsi modifié :

Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale.

a) Les mots : « , à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, » sont supprimés ;

L'article 322-4-1 du code pénal est ainsi modifié :

1° *(Alinéa supprimé)*

1° Au premier alinéa, les mots : « de six mois » sont remplacés par les mots : « d'un an » et le montant : « 3 750 euros » est remplacé par le montant : « 7 500 euros » ;

(Alinéa supprimé)

(Alinéa supprimé)

2° *(nouveau)* Après le même premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les conditions prévues à l'article 495-17 du code de procédure pénale, l'action publique peut être éteinte par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 500 euros. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 400 euros et le montant de l'amende forfaitaire majorée de 1 000 euros. » ;

Amdt COM-28

3° Le second alinéa est ainsi modifié :

a) Les mots : « , à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, » sont supprimés ;

①

②

③

④

⑤

⑥

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

~~b) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée :~~

~~« Les véhicules destinés à l'habitation sont transférés sur une aire ou un terrain aménagé dans le département. »~~

~~(Alinéa supprimé)~~

b) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Les véhicules peuvent être transférés sur une aire ou un terrain mentionnés aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et situés sur le territoire du département. »

Amdt COM-28

Article 7 (nouveau)

Après le 5° de l'article 322-3 du code pénal, il est inséré un 5° bis ainsi rédigé :

« 5° bis Lorsqu'elle est commise au cours d'une installation sans titre sur un terrain constitutive de l'infraction prévue à l'article 322-4-1 ; ».

Amdt COM-6

Article 8 (nouveau)

La section 1 du chapitre II du titre II du livre III du code pénal est complétée par un article 322-4-2 ainsi rédigé :

« Art. 322-4-2. – Est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait de commettre, de manière habituelle, le délit prévu à l'article 322-4-1.

« L'habitude est caractérisée dès lors que la personne concernée s'est acquittée, sur une période inférieure ou égale à vingt-quatre mois, de plus de quatre amendes forfaitaires en application du même article 322-4-1. »

Amdt COM-5

Article 9 (nouveau)

La section 4 du chapitre II du titre II du livre III du code pénal est ainsi modifiée :

1° Le I de l'article 322-15 est

⑦

①

②

①

②

③

①

②

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

ainsi modifié :

a) Au 4° , avant la référence :
« 322-7 », est insérée la référence :
« 322-4-1 et » ;

③

b) Sont ajoutés des 7° et
8° ainsi rédigés :

④

« 7° Dans les cas prévus à
l'article 322-4-1, la suspension, pour
une durée de trois ans au plus, du
permis de conduire ;

⑤

« 8° Dans les cas prévus à
l'article 322-4-1, la confiscation du
ou des véhicules automobiles utilisés
pour commettre l'infraction. » ;

⑥

2° L'article 322-15-1 est
abrogé.

⑦

Amdts COM-7, COM-29

Article 10 (nouveau)

Après le mot : « résultant », la
fin de l'article 711-1 du code pénal
est ainsi rédigée : « de la
loi n° du relative à l'accueil
des gens du voyage et à la lutte contre
les installations illicites, en Nouvelle-
Calédonie, en Polynésie française et
dans les îles Wallis et Futuna. »

Amdt COM-30

Proposition de loi visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé

Article 1^{er}

Après les mots : « du terrain, », la fin du premier alinéa de l'article 322-4-1 du code pénal est ainsi rédigée : « est puni d'une amende de quatrième classe par véhicule concerné, acquittée immédiatement entre les mains de l'agent verbalisateur ».

Article 2

La section 1 du chapitre II du titre II du livre III du code pénal est complétée par un article 322-4-2 ainsi rédigé :

« *Art. 322-4-2.* – Est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende l'installation sur un terrain, dans les conditions prévues à l'article 322-4-1, ou l'occupation illégale d'une habitation, de manière habituelle.

« L'habitude est caractérisée dès lors que la personne concernée a fait l'objet, sur une période inférieure ou égale à vingt-quatre mois, de plus de quatre contraventions en application du même article 322-4-1. »

Article 3

Le code pénal est ainsi modifié :

1° Le 1° de l'article 322-2 est ainsi rétabli :

« 1° L'installation sur un terrain dans les conditions prévues à l'article 322-4-1, ou l'occupation illégale d'une habitation ; »

2° Après le 1° de l'article 322-3, il est inséré un 1° *bis* ainsi rédigé :

« 1° *bis* En cas de poursuite d'une installation sur un terrain dans les conditions prévues à l'article 322-4-1, malgré l'injonction du Préfet de quitter les lieux ; »

3° Après l'article 322-3-2, il est inséré un article 322-3-3 ainsi rédigé :

« Art. 322-3-3. – Les infractions prévues au 1° de l'article 322-2 et au 1° bis de l'article 322-3 sont punies de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 € d'amende en cas de récidive dans un délai de 10 ans. »

Article 4

Le deuxième alinéa de l'article 322-4-1 du code pénal est ainsi rédigé :

« Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules d'automobiles, il peut être procédé à leur immobilisation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale. Les véhicules destinés à l'habitation sont transférés sur tout terrain aménagé dans le cadre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage dans le ressort du département. »

Article 5

Le premier alinéa de l'article 322-4-1 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Une interdiction de séjour sur le territoire de la commune sur lequel se trouve le terrain concerné peut être prononcée pour une durée maximale de cinq ans. »

Article 6

À la première phrase du premier alinéa du IV de l'article premier de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, après les mots : « établissements public de coopération intercommunale concernés », sont insérés les mots : « , un représentant du directeur académique des services de l'éducation nationale ».

Article 7

Au quatrième alinéa du II de 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, le mot : « sept » est remplacé par le mot : « quinze ».