

Document mis
en distribution
le 31 mai 1999



N° 1620

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE (1) SUR LE PROJET DE LOI (n° 1598) *relatif*
à l'accueil des gens du voyage,

PAR MME RAYMONDE LE TEXIER,

Députée.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Gens du voyage.

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : Mme Catherine Tasca, *présidente* ; MM. Pierre Albertini, Gérard Gouzes, Mme Christine Lazerges, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gerin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; MM. Léon Bertrand, Emile Blessig, Jean-Louis Borloo, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Patrice Carvalho, Jean-Yves Caullet, Mme Nicole Catala, MM. Olivier de Chazeaux, Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Mme Martine David, MM. Bernard Derosier, Franck Dhersin, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Julien Dray, Renaud Dutreil, Jean Espilondo, Mme Nicole Feidt, MM. Jacques Floch, Raymond Forni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Guy Hascoët, Philippe Houillon, Michel Hunault, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Thierry Mariani, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Bernard Roman, José Rossi, Frantz Taittinger, André Thien Ah Koon, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann.

Sommaire

Pages

Introduction 5

I. — Les gens du voyage : une population spécifique dont les besoins en stationnement ne sont pas satisfaits 6

A. UNE population spécifique 6

Des données démographiques imprécises 6

Une grande diversité sociologique 7

B. DES besoins en stationnement non satisfaits 8

Le poids des considérations d'ordre public 8

L'application insuffisante de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement 10

Des besoins complexes 11

La nécessité d'une impulsion nouvelle 11

II. — Les réponses apportées par le projet de loi 12

A. LA réalisation rapide des aires de stationnement 12

Une définition nouvelle des schémas départementaux 12

Des engagements financiers substantiels 13

B. L'AMÉLIORATION des procédures existantes 14

Le respect des droits des gens du voyage 14

Une justice plus efficace 15

DISCUSSION GÉNÉRALE

 17

examen des articles

 21

Avant l'article premier 21

Article premier : Schéma départemental d'accueil des gens du voyage 21

Article 2 : Obligations des communes 29

Article 3 : Pouvoir de substitution du représentant de l'Etat 32

Article 4 : Participation financière de l'Etat à l'aménagement des aires d'accueil 33

Article 5 : Aide des organismes de sécurité sociale aux personnes gestionnaires d'aires d'accueil 34

Article 6 : Organisation des interventions sociales relatives aux gens du voyage 35

Article 7 : Majoration de la population prise en compte au titre du calcul de la DGF 35

Article 8 : Dispositions modifiant le code de l'urbanisme 36

Article 9 : Pouvoirs de police du maire – procédure d'expulsion 37

Article additionnel après l'article 9 : Hébergement des gens du voyage dans le cadre d'emplois saisonniers41

Article 10 : Dispositions transitoires41

Après l'article 10 42

Article 11 : Décret d'application42

Titre 43

TABLEAU COMPARATIF 45

Amendements non adoptés par la Commission 57

liste des PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR 61

MESDAMES, MESSIEURS,

Neuf ans après l'entrée en vigueur de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, force est de constater que ses dispositions fondées sur la bonne volonté des acteurs locaux n'a pas permis de résoudre la question de l'accueil des gens du voyage.

Le nombre d'aires d'accueil aujourd'hui réalisées couvre moins du quart des besoins, estimés en tout à 30 000 places pour une population de 100 000 voyageurs. Cette pénurie explique les difficultés concomitantes des gens du voyage et des communes qui ont réalisé une aire de stationnement : les premiers sont souvent obligés d'occuper des terrains sans autorisation, tandis que les secondes se voient confrontées au problème de la sur-fréquentation en nombre et en durée de leurs aires.

Face à cette situation de blocage, de nombreux élus souhaitent augmenter les pouvoirs des autorités en charge de la police administrative, y compris en dessaisissant le juge de sa compétence en matière d'expulsion en cas d'occupation illicite d'un terrain. La priorité est, au contraire, de permettre la prise en compte satisfaisante des besoins des gens du voyage par la création d'un nombre suffisant de places d'accueil respectant des normes de confort strictes et adaptées. Cet objectif ne pourra être atteint que par la mise en œuvre d'une concertation décentralisée entre les représentants des gens du voyage et les collectivités locales concernées par leur accueil.

Une fois ce dialogue instauré et les besoins en aires d'accueil satisfaits, le renforcement des procédures d'expulsion existant dans le cadre de notre Etat de droit est de nature à répondre à la préoccupation, exprimée par de nombreux élus locaux, d'éviter les installations illicites des gens du voyage sur le territoire de leur commune. Cet équilibre entre droits et devoirs des gens du voyage en matière de stationnement est fondamental pour résoudre les problèmes actuels dans ce domaine.

Pour ces raisons, le projet de loi soumis à notre assemblée n'entend pas régler l'ensemble des questions touchant à la vie des gens du voyage. Le règlement du problème du stationnement constitue en effet un préalable à toute avancée ultérieure. La démarche qui vous est proposée se veut donc avant tout pragmatique et consensuelle. Son objectif est simple : réaliser le maximum d'aires d'accueil dans un minimum de temps. C'est en effet la

seule solution satisfaisante pour résoudre la question de l'accueil des gens du voyage.

I. — Les gens du voyage : une population spécifique dont les besoins en stationnement ne sont pas satisfaits

A. Une population spécifique

Alors que le « creuset français » a eu pour conséquence l'effacement progressif des particularismes, les gens du voyage perpétuent pour la plupart des traditions ancestrales fondées sur le refus de la sédentarisation. Pourtant la notion de minorité demeure étrangère à la conception républicaine du droit, fondée sur le principe d'égalité défini par l'article VI de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ».

Cette égalité en droit laisse de côté les fortes spécificités de cette population. De fait sous l'apparente homogénéité des catégories juridiques, que ce soit celle de nomades, inscrite dans la loi du 16 juillet 1912, ou celle de gens du voyage, citée à l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, se cache une forte diversité démographique et sociologique.

• *Des données démographiques imprécises*

L'étude d'impact du projet de loi estime à 100 000 le nombre de voyageurs en France. Cette évaluation ne tient compte que de ceux qui circulent à un instant donné. L'estimation de l'ensemble des populations entrant dans la catégorie apparaît en fait particulièrement délicate. Dans son rapport au Premier ministre en date du 13 juillet 1990, le préfet Arsène Delamon, rappelle qu'un recensement spécifique a eu lieu en septembre 1960 et en mars 1961 suivi d'enquêtes périodiques d'actualisation.

Ce recensement portait à la fois sur les itinérants, les semi-sédentaires et les sédentaires : il a dénombré un peu moins de 80 000 personnes. Le préfet Delamon a affiné ces chiffres en les complétant avec les statistiques du ministère de l'intérieur fondé sur le dénombrement des titres de circulation délivrés aux gens du voyage à partir de l'âge de 16 ans. Son évaluation est de 140 000 personnes, auxquelles il convient d'ajouter environ 100 000 personnes sédentarisées rapatriées d'Afrique du Nord et vivant principalement dans le Sud-est. Au total les estimations du préfet

portent sur 220 à 250 000 personnes dont la quasi-totalité est de nationalité française. Il évalue par ailleurs la répartition des gens du voyage dans les diverses catégories de la manière suivante : 70 000 itinérants, 65 000 semi-sédentaires et 105 000 sédentaires.

- ***Une grande diversité sociologique***

L'imprécision des chiffres se double d'une grande diversité sociologique, qui trouve ses origines dans l'histoire particulière des gens du voyage. Celle-ci a été décrite par le sénateur Jean-Paul Delevoye dans son rapport du 25 mars 1997 sur deux propositions de loi relatives à l'accueil des gens du voyage. Il distingue ainsi plusieurs groupes et sous-groupes de population : les tziganes, les manouches, les gitans, les roms et les yéniches.

Les tziganes sont originaire du nord-ouest de l'Inde, qu'ils auraient quitté aux environs de l'an mille, du fait de l'invasion musulmane, pour l'Europe centrale. Certains d'entre-eux auraient été contraints à une deuxième vague de migration vers l'Europe occidentale, du fait de la suppression de l'esclavage dans les principautés roumaines au XIXème siècle. Enfin, une troisième vague d'immigration d'Europe de l'Est a lieu depuis les années soixante et s'est accélérée depuis la chute du mur de Berlin ; elle se compose de nombreux tziganes d'origine yougoslave et roumaine.

La communauté *tzigane* se divise en plusieurs groupes :

- les *manouches* ou *sinti*, qui se trouvent principalement en Italie, en Allemagne, dans le Bénélux et dans le nord et l'ouest de la France ;
- les *gitans*, qui sont localisés dans la péninsule ibérique, dans le sud de la France (Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'azur) et en Italie ;
- les *roms*, qui sont principalement en Europe centrale et qui sont les plus concernés par les migrations récentes vers l'Europe occidentale du fait des problèmes économiques et politiques de ces pays.

Les *yéniches* sont pour leur part d'origine germanique et, selon le préfet Delamon, ils ont adopté le mode de vie et les coutumes des tziganes.

A ces catégories il convient d'ajouter certaines personnes en situation d'exclusion et qui prennent le mode de vie des gens du voyage en adoptant l'habitat caravane sédentaire, semi-sédentaire ou itinérant.

Cette diversité sociologique se double d'une forte hétérogénéité des catégories juridiques existantes : ainsi la loi du 16 juillet 1912, abrogée depuis par la loi du 3 janvier 1969, définissait les nomades en son article 3 comme les individus qui « *quelle que soit leur nationalité, circulent en France sans domicile fixe et ne sont ni commerçants ambulants, ni forains, même s'ils ont des ressources ou prétendent exercer une profession* ». Cette définition *a contrario* souligne la difficulté qu'il y a à définir correctement une population fortement hétérogène.

Ces difficultés sémantiques, révélatrices d'une réalité complexe, illustrent la difficulté de trouver des interlocuteurs représentatifs parmi les gens du voyage. A cet égard, il apparaît indispensable de réactiver la commission nationale consultative des gens du voyage présidée par le Premier ministre et instituée par un décret du 24 mars 1992 : seul le dialogue entre gens du voyage et pouvoirs publics permettra, en effet, la prise en compte des besoins de cette population spécifique et diverse.

B. Des besoins en stationnement non satisfaits

- ***Le poids des considérations d'ordre public***

Avant l'entrée en vigueur de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, l'approche de la question du stationnement et de la circulation des gens du voyage était essentiellement centrée sur des considérations d'ordre public.

C'est ainsi que la loi du 16 juillet 1912 imposait aux personnes non sédentaires des formalités administratives relatives à l'activité professionnelle et à la détention de titres de circulation. Ce dispositif imposait en effet aux commerçants ambulants de déclarer leur activité en préfecture ; les forains devaient, pour leur part, posséder un carnet d'identité ; les nomades, c'est à dire les personnes non sédentaires n'entrant pas dans une des deux catégories précédentes, devaient être titulaires d'un carnet anthropométrique individuel, visé dans chaque commune de stationnement.

La loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 a abrogé les dispositions de la loi de 1912, mais sans rompre avec l'esprit de celle-ci. Elle définit en effet les obligations pesant sur les personnes non sédentaires et les sanctions correspondantes.

Les catégories juridiques relatives aux gens du voyage définies par cette loi sont les suivantes :

— *les marchands ambulants* : ce sont les personnes exerçant une

activité ambulante en France et disposant d'un domicile fixe ou d'un siège social depuis plus de six mois pour les citoyens français et les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ;

- *les forains* : ce sont les personnes françaises ou ressortissantes de l'Union européenne exerçant une activité ambulante n'entrant pas dans la catégorie précédente ;
- *les caravaniers* : ce sont les personnes non sédentaires de plus de seize ans disposant de ressources régulières mais n'exerçant pas d'activité ambulante dans les conditions définies pour les marchands ambulants et les forains ;
- *les nomades* : bien que le terme n'ait pas été repris par les dispositions de la loi de 1969, cette catégorie juridique regroupe toutes les personnes de plus de seize ans entrant dans la catégorie des caravaniers sans disposer de moyen régulier et suffisant de subsistance.

Pour chacune de ces catégories juridiques, la loi de 1969 impose la détention d'un titre de circulation spécifique – carte permettant l'exercice d'activités non sédentaires pour les marchands ambulants, livret spécial de circulation pour les forains, livret de circulation pour les caravaniers, carnet de circulation pour les nomades – et met en œuvre des sanctions spécifiques en cas de non présentation des titres, de défaut de titre ou d'absence de visa sur le titre. Les sanctions correspondantes vont de la contravention de troisième classe, au délit passible d'un an d'emprisonnement.

En outre, la loi du 3 janvier 1969 impose à tout titulaire d'un titre de circulation son rattachement à une commune. Ce rattachement est prononcé par le représentant de l'Etat dans le département après avis motivé du maire et vaut pour une période minimale de deux ans. Ce rattachement permet, entre autres, après trois ans ininterrompus, l'inscription sur les listes électorales, mais ne vaut pas domicile fixe.

Dans le même temps, les conditions de stationnement relèvent pour l'essentiel du droit commun : les dispositions du code de l'urbanisme conditionnent le droit de séjourner sur un même terrain pour une durée supérieure à trois mois, à une autorisation administrative du maire, tandis que les dispositions du code de la route et les principes dégagés par la jurisprudence administrative proscrivent toute occupation prolongée du domaine public.

L'ensemble de ces dispositifs révèle le caractère déséquilibré du droit traditionnellement applicable aux gens du voyage : ceux-ci ont en effet

longtemps disposé de peu de droits, tandis qu'ils étaient soumis à de nombreux devoirs. Cette situation devait en partie être remise en cause par l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, puisque celle-ci rompt avec la volonté constante des pouvoirs publics de contrôler cette population, pour mettre en œuvre une politique fondée sur la prise en compte de ses besoins. Si le dessin était généreux, le dispositif adopté par le législateur devait cependant se révéler très insuffisant dans sa mise en œuvre.

- ***L'application insuffisante de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement***

L'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement a été introduit à l'origine par un amendement parlementaire, repris dans une rédaction alternative par le Gouvernement. Constatant les limites des procédures de contrôle instituées par la loi de 1969 et l'insuffisance, tant quantitative que qualitative, des capacités d'accueil mises à la disposition des gens du voyage, le législateur souhaitait impulser une politique décentralisée d'accueil, afin de mettre un terme au déficit des capacités d'accueil communales.

La logique d'une politique décentralisée s'est imposée du fait de la nécessité de répondre aux besoins des gens du voyage en matière de stationnement en tenant compte de la fréquence de leur passage, de leur effectif et de leurs besoins socio-éducatifs. Elle se trouve également justifiée par la nécessité d'obtenir des communes l'engagement de réaliser des aires d'accueil en nombre suffisant, selon des normes de salubrité et de sécurité satisfaisantes.

Alors que la jurisprudence administrative avait reconnu en 1983 un droit de passage des gens du voyage, pour une durée minimale de 48 heures, sur le territoire de chaque commune, l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 impose à chaque commune de plus de 5 000 habitants la réservation de terrains affectés au passage et au séjour de ces populations. S'inscrivant par ailleurs dans le prolongement des arrêts du Conseil d'Etat prohibant l'édiction d'interdictions de caractère général et absolu par les autorités exerçant des pouvoirs de police administrative, cet article de la loi du 31 mai 1990, permet aux maires ayant réalisé une aire d'accueil de prendre des arrêtés prohibant le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal.

Si ces dispositions manifestent le souci du législateur d'établir un équilibre entre droits et devoirs des gens du voyage, elles n'en ont pas moins connu une application très insuffisante. Faute de précisions sur les

conditions d'élaboration des schémas départementaux et de leur opposabilité, l'application de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 est restée conditionnée à la bonne volonté des collectivités locales.

Dans ce contexte, seuls 32 départements disposent d'un schéma approuvé conjointement par le préfet et par le président du conseil général, et 15 d'un schéma approuvé par le seul préfet. Dans le même temps, le nombre de places à réaliser ou à réhabiliter est estimé à 25 000 par le Gouvernement, afin d'atteindre une offre de 30 000 places. Cette situation implique à la fois une meilleure prise en compte des besoins des gens du voyage et une plus grande mobilisation des communes concernées, afin de mettre un terme à la situation de blocage constatée aujourd'hui sur le terrain.

- ***Des besoins complexes***

La prise en compte des besoins des gens du voyage est complexe dans la mesure où cette catégorie juridique recoupe des populations d'une grande diversité, tant par l'effectif de chaque groupe que par la fréquence et la durée de leurs déplacements.

Pour les itinérants, l'offre en structures d'accueil doit comporter des aires de passage, aménagées pour des arrêts de très brève durée, et des aires de séjour, pour des stationnements de plusieurs jours, voire plusieurs semaines.

Pour les semi-sédentaires, l'offre en aires d'accueil doit permettre des séjours de plusieurs mois, notamment pour l'hivernage pratiqué par une grande partie des gens du voyage.

Pour les sédentaires, la possibilité d'aménager des terrains familiaux, qu'ils soient publics ou privés, doit être prévue par les plans d'occupation des sols ou, en leur absence, par les documents d'urbanisme applicables.

Enfin, l'existence de grands rassemblements traditionnels, tels certains pèlerinages regroupant plusieurs milliers de gens du voyage, nécessitent également une prise en charge appropriée par les pouvoirs publics, afin de coordonner les actions entre l'Etat et les collectivités locales concernées.

- ***La nécessité d'une impulsion nouvelle***

Face à cette grande variété de besoins, force est de constater les insuffisances de l'offre actuelle en matière d'accueil des gens du voyage et

son inadaptation. Ce constat appelle une refonte de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990, afin de relancer l'aménagement d'aires d'accueil par les communes.

Il est, en effet, paradoxal de constater que les communes qui ont réalisé des aires d'accueil sont actuellement confrontées aux problèmes les plus aigus du fait de la présence continue de gens du voyage sur leur territoire, souvent en surnombre par rapport aux capacités des aires existantes. Cette situation s'explique par le déficit global en aires de stationnement. Elle constitue en même temps un obstacle à la réalisation d'aires par les autres communes, car celles-ci se défont le plus souvent de leurs obligations sur les communes appliquant l'article 28 de la loi du 31 mai 1990, tout en tirant partie du fait que celles-ci sont confrontées à des problèmes insolubles pour ne pas appliquer la loi.

Ce cercle vicieux s'explique par l'opposition entre l'intérêt partagé des gens du voyage et des communes, à savoir l'existence de capacités d'accueil suffisantes, et l'addition des intérêts particuliers de chaque commune, tentée de renvoyer les gens du voyage dans les communes voisines.

Partant de ce constat, le sénateur Jean-Paul Delevoye a fait adopter par le Sénat, le 6 novembre 1997, une proposition de loi relative aux conditions de stationnement des gens du voyage. Rejoignant pour l'essentiel les préoccupations exprimées par la majorité sénatoriale, le Gouvernement a saisi l'Assemblée nationale d'un projet de loi sur le même sujet afin de rompre cette situation de blocage aussi préjudiciable aux gens du voyage qu'aux communes chargées de les accueillir.

II. — Les réponses apportées par le projet de loi

A. La réalisation rapide des aires de stationnement

- ***Une définition nouvelle des schémas départementaux***

Afin de corriger les insuffisances de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, le projet de loi relatif à l'accueil des gens du voyage examiné en conseil des ministres le 12 mai 1999, comporte une nouvelle définition des schémas départementaux.

Alors que la proposition de loi adoptée par le Sénat sur le même sujet prévoyait l'institution d'un schéma national d'accueil des gens du voyage, le projet gouvernemental privilégie une approche décentralisée fondée sur l'échelon départemental. Cet échelon est, en effet, le plus

approprié pour croiser la demande émanant des gens du voyage et l'offre que les communes devront développer. Compte tenu de la participation financière des conseils généraux, que ce soit au titre de l'aide sociale ou des subventions aux communes pour leurs investissements dans la réalisation ou l'aménagement d'aires d'accueil, il est par ailleurs logique que les schémas soient élaborés sous la houlette du préfet et du président du conseil général, après avis des communes concernées et d'une commission consultative composée, notamment, d'élus et de représentants de gens du voyage.

Par ailleurs l'opposabilité des schémas est affirmée en même temps que les conditions de leur élaboration sont rendues plus contraignantes. Faute de décision dans les délais impartis, le représentant de l'Etat pourra se prononcer seul : l'absence d'accord entre les parties concernées ne sera donc plus de nature à suspendre l'entrée en vigueur des schémas départementaux, comme dans la situation actuelle.

Enfin, en cas de refus des communes mentionnées par le schéma départemental de mettre en œuvre ses dispositions, le représentant de l'Etat bénéficiera d'un pouvoir de substitution lui permettant de faire réaliser une aire d'accueil financée par une inscription d'office de la dépense correspondante au budget de la municipalité concernée.

L'ensemble de ces dispositions est donc de nature à permettre une réalisation rapide d'aires de stationnement en tenant compte des besoins des gens du voyage et des réalités locales. Ces dispositions normatives rompent ainsi avec l'imprécision de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990. Elles sont dans le même temps renforcées par un engagement financier substantiel des pouvoirs publics.

- ***Des engagements financiers substantiels***

La seconde condition de réussite des dispositions nouvelles relatives à l'accueil des gens du voyage repose sur un soutien réel à l'égard des communes en charge de la réalisation des équipements nécessaires. Pour cette raison, le projet de loi prévoit de doubler la participation de l'Etat au titre de l'investissement communal en matière de réalisation d'aires d'accueil. Cette participation, portée à 70 % des dépenses d'investissement, sera toutefois plafonnée par place réalisée.

Par ailleurs, ce besoin de financement ne doit pas uniquement être satisfait par des transferts de nature verticale : outre l'intervention des conseils généraux, la coopération intercommunale constitue un moyen de partager des ressources en vue de résoudre le déficit en places d'accueil. Cette coopération peut en effet intervenir par le biais du transfert des

compétences relatives à l'accueil des gens du voyage à un établissement public de coopération intercommunale ou par des mécanismes conventionnels intercommunaux classiques. Dans les deux cas, elle doit permettre la mise en œuvre effective des dispositions du schéma départemental d'accueil en mutualisant les moyens financiers.

Enfin, les organismes de sécurité sociale seront également appelés à contribuer financièrement à la mise en œuvre du schéma départemental en versant aux personnes morales gestionnaires une aide conçue sur le modèle de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).

Ces dispositions financières, qui n'étaient pas abordées par la proposition de loi sénatoriale, permettent donc de soutenir l'effort demandé aux communes, tant au niveau de l'investissement initial que des frais de fonctionnement des aires d'accueil déjà réalisées. Le déficit actuellement constaté en matière de capacités d'accueil devrait donc rapidement se résorber.

Si ces dispositions sont de nature à satisfaire les revendications des gens du voyage, il n'en est pas moins nécessaire de préciser dans le même temps la portée des pouvoirs des maires dans le cadre de leur mission de police administrative. En effet, alors que la situation de pénurie actuelle explique bon nombre d'occupations illicites de terrains par les gens du voyage, cette situation ne saurait perdurer dès lors que les municipalités auront mis en œuvre les dispositions du schéma départemental élaboré avec la participation des représentants des gens du voyage. Il est pour cette raison indispensable de renforcer les procédures existantes en vue de faire respecter les dispositions relatives à leur stationnement.

B. L'amélioration des procédures existantes

- ***Le respect des droits des gens du voyage***

Si la lassitude de certains élus est compréhensible du fait des problèmes répétitifs posés par le stationnement des gens du voyage, l'amélioration des procédures existantes en vue de faire respecter le droit en vigueur dans ce domaine ne saurait porter atteinte au principe essentiel de l'intervention du juge, dès lors que l'on porte atteinte aux libertés individuelles.

De nombreuses questions de parlementaires au Gouvernement, de même que la proposition de loi n° 357 déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 21 octobre 1997 par M. Charles Cova, traduisent l'aspiration

constante de certains élus de procéder à l'expulsion des gens du voyage sans intervention du juge. Ces demandes récurrentes ne tiennent pas compte du rôle de gardien des libertés individuelles confié à l'autorité judiciaire par l'article 66 de la Constitution, ni du principe du respect des droits de la défense garanti par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ces propositions sont par ailleurs également contradictoires avec les stipulations de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protègent le droit de mener une vie familiale normale et le droit à un procès équitable.

Il est, à cet égard, intéressant de noter que la proposition de loi adoptée par le Sénat sur le rapport de M. Jean-Paul Delevoye prévoit dans son article 6, l'intervention du président du tribunal de grande instance en la forme des référés, afin d'obtenir l'expulsion des caravanes des gens du voyage en stationnement irrégulier. Si l'amélioration des procédures existantes est indispensable, elle ne saurait donc se faire par l'instauration d'un régime d'exception à l'encontre des gens du voyage, qui risquerait d'aboutir à la multiplication de décisions arbitraires et discriminatoires.

- *Une justice plus efficace*

S'inscrivant dans une volonté d'équilibre entre droits et devoirs reconnus aux gens du voyage comme aux collectivités locales en charge de leur accueil, le projet de loi donne aux maires ayant satisfait aux dispositions du schéma départemental, de nouvelles possibilités d'action en vue d'obtenir le respect des règles d'urbanisme et des arrêtés municipaux relatifs au stationnement.

Le projet de loi confère en effet aux maires la faculté de se substituer aux propriétaires de terrains privés pour obtenir l'expulsion des gens du voyage en situation d'infraction. Ce dispositif est en outre complété par un pouvoir d'injonction du juge, éventuellement assorti d'astreintes, qui évitera aux maires d'engager de nouvelles procédures dès lors qu'une décision de justice aura été obtenue à l'encontre de gens du voyage en infraction sur le territoire de leur commune. Enfin, dans un souci d'accélérer l'exécution des décisions de justice, la signification aux intéressés devient facultative, le jugement pouvant être exécuté au seul vu de la minute.

Ce système est toutefois limité dans le dispositif proposé à l'Assemblée nationale aux seuls terrains privés. En effet, comme le rappelle M. Daniel Merchat dans son récent et complet ouvrage consacré au *Stationnement des gens du voyage*, le juge administratif conserve sa compétence pour les occupations sans titre du domaine public non routier, alors que le tribunal de police intervient pour réprimer les occupations illicites de la voirie et de ses dépendances. L'efficacité de la justice et le

respect des droits des gens du voyage pourraient être améliorés par une simplification de ce régime complexe, et l'institution d'un juge unique pour l'ensemble des contentieux de ce type.

Après l'exposé de la rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

Mme Martine David s'est félicitée de l'inscription à l'ordre du jour de ce texte, qui correspond véritablement à une attente des élus locaux. Rendant hommage aux parlementaires et aux élus locaux qui avaient essayé, conscients de l'inadaptation des textes en vigueur, de faire avancer la législation en la matière, Mme Martine David a regretté que le texte n'ait pu aboutir plus tôt, évitant ainsi des affrontements et des incompréhensions réciproques. Reconnaissant que ce texte présentait certaines imperfections, elle a jugé néanmoins qu'il présentait un bon équilibre entre les exigences des élus locaux et celles des gens du voyage. Elle a estimé, par ailleurs, qu'il définissait une politique plus claire que la législation actuelle et devrait ainsi être mieux compris des habitants des communes. Elle a considéré que le projet de loi présentait trois avancées significatives : l'obligation faite aux collectivités locales de s'engager dans un véritable maillage national de construction des aires d'accueil, correspondant au sillonnement des gens du voyage ; l'effort financier accompagnant non seulement l'investissement de la construction des aires mais également leur fonctionnement ; enfin, le renforcement des moyens juridiques mis à la disposition des élus locaux pour sanctionner d'éventuels manquements de la part des gens du voyage. En conclusion, Mme Martine David a rappelé qu'elle percevait ce texte comme une étape décisive dans la législation applicable aux gens du voyage, apportant des solutions à des problèmes d'une réelle gravité.

Soulignant que le projet de loi était très attendu par les maires, **Mme Nicole Feidt** a considéré qu'il apportait les moyens financiers et juridiques nécessaires pour régler le problème de l'accueil des gens du voyage dans des conditions qui soient satisfaisantes pour eux et qui permettent également de faire accepter leur présence par les habitants des communes d'accueil. Observant que les conventions prévues par le projet de loi s'inspiraient du mécanisme de l'aide au logement temporaire qui a fait ses preuves, elle a, par ailleurs, insisté sur les pouvoirs de référé accordés au juge, jugeant qu'il s'agissait d'un des aspects essentiels du texte.

Prenant la parole en application de l'article 38, alinéa premier du Règlement, M. Jean-Jacques Weber a d'abord rappelé qu'il était le président du groupe de travail sur les gens du voyage. Il a regretté que le projet de loi se borne à prévoir la création d'aires de stationnement sans aborder les aspects éducatifs et socio-économiques de la situation des gens du voyage. Jugeant positif que le projet énonce clairement les devoirs mis à la charge des communes et des départements, il s'est, en revanche, interrogé sur la pertinence du taux retenu pour la participation de l'Etat à la

construction des aires de stationnement, fixée à 70 % du coût des investissements réalisés. Après avoir observé que le projet de loi établissait un parallèle intéressant entre le droit à l'accueil et le droit au logement, il s'est inquiété de la faiblesse des pouvoirs donnés au maire pour faire face à l'arrivée, sur une aire de stationnement, de gens du voyage en nombre supérieur à celui pris en compte par le schéma départemental. Il a souligné que le recours à la procédure du référé était non seulement coûteuse pour la commune – évoquant le chiffre de 6 000 F par référé – mais encore lourde et complexe à mettre en œuvre. Il a, en outre, observé, que les préfets faisaient rarement usage de la force publique pour faire exécuter les décisions du juge. Il a indiqué que, pour remédier à ces difficultés, il présenterait des amendements destinés à renforcer les pouvoirs de sanction du maire, jugeant que de telles dispositions étaient indispensables, pour que les élus locaux ne soient pas déçus par ce projet de loi très attendu.

Intervenant en application de l'article 38, alinéa premier du Règlement, M. Daniel Vachez a également souligné que le projet de loi était très attendu par les maires, tout en insistant sur le souhait unanime de l'ensemble des parties prenantes que celui-ci soit adopté rapidement, cet objectif commandant de limiter le champ d'application de la loi aux communes de plus de 5 000 habitants. Il a approuvé les mesures prévoyant le versement de subventions pour les investissements réalisés par les communes ainsi que la mise en place d'une allocation de logement temporaire, déplorant l'insuffisance des aides de fonctionnement existant actuellement et plaidant pour une solidarité financière au niveau national. Après avoir estimé que l'augmentation du nombre des aires de stationnement permettrait de limiter le stationnement illicite, il a émis des réserves sur une extension trop importante des pouvoirs conférés aux maires, rappelant notamment que les règles constitutionnelles confiaient aux seuls juges le droit de décider de mesures d'expulsion applicables sur des terrains privés. Il a enfin fait part de l'intérêt des dispositions relatives à l'applicabilité des référés sur l'ensemble du territoire communal, souhaitant toutefois que le champ d'application temporel des ordonnances soit délimité par le juge.

En réponse aux intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :

— S'il est exact que la plupart des personnes auditionnées ont regretté certaines lacunes du texte, toutes ont, en revanche, insisté sur la nécessité de légiférer au plus vite compte tenu des insuffisances de la législation actuelle.

— Les règles constitutionnelles et la jurisprudence limitent les

pouvoirs des maires dans ces matières et imposent un recours au juge dès qu'il s'agit de prendre certaines mesures contraignantes à l'encontre des gens du voyage en stationnement illégal ; en tout état de cause, la multiplication des aires de stationnement résultant de la présente loi devrait mécaniquement faire diminuer les cas d'infractions.

— Le plafond de la participation de l'Etat au titre de l'aide aux dépenses d'équipement sera fixé par voie réglementaire.

*

* *

examen des articles

Avant l'article premier

La Commission a été saisie de l'amendement n° 33 présenté par M. Jean-Jacques Weber prévoyant l'élaboration d'un schéma national d'accueil des gens du voyage, son auteur insistant sur le fait que l'Etat devait s'impliquer davantage, dans la mesure où les migrations ne concernaient pas une collectivité unique. Il a par ailleurs rappelé que la Commission nationale consultative, qui ne s'était jamais réunie, n'avait pas de pouvoir de coordination. Après que le rapporteur eut souligné que le projet de loi retenait l'échelon départemental afin de refléter au plus près les réalités locales et eut mis en exergue le souhait du Gouvernement de réactiver la commission nationale consultative, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article premier

Schéma départemental d'accueil des gens du voyage

1. Principe général :

Le paragraphe I pose le principe de la participation des communes à l'accueil des gens du voyage en même temps qu'il donne une définition des populations qui entrent dans cette catégorie juridique.

L'obligation pesant sur les communes en matière d'accueil des gens du voyage a été reconnue par la jurisprudence administrative, sans que ce principe n'ait été depuis remis en cause par le législateur. C'est en effet par un arrêt du Conseil d'Etat du 2 décembre 1983, *Ville de Lille*, qu'a été écartée la possibilité d'édicter, dans le cadre des pouvoirs de police qui sont conférés aux maires par la loi, des interdictions générales et absolues de stationnement sur le territoire communal. Cette jurisprudence imposait en outre un délai de stationnement minimal de 48 heures et l'aménagement de terrains bénéficiant d'un minimum d'équipement sanitaire, communément qualifiés d'aires de passage.

Ce principe général devait perdurer malgré l'adoption de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement : l'obligation faite aux communes de plus de cinq mille habitants d'aménager des terrains pour le passage et le séjour des gens du voyage n'a ainsi pas remis en cause l'obligation jurisprudentielle toujours applicable aux communes dont la population est inférieure à ce seuil démographique. Ce principe, qui est un corollaire de la liberté d'aller et venir reconnue par

la jurisprudence du Conseil constitutionnel – qui, dans sa décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979 relative aux ponts à péage, déclare explicitement « *la liberté d’aller et venir est un principe de valeur constitutionnelle* » – est donc ici réaffirmé de manière générale pour toutes les communes, quelle que soit leur population.

En outre, le premier paragraphe de l’article premier vise à donner une définition juridique applicable aux gens du voyage, afin de pallier l’absence de définition dans la législation en vigueur. Le terme de nomades introduit par la loi du 19 juillet 1912 ayant été supprimé de l’ordonnancement juridique par l’abrogation de cette loi en 1969, le terme de gens du voyage s’est imposé dans les textes administratifs, avant d’être repris par l’article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, qui n’en donne toutefois pas de définition.

Si la référence à un habitat traditionnel constitué de résidences mobiles est satisfaisante dans la mesure où elle correspond à un dénominateur commun à l’ensemble des populations concernées, qui sont de fait plus ou moins sédentarisées, le critère de territorialité, fondé sur la circulation sur le territoire français, est en revanche moins convaincant : les dispositions du projet de loi peuvent en effet s’appliquer à des gens du voyage circulant dans plusieurs pays et le fait que ces personnes circulent en France n’a pas d’effet sur leur qualité de gens du voyage. Suivant son rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement supprimant ce critère de territorialité (**amendement n° 77**), puis elle a *rejeté* l’amendement n° 20 de M. Jean-Jacques Weber indiquant que le projet de loi concerne les gens du voyage quelle que soit leur nationalité.

Elle a ensuite été saisie de l’amendement n° 21 du même auteur précisant que les gens du voyage accueillis sur les aires de stationnement doivent être titulaires d’un titre de circulation. Evoquant la diversité des populations se déplaçant sur le territoire, M. Jean-Jacques Weber a insisté sur la nécessité de réserver l’application de la loi aux seules gens du voyage. Après que M. Daniel Vachez eut rappelé qu’il appartenait aux gardiens des aires de stationnement de veiller à ce que celles-ci soient utilisées conformément à la loi, mais eut écarté une extension des pouvoirs de police du maire en la matière, la Commission a *rejeté* cet amendement. Elle a également *rejeté* l’amendement n° 42 présenté par M. Jean-Jacques Weber précisant la notion de résidence mobile, la rapporteur jugeant inopportun de faire référence à un texte de nature réglementaire.

Un débat s’est ensuite engagé sur l’amendement n° 22 de M. Jean-Jacques Weber définissant les populations concernées par le projet de loi. Précisant que la définition proposée dans son amendement reprenait

celle figurant dans la proposition de loi de M. Jean-Pierre Delevoye adoptée par le Sénat, M. Jean-Jacques Weber a estimé nécessaire de dissuader les touristes ou les travailleurs itinérants d'utiliser des aires de stationnement bien équipées au lieu de payer un emplacement plus onéreux dans un camping. Mme Christine Lazerges a fait observer que les travailleurs itinérants stationnaient généralement pour des périodes plus longues que les gens du voyage. Après que M. Lionnel Luca se soit interrogé sur les intentions du législateur en ce qui concerne les durées de stationnement et que la rapporteur eut indiqué que cette question relevait des schémas départementaux, la Commission a *rejeté* cet amendement.

2. Contenu du schéma départemental :

Le principe d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage avait été introduit par voie de circulaires avant d'être imposé par l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Mais la rédaction de ce dispositif a été critiquée pour son imprécision : le schéma prévoit en effet uniquement « les conditions d'accueil spécifique des gens du voyage en ce qui concerne le passage et le séjour, en y incluant les conditions de scolarisation des enfants et celles d'exercice d'activités économiques ».

La rédaction proposée par le projet de loi remédie à cette imprécision en définissant les critères qui devront être pris en compte en vue de l'élaboration du schéma départemental. Celui-ci devra tout d'abord partir des besoins des gens du voyage et des données existantes : cette approche tant qualitative que quantitative doit permettre de répondre à la diversité des pratiques sociales des populations entrant dans le champ d'application du projet de loi. Pourront ainsi être inclus au schéma les aires réservées au simple passage, celles destinées à des séjours de plus longue durée, ou encore les terrains familiaux placés sous le contrôle des communes concernées.

Le texte ne mentionne par ailleurs pas uniquement la fréquence et la durée de séjour des gens du voyage. Les aspects socio-éducatifs sont en effet également pris en compte puisque le schéma devra intégrer les contraintes connexes au stationnement des gens du voyage, que ce soit en matière de prise en charge scolaire des enfants, d'accès au réseau sanitaire, d'exercice d'activités économiques, ou encore de définition des interventions sociales à mettre en œuvre.

Par ailleurs, le schéma devra s'assurer de la cohérence géographique de l'implantation des aires d'accueil au niveau départemental et indiquer précisément les communes qui devront les réaliser. Cette

cohérence est indispensable, s'agissant d'une politique très largement décentralisée qui concerne des populations, par définition, mobiles. Enfin, la destination et la capacité des aires seront définies par le schéma afin d'éviter que certaines communes ne s'exonèrent de leurs obligations légales en réalisant des aires manifestement inadaptées aux besoins des gens du voyage du fait d'une coordination insuffisante avec les autres communes du même département, voire par mauvaise volonté.

Cette disposition, tant quantitative que qualitative, vise à mettre un terme à l'insuffisance des places aménagées sur l'ensemble du territoire national, en même temps qu'elle cherche à remédier à l'inadaptation de l'offre actuelle qui doit se partager entre terrains de passage et terrains aménagés pour les séjours plus longs. Le contenu du schéma départemental tel qu'il est défini par le projet de loi permet ainsi d'intégrer les besoins des gens du voyage dont certains connaissent une mobilité permanente, tandis que d'autres alternent déplacements et séjours plus longs, notamment l'hiver.

La Commission a examiné l'amendement n° 2 présenté par M. Bernard Schreiner incluant les groupements de communes de plus de 5 000 habitants dans le champ du schéma départemental. Défendant cet amendement, M. Emile Blessig a souhaité poser le principe selon lequel les groupements de communes peuvent participer à l'accueil des gens du voyage, sans que cela constitue nécessairement une obligation. Il a insisté sur le problème de la répartition géographique des communes d'accueil au sein d'un territoire auquel les schémas départementaux devaient répondre de manière cohérente, ajoutant qu'il appartiendrait, en tout état de cause, aux commissions départementales d'arbitrer la question de la création des aires. Il a enfin noté que l'article 2, dans sa rédaction actuelle, reposait exclusivement sur une logique de délégation des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale contrairement à ce que propose l'amendement de M. Bernard Schreiner.

Pour sa part, M. Daniel Vachez a considéré que le dispositif de l'amendement risquait d'être contre-productif au regard de l'objectif de renforcement des structures intercommunales souhaité par tous. Après que le rapporteur eut convenu que la rédaction de l'article 2 mériterait sans doute d'être clarifiée, ce qu'elle s'est proposé de faire avant l'examen en séance publique, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Les dispositions relatives au contenu du schéma départemental sont en outre complétées par l'obligation de désigner les lieux pouvant permettre les grands rassemblements traditionnels et de préciser les conditions de l'intervention de l'Etat lors de ces manifestations qui nécessitent par leur

ampleur des mesures spécifiques en matière de protection civile ou d'ordre public, certaines d'entre elles pouvant regrouper jusqu'à 30 000 personnes. Cette précision complémentaire donne ainsi un fondement légal à des pratiques usuelles de mise à disposition de terrains, appartenant le plus souvent au domaine public, telles les bases militaires. L'ensemble des besoins des gens du voyage en matière de stationnement est ainsi pris en compte, au-delà des seuls aspects de la fréquence ou de la durée du séjour et de la capacité d'accueil.

La Commission a été saisie de l'amendement n° 3 de M. Bernard Schreiner prévoyant que les dates des rassemblements traditionnels seraient fixées par arrêté du maire. Le rapporteur ayant estimé qu'il était difficile de déterminer par arrêté de telles dates et que, en cas d'excès, il était toujours loisible aux autorités de saisir le juge, la Commission a *rejeté* cet amendement. Elle a également *rejeté* l'amendement n° 4 du même auteur, aux termes duquel le schéma départemental fixe le montant du droit de stationnement dont les gens du voyage doivent s'acquitter dans le cadre de rassemblements occasionnels, M. Emile Blessig ayant considéré qu'il était important de poser la question de la contrepartie due par celui qui bénéficie de l'accueil et qu'il fallait en poser le principe dans la loi, tandis que le rapporteur répondait que ce souci était déjà satisfait par l'article 5 du projet de loi qui prévoit un droit d'usage.

Alors que la formulation retenue par le paragraphe II de l'article premier n'introduit pas de distinction démographique entre les communes, l'article 2 du projet de loi, qui pose le principe de l'opposabilité du schéma, opère une distinction entre les communes de plus et de moins de 5 000 habitants. Ce seuil, repris de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, vise à éviter que les communes les plus importantes du département ne se défaussent de leur obligation de réaliser des aires d'accueil sur les communes les plus petites. L'introduction de ce seuil serait plus pertinente dans la définition du contenu du schéma départemental, car il ressort du principe général posé au paragraphe I de cet article et de l'étendue du pouvoir de substitution reconnu au préfet en cas de non application du schéma à l'article 3, qu'aucune distinction démographique entre communes ne limite le caractère opposable du schéma départemental.

Pour cette raison, il apparaît préférable d'imposer aux personnes en charge d'élaborer le schéma départemental de prévoir précisément les obligations pesant sur chacune des communes de plus de cinq mille habitants dans le département. Les dispositions relatives aux autres communes resteront dans ce cadre à l'appréciation des personnes élaborant le schéma. Suivant le rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement

en ce sens (**amendement n° 78**).

3. Procédure d'élaboration du schéma départemental :

L'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ne prévoit pas de procédure d'élaboration des schémas départementaux. Les circulaires préexistantes, telle la circulaire n° 357 du 4 août 1967, imposaient une concertation entre le représentant de l'Etat et les élus du département. Le dispositif a été précisé par la circulaire du 16 mars 1992 relative au schéma départemental, qui prévoit une élaboration conjointe du schéma par le préfet et par le président du conseil général, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et des personnalités qualifiées ou organismes concernés par l'accueil des gens du voyage, comme certains organismes de sécurité sociale. Ces personnalités qualifiées et organismes sociaux sont invités à participer à l'élaboration de ce document, sans que leur participation ne constitue une formalité substantielle. Enfin, la publication du schéma aux recueils des actes administratifs de la préfecture et du département est prévue par la circulaire.

Dans le même temps, aucune obligation de délai ne pèse sur les autorités en charge de l'élaboration du schéma départemental, et en l'absence d'accord entre celles-ci, aucune procédure ne permet de mettre un terme au blocage né du désaccord entre le représentant de l'Etat et l'exécutif départemental. Cette carence du droit existant explique en grande partie la situation actuelle : environ un tiers seulement des départements métropolitains ont adopté un schéma départemental approuvé conjointement par le préfet et le président du conseil général et moins d'un quart des communes de plus de 5 000 habitants concernées par le projet de loi ont réalisé à ce jour une aire de passage ou de séjour.

Pour remédier à cette situation, les dispositions du paragraphe III maintiennent la compétence conjointe du représentant de l'Etat dans le département et du président de conseil général en matière d'élaboration du schéma départemental, ainsi que la consultation des communes concernées, mais elles limitent la durée d'élaboration du schéma à une période de dix-huit mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Dans un souci de rigueur, il serait plus satisfaisant de faire courir ce délai à compter de la publication de la loi. La Commission a *adopté* un amendement de la rapporteur apportant cette précision rédactionnelle (**amendement n° 80**).

De plus, les personnes, autres que les élus, qui sont concernées par l'élaboration des schémas départementaux sont désormais regroupées dans une commission consultative départementale dont le régime est défini au

paragraphe IV du présent article. Par souci de cohérence, il serait souhaitable de mentionner la participation de ces commissions à l'élaboration du schéma départemental, afin de garantir la prise en compte des besoins des gens du voyage dès ce stade de la procédure. Pour cette raison, la Commission a *adopté* un amendement de la rapporteur visant à organiser la consultation des commissions départementales lors de l'élaboration des schémas alors que le projet ne prévoit que leur simple association (**amendement n° 79**).

La Commission a ensuite *rejeté* l'amendement n° 5 de M. Bernard Schreiner disposant que le schéma départemental est élaboré, non seulement par le représentant de l'Etat et le président du conseil général, mais aussi par les maires et les présidents de groupements de communes de plus de 5 000 habitants. Considérant que, compte tenu des pouvoirs exorbitants reconnus au préfet, les communes devaient être associées à l'élaboration du schéma départemental, M. Emile Blessig s'est demandé si la seule présence du président du conseil général garantissait une bonne concertation, alors que la rapporteur a noté que l'article premier prévoyait déjà la présence des représentants des communes dans la commission consultative.

Puis elle a *rejeté* l'amendement de coordination n° 6 de M. Bernard Schreiner, ainsi que l'amendement n° 23 présenté par M. Jean-Jacques Weber prévoyant que le conseil général est informé des conséquences financières du schéma départemental, après que son auteur eut insisté sur le fait que le conseil général, associé au dispositif, devait être informé de toutes les conséquences, en particulier financières, de celui-ci mais que la rapporteur eut rappelé que le président du conseil général était partie prenante au processus d'élaboration du schéma et qu'en conséquence, c'est à lui qu'il appartenait d'informer son assemblée en la matière. Elle a également *rejeté* l'amendement n° 24 de M. Jean-Jacques Weber précisant que le schéma départemental était opposable aux communes, la rapporteur faisant observer que l'article 2 du projet de loi satisfaisait cet amendement.

Enfin, en cas de désaccord entre les autorités chargées d'élaborer le schéma départemental, le préfet est habilité à approuver le schéma sans l'accord du président de conseil général : cette disposition permet ainsi d'éviter, après la phase de concertation, la faculté de blocage reconnue *de facto* à l'exécutif départemental en l'absence d'accord. Cette disposition devrait donc permettre l'entrée en vigueur d'un schéma d'accueil des gens du voyage dans tous les départements métropolitains dans un délai d'un an et demi à deux ans après l'entrée en vigueur de la loi. Enfin, une procédure de révision est prévue tous les six ans, afin de tenir compte des évolutions constatées sur le terrain en vue d'adapter en permanence l'offre en terrains d'accueil.

4. Commission consultative départementale :

Le paragraphe IV institue dans chaque département une commission consultative associant représentants des gens du voyage et représentants des communes en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre du schéma départemental. Cette disposition constitue une innovation, dans la mesure où les seules instances représentatives des gens du voyage existantes ont été créées par le pouvoir réglementaire et ont un caractère national.

Cette commission départementale est présidée conjointement par le préfet et par le président du conseil général. L'intérêt principal de cette institution est d'associer les gens du voyage à la définition des schémas départementaux en permettant une meilleure information des personnes concernées par les problèmes de stationnement. Cette institution doit donc être un lieu d'échange ; tant en amont qu'en aval de la mise en œuvre du schéma départemental. La composition de la commission est cependant imprécise et devra être complétée par la voie réglementaire, afin d'intégrer notamment les représentants de l'éducation nationale ou des organismes de sécurité sociale concernés.

Un débat s'est engagé sur l'amendement n° 25 de M. Jean-Jacques Weber prévoyant que la commission consultative comprend des personnes qualifiées, notamment des assistantes sociales et des représentants de l'Education nationale. M. Jean-Jacques Weber a estimé que, jouant un rôle très important aux côtés du préfet, la commission consultative devait donc comprendre non seulement des représentants des communes concernées mais aussi un certain nombre de personnes connaissant particulièrement bien les problèmes des gens du voyage, soulignant, en outre, que dans certains départements, il existait des assistantes sociales spécialisées en la matière dont la participation aux travaux de la commission serait opportune. Mme Christine Lazerges a remarqué que ce type de précision était plutôt d'ordre réglementaire. M. Daniel Vachez a abondé en ce sens en rappelant que la composition de la Commission nationale consultative actuelle était fixée par décret, jugeant, par ailleurs, qu'il était souhaitable de bénéficier d'une certaine marge d'appréciation dans la composition des commissions. Mme Martine David a également considéré qu'il ne fallait pas mettre en place une machine trop lourde, le décret étant la voie habituelle pour fixer la composition d'une telle commission. Après que la rapporteur se fût déclarée défavorable à l'inscription dans la loi de la composition de la commission et eut souhaité que chaque département puisse se déterminer en fonction de ses partenaires habituels, notamment associatifs, la Commission a *rejeté* cet amendement.

M. Emile Blessig ayant souhaité que l'on ajoute après le mot « communes » l'adjectif « concernées » afin de mieux garantir aux communes en cause leur présence au sein de la commission, la Commission a *adopté* un amendement de la rapporteur allant dans ce sens (**amendement n° 81**). Après avoir *rejeté* l'amendement n° 14 de M. Bernard Schreiner selon lequel les maires et les présidents des groupements de communes peuvent assister à toutes les réunions et délibérations de la commission consultative, la Commission a *adopté* l'amendement n° 26 de M. Jean-Jacques Weber prévoyant que la commission départementale se réunit chaque année afin de prendre connaissance du bilan de l'action menée.

5. Coordination régionale :

Le paragraphe V institue un régime spécifique pour la région Ile-de-France : compte tenu du caractère fortement urbanisé de cette région et de la faible superficie des départements contigus à Paris, le préfet de région reçoit compétence en matière de coordination des travaux d'élaboration des schémas départementaux réalisés selon la procédure de droit commun prévue au paragraphe IV. Cette coordination porte à la fois sur le contenu des schémas et sur leurs dates de publication. Elle se fait par l'intermédiaire d'une commission composée des préfets des départements de la région, du président du conseil régional et des présidents de conseils généraux. Elle doit enfin permettre d'éviter que le décalage dans le temps en matière de réalisation des aires de stationnement n'engendre des déplacements de gens du voyage et leur concentration sur quelques points du territoire de l'Ile-de-France.

Cette disposition est judicieuse, mais pourrait être étendue avec profit à l'ensemble des régions métropolitaines : conformément à l'esprit de la loi d'orientation pour l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, le préfet de région se verrait ainsi reconnaître un pouvoir de chef de file dans un domaine de compétences dépassant les seules limites départementales et justifiant amplement son intervention. La participation du président du conseil régional doit par ailleurs permettre d'impliquer tous les niveaux de collectivités locales dans la gestion du stationnement des gens du voyage.

En conséquence, la Commission a *adopté* un amendement présenté par Mme Martine David visant à étendre à l'ensemble des régions françaises le dispositif de coordination prévu pour la seule région Ile-de-France (**amendement n° 82**).

La Commission a *adopté* l'article premier ainsi modifié.

Article 2

Obligations des communes

Cet article vise également à remédier aux carences des dispositions relatives au schéma départemental d'accueil des gens du voyage prévu à l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Celui-ci ne prévoyait en effet pas de délai pour la mise en œuvre des dispositions du schéma par les communes, pas plus qu'il n'en prévoyait les modalités concrètes d'application. Cette absence de dispositions précises a privé la plupart du temps d'effet la publication du schéma départemental, dont la valeur apparaît dans le droit actuel plus indicative qu'impérative.

Les dispositions introduites par cet article rendent le schéma départemental pleinement opposable aux communes de plus de 5 000 habitants : celles-ci auront en effet un délai de deux ans pour réaliser les aires de stationnement prévues par le schéma. Il serait à cet égard préférable de faire courir le délai à compter de la publication du schéma départemental au recueil des actes administratifs de la préfecture, afin de permettre au représentant de l'Etat d'exercer, le cas échéant, le pouvoir de substitution qui lui est reconnu à l'article 3 sur une base juridique claire. La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel de la rapporteur apportant cette précision (**amendement n° 84**).

Le seuil de cinq mille habitants est repris des dispositions de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. L'amendement parlementaire qui est à l'origine de ce dispositif, prévoyait pour sa part un seuil de 500 habitants, qui fut relevé par le Gouvernement au cours de la navette parlementaire. La rédaction du projet de loi n'est sur ce point pas très satisfaisante : alors que le schéma départemental a vocation à s'appliquer à l'ensemble des communes du département, son opposabilité à l'issue du délai de deux ans, les modalités de sa mise en œuvre au niveau intercommunal et l'exercice du pouvoir de substitution du préfet en l'absence d'application de ses dispositions ne s'appliquent, en l'état, qu'aux seules communes de plus de cinq mille habitants. Celles-ci pourraient, par ailleurs, de ce fait, se soustraire aisément aux obligations de la nouvelle loi, alors même qu'elles peuvent se trouver associées à des communes de moins de cinq mille habitants dans le cadre d'établissements publics de coopération intercommunale.

Pour cette raison, la suppression du seuil démographique dans cet article et son introduction dans l'article premier relatif au contenu des

schémas départementaux, est de nature à accroître la lisibilité du dispositif : si le schéma départemental doit obligatoirement mentionner les communes de plus de 5 000 habitants, celui-ci doit être tout autant opposable aux autres communes du département, dès lors qu'elles y figurent. Par coordination avec l'amendement n° 78 précédemment adopté, la Commission a *adopté* un amendement supprimant le seuil de 5 000 habitants comme critère de l'opposabilité des schémas départementaux (**amendement n° 83**).

En outre, les modalités de la mise en œuvre des schémas départementaux d'accueil sont précisées : les communes concernées pourront soit réaliser directement les aires définies par le schéma départemental, soit transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale, soit contribuer à l'aménagement d'aires par le biais de conventions intercommunales. Il convient de préciser ce dispositif afin d'éviter qu'il ne soit interprété comme pouvant exonérer les communes de leur obligation de réaliser une aire sur leur territoire. Le rapporteur a présenté un amendement clarifiant les modalités d'exécution du schéma départemental. Après que M. Daniel Vachez eut précisé qu'il s'agissait d'éviter une interprétation du dispositif qui permette aux communes de se soustraire au schéma, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 85**).

Le dispositif ainsi retenu permet une certaine souplesse en favorisant les ententes intercommunales par le biais des établissements publics de coopération ou par la voie conventionnelle. En cas de transfert de la compétence relative aux gens du voyage à un établissement public de coopération intercommunale, celui-ci sera substitué à la commune pour appliquer le schéma départemental. Enfin, à défaut de la réalisation directe d'une aire, les contributions financières instituées dans le cadre intercommunal seront de nature à améliorer la qualité des équipements des aires de stationnement des gens du voyage en permettant la mutualisation des moyens.

De plus, le paragraphe II donne un fondement légal à la pratique de la gestion déléguée des aires de stationnement : les collectivités locales ou les établissements publics de coopération intercommunale pourront ainsi passer une convention afin de confier la gestion des aires à une personne publique ou à une personne morale de droit privé.

La Commission a *rejeté* l'amendement n° 41 présenté par M. Michel Meylan ainsi que l'amendement n° 27 de M. Jean-Jacques Weber, décrivant les caractéristiques imposées aux aires de stationnement, Mme Christine Lazerges, la rapporteur et M. Lionnel Luca s'étant opposés à ce que figurent dans la loi des considérations d'ordre trop technique, relevant

du décret, voire de la circulaire.

M. Jean-Jacques Weber a ensuite présenté son amendement n° 28 imposant aux communes de prévoir les aires de stationnement dans les plans d'occupation des sols. La rapporteur s'est déclarée perplexe sur cette disposition qui, compte tenu de la lourdeur des procédures de révision des POS, n'allait pas dans le sens de la simplification des tâches pour les maires. Craignant que de nombreux maires ne prétextent de cette rigidité pour ne pas procéder à la construction des aires d'accueil, elle a ajouté que cette inscription dans le POS risquait de rendre plus difficile le pouvoir de substitution du préfet. M. Jean-Jacques Weber a fait valoir que se poserait forcément, à un moment ou à un autre, un problème d'urbanisme, que l'aire de stationnement soit prévue en zone urbaine ou en zone naturelle, nécessitant dès lors l'obtention d'un permis de construire, puis a souligné que l'inscription dans le POS permettrait aux maires de faire accepter plus facilement par les populations la construction d'aires d'accueil.

Mme Nicole Feidt s'est interrogée sur cette disposition qui présenterait, à son sens, l'inconvénient de manquer de souplesse en fixant définitivement les choses. Reconnaisant que l'inscription des aires d'accueil dans le POS était une proposition intéressante dans le cadre de la législation actuelle, dans la mesure où il n'existe pas actuellement de possibilité d'obliger les maires en la matière, M. Daniel Vachez a exprimé sa crainte qu'une telle disposition, compte tenu de l'instauration d'un pouvoir de substitution accordé au préfet, ne présente une certaine lourdeur. Il a de plus rappelé que figer les aires d'accueil dans le POS empêcherait de saisir des opportunités intéressantes, comme des ventes de terrain, et obligerait à recourir à l'expropriation. Mme Martine David, exprimant son opposition à l'amendement dans la rédaction présentée par M. Jean-Jacques Weber, a préconisé que le débat puisse être repris en séance, en tenant compte de la position du Gouvernement sur le sujet. Après que la rapporteur eut également avancé l'idée que soit connu l'avis du Gouvernement avant de se prononcer définitivement, M. Jean-Jacques Weber, compte tenu de ces propos, a retiré l'amendement n° 28.

La Commission a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Article 3

Pouvoir de substitution du représentant de l'Etat

Les dispositions de cet article visent à garantir l'entrée en vigueur des schémas départementaux définis aux articles 1 et 2 du projet de loi, afin de répondre aux insuffisances du dispositif de l'article 28 de la loi n° 90-449

du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Celui-ci ne prévoyait en effet aucun pouvoir de contrainte du préfet en cas de refus des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale auxquels elles adhèrent, d'appliquer les dispositions du schéma départemental d'accueil.

A l'expiration du délai de deux ans suivant l'approbation du schéma départemental, le préfet pourra adresser une mise en demeure à la commune ou à l'établissement public refusant d'appliquer les dispositions du schéma. A l'issue d'un délai de trois mois suivant cette mise en demeure, le représentant de l'Etat pourra se substituer à la collectivité ou au groupement en vue d'acquérir les terrains nécessaires à la réalisation des aires de stationnement, effectuer la maîtrise d'ouvrage des équipements nécessaires et gérer les aires ainsi créées. Cette disposition nouvelle s'apparente aux pouvoirs conférés au représentant de l'Etat par l'article L. 2122-34 du code général des collectivités territoriales, qui permet au préfet de se substituer au maire, en tant qu'agent de l'Etat, lorsque celui-ci néglige d'accomplir les actes qui lui sont prescrits par la loi.

En conséquence, les dépenses correspondantes seront inscrites d'office au budget des personnes publiques concernées puisqu'elles constituent des dépenses obligatoires. L'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales est modifié afin d'intégrer cette nouvelle catégorie de dépenses obligatoires dans le budget des communes. Cette disposition s'applique également pour le budget des établissements publics de coopération intercommunale en application de l'article L. 5211-26 du même code, qui prévoit que les dispositions du livre III de la deuxième partie portant sur les finances communales s'appliquent à cette catégorie d'établissements publics.

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels de la rapporteur (**amendements nos 86 et 87**), puis l'article 3 ainsi modifié.

Article 4

Participation financière de l'Etat à l'aménagement des aires d'accueil

Cet article marque la volonté de l'Etat de s'engager financièrement en vue de soutenir la réalisation d'aires ou l'amélioration des aires existantes par les communes. Alors que les dispositions réglementaires en vigueur, définies par la circulaire du ministre de l'équipement en date du 16 septembre 1992, prévoient un financement des investissements à hauteur de 35 %, le dispositif inscrit dans le projet de loi retient un taux de financement de 70 %.

Ce doublement de l'aide de l'Etat ne vaut que pour les communes qui auront respecté le délai de deux ans pour la mise en œuvre du schéma départemental, conformément à la procédure définie à l'article 2 du projet de loi. Cette aide sera plafonnée dans les conditions prévues par décret, afin d'éviter une trop forte pression financière sur le budget de l'Etat. A cet égard, l'étude d'impact du projet de loi précise qu'avec une participation plafonnée à 100 000 francs par emplacement, le coût maximal pour l'Etat sera de l'ordre de 435 millions de francs sur 4 ans, financé à parité par les budgets du ministère du logement et du ministère de l'emploi et de la solidarité.

Ce financement pourra, par ailleurs, être complété par la région et le département concernés ainsi que par les caisses d'allocation familiale, dans le cadre de leur mission d'action sociale. Ces financements complémentaires se feront sous forme de subvention, afin de ne pas créer de mécanismes trop rigides et de préserver la liberté de décision des collectivités locales et le contrôle du respect des normes en vigueur par les organismes sociaux concernés.

La Commission a *adopté* l'article 4 sans modification.

Article 5

Aide des organismes de sécurité sociale aux personnes gestionnaires d'aires d'accueil

Cet article vise à introduire au sein du code de la sécurité sociale des dispositions permettant d'instituer une aide spécifique destinée à couvrir les frais de fonctionnement engendrés par l'existence d'aires d'accueil. A cet effet, l'intitulé du livre VIII du code de la sécurité sociale et de son titre V sont complétés pour tenir compte de la mise en place de la nouvelle aide prévue au paragraphe C de l'article.

La nouvelle aide est instituée par la création d'un second paragraphe au sein de l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale. Ce dispositif complète ainsi le mécanisme d'aide aux associations en charge de loger à titre transitoire des personnes défavorisées introduit par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social. Le versement s'effectue selon des mécanismes comparables à ceux de l'aide au logement des personnes défavorisées : elle est versée aux collectivités locales ou aux établissements publics de coopération intercommunale, ainsi qu'aux personnes morales, qu'elles soient de droit public ou de droit privé, gérant une aire d'accueil selon les modalités définies à l'article 2 du projet

de loi.

Par parallélisme avec le mécanisme existant dans l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale, l'Etat intervient par la voie conventionnelle afin de définir les conditions de versement de ces aides au logement. Cette disposition vise donc à organiser le financement du fonctionnement des aires, afin de soutenir les collectivités locales accueillantes au-delà du simple investissement.

La convention passée avec l'Etat doit définir le montant de l'aide versée par année compte tenu de la capacité des aires existantes. La convention devra également encadrer les droits perçus par les organismes gestionnaires directement auprès des gens du voyage (les droits d'usage) et les conditions de gardiennage des aires. Ce mécanisme conventionnel transpose donc aux gens du voyage le dispositif existant pour le logement des personnes défavorisées en vue de concilier souplesse des financements, liberté du choix de la personne gestionnaire d'aires d'accueil et respect de normes dans la gestion et l'entretien de ces aires.

La Commission a *adopté* un amendement de précision rédactionnelle de la rapporteur (**amendement n° 88**), puis l'article 5 ainsi modifié.

Article 6

Organisation des interventions sociales relatives aux gens du voyage

Le premier paragraphe de cet article définit les modalités des interventions sociales inscrites dans le schéma départemental pour chaque aire d'accueil en application de l'article 1^{er} du projet de loi. Ces interventions qui couvrent toute la palette des politiques socio-éducatives sont organisées sur un mode conventionnel. Les différents acteurs concernés, Etat, département et, éventuellement, les organismes sociaux compétents, devront ainsi définir les modalités de leurs interventions sociales, ainsi que le niveau de leur participation financière, en accord avec les gestionnaires des aires d'accueil. Ce dispositif garantit ainsi la coordination des différents acteurs sociaux en charge des gens du voyage, afin d'apporter des réponses adaptées aux besoins de cette population.

Le second paragraphe de cet article porte plus spécifiquement sur les relations financières entre les gestionnaires des aires d'accueil et les départements. Compte tenu de la compétence en matière d'action sociale qui leur a été conférée par les lois de décentralisation, il est en effet logique

de prévoir leur participation. Celle-ci ne s'inscrit toutefois pas dans un cadre rigide, la procédure conventionnelle étant la plus souple et la plus adaptée en vue de garantir une bonne application du schéma départemental. Dans un souci de prudence, la participation du département sera plafonnée à un quart des dépenses de fonctionnement des aires d'accueil, afin d'éviter une trop forte charge pesant sur les conseils généraux.

La Commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

Article 7

Majoration de la population prise en compte au titre du calcul de la DGF

Cet article s'inscrit dans le cadre des mesures incitatives introduites par le projet de loi vis à vis des communes appliquant le schéma départemental d'accueil des gens du voyage. La charge que représente pour les communes l'obligation d'appliquer le schéma départemental appelle ainsi une aide financière permanente. Il est en effet logique que cette nouvelle charge de fonctionnement soit prise en compte de manière pérenne par l'Etat.

Pour cette raison, les dispositions de l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales sont modifiées en vue d'intégrer dans le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement attribué aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, le nombre de places de caravanes situées sur une aire d'accueil pour les gens du voyage. La population prise en compte pour le calcul de la DGF serait ainsi majorée d'un habitant par emplacement, dès lors que les aires d'accueil correspondantes satisfont aux normes techniques définies par la voie réglementaire. Cette majoration est comparable à celle effectuée pour les résidences secondaires, puisque la population DGF est actuellement majorée d'un habitant par résidence.

La Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

Article 8

Dispositions modifiant le code de l'urbanisme

Dans sa rédaction actuelle, le code de l'urbanisme ne mentionne pas les gens du voyage. Cette situation s'explique notamment par la réticence du législateur à assimiler en droit les résidences mobiles aux autres formes d'habitat. Elle pose cependant d'importantes difficultés

juridiques, dans la mesure où cette lacune du droit n'impose pas aux maires ou aux présidents d'établissements publics en charge de l'élaboration des plans d'occupation des sols, la prise en compte des besoins des gens du voyage dans les documents d'urbanisme.

Le premier paragraphe de l'article vise le cas des communes n'ayant pas de plans d'occupation des sols ou de document en tenant lieu. Dans cette situation prévue par l'article L. 111-1 du code de l'urbanisme, les règles générales définies par des décrets en Conseil d'Etat sont d'application directe dans les communes concernées. Pour les parties non urbanisées de ces communes, l'article L. 111-1-2 du même code précise la nature des opérations d'urbanisme autorisées. Cet article est complété afin d'inclure « les constructions et installations nécessaires à (...) la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage ».

Le deuxième paragraphe complète les dispositions relatives au contenu des documents d'urbanisme, que ce soient les schémas directeurs, les schémas de secteur ou les plans d'occupation des sols, en étendant l'obligation de satisfaire les besoins en matière d'habitat à l'accueil des gens du voyage. Cette disposition confirme ainsi la règle définie par la jurisprudence administrative selon laquelle les autorités administratives ne peuvent dans le cadre de leur pouvoir de police, édicter d'interdiction de stationner de portée générale et absolue. En conséquence, les plans d'occupation des sols ne peuvent pas s'opposer à la création d'aires d'accueil sur l'ensemble du territoire communal. L'introduction de cette disposition permet de préciser les obligations pesant sur les autorités en charge d'élaborer les documents d'urbanisme sans imposer toutefois de révision systématique des plans d'occupation des sols en vue de permettre l'accueil des gens du voyage. Cette compétence relevant de l'urbanisme, elle demeure décentralisée au niveau communal, et le cas échéant intercommunal, sous le contrôle du représentant de l'Etat dans le département.

Le troisième paragraphe vise à répondre au besoin manifesté par certaines catégories de gens du voyage qui alternent longs séjours et périodes plus brèves de déplacement, soit qu'ils se trouvent en voie de sédentarisation, soit qu'ils pratiquent l'hivernage, soit qu'ils ne se déplacent que pour les grands rassemblements traditionnels. Ce dispositif introduit ainsi une plus grande souplesse par rapport au régime actuellement en vigueur, défini à l'article R. 443-4 du code de l'urbanisme, qui s'applique aussi bien aux gens du voyage qu'aux utilisateurs de caravanes de tourisme. Cette disposition réglementaire prévoit en effet qu'au-delà de trois mois de stationnement, le propriétaire du terrain doit obtenir une autorisation de l'administration, qui doit ensuite être renouvelée tous les trois ans.

La rédaction proposée pour l'article L. 443-3 du code de l'urbanisme assouplit ce régime en alignant les règles d'autorisation sur celles définies par voie réglementaire pour les terrains de camping : sous réserve de la compatibilité avec le plan d'occupation des sols, une seule autorisation sera délivrée pour l'affectation du terrain en vue de l'installation de caravanes constituant un habitat permanent pour leurs utilisateurs. Cette disposition nouvelle devrait ainsi permettre de concilier le respect des règles d'urbanisme en matière d'installations de caravanes et la demande des gens du voyage de disposer de terrains familiaux pour des séjours dépassant les trois mois réglementaires, sans à avoir à solliciter tous les trois ans de nouvelles autorisations administratives.

La Commission a *adopté* deux amendements de la rapporteur, le premier inscrivant dans le code de l'urbanisme la notion d'habitat des gens du voyage (**amendement n° 89**), le second d'ordre rédactionnel (**amendement n° 90**), puis elle a *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

Article 9

Pouvoirs de police du maire – procédure d'expulsion

Cet article vise à garantir aux maires qui appliqueront les prescriptions du schéma départemental d'accueil des gens du voyage une plus grande efficacité de leur pouvoir de police administrative, tel qu'il est défini aux articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

Ce mécanisme s'inspire en partie des dispositions de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dans la mesure où l'autorité en charge du pouvoir de police dans la commune peut interdire par arrêté le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal, dès lors que le maire a satisfait à ses obligations légales en matière de réalisation d'aires d'accueil. La rédaction du nouveau dispositif est toutefois plus précise, puisqu'elle conditionne ce pouvoir de l'autorité de police, au respect des prescriptions du schéma départemental défini à l'article 1^{er} du projet de loi.

Cette condition nouvelle garantit la bonne application du schéma départemental par les communes, en même temps qu'elle renforce l'effet des dispositions réglementaires édictées par les maires en matière de police du stationnement. Afin de garantir l'égalité entre les communes, celles qui ne seraient pas inscrites au schéma départemental, mais qui auraient néanmoins aménagé une aire ou qui contribueraient financièrement à sa

réalisation dans le cadre des accords conventionnels mentionnés à l'article 2, pourront également édicter de tels arrêtés.

Le deuxième paragraphe vise à améliorer les procédures d'expulsion en renforçant les pouvoirs de police du maire à l'égard des terrains privés et en améliorant l'exécution des jugements. La mise en œuvre de ces pouvoirs et de ces procédures nouvelles est également subordonnée à l'application des prescriptions du schéma départemental. S'agissant de terrains privés, le contentieux de l'expulsion est confié au président du tribunal de grande instance. Pour cette raison, la Commission a *rejeté* l'amendement n° 19 de M. Bernard Schreiner permettant aux maires la saisine directe de l'autorité administrative, sans passer par le juge, en vue d'obtenir l'expulsion des gens du voyage.

Si les procédures de référé et le pouvoir de prescrire une astreinte ne constituent pas une innovation au regard du code de procédure civile, la faculté reconnue au maire de se substituer au propriétaire d'un terrain en cas d'atteinte à l'ordre public selon la définition qu'en donne l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales – salubrité, sécurité ou tranquillité publique – est désormais ouverte après assignation conjointe des occupants et du propriétaire. Cette procédure ne nécessite donc plus l'accord exprès de celui-ci ni, à défaut, une mise en demeure du propriétaire par l'autorité de police. Cette condition d'atteinte à l'ordre public n'est par ailleurs pas envisagée pour le domaine privé de la commune, puisque le maire agit dans ce cas en tant qu'autorité responsable du bien, comme le ferait un propriétaire pour un terrain donnant lieu à une occupation illicite.

En outre, le pouvoir d'injonction du juge est renforcé puisque celui-ci peut imposer aux gens du voyage de quitter le territoire communal ou de rejoindre l'aire d'accueil qui s'y trouve, sans que le plaignant n'ait à engager de nouvelles procédures en cas de refus d'obéir à l'injonction. Cette disposition est donc de nature à réduire le nombre de procédures à engager par le maire en cas de déplacements successifs et de stationnement illicite renouvelé par les mêmes personnes au sein de sa commune. L'exécution du jugement est par ailleurs améliorée dans la mesure où la décision, prise en la forme des référés, est exécutoire à titre provisoire, et qu'elle ne nécessite pas de notification aux intéressés, puisque le juge peut ordonner qu'elle ait lieu au seul vu de la minute.

Ces dispositions sont satisfaisantes en ce qu'elles respectent à la fois l'article 66 de la Constitution, qui dispose que l'autorité judiciaire est gardienne des libertés individuelles, et la liberté constitutionnelle d'aller et venir reconnue par le Conseil constitutionnel dans sa décision relative aux ponts à péage n° 79-107, DC 12 juillet 1979. A cet égard, il serait

souhaitable d'étendre la compétence du juge civil en matière d'expulsion de gens du voyage aux terrains appartenant au domaine public. Une telle extension des compétences satisferait en effet aux dispositions de l'article 66 de la Constitution, en même temps qu'elle serait de nature à simplifier les voies de recours pour les maires, alors même que la définition du domaine public, largement jurisprudentielle, est source de complexité.

Une telle unification du contentieux n'est, par ailleurs, pas contradictoire avec la jurisprudence constitutionnelle : dans sa décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 relative au conseil de la concurrence, le Conseil constitutionnel a jugé que la mise en œuvre du principe de séparation des pouvoirs ne s'opposait pas à ce que le législateur « *dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, unifie les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé, lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et judiciaire* ». La Commission a donc adopté deux amendements de la rapporteur mettant en application cette jurisprudence constitutionnelle en confiant au président du tribunal de grande instance la compétence en matière d'expulsion des gens du voyage, y compris sur les terrains appartenant au domaine public (**amendements nos 91 et 92**).

Puis la Commission a *rejeté* les amendements rédactionnels n° 37 de M. Charles Cova et n° 18 de M. Bernard Schreiner tendant à préciser les pouvoirs de police des maires. Mme Nicole Feidt a, pour sa part, présenté un amendement supprimant la possibilité d'exécuter les décisions de justice relatives à l'expulsion des gens du voyage au seul vu de la minute, soulignant que cette disposition était de nature à porter atteinte au principe constitutionnel d'égalité, dans la mesure où elle instituait des procédures d'exception à l'encontre d'une catégorie spécifique de la population. Mme Martine David a souligné l'intérêt de ce dispositif pour les maires, tout en estimant souhaitable d'obtenir des précisions du Gouvernement quant à sa constitutionnalité. M. Emile Blessig a considéré que cette procédure était tout à fait complémentaire du référé dans la mesure où elle permettait de mettre rapidement un terme à un trouble de l'ordre public. M. Daniel Vachez a, pour sa part, indiqué que cette procédure répondait à une demande des élus en faveur du raccourcissement des délais d'exécution des décisions de justice. Après avoir fait part à la Commission d'une jurisprudence civile permettant l'exécution d'un jugement en référé au seul vu de la minute, la rapporteur a considéré que cette disposition n'était pas contraire au principe d'égalité et à la pratique des juridictions. La Commission a *rejeté* cet amendement, ainsi que les amendements n° 17 de

M. Bernard Schreiner et n° 38 de M. Charles Cova tendant respectivement à garantir une exécution immédiate des jugements d'expulsion et à obtenir des jugements en référé dans un délai de quarante-huit heures.

Le paragraphe III de cet article reprend les dispositions procédurales précédentes en les transposant au juge administratif, dès lors que les terrains donnant lieu à une occupation illicite appartiennent au domaine public. Ces dispositions ne tiennent pas compte du régime spécifique du domaine public routier et de ses dépendances, pour lequel le contentieux relève du juge pénal depuis l'ordonnance du 27 décembre 1958, confiant la compétence du contentieux de petite voirie au tribunal de police. Cet omission du projet de loi plaide pour la simplification de ce régime, d'autant que la jurisprudence constitutionnelle précitée ne réserve la compétence du juge administratif qu'à « *l'annulation ou la réformation des décisions prises dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle* ».

Par coordination avec l'amendement confiant aux juges civils l'ensemble du contentieux de l'expulsion des gens du voyage, la Commission a *adopté* un amendement de la rapporteur excluant la compétence du juge administratif en cas de contentieux relatif à l'occupation du domaine public par les gens du voyage (**amendement n° 93**). En conséquence, les amendements n° 40 de M. Charles Cova donnant compétence au préfet pour ordonner l'expulsion des gens du voyage, n° 16 de M. Bernard Schreiner prévoyant le prononcé systématique d'astreintes par le juge administratif et n° 39 de M. Charles Cova imposant au juge des référés de se prononcer dans un délai de quarante-huit heures sont devenus sans objet.

Enfin, le dernier paragraphe de cet article vise à instaurer certaines garanties, afin d'éviter les abus de procédure : les arrêtés d'interdiction de stationnement pris en application du paragraphe I et les procédures d'expulsion définies au paragraphe II ne pourront être mis en œuvre à l'encontre du propriétaire d'un terrain, ou du détenteur d'une autorisation de stationnement en bonne et due forme, ou en cas de stationnement sur un terrain autorisé en application des dispositions nouvelles introduites à l'article 9 et permettant l'installation permanente de caravanes sur un terrain après autorisation du maire. Ces dispositions, qui n'écartent pas l'application des procédures d'expulsion ou des mesures de police existantes, limitent toutefois l'application des procédures définies par cet article afin de respecter le droit de propriété ou de protéger les occupants autorisés.

La Commission a *adopté* l'article 9 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 9

**Hébergement des gens du voyage
dans le cadre d'emplois saisonniers**

Mme Martine David a présenté un amendement relatif à l'hébergement des gens du voyage effectuant des travaux agricoles saisonniers. *Intervenant en application de l'article 38, alinéa premier du Règlement*, M. Gilbert Mitterrand a indiqué qu'il était à l'origine de cet amendement afin de résoudre le problème que pose l'hébergement des gens du voyage dans les régions agricoles recourant à cette main d'œuvre à certaines périodes de l'année. Il a souhaité que les schémas départementaux intègrent cette catégorie de gens du voyage dans leurs dispositions afin que leurs employeurs puissent procéder à leur hébergement sur leur propriété ou sur les aires d'accueil avoisinantes. Il a, par ailleurs, indiqué qu'il fallait éviter que les maires n'utilisent les pouvoirs qui leur sont donnés par l'article 9 du projet de loi pour obtenir l'expulsion de gens du voyage employés à des travaux saisonniers sur le territoire de leur commune. La Commission a *adopté* cet article additionnel (**amendement n° 94**).

Article 10

Dispositions transitoires

Cet article prévoit les conditions d'entrée en vigueur de la nouvelle loi et ses effets sur les schémas départementaux pris en application de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Ceux-ci devront être révisés et faire l'objet d'un nouvel examen dans les conditions définies à l'article 1^{er} du projet de loi. Pour les départements qui n'auraient pas adopté de schéma lors de la publication de la loi, l'obligation pesant sur les communes de plus de 5 000 habitants de prévoir les conditions d'accueil des gens du voyage est maintenue, ainsi que la possibilité d'interdiction du stationnement sur le territoire communal une fois cette obligation satisfaite. L'abrogation des dispositions de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 se fera donc au fur et à mesure de la publication des schémas départementaux prévus par la loi nouvelle.

La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

Après l'article 10

La Commission a été saisie de l'amendement n° 34 de M. Jean-Jacques Weber organisant un recensement des gens du voyage dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. M. Jean-Jacques Weber a indiqué qu'un tel recensement était de nature à permettre une meilleure connaissance sociologique des populations concernées afin de prendre en compte leurs besoins en matière d'accueil. Le rapporteur a considéré qu'un recensement d'ensemble avait eu lieu en 1961 et qu'il avait été actualisé par des recensements successifs ainsi que par une étude statistique récente portant sur les titres de circulation délivrés par les préfetures. Elle a par ailleurs jugé qu'il était préférable d'avoir une vision des besoins de stationnement au niveau départemental, dans la mesure où des données nationales agrégées ne permettent pas d'organiser l'accueil des gens du voyage de manière pertinente. Prolongeant ce propos, M. Daniel Vachez a indiqué que les recensements généraux prenaient en compte les populations non sédentarisées à une date fixe et qu'il était préférable d'analyser les besoins à l'échelon départemental. La Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 11

Décret d'application

Cet article dispose qu'un décret en conseil d'Etat définira les conditions d'application de la loi. Ces dispositions réglementaires devront à la fois définir les conditions d'élaboration des schémas départementaux, la composition et les modalités de désignation des membres des commissions consultatives départementales, ou encore les normes applicables à la réalisation des aires d'accueil.

La Commission a *adopté* l'article 11 sans modification.

Titre

La Commission a *adopté* un amendement de la rapporteur substituant à la notion d'accueil des gens du voyage, celle d'habitat (**amendement n° 95**).

*

* *

La Commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi (n° 1598), modifié par les amendements figurant dans le tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence —	Texte du projet de loi —	Propositions de la Commission
	<p align="center">Projet de loi relatif</p> <p align="center">à l'accueil des gens du voyage</p> <p align="center">Article premier I. — Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage, <i>qui circulent en France</i> et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles.</p>	<p align="center">Projet de loi relatif</p> <p align="center">à l'<i>habitat</i> des gens du voyage (amendement n° 95)</p> <p align="center">Article premier I. — ... voyage et ... (amendement n° 77)</p>
	<p align="center">II. — Dans chaque département, en fonction des données existantes et des besoins constatés, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques, un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées. Il précise la destination de ces aires et leur capacité. Il définit la nature des interventions sociales en direction des gens du voyage qui les fréquentent.</p>	<p align="center">II. —</p> <p align="center">... fréquentent. <i>Il mentionne</i> <i>obligatoirement les dispositions applicables par les communes de plus de cinq mille habitants.</i> (amendement n° 78)</p>

	<p>En outre, le schéma départemental détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels et définit les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>III. — Le schéma départemental est élaboré par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général. Après consultation des communes concernées, il est approuvé conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général dans un délai de dix-huit mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. Passé ce délai, il est approuvé par le représentant de l'Etat dans le département. Il fait l'objet d'une publication.</p>	<p>III. — ... concernées et <i>de la commission consultative prévue au IV, il ...</i> (amendement n° 79) ... de la <i>publication</i> de ... (amendement n° 80)</p>
	<p>Le schéma départemental est révisé dans les mêmes conditions au moins tous les six ans à compter de sa publication.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>IV. — Dans chaque département, une commission consultative, comprenant notamment des représentants des communes et des représentants des gens du voyage, est associée à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma. Elle est présidée conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil général, ou par leurs représentants.</p>	<p>IV. — ... communes <i>concernées et ...</i> (amendement n° 81) ... représentants. <i>Elle se réunit chaque année afin de prendre connaissance du bilan de l'action menée dans le cadre de la présente loi et de l'application effective du schéma départemental.</i> (adoption de l'amendement n° 26 de M. Jean-Jacques Weber)</p>

	<p>V. — <i>En région Ile-de-France</i>, le représentant de l'Etat dans la région coordonne les travaux d'élaboration des schémas départementaux. Il s'assure de la cohérence de leur contenu et de leurs dates de publication. Il réunit à cet effet une commission constituée des représentants de l'Etat dans les départements, du président du conseil régional et des présidents des conseils généraux, ou de leurs représentants.</p>	<p>V. — Le ... (amendement n° 82)</p>
	<p>Article 2 I. — Les communes <i>de plus de 5 000 habitants</i> sont tenues, dans un délai de deux ans suivant l'approbation du schéma départemental, de participer à la mise en œuvre de ce schéma <i>soit</i> en mettant à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues, soit en transférant cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale, soit en contribuant financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil dans le cadre de conventions intercommunales.</p>	<p>Article 2 I. — Les communes sont suivant <i>la publication</i> du schéma en entretenues. <i>Elles peuvent transférer</i> cette intercommunale <i>chargé de mettre en œuvre les dispositions du schéma départemental ou contribuer financièrement ...</i> (amendements nos 83, 84 et 85)</p>
	<p>II. — Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressées assurent la gestion de ces aires ou la confient par convention à une personne morale publique ou privée.</p>	<p>II. — <i>(Sans modification).</i></p>

	<p>Article 3 I. — Si, à l'expiration du délai de deux ans prévu à l'article 2 ci-dessus et après mise en demeure par le préfet restée sans effet dans les trois mois suivants, une commune ou un établissement public de coopération intercommunale n'a pas rempli les obligations mises à sa charge par le schéma départemental, l'Etat peut, <i>le cas échéant</i>, acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune ou de l'établissement public défaillant.</p>	<p>Article 3 I. — ... ans suivant la <i>publication du schéma départemental</i> et ... (amendement n° 86)</p> <p>... peut acquérir ... (amendement n° 87)</p>
	<p>Les dépenses d'acquisition, d'aménagement et de fonctionnement de ces aires sont mises à la charge de ces communes ou de ces établissements publics, pour lesquels elles constituent des dépenses obligatoires. Les communes ou les établissements publics deviennent de plein droit propriétaires des aires ainsi aménagées, à dater de l'achèvement de ces aménagements.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>Code général des collectivités territoriales <i>Art. L. 2321-2. —</i> Les dépenses obligatoires comprennent notamment :</p>	<p>II. — Le 31° de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>II. — <i>(Sans modification).</i></p>

<p>31° L'acquittement des dettes exigibles.</p>	<p>« 31° Les dépenses occasionnées par l'application des dispositions des articles 2 et 3 de la loi n° 99- du relative à l'accueil des gens du voyage ;</p>	
	<p>« 32° L'acquittement des dettes exigibles ».</p>	
	<p>Article 4 L'Etat prend en charge les investissements nécessaires à l'aménagement des aires prévues au premier alinéa du II de l'article premier ci-dessus, dans la proportion de 70 % des dépenses, pour l'ensemble des travaux engagés dans le délai fixé à l'article 2, dans la limite d'un plafond fixé par décret.</p>	<p>Article 4 <i>(Sans modification).</i></p>
	<p>La région, le département et les caisses d'allocations familiales peuvent accorder des subventions complémentaires pour la réalisation de ces aires d'accueil.</p>	

<p>Code de la sécurité sociale Livre VIII Allocations aux personnes âgées – Allocation aux adultes handicapés – Allocation de logement sociale – Aides à l’emploi pour la garde des jeunes enfants – Aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées</p> <p>Titre V Aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées</p>	<p>Article 5 A. — Dans l’intitulé du livre VIII du code de la sécurité sociale et du titre V de ce livre, les mots : « Aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées » sont remplacés par les mots : « Aide aux collectivités et organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ou gérant des aires d’accueil des gens du voyage ».</p>	<p>Article 5 A. — <i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. L. 851-1.</i> — Les associations à but non lucratif dont l’un des objets est l’insertion ou le logement des personnes défavorisées ainsi que les centres communaux ou intercommunaux d’action sociale, qui ont conclu une convention avec l’Etat, bénéficient d’une aide pour loger, à titre transitoire, des personnes défavorisées ; lorsque celles-ci sont étrangères, elles doivent justifier de la régularité de leur séjour en France.</p>	<p>B. — Il est ajouté un « I » avant le premier alinéa de l’article L. 851-1 du code de la sécurité sociale. C. — L’article L. 851-1 du code de la sécurité sociale est complété par les dispositions suivantes :</p>	<p>B. — <i>(Sans modification).</i></p> <p>C. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p>

<p>La convention fixe chaque année le montant de l'aide attribuée à l'organisme qui est déterminé de manière forfaitaire par référence, d'une part, au plafond de loyer retenu pour le calcul de l'allocation de logement définie respectivement par les livres V, VII et VIII du présent code et, d'autre part, aux capacités réelles et prévisionnelles d'hébergement offertes par l'association.</p>		
<p>Pour le calcul de l'aide instituée par le présent article, ne sont pas prises en compte les personnes bénéficiant de l'aide sociale prévue à l'article 185 du code de la famille et de l'aide sociale et les personnes hébergées titulaires des aides prévues aux articles L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation et L. 542-1, L. 755-21 et L. 831-1 du présent code.</p>		
	<p>« II. — Une aide forfaitaire est versée aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux personnes morales qui gèrent, en application d'une convention prévue au II de l'article 2 de la loi n° 99- du relative à l'accueil des gens du voyage, <i>une ou plusieurs aires d'accueil.</i></p>	<p>« II. — ... communes <i>ou</i> aux intercom- munale <i>qui gèrent une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage. Elle peut également être versée</i> aux personnes morales qui gèrent <i>une aire</i> en application voyage. (amendement n° 88)</p>

	<p>« Une convention passée avec l'Etat fixe, compte tenu de la capacité effective des aires d'accueil, le montant prévisionnel de l'aide versée annuellement à ces gestionnaires. Cette convention détermine les modalités de calcul du droit d'usage perçu par les gestionnaires des aires d'accueil et définit les conditions de leur gardiennage. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p><i>Art. L. 851-2. —</i> L'aide est liquidée et versée par les caisses d'allocations familiales dans les conditions fixées par une convention nationale conclue entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales.</p>	<p>D. — A l'article L. 851-2 du même code les mots : « L'aide est liquidée et versée » sont remplacés par les mots : « Les aides sont liquidées et versées ».</p>	<p>D. — <i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. L. 851-3. —</i> Le financement de l'aide et des dépenses de gestion y afférentes est assuré, dans des conditions fixées par voie réglementaire, par le Fonds national d'aide au logement institué par l'article L. 834-1 du présent code et par les régimes de prestations familiales mentionnés à l'article L. 241-6 du même code.</p>	<p>E. — A l'article L. 851-3 du même code les mots : « Le financement de l'aide » sont remplacés par les mots : « Le financement des aides ».</p>	<p>E. — <i>(Sans modification).</i></p>

	<p>Article 6</p> <p>I. — Les modalités des interventions sociales mentionnées au II de l'article 1^{er}, dont le financement incombe à l'Etat, au département et, le cas échéant, aux organismes sociaux concernés, dans le cadre de leurs compétences respectives, sont fixées par des conventions passées entre ces personnes morales et les gestionnaires des aires d'accueil prévues par le schéma départemental.</p>	<p>Article 6 <i>(Sans modification).</i></p>
	<p>II. — Des conventions passées entre le gestionnaire d'une aire d'accueil et le département déterminent les conditions dans lesquelles celui-ci participe aux dépenses de frais de fonctionnement des aires d'accueil prévues au schéma départemental, sans que cette participation puisse excéder le quart des dépenses correspondantes.</p>	

<p>Code général des collectivités territoriales</p> <p><i>Art. L. 2334-2.</i> — La population à prendre en compte pour l'application de la présente section est celle qui résulte des recensements généraux ou complémentaires, majorée chaque année des accroissements de population dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.</p> <p>Cette population est la population totale majorée, sauf disposition particulière, d'un habitant par résidence secondaire.</p>	<p>Article 7</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié : « Cette population est la population totale majorée, sauf disposition particulière, d'un habitant par résidence secondaire et d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage satisfaisant aux normes techniques en vigueur, fixées par un décret en Conseil d'Etat. »</p>	<p>Article 7 (<i>Sans modification</i>).</p>
<p>Code de l'urbanisme</p> <p><i>Art. L. 111-1-2.</i> — En l'absence de plan d'occupation des sols opposable aux tiers, ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, seules sont autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune :</p>	<p>Article 8</p> <p>Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :</p>	<p>Article 8 (<i>Alinéa sans modification</i>).</p>
<p>1° L'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes ;</p>		

<p>2° Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ;</p>	<p>I. — Au 2° de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme, après les mots : « les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, », il est ajouté les mots : « à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, ».</p>	<p>I. — (<i>Sans modification</i>).</p>
<p>3° Les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes ;</p>		
	<p>4° Les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique, qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques et que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L. 110 et aux dispositions des chapitres V et VI du titre IV du livre Ier ou aux directives territoriales d'aménagement précisant leurs modalités d'application.</p>	
	<p>Art. L. 121-10. — Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de maîtriser les besoins de déplacement, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques ainsi que les pollutions et nuisances de toute nature et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et</p>	

II. —

... compris
ceux des
... (amendement
n° 89)

	<p><i>III. — Au chapitre III du titre IV du livre IV, est ajouté l'article L. 443-3 suivant :III. — (Alinéa sans modification).</i></p> <p>Art. L. 443-1. — Les autorisations et actes relatifs à l'aménagement de terrains de camping et au stationnement de caravanes sont délivrés dans les formes, conditions et délais déterminés par décret en Conseil d'Etat ;</p>	<p>« Art. L. 443-3. — Des terrains bâtis ou non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. L'autorisation d'aménagement est délivrée dans les formes, conditions et délais prévus à l'article L. 443-1. »</p>
--	---	---

<p>« Art. L. 443-3. —</p> <p>... délais définis par le décret en Conseil d'Etat mentionné à ... (amendement n° 90)</p>		<p>a) Dans les communes où un plan d'occupation des sols a été approuvé, au nom de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'Etat, selon les cas et modalités prévus aux articles L. 421-2-1 à L. 421-2-8 ; les dispositions de l'article L. 421-9 sont alors applicables ;</p>
<p>b) Dans les autres communes, au nom de l'Etat.</p> <p>Si ces terrains sont desservis par un réseau public d'assainissement, les dispositions de l'article L. 421-5 du présent code sont applicables à leur délivrance.</p>		
<p>Article 9</p> <p>I. — Dès qu'une commune respecte les obligations qui lui incombent en application du schéma départemental prévu à l'article 1er de la présente loi, 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 1er. Ces dispositions sont également applicables aux communes non-inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire</p>	<p>Article 9</p> <p>I. — (Sans modification).</p>	

	<p>II. — En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I ci-dessus sur un terrain n'appartenant pas au domaine public, le maire peut, par voie d'assignation délivrée aux occupants ainsi qu'au propriétaire du terrain ou au titulaire d'un droit réel d'usage, saisir <i>le président du tribunal de grande instance pour</i> voir ordonner <i>l'évacuation forcée des résidences mobiles.</i></p>	<p>II. — ... I y compris sur le domaine ... (amendement n° 91) ... occupants et le cas échéant au ... (amendement n° 92)</p>
		<p>Sauf dans le cas où le terrain appartient à la commune, le maire ne peut <i>agir que si le stationnement</i> est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques. (Alinéa sans modification).</p>
		<p>Le juge peut, en outre, prescrire aux occupants, le cas échéant sous astreinte, de rejoindre l'aire de stationnement aménagée en application de la présente loi, à défaut de quitter le territoire communal et ordonner l'expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction. Le juge statue en la forme des référés. Sa décision est <i>exécutoire à titre provisoire.</i> En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. (Alinéa sans modification).</p>

		<p>III. — <i>En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I ci-dessus sur un terrain appartenant au domaine public, le juge administratif peut prescrire aux occupants, le cas échéant sous astreinte, de rejoindre l'aire de stationnement aménagée en application de la présente loi, à défaut de quitter le territoire communal et ordonner l'expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction. Le juge statue en la forme des référés.</i> III. — Supprimé. (amendement n° 93)</p>
		<p>IV. — Les dispositions du I et du II ci-dessus ne sont pas applicables au stationnement des résidences mobiles appartenant aux personnes mentionnées à l'article 1er de la présente loi :</p>
<p>IV. — (Sans modification).</p>		<p>1° Lorsque ces personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent ;</p>
		<p>2° Lorsqu'elles disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme ; 3° Lorsqu'elles stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du code de l'urbanisme. Code rural Art. 984. — Lorsque, dans les professions et entreprises mentionnées à l'article 983, les travailleurs et les membres de leur famille sont hébergés, cet hébergement doit</p>

	<p><i>Article additionnel</i> <i>L'article 984 du code rural est complété par deux phrases ainsi rédigées :</i></p> <p><i>« Lorsque ces travailleurs et les membres de leurs familles habitent en caravanes conformément à l'article premier de la loi n° 99- du relative à l'accueil des gens du voyage, l'employeur qui ne les héberge pas prévoit de louer les emplacements nécessaires à leur stationnement dans l'aire d'accueil ou de passage des gens du voyage la plus proche de son exploitation. En cas de manque de disponibilité dans cette aire d'accueil ou d'absence d'aire d'accueil dans un périmètre compatible avec l'exécution du contrat de travail, il est tenu de mettre à leur disposition, dans les mêmes conditions qu'une aire de passage, les emplacements nécessaires à leur accueil sur la propriété liée à l'exploitation. »</i></p>	<p>Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement</p>
--	---	--

(amendement n° 94)

<p>Article 10 I. — Les schémas départementaux établis en application de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement, publiés antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, font l'objet d'un nouvel examen dans les conditions et délais prévus à l'article 1er ci-dessus.</p>	<p>Article 10 (Sans modification).</p>	
<p>Art. 28. — Un schéma départemental prévoit les conditions d'accueil spécifique des gens du voyage, en ce qui concerne le passage et le séjour, en y incluant les conditions de scolarisation des enfants et celles d'exercice d'activités économiques. Toute commune de plus de 5 000 habitants prévoit les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet.</p>		

Dès la réalisation de l'aire d'accueil définie à l'alinéa ci-dessus, le maire ou les maires des communes qui se sont groupées pour la réaliser pourront, par arrêté, interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal.

II. — L'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement est abrogé. Toutefois, dans les départements qui ne disposent pas d'un schéma départemental approuvé dans les conditions définies à l'article 1er ci-dessus, les deux derniers alinéas de cet article restent en vigueur.

Article 11

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de la présente loi.

Article 11
(Sans modification).

Amendements non adoptés par la Commission

Avant l'article premier

Amendement n° 33 présenté par M. Jean-Jacques Weber :

Insérer l'article suivant :

« Le schéma national d'accueil des gens du voyage définit région par région les conditions d'accueil des gens du voyage dans le cadre des grandes migrations. »

Article premier

Amendements nos 20, 21, 42 et 22 présentés par M. Jean-Jacques Weber :

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 10 Dans le I de cet article, après les mots : « gens du voyage », insérer les mots : « , quelle que soit leur nationalité, ».

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 10 Dans le I de cet article, après les mots : « gens du voyage », insérer les mots : « titulaires d'un titre de circulation, ».

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 10 Compléter le I de cet article par les mots : « répondant à la définition du livre IV, chapitre III, article R. 443-2 du code de l'urbanisme. »

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 10 Après le I de cet article, insérer le paragraphe suivant :

« Les gens du voyage sont des personnes identifiables comme faisant partie d'une communauté tzigane ou des personnes n'appartenant pas à ces communautés, qui disposent d'un carnet de circulation mais qui n'ont ni domicile, ni résidence fixes depuis plus de 6 mois, commerçants titulaires d'un livret spécial de circulation, caravaniers logeant de façon permanente dans un véhicule, remorque, abri-mobile, ou encore des nomades ne disposant pas de ressources fixes.

« Sont exclues de ces dispositions les personnes voyageant à des fins touristiques ou professionnelles. »

Amendements nos 2, 3, 4, 5 et 6 présentés par M. Bernard Schreiner :

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 10 Dans la première phrase du premier alinéa du II de cet article, après le mot : « communes », insérer les mots : « ou groupements de communes de plus de 5 000 habitants.

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 10 Dans le deuxième alinéa du II de cet article, après le mot : « traditionnels », insérer les mots : « dont les dates de début et de fin sont fixées par arrêtés du maire ».

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 10 Dans le deuxième alinéa du II de cet article, après le mot : « occasionnels », insérer les mots : « , fixe le montant du droit de stationnement

dont s'acquittent les gens du voyage, » .

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 10 *Dans la première phrase du premier alinéa du III de cet article, substituer aux mots : « et le président du conseil général », les mots : « , le président du conseil général, les maires et les présidents de groupements de communes de plus de 5 000 habitants ».*

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 10 *Dans la deuxième phrase du premier alinéa du III de cet article, substituer aux mots : « et le président du conseil général », les mots : « , le président du conseil général, les maires ou groupements de communes concernés ».*

Amendements nos 23, 24 et 25 présentés par M. Jean-Jacques Weber :

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 10 *Dans la deuxième phrase du premier alinéa du III de cet article, après le mot : « concernées », insérer les mots : « et information du conseil général des conséquences financières du schéma, ».*

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 10 *Compléter la dernière phrase du premier alinéa du III de cet article par les mots : « et est opposable ».*

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 10 *Rédiger ainsi la première phrase du IV de cet article :*

« Dans chaque département, une commission consultative comprenant notamment des représentants des communes concernées, des représentants de l'Association départementale des maires, des organisations représentatives des gens du voyage et des personnes qualifiées notamment des assistantes sociales, des représentants de l'Education nationale, est associée à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la révision du schéma. »

Amendement n° 14 présenté par M. Bernard Schreiner :

Compléter le IV de cet article par la phrase suivante : « Les maires et les présidents des groupements de communes – des communes concernées – peuvent assister à toutes les réunions et délibérations de la commission consultative. »

Article 2

Amendement n° 41 présenté par M. Michel Meylan :

Compléter le premier alinéa du II de cet article par la phrase suivante : « Les organismes d'habitation à loyer modéré prévus à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation peuvent être chargés de la construction et de la gestion de ces aires. »

Amendements nos 27 et 28 présentés par M. Jean-Jacques Weber :

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 10 *Compléter cet article par le paragraphe suivant :*

« Les aires de stationnement sont choisies de préférence en priorité aux abords des agglomérations en évitant des emplacements exposés à des nuisances (bretelles d'autoroutes, zones aéroportuaires, zones de traitement de déchets, zones industrielles ou artisanales).

« Leur aménagement est celui d'un terrain de camping clos, géré et gardé avec distribution d'eau potable, éclairage et fourniture de courant électrique, installations sanitaires (douches, WC, lavoirs). L'enlèvement des ordures ménagères et des huiles moteur usagées doit y être assuré régulièrement.

« Ils doivent également permettre par leur commodité d'accès une scolarisation aisée des jeunes enfants.

« Sauf dispositions spécifiques prévues par un règlement particulier, adopté aux circonstances locales, aucune activité professionnelle bruyante (mécanique, carrosserie) ou de stockage ne peut y être pratiquée. »

CARSPECIAUX 183 ¶ "Symbol" \s 10 Compléter cet article par le paragraphe suivant :

« Les communes ou groupement de communes disposant d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan d'occupation des sols de secteur doivent prévoir l'emplacement de l'aire ou des aires dans celui-ci lors de sa prochaine révision ; »

Article 9

Amendement n° 19 présenté par M. Bernard Schreiner :

Compléter le I de cet article par les deux phrases suivantes : « En cas d'urgence et d'atteinte grave à la tranquillité publique, le maire peut obtenir un arrêté d'expulsion. Pour ce faire, il saisit directement et uniquement l'autorité administrative sans passer par le juge. »

Amendement n° 37 présenté par M. Charles Cova :

Rédiger ainsi le deuxième alinéa du II de cet article :

« Le maire agit si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques. »

Amendements nos 18 et 17 présentés par M. Bernard Schreiner :

CARSPECIAUX 183 ¶ "Symbol" \s 10 Dans la première phrase du dernier alinéa du II de cet article, supprimer les mots : « le cas échéant ».

CARSPECIAUX 183 ¶ "Symbol" \s 10 Dans la dernière phrase du dernier alinéa du II de cet article, après le mot : « exécution », insérer le mot : « immédiate ».

Amendement n° 38 présenté par M. Charles Cova :

Compléter la deuxième phrase du dernier alinéa du II de cet article par les mots : « dans un délai de quarante-huit heures. Les décisions prises en application de cet article sont rendues en dernier ressort. »

Amendement présenté par Mme Nicole Feidt :

Supprimer la dernière phrase du dernier alinéa du II de cet article.

Amendement n° 40 présenté par M. Charles Cova :

Rédiger ainsi le III de cet article :

« III. — En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I ci-dessus sur un terrain appartenant au domaine public, le préfet territorialement compétent ordonne, sur la demande expresse des maires, l'expulsion des personnes qui stationnent en dehors des aires d'accueil déterminées par le schéma départemental.

« En cas de recours contentieux, l'exécution de l'arrêté d'expulsion est suspendue. Le juge doit alors statuer dans un délai de quarante-huit heures. »

Amendement n° 16 présenté par M. Bernard Schreiner :

Dans la première phrase du III de cet article, supprimer les mots : « le cas échéant ».

Amendement n° 39 présenté par M. Charles Cova :

Compléter le III de cet article par les mots : « dans un délai de quarante-huit heures. Les décisions prises en application de cet article sont rendues en dernier ressort. »

Après l'article 10

Amendement n° 34 présenté par M. Jean-Jacques Weber :

Insérer l'article suivant :

« Un recensement des populations composant la communauté des gens du voyage est organisé au plus tard un an après la promulgation de la présente loi. »

liste des PERSONNES ENTENDUES

PAR LE RAPPORTEUR

- Association des maires de France :
 - M. Pierre Hérisson, sénateur, maire de Sevrier
- Association des départements de France :
 - M. Hubert Frémy, vice-président du conseil général du Loiret
- Association sociale, nationale, internationale, tsigane, évangélique (ASNITE) :
 - M. Christian D'Hont, directeur
- Association nationale tsigane d'enseignement et de pédagogie scolaire (ANTEPS) :
 - M. Emilien Bénicourt, président
 - Mme Louise Falck, directrice
 - M. Romain Baumgercertner, adhérent
- Association européenne des gens du voyage :
 - M. Alexandre Lobry, président
- Association nationale des gens du voyage :
 - M. Pierre Friand, président
- Union nationale des institutions sociales d'action pour les tsiganes (UNISAT) :
 - Mme Marguerite Gille, présidente
- Association nationale des gens du voyage catholiques :
 - M. Pierre Lagrene, président
- Union régionale des associations pour les gens du voyage et tsiganes Ile de France (URAVIF) :
 - M. Bernard Monnier, président

- Mouvement confédéral tsigane (MCT) :
- M. Dany Peto-Manso, président
 - Association Manouch' de France Notre Dame des Roulottes :
- M. Jacob Richar, président
 - Centre culturel gitan :
- M. Jean Sarguera, dit « Pipo », président
 - M. Sébastien Boucher, secrétaire
 - Etudes tsiganes :
 - Mme Jacqueline Charlemagne, présidente
 - Association départementale pour la promotion des tsiganes (ADEPT) :
 - Mme Martine Sciarli, directrice
 - Ligue des droits de l'homme :
- M. Malik Salemkour, président de la commission des gens du voyage
- Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (*MRAP*) :
- M. René Neveu, président de la commission des gens du voyage

N°1620. - RAPPORT de Mme **Raymonde** LE TEXIER (au nom de la commission des lois) sur **le projet** de loi (n° 1598) relatif à l'accueil des gens du voyage