



N° 2812

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE

SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 1610) de MM. Bruno LE ROUX, Dominique
RAIMBOURG, Jean-Louis TOURAINE, Mme Marie-Line REYNAUD, M. Pierre-Alain
MUET, Mme Elisabeth POCHON et M. Jean-Patrick GILLE et plusieurs de leurs collègues
relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage,

PAR M. DOMINIQUE RAIMBOURG
Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION	7
INTRODUCTION	9
I. LA LOI DU 3 JANVIER 1969, UN TEXTE ISSU D’UNE DÉMARCHE DE MÉFIANCE ET DE CONTRÔLE DES GENS DU VOYAGE	13
A. LE PRÉCÉDENT DE LA LOI DE 1912.....	13
B. LE DISPOSITIF DE LA LOI DU 3 JANVIER 1969.....	13
1. Le régime des titres de circulation applicable jusqu’en octobre 2012.....	14
a. Le carnet de circulation.....	14
b. Le livret de circulation.....	14
c. Le livret spécial de circulation.....	15
2. L’obligation de rattachement à une commune et ses conséquences.....	15
C. UNE RÉDACTION REMISE EN CAUSE DANS LE CADRE DU CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ.....	16
1. Les principes constitutionnels applicables.....	16
2. Les dispositions jugées contraires à la Constitution.....	17
D. UN RÉGIME DEVENU INOPPOSABLE PAR LA FIN DES PEINES APPLICABLES À L’ABSENCE DE PRÉSENTATION DES TITRES DE CIRCULATION	18
E. UN RÉGIME ADMINISTRATIF QUI RESTE DISCRIMINATOIRE ET INADAPTÉ.....	19
1. Un régime inadapté.....	19
2. Les restrictions à la liberté d’aller et de venir.....	19
3. Des travaux parlementaires allant dans le sens de l’abrogation de ce régime.....	22
4. La nécessité de surmonter les restrictions dans l’accès à la carte nationale d’identité par le recours au droit à la domiciliation des personnes sans domicile stable	22
II. LA LOI « BESSON » DU 5 JUILLET 2000, UN ÉQUILIBRE ENTRE DROITS ET DEVOIRS SOUS TENSION	23
A. LE DISPOSITIF INITIAL DE LA LOI N° 2000-614 DU 5 JUILLET 2000 RELATIVE À L’ACCUEIL ET À L’HABITAT DES GENS DU VOYAGE	23
1. Une obligation d’accueil des communes longtemps non organisée	23
2. Une situation en matière d’aires d’accueil des gens du voyage clairement insatisfaisante.....	24

3. Les dispositions initiales de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.....	25
4. Des évolutions législatives dans le sens du renforcement de l'efficacité des mesures d'évacuation forcée.....	27
5. Les évolutions envisagées par le Sénat.....	30
B. UNE MISE EN ŒUVRE SE HEURTANT À L'INERTIE DES COMMUNES ET À DE NOUVELLES TENSIONS LIÉES AUX GRANDS PASSAGES	31
1. Une mise en place des aires d'accueil qui reste insuffisante	31
2. L'émergence de nouvelles tensions liées aux grands passages	33
III. UNE PROPOSITION DE LOI POUR FAIRE DES GENS DU VOYAGE DES CITOYENS DE PLEIN DROIT, DONT LE MODE DE VIE EST PRIS EN COMPTE DANS LE CADRE DU DROIT COMMUN	35
A. ABROGER LE STATUT ADMINISTRATIF DES GENS DU VOYAGE EXORBITANT DU DROIT COMMUN.....	35
B. RENDRE APPLICABLE AUX GENS DU VOYAGE LE DISPOSITIF APPLICABLE AUX PERSONNES SANS DOMICILE STABLE.....	35
C. RENFORCER LES PRÉROGATIVES DU PRÉFET EN MATIÈRE DE MISE EN PLACE DES AIRES D'ACCUEIL	36
D. TRANSFÉRER AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE.....	36
E. ASSOULPIR LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVACUATION FORCÉE DES CARAVANES STATIONNANT ILLÉGALEMENT SUR LE TERRITOIRE DES COMMUNES AYANT RESPECTÉ LEURS OBLIGATIONS EN MATIÈRE D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE	37
IV. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS.....	37
A. PRENDRE EN COMPTE LES ÉVOLUTIONS DU MODE DE VIE DES GENS DU VOYAGE	37
B. PRÉCISER LE DISPOSITIF DE CONSIGNATION DES FONDS NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION DES PRESCRIPTIONS DU SCHÉMA DÉPARTEMENTAL.....	38
C. AMÉLIORER LE DISPOSITIF D'ÉVACUATION FORCÉE DES CAMPEMENTS ILLICITES EN EN FACILITANT SA MISE EN ŒUVRE	39
D. SUPPRIMER DES DISPOSITIONS D'ORES ET DÉJÀ PRÉVUES PAR D'AUTRES TEXTES PROMULGUÉS OU EN COURS D'EXAMEN	40
E. RENFORCER LE DROIT À LA SCOLARISATION DES ENFANTS DU VOYAGE.....	40
F. PRÉCISER LE DISPOSITIF TRANSITOIRE SUITE À L'ABROGATION DE LA LOI DU 3 JANVIER 1969	40
DISCUSSION GÉNÉRALE.....	43

EXAMEN DES ARTICLES	53
<i>Article 1^{er}</i> (loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe) : Suppression du régime administratif spécifique des gens du voyage	53
<i>Après l'article 1^{er}</i>	56
<i>Avant l'article 2</i>	58
<i>Article 2</i> (art. 1 ^{er} , 3 et 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage) : Renforcement des moyens de mise en place des aires d'accueil des gens du voyage prévues par le schéma départemental	60
<i>Après l'article 2</i>	79
<i>Article 3 [supprimé]</i> (art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage) : Assouplissement des conditions d'évacuation forcée des résidences mobiles stationnant illégalement en cas d'existence de places disponibles dans des aires d'accueil à proximité	79
<i>Après l'article 3</i>	83
<i>Article 3 bis [nouveau]</i> (art. 9 et 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage) : Assouplissement des conditions de mise en demeure et d'évacuation forcée des résidences mobiles en stationnement illicite.....	83
<i>Article 4 [supprimé]</i> (art. L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales) : Compétence obligatoire des communautés de communes en matière d'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage	86
<i>Article 5 [supprimé]</i> (art. L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales) : Compétence obligatoire des communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée en matière d'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage.....	90
<i>Article 6 [supprimé]</i> (art. L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) : Compétence obligatoire des communautés d'agglomération en matière d'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage.....	92
<i>Article 7</i> : [supprimé] Délai de transfert aux communautés de communes et communautés d'agglomération de la compétence en matière d'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage	92
<i>Article 8</i> (art. 102 du code civil, art. L. 264-2 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 131-3 du code de l'éducation, art. L. 123-29 du code de commerce, art. L. 15-1 du code électoral, art. 613 nonies et 1647 D du code général des impôts, art. 371 de l'annexe 2 du code général des impôts, art. 111 <i>novodecies</i> de l'annexe 3 du code général des impôts) : Conséquences de la fin du régime de rattachement obligatoire à une commune des gens du voyage	93
<i>Après l'article 8</i>	99
<i>Article 9</i> (art. 79 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, art. L. 131-3 du code de l'éducation, art. L. 552-5 du code de la sécurité sociale, art. 613 <i>decies</i> du code général des impôts) : Abrogation de dispositions obsolètes et mise en place du régime du droit à domiciliation de droit commun	99
<i>Après l'article 9</i>	104
TABLEAU COMPARATIF	107
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	135
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	151

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 27 mai 2015, la commission des Lois a adopté la proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, en y apportant les principales modifications suivantes :

– à l'initiative de son rapporteur, elle a défini l'habitat des aires de voyage comme « constitué d'au moins une résidence mobile, installée sur une aire d'accueil ou un terrain prévu à cet effet » et prescrit aux politiques et schémas d'habitat et d'urbanisme à prendre en compte ce mode d'habitat (**article 2**) ;

– observant les évolutions du mode de vie des gens du voyage, elle a diversifié les modes d'accueil pouvant être mis en place par les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents, en prévoyant que les schémas départementaux prescrivent la réalisation d'aires permanentes d'accueil, d'aires de grand passage mais également de terrains familiaux locatifs, destinés à des gens du voyage partiellement ou totalement sédentaires habitant encore en caravane (**article 2**) ;

– en adoptant un amendement de son rapporteur, elle a précisé le régime de consignation des sommes nécessaires en cas de défaillance d'une commune ou d'un EPCI compétent à mettre en place et à gérer convenablement les aires permanentes d'accueil, les aires de grand passage ou les terrains aménagés, en prescrivant au préfet d'ordonner la consignation des fonds nécessaires et de mettre en place les aires nécessaires (**article 2**) ;

– à l'initiative de son rapporteur et de MM. Sergio Coronado et Paul Molac, elle a supprimé l'**article 3**, entendant permettre aux maires des communes respectant leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage à demander au préfet une mise en demeure d'évacuer les lieux même en l'absence de trouble à l'ordre public « dès lors qu'il existe, dans un rayon de 50 kilomètres, une aire d'accueil spécialement aménagée et offrant des capacités d'accueil suffisantes », n'étaient pas conformes à la jurisprudence constitutionnelle ;

– elle a adopté un dispositif proposé par son rapporteur destiné à faciliter l'usage du régime administratif de l'évacuation forcée pour les communes et les EPCI qui satisfont leurs obligations relatives à la mise en œuvre du schéma départemental, en prévoyant que la mise en demeure du préfet continue de s'appliquer lorsqu'une même caravane procède à un nouveau stationnement illicite dans un délai de sept jours en violation du même arrêté municipal ou intercommunal d'interdiction de stationnement et portant la même atteinte à l'ordre public, en limitant de 72 à 48 heures le délai laissé au tribunal administratif pour statuer sur un recours contre une mise en demeure et en permettant au propriétaire d'un terrain affecté à une activité économique dans une commune non

inscrite au schéma départemental de demander au préfet de mettre en demeure les occupants d'un campement illicite (**article 3 bis**) ;

– considérant que ces dispositions étaient d'ores et déjà en cours d'examen dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, la commission des Lois a supprimé les articles prévoyant le transfert obligatoire de la compétence en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes (**articles 4 à 7**) ;

– enfin, sur proposition de son rapporteur, elle a prévu que les personnes précédemment rattachées à une commune et ne disposant pas par ailleurs d'un domicile ou d'une domiciliation pourront de droit être domiciliées au centre communal ou intercommunal d'action sociale dont dépend la commune pendant les deux premières années suivant la promulgation du présent texte, sans que la mise en œuvre de cette faculté soit conditionnée à la preuve d'un autre lien avec la commune ou le groupement de communes (**article 9**).

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui a pour vocation d'apporter une réponse globale et équilibrée aux difficultés liées au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, enjeux qui n'ont été récemment abordés par le législateur que sous l'angle de la défense de l'ordre public.

Pourtant, en adoptant en 2000 le projet de loi défendu par le secrétaire d'État au Logement Louis Besson, le Parlement a montré qu'il convenait de prendre en compte les questions de l'intégration de ses populations au sein de la société française, dans un cadre global de droits et de devoirs mutuels.

C'est dans cet esprit qu'en 2010 et 2011, notre commission des Lois avait créé une mission d'information à laquelle avaient participé nos collègues Didier Quentin et Charles de la Verpillière ainsi que votre rapporteur. Si elle n'en reprend pas toutes les recommandations, la présente proposition de loi s'inspire des auditions menées dans le cadre du rapport et de son intitulé : « Gens du voyage : le respect des droits et des devoirs comme condition du respect mutuel »⁽¹⁾.

On rappellera, si cela était encore nécessaire, que cette notion de « gens du voyage » est une définition administrative qui caractérise une catégorie de la population française déterminée non pas par une origine ethnique ou une nationalité différente, mais par son mode de vie spécifique : la loi du 5 juillet 2000 la définit comme les personnes « dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ».

Ces personnes, présentes en France depuis le XV^e siècle, ont donc un mode de vie caractérisé par un attachement à l'itinérance, même si cette pratique est en diminution. Leur nombre est estimé entre 350 000 personnes, dont 60 à 70 000 voyageurs permanents et le reste se répartissant entre les « semi sédentaires » qui ne se déplacent que les quelques mois d'été et les « sédentaires » qui ne voyagent plus ou rarement⁽²⁾. Cependant, ils sont des citoyens français, dans leur grande majorité, qui se doivent de jouir des mêmes droits et de remplir les mêmes devoirs que leurs concitoyens.

(1) *Commission des Lois, rapport d'information n° 3212 déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage et présenté par M. Didier Quentin, 9 mars 2011.*

(2) *Hubert Derache, Rapport au Premier ministre, Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage, juillet 2013, p. 3.*

Héritage d'une recherche administrative de fichage des nomades, la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence, règle la question de leur domiciliation pour l'exercice de leurs droits civils et politiques et leur impose l'obligation de détenir un titre de circulation.

Or depuis 2012, le contrôle de constitutionnalité mis en œuvre par le Conseil constitutionnel, mais aussi les dispositions de contrôle de la conformité aux conventions internationales relatives aux droits de l'homme, ont conduit à ce que les aspects les plus contestables de ce statut d'exception soient invalidés ; pourtant, le principe même de l'existence de ce statut administratif exorbitant du droit commun et de la limitation des libertés publiques de ces personnes, que l'on a cherché à justifier au nom de la défense de l'ordre public, est aujourd'hui à la fois discriminatoire et inefficace.

Ces dispositions, dérogoires du droit commun, accentuent chez les gens du voyage un sentiment de stigmatisation éprouvé par les difficultés engendrées par leur mode de vie pour l'accès à l'éducation et à la santé.

À la marginalisation de ces personnes, le législateur doit opposer l'intégration dans la société due à tout citoyen et ce, par l'application du droit commun. C'est pourquoi il est proposé d'abroger les articles restants de la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, pour faire des gens du voyage des citoyens de droit commun, pouvant avoir recours au dispositif de domiciliation prévu pour les personnes sans domicile stable.

En outre, la loi du 5 juillet 2000 relative à l'habitat des gens du voyage dite « loi Besson II », a mis en place un équilibre subtil entre droits et devoirs, le devoir d'accueil reconnu aux communes, qui doivent mettre en place les aires d'accueil prévu par un schéma départemental, devant être compensé par la faculté de faire procéder à l'évacuation forcée des campements illicites.

Quinze ans plus tard, cette loi n'est encore que trop imparfaitement mise en œuvre : si 64,8 % des aires d'accueil ont été construites, seules 48,8 % des aires de grand passage prévues par les schémas départementaux ont été mises en place ⁽¹⁾.

La présente proposition de loi se propose de mettre en place dans les faits et dans les communes défaillantes l'équilibre défini en 2000, en faisant de l'échelon intercommunal le niveau de mise en œuvre des prescriptions prévues pour les communes, et en renforçant le pouvoir de substitution des préfets pouvant avoir recours à une procédure de consignation des fonds communaux ou

(1) Chiffres déduits de la réponse du ministre de l'Intérieur publiée dans le Journal officiel Assemblée nationale du 5 août 2014 (p. 6754) à la question écrite n° 41554 de M. Gérald Darmanin publiée dans le Journal officiel Assemblée nationale du 5 novembre (p. 11534).

intercommunaux dans les mains d'un comptable public en cas de refus caractérisé de respect de ces prescriptions et après échec de toutes tentatives de conciliation.

Enrichie au cours de son examen par la commission des Lois, elle va également permettre de prendre en compte l'évolution des modes de vie des gens du voyage, en diversifiant l'offre d'accueil par l'inclusion dans les schémas départementaux, au côté des aires permanentes d'accueil, de terrains familiaux locatifs destinés à la sédentarisation partielle ou complète.

Dans la logique d'équilibre, ce renforcement des moyens de mise en œuvre doit être accompagné d'un assouplissement des conditions dans lesquelles les communes et intercommunalités qui ont mis les aires d'accueil nécessaires pourront demander l'éviction forcée des campements illicites : à la solution esquissée par la proposition de loi initiale, se fondant sur l'existence de places d'accueil disponibles à moins de cinquante kilomètres pour lever la condition de trouble à l'ordre public, la commission des Lois a substitué la validité accrue des mises en demeure de quitter les lieux, afin de sanctionner toute nouvelle installation illicite sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent qui entraînerait les mêmes atteintes à la sécurité, à la salubrité ou à la tranquillité publiques.

I. LA LOI DU 3 JANVIER 1969, UN TEXTE ISSU D'UNE DÉMARCHE DE MÉFIANCE ET DE CONTRÔLE DES GENS DU VOYAGE

A. LE PRÉCÉDENT DE LA LOI DE 1912

La loi du 3 janvier 1969 précitée a abrogé une autre loi du 16 juillet 1912 dans la filiation de laquelle elle s'établit. L'existence d'une législation relative aux gens du voyage semble se justifier uniquement par le mode de vie spécifique de cette population qui rend nécessaire une réglementation qui leur soit propre.

La loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades a créé des obligations spécifiques pour les commerçants ou industriels forains « qui, n'ayant en France ni domicile, ni résidence fixe, voudront circuler sur le territoire français ». Ils devaient demander « un carnet d'identité reproduisant leur signalement avec photographie à l'appui et énonçant leurs noms, prénoms, lieux et dates de naissance » (article 2).

Les gens du voyage qui n'étaient pas commerçants ou industriels forains étaient qualifiés de « nomades ». L'article 3 de la même loi précisait que « sont réputés nomades [...] tous individus circulant en France sans domicile ni résidence fixes, même s'ils ont des ressources ou prétendent exercer une profession ». Ce même article instituait pour ces nomades un « carnet anthropométrique d'identité », comportant non seulement les caractéristiques physiques et spécifiques, la photographie, mais également les empreintes digitales de toute personne concernée de plus de treize ans.

Dans sa délibération n° 2007-372 du 17 décembre 2007, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) observait que ce dispositif, « directement inspiré des méthodes d'identification élaborées par les criminologues, les assimilait ostensiblement à des délinquants ».

B. LE DISPOSITIF DE LA LOI DU 3 JANVIER 1969

Dans sa rédaction actuellement en vigueur, la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe comporte douze articles, répartis en trois titres.

Son titre premier, intitulé « Exercice des activités ambulantes et délivrance des titres de circulation » a connu le plus d'évolution récente :

– l'article 1^{er}, relatif à la déclaration préalable à l'exercice d'une profession ou une activité ambulante, a été abrogé au profit de dispositions insérées au sein du code de commerce par l'article 53 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie ;

– les articles 2 à 6, relatifs aux titres de circulation devant être détenus par les gens du voyage, résultent de la déclaration d'inconstitutionnalité de plusieurs dispositions par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012, *M. Jean-Claude P.*, présentée *infra*.

Son titre II, intitulé « Communes de rattachement », comporte quatre articles et prévoit, notamment, que toute personne qui sollicite la délivrance d'un titre de circulation prévu aux articles précédents « est tenue de faire connaître la commune à laquelle elle souhaite être rattachée » (article 7) et les conséquences de ce rattachement.

Enfin, son titre III comporte trois articles relatifs aux modalités de mise en œuvre de la loi.

1. Le régime des titres de circulation applicable jusqu'en octobre 2012

Dans sa version antérieure à la décision du Conseil constitutionnel précitée, la loi du 3 janvier 1969 prévoyait que toute personne de plus de seize ans n'ayant pas de domicile ou de résidence fixe devait être en possession d'un carnet de circulation si elle n'avait pas de ressources régulières, ou d'un livret de circulation si elle exerçait une activité professionnelle. Coexistaient donc trois types de titres de circulation.

a. Le carnet de circulation

Le carnet de circulation était remis aux personnes qui ne remplissaient pas les conditions nécessaires à la délivrance du livret de circulation, c'est-à-dire les personnes sans ressources régulières, les minima sociaux n'étant pas considérés comme des ressources régulières.

L'article 5 de la loi du 3 janvier 1969 prévoyait que le fait de circuler sans carnet de circulation constituait un délit puni de trois mois à un an d'emprisonnement. Cet article obligeait également les titulaires du carnet à le faire viser tous les trois mois par un commissaire de police ou un commandant de brigade de gendarmerie. Le non-respect de cette obligation était passible d'une contravention de la cinquième classe ⁽¹⁾.

b. Le livret de circulation

Le livret de circulation était délivré aux personnes (et leurs familles) « qui justifi[ai]ent de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence », notamment par l'exercice d'une activité salariée, comme les employés d'entreprise de construction ou certains voyageurs de commerce.

(1) Punie d'une amende de 1 500 euros au plus, et 3 000 euros au plus en cas de récidive (article 131-13 du code pénal) pouvant être accompagnée de peines privatives ou restrictives de droits telle que la suspension du permis de conduire ou l'immobilisation du véhicule (article 131-14 du code pénal).

L'article 9 du décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 portant application du titre I^{er} et de certaines dispositions du titre II de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe indique que le livret doit être visé par un commissaire de police ou un commandant de brigade de gendarmerie au moins une fois par an. D'ailleurs, ce visa devait être effectué tous les six mois dans la rédaction initiale du décret – rappelons que l'article 5 de la loi du 3 janvier 1969 prévoit que ce délai ne pouvait être inférieur à trois mois.

Le non-respect de cette obligation était passible d'une contravention de la cinquième classe. La version initiale du décret prévoyait même une peine d'emprisonnement, abrogée à l'occasion de l'entrée en vigueur du nouveau code pénal en 1994.

c. Le livret spécial de circulation

Le livret spécial de circulation est destiné aux commerçants ambulants ainsi qu'à leurs conjoints, ascendants et descendants. Le livret spécial de circulation « A » est délivré aux professionnels exerçant pour leur propre compte et inscrits au registre du commerce ou au répertoire des métiers.

Le livret spécial de circulation « B » est délivré aux employés des titulaires du livret spécial de circulation « A » et aux personnes qui l'accompagnent habituellement.

Selon l'article 9 du décret du 31 juillet 1970 précité, « le livret spécial de circulation n'est soumis à aucun visa ». Cependant, jusqu'à ce que la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie conduise à l'abrogation de cette disposition, ses titulaires devaient faire viser le livret tous les deux ans par les chambres consulaires.

Le décret n° 2009-194 du 18 février 2009 relatif à l'exercice des activités commerciales et artisanales ambulantes a maintenu le livret spécial de circulation en supprimant l'obligation de visa et en soumettant ses titulaires à l'obligation de posséder également la nouvelle carte permettant l'exercice d'une activité commerciale ou artisanale ambulante.

2. L'obligation de rattachement à une commune et ses conséquences

L'article 7 de la loi du 3 janvier 1969 prévoit que la délivrance d'un titre de circulation n'est possible que si le demandeur indique la commune à laquelle il souhaite être rattaché. Ce choix peut être modifié au bout de deux ans, à la demande de la personne concernée, devant alors fournir des pièces justificatives « attestant l'existence d'attaches que l'intéressé a établies dans une autre commune de son choix » (article 9 de la même loi).

Mais l'article 8 de la même loi limite à 3 % de la population municipale le nombre de personnes, titulaires d'un titre de circulation, rattachées à une commune.

En conséquence, le choix du rattachement à une commune n'est pas totalement libre pour le demandeur : lorsque le pourcentage de 3 % est atteint, le préfet ou le sous-préfet doit inviter le déclarant à choisir une autre commune de rattachement. Cependant, le préfet peut déroger à cette règle, notamment pour assurer l'unité des familles.

Ce rattachement « produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail », et permet ainsi aux intéressés d'exercer leurs droits civils et leurs droits civiques, que ce soit pour la célébration du mariage, l'accomplissement des obligations fiscales et sociales, et l'exercice du droit de vote. Cependant, avant la publication de la décision du Conseil constitutionnel du 5 octobre 2012 précitée, l'inscription sur la liste électorale ne pouvait avoir lieu qu'à l'issue de « trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune ».

C. UNE RÉDACTION REMISE EN CAUSE DANS LE CADRE DU CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ

La rédaction en vigueur de la loi du 3 janvier 1969 résulte de la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012.

1. Les principes constitutionnels applicables

Saisi de l'ensemble des articles de la loi du 3 janvier 1969 dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur le régime des titres de circulation et l'obligation de rattachement à une commune, le Conseil a examiné la conformité de ce dispositif au regard des principes constitutionnels :

– le principe d'égalité devant la loi, qui « ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » ;

– la garantie des libertés constitutionnelles, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée ;

– la conciliation entre l'exercice de ces libertés et la sauvegarde de l'ordre public, obligeant le législateur à « opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré » en prévoyant des mesures de police « justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ».

2. Les dispositions jugées contraires à la Constitution

Appliquant ces principes, le Conseil constitutionnel a considéré que l'existence de titres de circulation était justifiée par la différence de situation entre les personnes qui ont un domicile ou une résidence fixe de plus de six mois et celles qui en sont dépourvues, afin de « permettre, à des fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires, l'identification et la recherche de ceux qui ne peuvent être trouvés à un domicile ou à une résidence fixe d'une certaine durée, tout en assurant, aux mêmes fins, un moyen de communiquer avec ceux-ci ».

Cependant l'obligation de faire viser ces titres ne doit pas introduire une atteinte disproportionnée à une liberté publique : « en imposant que le carnet de circulation soit visé tous les trois mois par l'autorité administrative et en punissant d'une peine d'un an d'emprisonnement les personnes circulant sans carnet de circulation, les dispositions de l'article 5 de la loi du 3 janvier 1969 portent à l'exercice de la liberté d'aller et de venir une atteinte disproportionnée au regard du but poursuivi ».

Par ailleurs, l'existence de titres et de régimes distincts suivant les ressources des personnes concernées n'est pas conforme au principe d'égalité car « une telle différence de traitement n'est pas en rapport direct avec les fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires poursuivies par la loi ».

En conséquence, le Conseil constitutionnel a jugé contraire à la Constitution les dispositions relatives au carnet et a étendu à l'ensemble des personnes concernées la seule obligation de détention du livret de circulation.

En ce qui concerne l'obligation de rattachement à une commune, le Conseil a estimé qu'elle « est destinée à remédier à l'impossibilité, pour elles, de satisfaire aux conditions requises pour jouir de certains droits ou de remplir certains devoirs ; que cette obligation ne restreint ni la liberté de déplacement des intéressés, ni leur liberté de choisir un mode de logement fixe ou mobile, ni celle de décider du lieu de leur installation temporaire ; qu'elle ne restreint pas leur faculté de déterminer un domicile ou un lieu de résidence fixe pendant plus de six mois ; qu'elle n'emporte pas davantage obligation de résider dans la commune dont le rattachement est prononcé par l'autorité administrative ».

Toutefois, l'obligation de justifier de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour permettre une inscription sur la liste électorale introduit une distinction au regard de l'égalité devant le droit de suffrage qui n'est pas justifiée : aussi le Conseil constitutionnel a-t-il déclaré contraire à la Constitution cette seule condition de délai de rattachement.

Pour le surplus, il a déclaré les dispositions de la loi du 3 janvier 1969 conformes à la Constitution et ainsi notamment :

– l'obligation de détenir et de faire viser périodiquement un livret de circulation ;

– l’obligation de demander son rattachement à une commune, qui peut être refusé si les personnes rattachées représentent d’ores et déjà 3 % de la population municipale.

D. UN RÉGIME DEVENU INOPPOSABLE PAR LA FIN DES PEINES APPLICABLES À L’ABSENCE DE PRÉSENTATION DES TITRES DE CIRCULATION

Saisi d’une demande de refus implicite d’abrogation du décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 portant application du titre I^{er} et de certaines dispositions du titre II de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l’exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, le Conseil d’État s’est récemment prononcé sur la conformité des peines applicables à l’absence de présentation et de visa des titres de circulation prévu par la loi du 3 janvier 1969 précitée.

Dans un arrêt du 19 novembre 2014⁽¹⁾, il a considéré que l’exigence du carnet de circulation était fondée sur une différence de situation entre les personnes, quelles que soient leurs nationalités et leurs origines, qui ont un domicile ou une résidence fixe de plus de 6 mois et celles qui en sont dépourvues. Ainsi, la distinction qu’elle opère repose sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but que s’est assigné le législateur et n’instituent aucune discrimination fondée sur une origine ethnique. Comme le conseil constitutionnel, il a ainsi estimé que l’obligation de porter un titre de circulation est justifiée par la nécessité de protéger l’ordre public et proportionnée à cet objectif.

En revanche, il a considéré que les dispositions des articles 10 et 12 du décret de 1970, qui punissent d’une amende contraventionnelle les personnes qui circuleraient sans s’être fait délivrer un livret spécial de circulation ou qui ne pourraient justifier de la possession d’un tel livret spécial, portent à l’exercice de la liberté de circulation, garantie par l’article 2 du quatrième protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l’homme (CEDH), une atteinte disproportionnée au regard du but poursuivi. Il a ainsi enjoint le Premier ministre de les abroger dans un délai de deux mois.

En conséquence, si subsiste l’obligation légale pour les gens du voyage de détenir, présenter et faire viser ce titre de circulation, les peines réprimant leur omission ne sont applicables ; aussi dans les faits, votre rapporteur constate que l’obligation légale n’est plus opposable aux intéressés.

(1) Conseil d’État, M. A., n° 359223, 19 novembre 2014.

E. UN RÉGIME ADMINISTRATIF QUI RESTE DISCRIMINATOIRE ET INADAPTÉ

Même si la décision du Conseil constitutionnel en a supprimé les aspects les plus attentatoires aux libertés, la loi du 3 janvier 1969 est ressentie comme instaurant un régime discriminatoire et dégradant par les gens du voyage.

1. Un régime inadapté

Outre les difficultés juridiques majeures de la loi du 3 janvier 1969 précitée, il convient de souligner que cette loi aux effets discriminatoire est largement inadaptée.

En effet, il semble qu'une part importante des gens du voyage ne se conforme pas à l'obligation de faire viser leur titre de circulation régulièrement par la police ou la gendarmerie nationales.

Parallèlement, même si votre rapporteur ne dispose pas de statistiques fiables sur point, il apparaît que très peu de sanctions pénales sont prononcées pour non-respect de l'obligation de faire viser ces documents.

De ce double constat, votre rapporteur conclut que les titres de circulation sont inutilement stigmatisants et discriminatoires pour les gens du voyage.

En termes de maintien de l'ordre public, la mission d'information menée en 2010 et 2011 par MM. Didier Quentin, Charles de la Verpillière et votre rapporteur⁽¹⁾ a pu noter que « dans le cadre d'une procédure judiciaire, les services de police et de gendarmerie désireux de connaître avec exactitude les déplacements de gens du voyage, peuvent requérir les gestionnaires des aires d'accueil (qui tiennent la liste des personnes présentes chaque jour) [...] Les unités opérant sur le terrain disposent d'autres moyens d'identification des auteurs d'infractions que le contrôle des visas des titres de circulation. [...] le nom de ces gens du voyage commettant des faits de délinquance figure déjà, la plupart du temps, dans les fichiers STIC ou JUDEX. »

En conséquence, votre rapporteur estime que les autres pièces d'identité doivent permettre de remplir les fonctions dévolues au titre de circulation.

2. Les restrictions à la liberté d'aller et de venir

La loi du 3 janvier 1969, qui impose un titre de circulation aux gens du voyage, qui doit être visé tous les ans en application du décret n° 70-708 du 31 juillet 1970, est en contradiction avec plusieurs conventions internationales garantissant les droits humains, et en premier lieu avec l'article 13 de la

(1) *Commission des Lois, rapport d'information n° 3212 déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage et présenté par M. Didier Quentin, 9 mars 2011.*

Déclaration universelle des droits de l'homme, qui dispose que : « toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État ».

Depuis plusieurs années, de nombreux rapports et avis ont mis en exergue le caractère discriminatoire de ce régime administratif.

Par une délibération du 17 décembre 2007, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a estimé que ce dispositif « instaure manifestement une différence de traitement à l'égard des gens du voyage au sens de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) qui interdit toute discrimination dans la jouissance du droit de chacun à circuler librement », qui est prévu par l'article 2 de son protocole n° 4 qui dispose que « quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence ». La HALDE a considéré également que la réglementation applicable aux carnets de circulation apparaissait comme mettant en œuvre des moyens disproportionnés de contrôle, que ce soit au regard de leur fréquence ou de la gravité des peines.

Cette disproportion doit également être appréciée au regard du fait que tout citoyen français a la possibilité d'aller et venir librement sur le territoire, sans avoir à présenter un document l'autorisant à aller d'un point à l'autre ou à entrer dans certaines zones géographiques, et que par ailleurs les contrôles d'identité auxquels ils sont soumis ne peuvent être réalisés que dans le respect d'un cadre légal strict.

Constatant que ses recommandations n'avaient pas été suivies d'effets, la HALDE a adopté le 7 février 2008 un rapport spécial, publié au *Journal Officiel de la République Française* du 17 octobre 2009.

Dans un rapport de 2008, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a dénoncé les atteintes portées à l'exercice des droits civils et politiques des gens du voyage, notamment à leur liberté d'aller et venir, de s'inscrire sur les listes électorales, ainsi que les atteintes portées à l'exercice de leurs droits économiques, sociaux et culturels, qu'il s'agisse des discriminations subies sur le marché du travail, des atteintes au droit à l'éducation ou de l'ineffectivité du droit au logement ⁽¹⁾

En août 2010, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a invité la France, dans un délai d'un an à compter de ses observations finales, à fournir des explications relatives à plusieurs questions liées au statut juridique particulier des gens du voyage.

(1) *Commission nationale consultative des droits de l'homme, Étude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France, texte adopté en assemblée plénière le 7 février 2008.*

Aussi la CNCDH a repris ces travaux et réitéré ces critiques en 2012 ⁽¹⁾ à la lumière de ces observations.

Dans un rapport de juillet 2013, déposé suite à une lettre de mission du Premier ministre dont l'objet était de répondre au rapport de la Cour des comptes du mois d'octobre 2012 sur les politiques publiques d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage et à la décision du Conseil constitutionnel précitée, le préfet Hubert Derache préconise « de ne conserver que le livret « A » pour mettre à parité de droits les voyageurs avec le reste de la profession des forains sauf à envisager à terme une suppression de ce titre d'autorisation pour cette catégorie professionnelle » qui pourrait être considéré comme redondant avec les documents d'attestation professionnelle délivrés par les chambres consulaires ⁽²⁾.

Le 28 mars 2014, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a condamné la France pour violation du paragraphe 1 de l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) du 16 décembre 1966 ⁽³⁾, à la suite du recours d'un plaignant condamné en 2010 pour « défaut de visa » d'un carnet de circulation.

Dans sa communication, le Comité des droits de l'homme « observe que l'État partie n'a pas démontré que la nécessité de faire viser le carnet de circulation à intervalles rapprochés, ainsi que d'assortir cette obligation de contraventions pénales, sont des mesures nécessaires et proportionnelles au résultat escompté ». Il « conclut qu'une telle restriction au droit à la liberté de circulation de l'auteur n'était pas compatible avec les conditions établies au paragraphe 3 de l'article 12 et a constitué en conséquence une violation du paragraphe 1 de l'article 12 à son égard » ⁽⁴⁾.

Le 24 novembre 2014, le Défenseur des droits a rendu public une décision ⁽⁵⁾ recommandant au Gouvernement et au Parlement de se saisir d'une

(1) *Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avis du 22 mars 2012 sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales.*

(2) *Hubert Derache, Rapport au Premier ministre, Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage, juillet 2013.*

(3) *L'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit que :*

« 1. *Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.*

« 2. *Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.*

« 3. *Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte.*

« 4. *Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays. »*

(4) *Constataions adoptées par le Comité à sa 110^e session (10-28 mars 2014), communication n° 1960/2010 (CCPR/C/110/D/1960/2010), Claude Ory c. France, 28 mars 2014.*

(5) *Décision MLD-MSP-2014-152 du Défenseur des droits du 24 novembre 2014.*

réforme visant en premier lieu à l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969, afin d'assurer le respect du droit à la vie privée et familiale des gens du voyage.

En dernier lieu, le commissaire des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a renouvelé, dans un rapport du 17 février 2015, « l'appel lancé par son prédécesseur en 2008 aux autorités françaises afin qu'elles mettent fin à ce traitement discriminatoire [des gens du voyage], via l'élaboration d'une stratégie et des politiques antidiscriminatoires telles que recommandées par le Conseil de l'Europe » ⁽¹⁾.

3. Des travaux parlementaires allant dans le sens de l'abrogation de ce régime

La mission d'information précitée avait conclu en 2011 à la nécessité de mettre fin à ce régime, tout en appelant de ces vœux la création d'une « carte de résident itinérant » facultative, d'une durée de validité de cinq à dix ans, délivrée à toute personne dont « l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles », suivant les termes de la loi précitée n° 2000-614 du 5 juillet 2000. Ce document donnerait droit à l'accès et au séjour dans les aires permanentes d'accueil, à l'utilisation de leurs équipements ainsi au bénéfice des actions à caractère social prévues pour les seuls gens du voyage dans le cadre du schéma départemental.

Sous la législature précédente, votre rapporteur avait eu l'occasion de défendre le principe de l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969 ⁽²⁾.

Au Sénat, la proposition de loi de la sénatrice Esther Benbassa, déposée le 12 juin 2012 ⁽³⁾ et la proposition de loi du sénateur Pierre Hérisson, déposée le 31 juillet 2012 ⁽⁴⁾, faisant suite à son rapport de juillet 2011 intitulé *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun* ⁽⁵⁾, vont dans le même sens.

4. La nécessité de surmonter les restrictions dans l'accès à la carte nationale d'identité par le recours au droit à la domiciliation des personnes sans domicile stable

Comme tous les ressortissants français, les gens du voyage peuvent obtenir une carte nationale d'identité. Dans les faits, l'obtention de ce document est

(1) Rapport par Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France, du 22 au 26 septembre 2014, CommDH(2015)1, 17 février 2015, p. 32.

(2) Proposition de loi de M. Jean-Marc Ayrault et plusieurs de ses collègues visant à mettre fin au traitement discriminatoire des gens du voyage, n° 3042, déposée le 15 décembre 2010 et rejetée en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale le 1^{er} février 2011.

(3) Proposition de loi n°587 (2011-2012) visant à abroger la loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, 12 juin 2012.

(4) Proposition de loi n° 728 (2011-2012) relative au statut juridique des gens du voyage et à la sauvegarde de leur mode de vie, 31 juillet 2012.

(5) Pierre Hérisson, rapport au Premier ministre, Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun, juillet 2011.

parfois délicate à cause des difficultés liées à la notion de « commune de rattachement ».

En effet, la rubrique : « adresse », figurant au dos de la carte nationale d'identité, doit être renseignée. Concrètement, l'adresse se résumant au code postal de la ville, voire l'apposition de mention « sans domicile fixe » permet d'identifier le titulaire de la carte comme membre de la communauté des gens du voyage.

Dans les faits, cette adresse, stigmatisante, peut être à la source de discrimination dans la vie quotidienne.

Il convient de souligner que, sur ce point, le ministère de l'Intérieur a prévu, par une circulaire n° 179 C du 27 novembre 2008, que la délivrance d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport pourrait exclure la mention de commune de rattachement. L'adresse seule de la mairie de la commune de rattachement peut y figurer.

La suppression du livret de circulation – par l'effet de la présente proposition de loi – devra s'accompagner d'un meilleur accès des gens du voyage à la carte nationale d'identité.

On rappellera que l'article 51 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a créé au sein du code de l'action sociale et des familles les articles L. 264-1 à L. 264-5 permettant aux « personnes sans domicile stable » d'élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles.

Dans ce cadre, la mention de l'adresse sur le document, celle du centre communal ou intercommunal d'action sociale, devrait être présentée d'une manière qui ne permette pas de déduire, à la seule lecture de cette mention, que le titulaire de la carte est sans domicile stable.

II. LA LOI « BESSON » DU 5 JUILLET 2000, UN ÉQUILIBRE ENTRE DROITS ET DEVOIRS SOUS TENSION

A. LE DISPOSITIF INITIAL DE LA LOI N° 2000-614 DU 5 JUILLET 2000 RELATIVE À L'ACCUEIL ET À L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE

1. Une obligation d'accueil des communes longtemps non organisée

Jusqu'en 1990, aucune disposition législative n'organisait l'accueil et le stationnement des gens du voyage par les communes.

De fait, c'est principalement sur une base jurisprudentielle, éclairée par certaines circulaires, qu'un embryon de droit au stationnement des gens du voyage a été mis en place. Ainsi, une circulaire du 8 mars 1966 indique que « le nomadisme est toléré par la loi », ce qui doit conduire les communes à faciliter leur stationnement. Mais c'est surtout l'arrêt du Conseil d'État *Ville de Lille c. Ackermann* du 2 décembre 1983 qui prononce l'illégalité d'interdire « de façon permanente et absolue le stationnement et le séjour des nomades sur tout ou partie du territoire d'un département ».

À la suite de cette jurisprudence, le ministère de l'Intérieur a publié une circulaire du 16 décembre 1986, afin d'en préciser les conséquences pratiques pour les communes.

Il en a résulté que les maires des communes de moins de 5 000 habitants doivent prendre des dispositions permettant d'accueillir les gens du voyage, pour une durée minimale de 48 heures et maximum de 15 jours.

En conséquence, toute commune, quelles que soient sa taille et sa fréquentation par les gens du voyage, devait, faute de disposer d'une aire de stationnement aménagée, assurer le stationnement sur des terrains de passage officiellement désignés et bénéficiant d'un équipement minimum convenant à une halte d'une courte durée.

Cependant, en l'absence de toute obligation concrète à la charge des communes, les possibilités réelles d'accueil étaient extrêmement limitées, conduisant à une multiplication des stationnements sauvages.

2. Une situation en matière d'aires d'accueil des gens du voyage clairement insatisfaisante

La première « loi Besson » du 31 mai 1990 ⁽¹⁾ avait prévu, à son article 28, la mise en place d'un schéma départemental prévoyant « les conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage, en ce qui concerne le passage et le séjour, en y incluant les conditions de scolarisation des enfants et celles d'exercice d'activités économiques ». Ce même article disposait que « 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. »

Le bilan de cette disposition s'est avéré très décevant : en 2000, seuls 34 schémas départementaux avaient été approuvés par le préfet et le président du conseil général et 20 schémas approuvés par le seul préfet ; par ailleurs, les résultats en termes de création d'aires de stationnement étaient modestes, puisqu'on comptait seulement 10 000 places alors que 30 000 semblaient alors nécessaires pour satisfaire les besoins constatés.

(1) Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Par ailleurs, ce texte visait à répondre au phénomène de stationnement illicite des gens du voyage.

Le nombre de caravanes qui stationnaient illégalement en France était alors estimé à plus de 27 000 par jour.

3. Les dispositions initiales de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 constitue un texte d'équilibre, entre la liberté d'aller et venir, le droit à un logement décent et le droit de propriété.

Ce texte visait ainsi à favoriser l'aménagement, sur quelques années, d'un nombre d'aires suffisant pour faire face aux besoins, en imposant notamment aux communes un délai pour réaliser les investissements nécessaires et en permettant à l'État de se substituer à elles en cas de carence. Parallèlement, il prévoyait plusieurs dispositions destinées à soutenir financièrement les communes dans la réalisation et la gestion des aires d'accueil. Il renforçait, enfin, les moyens juridiques permettant de lutter contre les occupations illicites.

Les dispositions de la loi du 5 juillet 2000 peuvent donc être regroupées en trois volets : les obligations en matière d'aménagement des aires des gens du voyage ; le soutien financier de l'État dans la réalisation et la gestion de ces aires ; le renforcement des moyens juridiques permettant de lutter contre les occupations illicites.

Pour ce qui concerne les **obligations en matière d'aménagement des aires**, l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000 consacre le principe selon lequel « les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ».

L'article 1^{er} dispose par ailleurs que :

– un schéma départemental, élaboré en fonction des besoins et de l'offre existante et révisé au moins tous les six ans, est mis en place dans chaque département et prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où ces dernières doivent être réalisées ;

– les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma ;

– le schéma définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui fréquentent les aires et détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels ;

– ce schéma est élaboré par le préfet et le président du conseil général, après avis des communes concernées et d'une commission départementale consultative.

L'article 2 prévoyait initialement un délai de deux ans suivant la publication du schéma au terme duquel les communes figurant au schéma sont tenues de contribuer à sa mise en œuvre, en mettant à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil aménagées et entretenues. Ces communes peuvent transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

L'article 3 institue un pouvoir de substitution de l'État en cas de défaillance de la commune ou de l'EPCI : l'État peut alors 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'EPCI concerné.

Le second volet de la loi du 5 juillet 2000 porte sur le **soutien financier aux communes dans la réalisation et la gestion de ces aires**.

L'article 4 de la loi prévoit ainsi que :

– l'État prend en charge les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires, dans la proportion de 70 % des dépenses engagées dans le délai de deux ans et dans la limite d'un plafond fixé par décret ⁽¹⁾ ;

– les autres collectivités territoriales (région et département) et les caisses d'allocations familiales peuvent par ailleurs accorder des subventions complémentaires.

L'article 5 prévoit de son côté le versement par les organismes de sécurité sociale d'une aide forfaitaire aux communes ou aux EPCI gérant les aires d'accueil, ainsi qu'aux personnes morales qui gèrent une aire en application d'une convention signée avec une commune ou un EPCI.

L'article 7 prévoit enfin la majoration de la population prise en compte au titre du calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil.

Enfin, le troisième volet de la « loi Besson » porte sur le **renforcement des moyens juridiques permettant de lutter contre les occupations illicites**, selon un principe clair : seules les communes respectant leurs obligations peuvent interdire le stationnement sauvage et faire respecter cette interdiction.

L'article 9 de la loi disposait ainsi que, dès qu'une commune remplit ses obligations prévues par l'article 2, le maire peut interdire, par arrêté, le stationnement des résidences mobiles sur le territoire de la commune en dehors des aires d'accueil aménagées. Ces dispositions s'appliquent également aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil

(1) Le décret n° 2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage prévoit une subvention plafonnée à 15 245 € par place pour les nouvelles aires, à 9 147 € par place pour la réhabilitation des aires existantes et à 114 336 € par opération pour les aires de grand passage.

ainsi qu'aux communes qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une aire.

Le II de cet article précise qu'en cas de stationnement effectué en violation de cet arrêté :

– le maire peut saisir le président du tribunal de grande instance (TGI) aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles ;

– sauf dans le cas où le terrain appartient à la commune, le maire ne peut agir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ;

– le juge peut prescrire aux occupants, le cas échéant sous astreinte, de rejoindre l'aire de stationnement aménagée, à défaut de quitter le territoire communal et ordonner l'expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction.

Le III de ce même article précise qu'en cas d'occupation, en violation de l'arrêté du maire, d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, le propriétaire peut saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles.

4. Des évolutions législatives dans le sens du renforcement de l'efficacité des mesures d'évacuation forcée

De nombreuses dispositions législatives sont intervenues depuis quinze ans pour modifier la « loi Besson » ou les conditions de sa mise en œuvre. Les principales modifications visent trois objectifs : reporter les délais de mise en œuvre de l'obligation de réaliser les aires d'accueil ; faciliter la mise en œuvre de ces obligations ; renforcer les outils de lutte contre les occupations illicites.

Pour ce qui concerne les **délais de mise en œuvre** prévus par la loi du 5 juillet 2000, le législateur est intervenu à deux reprises.

L'article 201 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales a prévu la prorogation de deux ans du délai initial de réalisation des aires, ceci sous certaines conditions. La commune ou l'EPCI concerné doit avoir manifesté, dans le délai initial de deux ans, sa volonté de se conformer à ses obligations :

– par la transmission au préfet d'une délibération ou d'une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation d'une aire d'accueil ;

– par l'acquisition des terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains sur lesquels les aménagements sont prévus ;

– ou par la réalisation d’une étude préalable.

L’article 138 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a accordé un délai supplémentaire jusqu’au 31 décembre 2008 pour les communes ou les EPCI qui ont manifesté la volonté de se conformer à leurs obligations. La subvention pour l’aménagement de l’aire d’accueil est cependant octroyée au taux de 50 % (au lieu de 70 %).

Pour ce qui concerne le **soutien à la réalisation des obligations prévues** par la « loi Besson », plusieurs mesures ont été prises par le législateur.

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a ainsi prévu :

– l’application d’une décote sur la valeur vénale en cas de cession de terrains appartenant au domaine privé de l’État quand ces terrains sont destinés à la réalisation d’aires permanentes d’accueil (article 1^{er}) ;

– l’admission en déduction du prélèvement supporté par les communes soumises à l’article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains des dépenses en faveur de la création d’aires permanentes d’accueil, au même titre que les dépenses en faveur du logement social (article 65) ;

– la possibilité pour l’État de financer à 100 % les aires de grand passage dans la limite d’un plafond fixé par décret (article 89).

En outre, la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social fait figurer les aires permanentes d’accueil des gens du voyage parmi les catégories de logement pour lesquels une décote de 100 % peut être appliquée à l’occasion de la cession des terrains de l’État dans le cadre de programmes de construction de logements.

Enfin, deux modifications législatives importantes sont intervenues pour renforcer les moyens de lutte contre les occupations illicites.

L’article 53 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a créé une nouvelle infraction pénale, codifiée à l’article 322-4-1 du code pénal, réprimant l’installation en réunion, en vue d’y établir une habitation même temporaire, sur :

– un terrain appartenant à une commune qui s’est conformée aux obligations qui lui incombent en vertu de la loi du 5 juillet 2000 ou qui n’est pas inscrite à un schéma départemental ;

– un terrain appartenant à tout autre propriétaire.

Cette infraction est punie de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. Quand l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale.

Surtout, l'article 27 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a modifié sensiblement l'article 9 de la « loi Besson » en substituant à la procédure civile d'expulsion une procédure d'évacuation forcée relevant de la police administrative.

Le dispositif issu de la « loi Besson » était en effet difficilement applicable. Comme le rappelait le rapport de la mission d'information précitée, en citant M. Christian Estrosi, alors ministre délégué à l'aménagement du territoire, le 19 septembre 2006 lors de la discussion du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance devant le Sénat : « la procédure d'évacuation est très lourde : pour obtenir l'évacuation forcée de caravanes occupant indûment un terrain, le maire doit saisir le président du tribunal de grande instance, ce qui est à la fois coûteux et complexe pour les petites communes. Il faut payer un huissier, il faut payer un avocat, et ce pour des résultats souvent très décevants. L'intervention du tribunal de grande instance n'est enserrée dans aucun délai. Si les gens du voyage s'installent le week-end, il ne statuera, même en référé, que plusieurs jours plus tard. Bien sûr, il faut attendre sa décision pour que le concours de la force publique soit accordé. Mais pendant ce temps, les nuisances continuent et, sur le terrain, les élus locaux et la population sont exaspérés. » ⁽¹⁾.

Dans ces conditions, l'article 9 actuellement en vigueur prévoit désormais que, dans les communes remplissant les obligations qui leur incombent en application de la loi du 5 juillet 2000 :

– le maire peut interdire, par arrêté, le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles des gens du voyage en dehors des aires d'accueil aménagées ;

– en cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux ;

– cette mise en demeure ne peut cependant intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ;

– elle est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Si elle n'est pas suivie d'effets, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles ;

(1) Rapport n° 3212 de la mission d'information, op. cit., p. 29.

– un recours peut être effectué contre la mise en demeure du préfet devant le tribunal administratif, ce qui suspend la décision. Le président du tribunal ou son délégué statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine.

L'équilibre ainsi fixé en 2000 par la loi « Besson » – n'a ainsi pas été fondamentalement remis en cause par ces modifications ultérieures.

5. Les évolutions envisagées par le Sénat

Les 12 décembre 2013 et 11 février 2014, le Sénat a entrepris l'examen en séance publique, sans en arriver à son terme, de la proposition de loi n° 818 (2012-2013) de M. Pierre Hérisson et plusieurs de ses collègues, visant à renforcer les sanctions prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, déposé au Sénat le 26 juillet 2013.

L'article 1^{er} propose de doubler les sanctions prévues par l'article 322-4-1 du code pénal précité réprimant l'installation illicite en réunion sur un terrain appartenant à autrui en vue d'y établir une habitation : les sanctions sont ainsi portées à douze mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende, disposition supprimée en commission et rétablie en séance publique.

L'article 2 vise à supprimer, à l'article 9 de la loi de 2000, la disposition prévoyant que la mise en demeure du préfet ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques. En commission, cette suppression a été remplacée par la condition de l'existence d'emplacements disponibles dans un périmètre de 30 kilomètres.

L'article 3 modifie ce même article 9 de la loi de 2000 afin de fixer le délai d'exécution de la mise en demeure du préfet à 24 heures maximum, avec l'objectif qu'il puisse être mis fin rapidement à l'occupation illégale du terrain en cause.

L'article 4 réduit à 6 heures le délai d'exécution de la mise en demeure dans le cas où les occupants du terrain ont déjà procédé à une occupation illicite sur le territoire de la commune ou d'une autre commune du département.

L'article 5 réduit de 72 à 48 heures le délai au terme duquel le tribunal saisi doit statuer, dans le cas où les occupants illicites d'un terrain introduisent un recours contre la mise en demeure.

L'article 6 confie à l'État, dans les communes où la police est étatisée, la responsabilité du bon ordre pour les grands passages ainsi que les grands rassemblements occasionnels ou traditionnels des gens du voyage.

L'article 7 prévoit que l'installation des gens du voyage fait l'objet d'une prévision et d'une organisation précises : une convention détaillant les conditions

d'occupation du terrain est signée entre les représentants des gens du voyage et le maire de la commune trois mois avant l'arrivée effective sur les lieux.

À l'occasion de l'examen en séance publique, inachevé à ce jour, plusieurs amendements ont été adoptés, prévoyant notamment :

– l'abrogation de la majeure partie de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969,

– la possibilité, pour le préfet, de mettre en œuvre une procédure de consignation des fonds communaux ou intercommunaux dans les mains d'un comptable public en cas de refus caractérisé et après échec de toutes les tentatives de conciliation destinés à ce qu'une commune ou un EPCI mette en œuvre les prescriptions du schéma départemental, similaire à celle prévue par l'article 2 de la présente proposition de loi.

B. UNE MISE EN ŒUVRE SE HEURTANT À L'INERTIE DES COMMUNES ET À DE NOUVELLES TENSIONS LIÉES AUX GRANDS PASSAGES

1. Une mise en place des aires d'accueil qui reste insuffisante

Selon les chiffres communiqués à votre rapporteur par le ministère de l'Intérieur, le bilan reste peu satisfaisant, malgré une certaine accélération des réalisations au cours des dernières années.

Selon le bilan opéré par la Cour des comptes en octobre 2012⁽¹⁾, les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage prévoyaient en 2010 la création de 41 569 places réparties en 1 867 aires d'accueil et la réalisation de 350 aires de grand passage sur le territoire national.

Au 31 décembre 2014, 64,8 % des aires d'accueil (1 103 aires d'accueil réalisées sur 1 702 prévues par les schémas) et 48,8 % des aires de grand passage (170 aires de grand passage réalisées sur 348 prévues par les schémas) avaient été réalisées⁽²⁾.

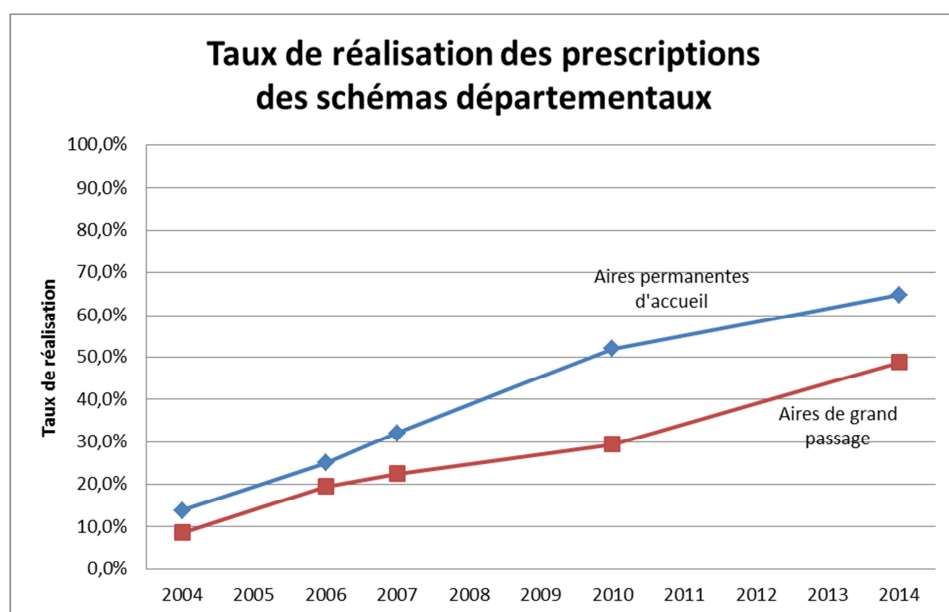
Ce taux de mise en place est cependant en amélioration par rapport aux statistiques citées par la Cour des comptes dans son rapport, élaborées à partir de données de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au 31 décembre 2010, où seules 52 % des places prévues en aires d'accueil et 29,4 % des aires de grand passage avaient été réalisées. La Cour considérait cependant que « le taux de réalisation devrait cependant s'améliorer au cours des années à

(1) *Rapport public thématique de la Cour des comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, octobre 2012.*

(2) *Chiffres déduits de la réponse du ministre de l'Intérieur publiée dans le Journal officiel Assemblée nationale du 5 août 2014 (p. 6754) à la question écrite n° 41554 de M. Gérald Darmanin publiée dans le Journal officiel Assemblée nationale du 5 novembre (p. 11534).*

venir, le nombre de places déjà financées par l'État étant sensiblement supérieur au nombre de places réalisées, en particulier pour les aires d'accueil » ⁽¹⁾.

Au 31 décembre 2004, seules 6 076 places avaient été réalisées, soit un taux de réalisation pour les aires d'accueil de 13,8 % et seules 30 aires de grand passage étaient aménagées. Au 31 décembre 2006, le nombre des places en aires d'accueil aménagées et mises en service s'élevait à 10 553, soit 25 % des prescriptions des schémas ; seules 68 aires de grand passage avaient été créées. Depuis la fin 2007, le taux de réalisation des aires d'accueil s'est amélioré plus rapidement, de 20 points entre le 31 décembre 2007 (32 %) et le 31 décembre 2010 (52 %).



Cependant, le taux global de réalisation masque de très fortes disparités territoriales : alors que près des trois quarts des aires ont été réalisées à l'Ouest et dans le Centre, il est particulièrement faible dans les régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Île-de-France et Languedoc-Roussillon.

La Cour des comptes observe ainsi que « les subventions d'investissement de l'État représentent un effort financier important, qui ne correspond toutefois qu'à une part minoritaire du coût réel de réalisation des aires, estimé au total à 632 millions sur l'ensemble de la période 2000–2011 ». La charge foncière et les coûts de voirie et réseaux divers pèsent d'avantage dans le coût de réalisation des aires que l'aménagement d'équipements sanitaires individualisés. L'obtention de cofinancements, facultatifs, de la part des conseils généraux, des caisses

(1) Rapport public thématique de la Cour des comptes, op. cit.

d'allocations familiales et plus rarement des conseils régionaux, est aléatoire, alors qu'ils peuvent réduire les dépenses d'investissement restant à la charge des communes ou établissements publics de coopération intercommunale, chargés de la réalisation des aires. La réalisation des aires a été freinée par des obstacles multiples : imprécision initiale des schémas départementaux conduisant à des retards de réalisation ; réticence forte des populations riveraines ; coûts prévisionnels de réalisation largement dépassés, notamment du fait de travaux de raccordements onéreux, directement imputables aux décisions des collectivités territoriales d'éloigner les aires des zones habitées ; absence de volonté des collectivités sur certains territoires ; arrêt des subventions versées par l'État pour la réalisation des aires depuis la fin 2008.

2. L'émergence de nouvelles tensions liées aux grands passages

Les grands passages sont d'une nature différente des grands rassemblements votifs – tel que celui des gens du voyage catholiques qui a lieu chaque année au mois de mai aux Saintes-Maries-de-la-Mer, en Camargue, même s'ils sont souvent en lien direct avec les grands rassemblements.

Comme a pu l'étudier la mission d'information sous la précédente législature ⁽¹⁾, ces grands passages organisés servent de préparation et de convergence vers les grands rassemblements de l'été. En 2009, ils représentaient 80 à 85 groupes de 200 caravanes environ, qui ont traversé sur une période de quatre mois (juin à septembre) entre 800 et 1 000 villes.

Mais la montée en puissance des grands passages n'est pas uniquement liée à ces pèlerinages religieux. Les déplacements sont aussi liés à des motivations commerciales, tel que les ventes sur les marchés, voire climatiques : « on observe que les parcours des "grands passages" recouvrent les déplacements de la population à l'occasion des congés estivaux, avec un fort tropisme pour les destinations balnéaires » ⁽²⁾. Pour des populations en voie de semi-sédentarisation, « la période des "grands passages" est celle où les gens du voyage ont l'impression de voyager selon leurs critères traditionnels, en ne stationnant pas dans des aires grillagées. » ⁽³⁾

Depuis la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, les terrains de grand passage ont reçu une définition législative, puisque l'article 4 modifié de la loi du 5 juillet 2000 prévoit dorénavant que les terrains de grand passage sont « destinés à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels ».

(1) *Rapport n° 3212 de la mission d'information, op. cit., p. 44.*

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

Afin de répondre aux besoins des gens du voyage, l'ensemble des schémas départementaux a donc pris en compte la problématique des grands passages en définissant les besoins spécifiques du département dans ce domaine et en désignant les emplacements des futurs terrains de grand passage.

En pratique, cela signifie que les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) désignés pour réaliser une aire de grand passage à vocation départementale ont une obligation particulière, par rapport aux autres communes de même taille qui ne sont pas soumises à une telle obligation.

De fait, on constate ainsi qu'existe une réelle dichotomie dans la mise en place de ces deux types d'aires : au 31 décembre 2010, seules 52 % des places prévues en aires d'accueil (21 540 places réparties entre 919 aires d'accueil) et 29,4 % des aires de grand passage (103 aires) avaient été réalisées. De la même manière, au 31 décembre 2011, 68 % des places prévues en aires d'accueil (28 246 places) et 35 % des aires de grand passage (123 aires) avaient fait l'objet d'une décision de subvention par l'État. Seuls 16 départements ont réalisé la totalité des aires de grand passage prévues par leur schéma ⁽¹⁾.

C'est notamment pour répondre à cette situation que la loi du 13 juillet 2006 a décidé que l'État pourrait subventionner ces aires à 100 % et que la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a précisé que l'État pourrait désormais assurer la maîtrise d'ouvrage de la réalisation de ces aires. Cependant, depuis le 1^{er} janvier 2009, l'État ne finance plus la réalisation des aires de stationnement par les communes et les EPCI n'ayant pas manifesté à cette date la volonté de se conformer à leurs obligations ⁽²⁾.

Au-delà de l'existence ou non de ces aires spécifiques, toutes les communes sont directement confrontées aux grands passages, lorsque des groupes importants stationnent sur un territoire, même en l'absence d'obligations.

Dans un certain nombre de cas, une réelle préparation, organisée plusieurs mois en avance, en collaboration avec les organisations et leurs représentants spécifiquement chargés des grands passages ⁽³⁾, les représentants de l'État et les élus locaux permettent de trouver un terrain et de mobiliser les acteurs concernés afin d'organiser les services nécessaires (eau, déchet, service d'ordre), comme le prévoient les circulaires du ministère de l'Intérieur ⁽⁴⁾. Dans ce cadre, les rassemblements d'un nombre important de personnes et de caravanes peuvent être gérables. Cependant, si les groupes faisant preuve de bonne volonté pour que leur passage se déroule bien ne sont pas rares, ils sont les premiers à reconnaître que

(1) *Rapport public thématique de la Cour des comptes*, op. cit., pp. 49 et 53.

(2) *Ibid.*, p. 49 et 56. Au 1^{er} janvier 2012, 246 communes et 196 établissements publics intercommunaux sont ainsi considérés comme défaillants au regard de leurs obligations en matière d'accueil et de stationnement des gens du voyage.

(3) *Et notamment les référents « action grands passages » de l'Association sociale nationale internationale tzigane (ASNIT).*

(4) *Pour 2015, la circulaire INTD1508420C du 8 avril 2015 relative à la préparation des stationnements estivaux des grands groupes de caravanes de gens du voyage.*

cela n'est pas toujours le cas. Il existe néanmoins de très nombreux groupes qui n'organisent absolument pas leurs déplacements ou qui ne respectent pas les engagements pris en termes de lieux ou de dates prévues.

Lorsque l'installation des gens du voyage relève du fait accompli, la commune doit alors mettre en œuvre la procédure d'évacuation des résidences mobiles des gens du voyage, en espérant que le préfet acceptera de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux.

C'est donc notamment pour que ces aires de grand passage fassent l'objet d'une mise en place améliorée qu'une évolution législative s'impose.

III. UNE PROPOSITION DE LOI POUR FAIRE DES GENS DU VOYAGE DES CITOYENS DE PLEIN DROIT, DONT LE MODE DE VIE EST PRIS EN COMPTE DANS LE CADRE DU DROIT COMMUN

Le dispositif de la présente proposition de loi propose deux évolutions pour ces deux textes encadrant le statut administratif des gens du voyage et leur mode d'accueil et d'habitat, et tire les conséquences en apportant plusieurs ajustements à d'autres régimes juridiques, et notamment celui applicables à la domiciliation des personnes sans domicile stable.

A. ABROGER LE STATUT ADMINISTRATIF DES GENS DU VOYAGE EXORBITANT DU DROIT COMMUN

L'**article 1^{er}** abroge les dispositions restant encore en vigueur de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, que ce soit en matière de titres de circulation que d'obligation de rattachement à une commune.

Les **articles 8 et 9** traitent les conséquences de l'abrogation de ce statut d'exception dans divers codes et textes législatifs mentionnant la loi du 3 janvier 1969.

B. RENDRE APPLICABLE AUX GENS DU VOYAGE LE DISPOSITIF APPLICABLE AUX PERSONNES SANS DOMICILE STABLE

La fin du régime spécifique de domiciliation des gens du voyage n'aura pas comme conséquence un vide juridique : ces personnes relèveront du régime de « droit à la domiciliation » mis en place au profit des « personnes sans domicile stable » par l'article 51 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale et codifié aux articles L. 264-1 à L. 264-5 du code de l'action sociale et des familles.

Ce régime permet aux « personnes sans domicile stable » d'élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS ou

CIAS)⁽¹⁾, soit auprès d'un organisme agréé, prétendre au service des prestations sociales, à l'exercice des droits civils, à la délivrance des pièces d'identité ou à l'exercice du droit de vote (article L. 264-1) et pour recevoir du courrier (article D. 264-6 du même code).

L'**article 8** adapte ainsi ce dispositif, ainsi que les dispositions du code civil et du code électoral permettant aux personnes sans domicile stable de pouvoir bénéficier des mêmes prérogatives en matière civile et d'inscription sur les listes électorales que les citoyens disposant d'un domicile.

En outre, l'**article 9** met fin aux conditions spécifiques de versement aux gens du voyage des prestations familiales afférentes à un enfant soumis à l'obligation scolaire.

C. RENFORCER LES PRÉROGATIVES DU PRÉFET EN MATIÈRE DE MISE EN PLACE DES AIRES D'ACCUEIL

L'**article 2** renforce les pouvoirs de substitution du préfet en matière de construction d'aires d'accueil. Après exécution d'une procédure de mise en demeure, le préfet pourra ordonner de consigner entre les mains du comptable public les sommes nécessaires au respect des prescriptions du schéma départemental par la commune, ou l'établissement public de coopération intercommunale auquel a été transférée la compétence en matière d'accueil des gens du voyage. Après une nouvelle mise en demeure, le préfet pourra utiliser ces fonds pour mettre en place l'aire d'accueil en se substituant à la personne publique défaillante.

Ce même article prévoit également que le schéma départemental détermine les communes où les aires de grands passages doivent être réalisées et qu'une annexe au schéma départemental recense les terrains aménagés pour les caravanes comme habitation permanente, comme le reconnaît la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

D. TRANSFÉRER AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 a confirmé que « les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles ». Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Cependant, en application de l'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, ces communes ont la possibilité de transférer leur compétence à un établissement public de

(1) Si l'article 22 ter du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit la possibilité de ne pas mettre en place des CCAS dans les communes de moins de 1 500 habitants, le recours à cette faculté entraînera l'obligation pour la mairie de la commune d'exercer ces fonctions.

coopération intercommunale (EPCI), qui est alors chargé de la mise en œuvre du schéma départemental.

En application du droit en vigueur, les aires d'accueil font partie des compétences obligatoires des métropoles ⁽¹⁾ et des communautés urbaines ⁽²⁾. Les communautés de communes et les communautés d'agglomération peuvent décider d'acquiescer cette compétence optionnelle.

Les **articles 4 à 7 de la présente proposition de loi** proposent ainsi de faire des aires d'accueil une compétence obligatoire pour l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui n'ont pas encore cette obligation, soit les communautés de communes – de droit commun ou bénéficiant de la dotation globale de fonctionnement bonifiée – et les communautés d'agglomération.

Ces EPCI à fiscalité propre devraient être substitués aux communes dans leurs obligations au plus tard le 30 juin 2015 (article 7).

E. ASSOULPIR LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVACUATION FORCÉE DES CARAVANES STATIONNANT ILLÉGALEMENT SUR LE TERRITOIRE DES COMMUNES AYANT RESPECTÉ LEURS OBLIGATIONS EN MATIÈRE D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

L'**article 3** ouvre aux élus locaux, qui ont respecté leurs obligations en matière d'aire d'accueil, la possibilité d'obtenir plus facilement du préfet l'évacuation des occupants d'un campement illicite de gens du voyage lorsqu'il existe dans un rayon de 50 kilomètres, une aire d'accueil spécialement aménagée et offrant des capacités d'accueil suffisantes, alors même lorsque ce stationnement illicite ne pose pas de problème d'ordre public, c'est-à-dire d'atteinte à la salubrité, à la sécurité ou la tranquillité publiques.

IV. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS

À l'occasion de son examen, la commission des Lois a apporté plusieurs améliorations, tout en s'efforçant de maintenir l'équilibre de la proposition de loi initiale.

A. PRENDRE EN COMPTE LES ÉVOLUTIONS DU MODE DE VIE DES GENS DU VOYAGE

En adoptant plusieurs amendements présentés par votre rapporteur à l'article 2, la commission des Lois a entrepris de moderniser le texte de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.

(1) Article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 5215-20 du même code.

Elle a ainsi défini l'habitat des aires de voyage comme « constitué d'au moins une résidence mobile, installée sur une aire d'accueil ou un terrain prévu à cet effet » et prescrit aux politiques et schémas d'habitat et d'urbanisme de prendre en compte ce mode d'habitat.

Observant l'évolution des modes de vie des gens du voyage et la sédentarisation progressive de certains d'entre eux, elle a diversifié les modes d'accueil pouvant être mis en place par les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents, en prévoyant que les schémas départementaux prescrivent la réalisation d'aires permanentes d'accueil, d'aires de grand passage mais également de terrains familiaux locatifs, aménagés en application de l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme et destinés à des gens du voyage partiellement ou totalement sédentaires habitant encore en caravane.

Selon les informations fournies par le Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement à votre rapporteur, de 2004 à 2013, 871 places en terrain familial ont été financées dans 31 départements, alors même que les textes ne prévoient actuellement pas d'obligation d'inscription au schéma départemental ; les collectivités territoriales qui en ont pris l'initiative ont également assuré leur financement.

La commission des Lois a enfin prévu que les normes minimales relatives à l'aménagement et à la gestion des aires devront être précisées par le pouvoir réglementaire, et qu'un contrôle périodique de ces normes devra être mis en œuvre par les préfetures. Dans le même esprit, les modalités de détermination du droit d'usage réglé par les utilisateurs et les principes de tarification des fluides (eau, électricité) qui leur sont fournis seront encadrées par le pouvoir réglementaire.

B. PRÉCISER LE DISPOSITIF DE CONSIGNATION DES FONDS NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION DES PRESCRIPTIONS DU SCHÉMA DÉPARTEMENTAL

En adoptant un amendement de réécriture du dispositif envisagé présenté par votre rapporteur, la commission des Lois a précisé le régime de consignation des sommes nécessaires en cas de défaillance d'une commune ou d'un EPCI compétent à mettre en place et à gérer convenablement les aires permanentes d'accueil, les aires de grand passage ou les terrains aménagés :

– en remplaçant la simple faculté laisser au préfet d'ordonner la consignation des fonds nécessaires et de mettre en place les aires nécessaires par l'obligation de l'ordonner ;

– en disposant que la mise en demeure s'accompagne d'une estimation des besoins financiers requis, servant de base à une éventuelle consignation de ces sommes ;

– en prévoyant que le délai de mise en demeure puisse se présenter sous forme de calendrier.

C. AMÉLIORER LE DISPOSITIF D'ÉVACUATION FORCÉE DES CAMPEMENTS ILLICITES EN FACILITANT SA MISE EN ŒUVRE

La commission des Lois a considéré que les dispositions de l'article 3, entendant permettre aux maires des communes respectant leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage de demander au préfet une mise en demeure d'évacuer les lieux même en l'absence de trouble à l'ordre public « « dès lors qu'il existe, dans un rayon de 50 kilomètres, une aire d'accueil spécialement aménagée et offrant des capacités d'accueil suffisantes », n'étaient pas conformes à la jurisprudence constitutionnelle précitée qui rappelle que « les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir [...] et le respect de la vie privée [...], doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ». Elle a donc adopté les amendements présentés par votre rapporteur et par MM. Sergio Coronado et Paul Molac supprimant cet article.

Cependant, elle a adopté à l'article 3 *bis* un autre dispositif destiné à faciliter l'usage du régime administratif de l'évacuation forcée pour les communes et les EPCI qui satisfont leurs obligations relatives à la mise en œuvre du schéma départemental :

– en prévoyant que la mise en demeure du préfet continue de s'appliquer lorsqu'une même caravane stationne à nouveau de manière illicite dans un délai de sept jours de la notification de la mise en demeure aux occupants, en violation du même arrêté d'interdiction de stationnement – c'est-à-dire sur le territoire de la commune, ou sur celui de l'EPCI lorsque celui-ci est compétent en matière de voirie et que les maires des communes membres ne se sont pas opposés au transfert des pouvoirs de police au président de l'EPCI en application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales – portant la même atteinte à l'ordre public. En conséquence, les campements illicites qui auraient fait l'objet d'une mise en demeure ne pourraient se reconstituer à faible distance, en obligeant à recommencer la procédure pouvant conduire à une évacuation forcée ;

– en limitant de 72 à 48 heures le délai laissé au président du tribunal administratif ou à son délégué pour statuer sur un recours contre une mise en demeure ;

– en permettant au propriétaire d'un terrain affecté à une activité économique dans une commune non inscrite au schéma départemental de demander au préfet de mettre en demeure les occupants d'un campement illicite d'évacuer les lieux, alors que le droit en vigueur ne lui permet que d'avoir recours à une procédure en référé devant le tribunal de grande instance.

D. SUPPRIMER DES DISPOSITIONS D'ORES ET DÉJÀ PRÉVUES PAR D'AUTRES TEXTES PROMULGUÉS OU EN COURS D'EXAMEN

Depuis le dépôt de la présente proposition de loi le 5 décembre 2013, plusieurs de ses dispositions ont été d'ores et déjà discutées dans le cadre de différents textes :

– à l'article 8 : l'article 46 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a introduit à l'article 102 du code civil un alinéa qui précise que le lieu d'exercice des droits civils d'une personne sans domicile stable est celui où elle a fait élection de domicile, dans les conditions prévues par l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles ;

– aux articles 8 et 9 : la taxe sur les appareils automatiques a été abrogée par l'article 20 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, comme plusieurs autres taxes de faible rendement ;

– aux articles 4 à 7 : le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, en cours d'examen, a prévu le transfert obligatoire de la compétence en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes.

En conséquence, des amendements de votre rapporteur adoptés par la commission des Lois ont supprimé les dispositions de la présente proposition de loi visant à apporter les coordinations nécessaires.

De la même manière, ont été supprimées les dispositions de l'article 8 entendant modifier les annexes du code général des impôts, relevant du pouvoir réglementaire.

E. RENFORCER LE DROIT À LA SCOLARISATION DES ENFANTS DU VOYAGE

À l'initiative de MM. Sergio Coronado et Paul Molac, la commission des Lois a adopté un amendement à l'article 8 réaffirmant que l'habitat dans une résidence mobile installée sur le territoire de la commune ne saurait être une cause de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire.

F. PRÉCISER LE DISPOSITIF TRANSITOIRE SUITE À L'ABROGATION DE LA LOI DU 3 JANVIER 1969

En adoptant un amendement de réécriture et de précision de votre rapporteur, la commission des Lois a modifié le dispositif prévu par l'article 9 afin de permettre aux gens du voyage précédemment rattachés à une commune en application de la loi du 3 janvier 1969 d'être automatiquement domiciliés auprès

du centre communal d'action sociale de cette commune ou du centre intercommunal d'action sociale dont dépend cette commune.

Le nouveau dispositif réaffirme le droit des personnes précédemment rattachées à une commune à disposer d'un domicile ou d'établir une domiciliation au sein d'une autre commune ou d'un autre organisme agréé. Cependant, il prévoit également que pendant les deux premières années suivant la promulgation du présent texte, les personnes précédemment rattachées à une commune peuvent de droit être domiciliées au centre communal ou intercommunal d'action sociale dont dépend la commune, sans que la mise en œuvre de cette faculté soit conditionnée à la preuve d'un autre lien avec la commune ou le groupement de communes.

DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission procède à l'examen de la proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (n° 1610), lors de sa séance du mercredi 27 mai 2015.

M. Dominique Raimbourg, rapporteur. La proposition de loi relative à l'accueil des gens du voyage est à la fois ambitieuse, modeste et consensuelle.

Ambitieuse, parce qu'elle s'attaque à la très vieille histoire de la cohabitation entre la façon de vivre de la majorité et la façon de vivre d'une minorité. Déjà dans la Bible, entre les fils d'Ève, Abel le pasteur nomade et Caïn l'agriculteur sédentaire, l'affaire a mal tourné puisque Caïn a fini par tuer Abel. Cette tragédie s'est répétée tout au long de l'histoire, et notre sol porte les traces des vingt-sept camps dans lesquels furent internés les gens du voyage pendant la Deuxième guerre mondiale. Aujourd'hui, nous sommes là pour que les choses s'arrangent et que l'histoire se termine bien.

Modeste, cette proposition de loi l'est, car elle n'aborde pas tous les aspects de la question, tels que la caravane comme mode d'habitation et la scolarité des enfants. Elle comporte seulement deux volets, l'un visant à réintégrer les gens du voyage dans le droit commun de la République, l'autre fixant de manière équilibrée les droits et les devoirs de tout un chacun.

Consensuelle, cette proposition de loi opère un rapprochement entre différents bancs de notre hémicycle et différentes façons de concevoir la vie publique. Les deux projets de lois défendus par Louis Besson ont été votés par la gauche ; la droite les a approfondis, en les amendant, sans jamais revenir sur les principes qu'ils posaient. Tous les rapports sur le sujet, que ce soit ceux du sénateur Pierre Hérisson et de la mission d'information conduite par le député Didier Quentin, tous deux du groupe UMP de leur assemblée, ou celui du préfet Hubert Derache remis au Premier ministre socialiste Manuel Valls, vont dans le même sens aujourd'hui retenu dans cette proposition de loi.

Le premier volet du texte, concernant la réintégration des gens du voyage dans le droit commun de la République consiste à abroger la loi de 1969. Prise pour améliorer une législation antérieure datant de 1912, cette loi limitait la liberté de circulation des gens du voyage : ils avaient obligation de posséder un carnet ou un livret de circulation selon qu'ils étaient indigents ou pas, et un livret spécial pour les commerçants ; ils devaient se rattacher à une commune, sans que leur nombre puisse excéder 3 % de la population totale ; ils n'obtenaient le droit de vote qu'après trois ans de rattachement à cette commune.

Cette législation a été critiquée de toutes parts. Qu'il s'agisse de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) en 2007, de

la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) en 2008, du Comité des droits de l'homme de l'ONU en mars 2014, du Défenseur des droits en novembre 2014 ou du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en février 2015, tous l'ont condamnée comme une législation discriminante, traitant une catégorie de citoyens de façon différente des autres sans que cette rupture d'égalité soit justifiée par une quelconque différence de situation.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) le 5 octobre 2012, le Conseil constitutionnel a abrogé certaines dispositions de la loi de 1969 en supprimant le carnet de circulation et en rétablissant le droit de vote dans les règles du droit commun – un rattachement depuis six mois est désormais suffisant pour l'obtenir. Les dispositions de la présente proposition de loi se situent dans le droit-fil de ces analyses.

Tout d'abord, je vous propose d'abroger la loi de 1969 dans toutes ses dispositions encore en vigueur, en mettant fin aux titres de circulation et en faisant en sorte que le droit commun s'applique aux gens du voyage. Pour justifier de leur identité, les gens du voyage pourront, comme les autres citoyens français, produire une carte nationale d'identité ou un passeport. Suivant le rapport du préfet Derache, je propose également de supprimer le mécanisme des communes de rattachement qui n'a plus de sens. Les craintes que l'on pouvait avoir à propos d'un rassemblement de populations non résidentes qui aurait pu fausser les élections sont fantasmatiques. Une telle fraude est totalement impossible à organiser. Enfin, je propose de réintégrer les gens du voyage dans le droit commun de la domiciliation, en leur permettant si nécessaire d'élire domicile dans leur centre communal ou intercommunal d'action sociale, dans une association agréée, sur un terrain qui leur appartient ou chez un tiers.

Le deuxième volet, qui concerne les droits et devoirs, vise à équilibrer la situation.

Les droits, c'est l'application pleine et entière des deux « lois Besson » de 1990 et 2000. Ces lois avaient prévu, pour l'accueil des gens du voyage, la mise en place, dans chaque département, d'un schéma départemental prévoyant des aires d'accueil et les autres terrains nécessaires à l'accueil, sans donner beaucoup de précisions. La seule obligation précise était celle pesant sur les communes de plus de 5 000 habitants, qui devaient aménager une aire d'accueil. À partir de 2000, partant du constat que cette obligation n'était que peu remplie, un pouvoir de substitution au préfet a été rajouté. Aujourd'hui, quinze ans après, n'ont été construites que 65 % des aires prévues par les schémas départementaux, offrant une disponibilité d'environ 30 000 places au lieu des 41 000 prévues en application de la loi ; seulement 49 % des terrains de grand passage ont été aménagés.

Il faut mettre fin à cette non-application de la loi tout en tenant compte de l'évolution des modes de vie des gens du voyage. Cette appellation est quelque peu démentie par certains d'entre eux qui voyagent de moins en moins. Sur les

350 000 à 400 000 personnes recensées sous cette appellation, 40 000 environ sont des commerçants forains, des industriels forains ou du cirque qui voyagent, 40 000 autres sont des commerçants qui voyagent également ; les autres, finalement, se déplacent assez peu, certaines étant devenues quasiment sédentaires. La proposition de loi vise à donner au préfet le pouvoir d'imposer l'application du schéma départemental dans toutes ses dispositions, qu'elles concernent les aires d'accueil ou les aires de grand passage – définies par une circulaire comme un terrain de quatre hectares pour 200 caravanes –, sachant qu'il existe des grands rassemblements, généralement religieux, réunissant plusieurs milliers de caravanes.

Pour que le préfet puisse exécuter le schéma départemental élaboré en lien avec les élus locaux et les représentants départementaux des gens du voyage, le mécanisme retenu est plus qu'un pouvoir de substitution, l'autorisant à réaliser les aires « en lieu et place » des communes, qui s'est avéré difficile à exercer, mais le pouvoir de consigner les sommes nécessaires à la construction des aires dans le budget communal.

Le texte prévoit le nécessaire transfert de la compétence « accueil des gens du voyage » aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Mais ce n'est désormais que pour mémoire, car, entre-temps, la loi de modernisation de l'action et d'affirmation des métropoles et le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République ont prévu ce transfert.

Parce que la proposition est équilibrée, les gens du voyage se voient également assigner des devoirs. Dès lors que les communes sur lesquelles ils entendent stationner se sont conformées à la « loi Besson » de 2000 et ont construit les terrains nécessaires à leur accueil, ils doivent respecter les règles de stationnement.

En cas de non-respect, la loi de 2000 avait prévu une procédure d'évacuation devant le juge civil. En 2007 a été introduite une procédure administrative particulière par laquelle le préfet peut faire procéder à l'évacuation vingt-quatre heures après avoir pris un arrêté de mise en demeure, ce dernier pouvant faire l'objet d'une contestation devant le tribunal administratif par les contrevenants. Cette procédure s'est avérée efficace, les tribunaux administratifs considérant de façon assez large le trouble à l'ordre public nécessaire à son déclenchement. Je vous propose de prolonger son efficacité et d'abandonner le système prévu initialement à l'article 3 de la proposition de loi : un dernier entretien avec le ministère de l'Intérieur m'a absolument convaincu du caractère douteux de sa constitutionnalité. À la place, je vous propose de conserver à l'arrêté préfectoral de mise en demeure son applicabilité si une nouvelle installation est constatée sur le territoire de la même commune ou du même EPCI sept jours après sa notification.

Je le répète, le texte ne vise pas à régler toutes les questions. Il tend à appliquer aux gens du voyage le droit commun de la République, à mettre fin à un

contrôle devenu obsolète et à donner son plein effet à la loi d'équilibre qu'est la « loi Besson ».

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je vous informe que ce texte sera examiné en séance le 9 juin prochain.

Mme Annie Genevard. Cette proposition de loi répond à un engagement socialiste, pris sous la précédente législature, de supprimer les titres de circulation, jugés discriminatoires, pour les gens du voyage.

Vous avez rappelé, monsieur le rapporteur, les différentes propositions issues des rapports présentés par les parlementaires Didier Quentin et Pierre Hérisson. Vous avez fait le choix de proposer d'abroger l'intégralité de la loi du 3 janvier 1969 et de supprimer les titres de circulation, pourtant jugés constitutionnels et même générateurs de droits en matière d'accès aux aires d'accueil.

Avec l'abrogation de cette loi, l'article 1^{er} de la proposition de loi supprime aussi les conditions particulières de rattachement administratif des gens du voyage à une commune de résidence, notamment la limitation à 3 % de la population de la commune du nombre de gens du voyage rattachés. Pourtant, cette limite, imaginée pour éviter tout déséquilibre dans la composition du corps électoral, a été validée en son principe par la réponse à la question prioritaire de constitutionnalité du 5 octobre 2012. Ainsi, l'a emporté sur toute autre considération la volonté de faire des gens du voyage des citoyens de droit commun et de leur appliquer le dispositif de domiciliation prévu pour les personnes sans domicile stable, c'est-à-dire sans domicile fixe. Ce statut est-il pour autant moins discriminant que celui des gens du voyage, dont la singularité des modes de vie est reconnue comme s'inscrivant dans une longue histoire, faite de traditions anciennes et spécifiques ? Il y a, d'ailleurs, une forme de contradiction à vouloir faire des gens du voyage des citoyens comme les autres, tout en prévoyant des dispositions propres à leur accueil, tant cette population est particulière, parfois difficile.

Présentés comme des droits supplémentaires, ces deux abandons des titres de circulation et des règles particulières de rattachement à une commune auraient pu être assortis de devoirs supplémentaires exigibles auprès de ces populations et de moyens, pour les communes et leurs groupements, de faire respecter plus efficacement l'observation des règles. Ce n'était malheureusement pas le cas, jusqu'à l'annonce que vous venez de faire.

Telle qu'elle nous a été présentée, cette proposition de loi n'est pas satisfaisante du point de vue de l'équilibre entre droits et devoirs des gens du voyage. Elle renforce le pouvoir de substitution des préfets en cas de manquement d'une commune ou d'un EPCI à ses obligations de construction d'aires d'accueil en lui permettant de recourir à une procédure de consignation des fonds communaux ou intercommunaux *via* un comptable public. Certes, le taux de

réalisation des aires est encore largement perfectible, mais il faut rappeler le coût pour les collectivités, dont la Cour des comptes a attesté l'ampleur. La réticence des populations, l'arrêt des aides d'État, la mauvaise volonté de certains groupes qui n'organisent pas leurs déplacements en grands passages, tout cela, il faut le comprendre, n'incite guère les élus, de surcroît, dans un contexte budgétaire difficile.

Les maires, de victimes d'agissements répréhensibles – dégradations, installations sauvages, comportements agressifs –, se retrouvent en position d'accusés. Cela n'est pas acceptable. J'ai entendu avec satisfaction, monsieur le rapporteur, que vous avez infléchi votre proposition sur les installations illicites. La condition complémentaire à l'évacuation, de l'existence dans un rayon de cinquante kilomètres d'une aire spécialement aménagée offrant des capacités d'accueil suffisantes, ne permettait pas de répondre au problème spécifique du « saut de puce » au sein d'une même commune ou d'un EPCI. Votre nouvelle proposition est très intéressante – c'était d'ailleurs l'objet de deux de nos amendements. Elle constitue une avancée extrêmement importante, même si elle ne résout pas tous les problèmes, en particulier le fait de disposer de suffisamment de forces de sécurité pour pouvoir faire procéder à l'évacuation. Dans l'attente de l'adoption de ces amendements, nous en resterons là.

M. Olivier Dussopt. L'équilibre de cette proposition de loi s'appuie sur deux volets. L'un abroge un statut administratif exorbitant du droit commun et complète les décisions prises par le Conseil constitutionnel en 2012 ; l'autre répond à la nécessité de développer l'offre d'accueil pour les gens du voyage tout en assouplissant les conditions de mise en œuvre de l'évacuation forcée des résidences mobiles stationnant illégalement sur les territoires des communes ou des EPCI. Dans la continuité de la « loi Besson » du 5 juillet 2000, le texte garantit l'équilibre entre la liberté d'aller et de venir, le droit à un logement décent et le droit de propriété, ainsi que le droit des maires de faire respecter l'ordre, la tranquillité et la salubrité publics, sur le territoire de leur propre commune.

Notre pays abrite l'une des plus grandes communautés de gens du voyage, comptant 350 000 personnes. Bien qu'ils ne soient plus que 70 000 environ à être nomades en permanence, ils sont extrêmement attachés à l'itinérance comme mode de vie. Ce choix, qui doit être respecté, a d'ailleurs valu aux gens du voyage d'être soumis à un régime administratif spécifique. Dans le propos introductif de son rapport, le préfet Derache rappelle d'ailleurs que les gens du voyage ont longtemps été considérés comme des Français entièrement à part, non comme des Français à part entière.

Les dispositions de la loi du 3 janvier 1969 relatives à la possession d'un carnet ou d'un livret de circulation ont été dénoncées dans plusieurs rapports ainsi que par le Conseil constitutionnel. Saisi d'une QPC en octobre 2012, celui-ci a estimé que le carnet de circulation représentait une atteinte disproportionnée à la liberté publique d'aller et venir. Nous nous félicitons donc que l'article 1^{er} de la

proposition de loi abroge les dispositions restant en vigueur de cette loi du 3 janvier 1969.

Par le biais des articles 8 et 9, les gens du voyage relèveront désormais du régime du droit à la domiciliation mis en place au profit des personnes sans domicile stable par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, avec la possibilité d'élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé, afin de prétendre au service des prestations sociales ou encore à l'exercice des droits civils et civiques. La suppression du livret de circulation devra s'accompagner d'un meilleur accès à la carte nationale d'identité, sur laquelle la mention « sans domicile fixe » devra être remplacée par l'adresse d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale.

Je souhaite insister sur les articles 2 et 3 de la proposition de loi, qui doivent être regardés ensemble. La proposition de loi n'entend pas aborder les problématiques liées au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage sous le seul angle de la défense de l'ordre public ou de la tranquillité publique, alors que les dispositions de la « loi Besson » en matière d'implantation des aires d'accueil sont aujourd'hui loin d'être respectées. Quinze ans après, seulement 65 % des aires d'accueil et moins de la moitié des aires de grand passage ont été construites – encore ces chiffres ne rendent-ils pas compte des fortes disparités entre régions, l'accueil des gens du voyage étant très difficile dans certaines d'entre elles.

Lorsqu'ils ont respecté leurs obligations en matière d'aires d'accueil, les élus locaux doivent pouvoir obtenir plus facilement du préfet l'évacuation des occupants d'un campement illicite. Le dispositif actuel est très lourd, souvent coûteux et complexe, notamment pour les petites communes. C'est la raison pour laquelle nous accueillons avec satisfaction l'assouplissement des conditions de mise en œuvre des évacuations forcées. Lorsque les personnes publiques sont défaillantes, le préfet dispose du pouvoir de substitution en vertu duquel il pourra, après mise en demeure pour non-respect des obligations définies par le schéma départemental, consigner entre les mains du comptable public les sommes nécessaires ; en cas de non-obtempération et après une nouvelle mise en demeure, il pourra utiliser ces fonds pour mettre en place l'aire d'accueil.

L'article 3 ouvre aux élus locaux qui ont respecté leurs obligations la possibilité d'obtenir plus facilement du préfet l'évacuation d'un campement illicite. Je me félicite, moi aussi, de l'amendement du rapporteur, qui réécrit complètement le dispositif en rendant la mise en demeure du préfet applicable pendant sept jours à compter de sa notification aux occupants d'une résidence mobile, et sur le territoire de la collectivité concernée. Afin d'en renforcer l'efficacité, le délai laissé au président du tribunal administratif ou à son délégué pour statuer sur un recours contre une mise en demeure passerait de soixante-douze à quarante-huit heures.

J'appelle également l'attention de la Commission sur la proposition du rapporteur d'inscrire dans le schéma départemental la possibilité pour les communes de remplir leurs obligations en mettant en place des modes d'accueil diversifiés, tels que des terrains familiaux, adaptés à l'évolution des modes de vie et des besoins des gens du voyage, notamment de ceux en cours de sédentarisation.

Enfin, en tant que rapporteur du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, je rappelle que les dispositions des articles 4, 5, 6 et 7 de la présente proposition de loi ont été reprises dans le texte porté par Marylise Lebranchu aux articles 18, 19, 20 et 21, aux titres desquels sera obligatoire le transfert de la compétence de création et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

En conclusion, le groupe socialiste soutiendra l'adoption de ce texte d'équilibre.

M. Olivier Marleix. Monsieur le rapporteur, vous avez dit, avec beaucoup de modestie, que cette proposition de loi ne visait pas à régler toutes les questions. C'est le moins qu'on puisse dire ! Elle vise à tenir une promesse de la majorité ; en ce sens, c'est exceptionnel et il faut le souligner.

S'agissant des titres de circulation, il faut reconnaître qu'ils n'étaient plus très opérants, et tous les parlementaires qui ont travaillé sur ce sujet vous rejoignent sur la nécessité de procéder à leur suppression.

Nous pouvons également nous féliciter de la nouvelle rédaction de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 qui ressortira de l'article 3, même si, à ce stade, c'est l'intention que nous saluons puisque nous ne connaissons pas encore le dispositif juridique. Vous ayant entendu sur ce sujet, je conviens qu'il facilitera sans doute la procédure d'évacuation, en tout cas en droit. Car le grand « mais » s'agissant de ce texte, ce sont les moyens opérationnels que l'État est capable de mettre en œuvre pour faire respecter le droit que vous nous proposez de modifier. Aujourd'hui, le problème, pointé depuis plusieurs années par Pierre Hérisson et Didier Quentin, c'est la réelle incapacité dans laquelle nous nous trouvons tous de faire exécuter les décisions de justice visant les grands passages. Face à 100 ou 200 caravanes, il n'y a pas de moyen réel d'exécution – à part, peut-être, le déversement de lisier sur lequel se sont rabattus certains élus.

Je regrette que votre texte n'apporte pas de solution ; vous pointez le problème dans votre rapport, sans plus. Pourtant, la logique voudrait, et c'est ce que préconisent Pierre Hérisson et le préfet Hubert Derache, de confier la gestion et l'organisation des grands passages au ministère de l'Intérieur. Un simple schéma départemental, fût-il bien négocié, ne peut pas répondre à la problématique de ces grands passages puisque, par définition, leurs itinéraires dépassent l'échelle du département. Ils doivent pouvoir s'organiser de manière logique. Aujourd'hui, des associations représentant les gens du voyage

recherchent elles-mêmes cette concertation avec le ministère de l'Intérieur. Celui-ci a beau jeu de renvoyer à la responsabilité des collectivités locales, mais la situation est inextricable. Nous n'en sortirons qu'en distinguant clairement les aires de stationnement, qui sont de petites unités et qui peuvent être du ressort des collectivités locales, des aires de grand passage qui ne peuvent être que de la compétence de l'État, notamment si l'on veut pouvoir mobiliser des moyens d'évacuation proportionnés. Cette question ne peut être réglée que de façon centralisée par le ministère de l'Intérieur. Sur ce point, votre texte n'apporte aucune réponse aux attentes des maires et de nos concitoyens directement concernés ou voisins de ces campements illicites.

M. Éric Ciotti. J'exprime mon opposition à la possibilité donnée au préfet de consigner des fonds d'une commune pour réaliser les équipements d'accueil des gens du voyage. Cette disposition est contraire à notre Constitution en ce qu'elle va à l'encontre du principe de libre administration des collectivités locales.

Sur le plan pratique, c'est une mesure particulièrement injuste envers les communes qui sont confrontées à la difficulté de gérer l'accueil de rassemblements plus ou moins importants. Je partage l'avis d'Olivier Marleix sur la nécessité, pour régler ces difficultés de façon pérenne, que l'État assume enfin ses responsabilités. Ce n'est pas aux communes, notamment les petites, dont les décisions du Gouvernement en matière de dotation générale de fonctionnement ont précarisé l'équilibre financier, de supporter cette charge disproportionnée et budgétairement insoutenable.

Sur le plan juridique, cette disposition ne me paraît pas fondée et, sur le fond, elle mine de façon inopportune la confiance qui doit être faite aux communes et conduit finalement l'État à se délester d'une responsabilité qui lui revient.

M. Lionel Tardy. Cette proposition de loi ignore totalement l'aspect de l'habitat illégal. Pour avoir assisté plusieurs fois dans ma circonscription à une telle installation sous les yeux d'agriculteurs et d'élus, je peux vous dire que cela laisse des traces. On ne peut pas renforcer les droits des gens du voyage, ce dont je ne nie pas la nécessité, ni renforcer les obligations des collectivités sans s'assurer en contrepartie que chacun a conscience de ses devoirs. Le groupe UMP a déposé des amendements en ce sens.

En matière d'aires, entre permanence et système tournant, nous n'avons pas encore trouvé le fonctionnement idéal. Ce n'est malheureusement pas cette proposition de loi qui va régler des situations parfois tendues. La possibilité d'obtenir une mise en demeure lorsqu'il existe une aire d'accueil adéquate dans un rayon de cinquante kilomètres est une bonne chose, mais elle n'est pas suffisante. J'espère que le débat, ici et en séance publique, permettra de rétablir un certain équilibre dans le texte.

M. le rapporteur. La non-application de la loi est fautive de quelque côté qu'elle se produise. Le reproche fait aujourd'hui par les collectivités à l'État de ne pas prendre ses responsabilités est bien tardif. La « loi Besson » avait prévu une aide financière à l'installation des aires – pouvant représenter jusqu'à 70 % du coût, plafonnée à 15 000 euros par emplacement –, mais l'avait assortie d'un délai. Celui-ci est aujourd'hui écoulé et ces crédits n'existent plus. Ceux qui n'ont pas construit d'aires d'accueil dans les temps ne peuvent pas se plaindre des coûts importants parce qu'ils n'ont pas appliqué la loi. Quant à la libre administration des communes, elle s'exerce librement dans le cadre du respect de la loi, et cet aspect de la « loi Besson » n'a été modifié ni par la gauche ni par la droite. Les critiques portant sur l'atteinte excessive aux droits des communes sont irrecevables. Il est trop tard, aujourd'hui, pour dire qu'on ne peut pas appliquer la loi parce que cela coûte trop cher. Je ne méconnais pas les difficultés, néanmoins, cela fait quinze ans que la loi n'est pas totalement appliquée. Désormais, elle doit l'être.

Le mécanisme de consignation dans le budget communal ou intercommunal a plutôt force de menace. À ma connaissance, le pouvoir de substitution donné au préfet n'a jamais été mis en œuvre, mais la consignation est un mécanisme plus facile à mettre en place. De la même façon qu'on obtient parfois des évacuations par la négociation et la menace de faire intervenir les forces de l'ordre, la menace de faire intervenir la consignation devrait inciter à aménager les terrains.

Le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités est difficile. En pratique, l'État est responsable des grands rassemblements, généralement à caractère religieux ou parareligieux, qui impliquent des milliers de caravanes. Ces grands rassemblements sont aussi à l'origine des grands déplacements. L'État prend en charge l'organisation, mais l'implantation du terrain doit forcément être négociée dans le cadre du schéma départemental. C'est la raison pour laquelle la compétence reste en quelque sorte partagée.

Enfin, la modification proposée du mécanisme d'évacuation tend à améliorer la procédure, à l'alléger et à la rendre plus efficace. Pour ce qui est des moyens, c'est une question difficile que je n'ai pas la possibilité de résoudre. L'expérience montre que la menace – encore – d'évacuation provoque souvent l'évacuation, même si, malheureusement, des dégradations sont parfois constatées. Nous avons connu un été 2013 difficile, avec des éclats dans de nombreuses communes. L'objectif de cette proposition de loi est d'essayer de pacifier la situation.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe)

Suppression du régime administratif spécifique des gens du voyage

Le présent article entend mettre fin au régime administratif applicable aux gens du voyage, prévu par la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 dans sa rédaction résultant de la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012, que ce soit en matière de titres de circulation que d'obligation de rattachement à une commune.

Lors de son examen, la commission des Lois a adopté le présent article sans modification.

1. Les dispositions abrogées par le présent article

a. Le régime de titres de circulation actuellement en vigueur (titre premier de la loi du 3 janvier 1969)

Dans sa rédaction actuellement en vigueur, l'obligation de détenir un livret spécial de circulation est applicable à toutes les « personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois dans un État membre de l'Union européenne », mais aussi aux préposés et aux « personnes qui les accompagnent » qui ont plus de seize ans et n'ont pas de domicile ou résidence fixes en France (article 2).

Les autres personnes qui ne disposent pas de résidence ou de domicile fixes et qui « logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile » (article 3), ainsi que leurs personnes à leur charge (article 4) doivent disposer d'un livret de circulation pour pouvoir circuler en France. Ce livret doit être visé périodiquement par l'autorité administrative, selon des intervalles au moins égal à trois mois (article 4), délai fixé à une année par l'article 9 du décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 portant application du titre I^{er} et de certaines dispositions du titre II de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.

Le décret du 31 juillet 1970 détaille les pièces à fournir pour l'obtention de ces titres.

Cependant, le Conseil d'État ayant jugé que les dispositions des articles 10 et 12 du décret du 31 juillet 1970, qui punissent d'une amende contraventionnelle les personnes qui circuleraient sans s'être fait délivrer un livret spécial de circulation ou qui ne pourraient justifier de la possession d'un tel livret spécial,

portent à l'exercice de la liberté de circulation, garantie par l'article 2 du quatrième protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, une atteinte disproportionnée au regard du but poursuivi, le non-respect des obligations légales de détention, présentation et visa de ce livret est dorénavant assortie d'aucune peine applicable ⁽¹⁾.

Enfin, l'article 6 de la loi prévoit que les personnes étrangères doivent justifier de leur identité pour se le voir délivrer et que sa validité, fixée à cinq ans par l'article 1^{er} du décret du 31 juillet 1970, est prorogée par les autorités de police.

b. L'obligation de rattachement à une commune (titre II de la loi du 3 janvier 1969)

L'article 7 de la loi de 1969 oblige les personnes sollicitant un titre de circulation de « faire connaître la commune à laquelle elle souhaite être rattachée », le rattachement étant prononcé par le préfet ou le sous-préfet après avis du maire de la commune concernée.

Ce choix peut être modifié au bout de deux ans, à la demande de la personne concernée, devant alors fournir des pièces justificatives « attestant l'existence d'attaches que l'intéressé a établies dans une autre commune de son choix » (article 9 de la même loi).

Mais l'article 8 de la même loi limite à 3 % de la population municipale le nombre de personnes, titulaires d'un titre de circulation, rattachées à une commune. En conséquence, le choix du rattachement à une commune n'est pas totalement libre pour le demandeur : lorsque le pourcentage de 3 % est atteint, le préfet ou le sous-préfet doit inviter le déclarant à choisir une autre commune de rattachement. Cependant, le préfet peut déroger à cette règle, notamment pour assurer l'unité des familles.

L'article 10 détaille les effets de ce rattachement, en prévoyant qu'il « ne vaut pas domicile fixe et déterminé » mais « produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail » pour :

- la célébration du mariage ;
- l'inscription sur la liste électorale ;
- l'accomplissement des obligations fiscales et sociales ;
- l'obligation du service national.

Enfin, il prévoit que ce rattachement « ne saurait entraîner un transfert de charges de l'État sur les collectivités locales, notamment en ce qui concerne les frais d'aide sociale ».

(1) Conseil d'État, M. A., n°359223, 19 novembre 2014.

c. Les dispositions diverses (titre III de la loi du 3 janvier 1969)

Enfin, la loi du 3 janvier 1969 comprend plusieurs dispositions d'application, prévoyant notamment :

- que ce régime n'est pas applicable aux bateliers (article 12) ;
- qu'il se substitue à celui mis en place par la loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades à partir du 1^{er} janvier 1971 (article 13 et 14) ;
- que des décrets en conseil d'État préciseront les modalités d'application (décret du 31 juillet 1970 précité).

2. La conséquence de cette abrogation : l'application aux gens du voyage des dispositions du droit à la domiciliation des personnes sans domicile stable

La fin du régime spécifique de domiciliation des gens du voyage n'aura pas comme conséquence un vide juridique : les personnes qui ne disposeraient pas de domicile relèveront du régime de « droit à la domiciliation » mis en place au profit des « personnes sans domicile stable » par l'article 51 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale et codifié aux articles L. 264-1 à L. 264-5 du code de l'action sociale et des familles. L'article 79 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a d'ores et déjà explicitement autorisé les gens du voyage à recourir à ce droit à la domiciliation.

Ce régime permet aux « personnes sans domicile stable » d'élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale⁽¹⁾, soit auprès d'un organisme agréé, prétendre au service des prestations sociales, à l'exercice des droits civils, à la délivrance des pièces d'identité ou à l'exercice du droit de vote (article L. 264-1) et pour recevoir du courrier (article D. 264-6 du même code).

Contrairement au régime existant, aucune limite en termes de nombre de personnes domiciliées n'est prévue par la loi ; cependant, les auditions menées par votre rapporteur n'ont à aucun moment mis en exergue un cas où la limite de 3 % a pu être invoquée pour refuser un rattachement à une commune.

Cette domiciliation peut cependant être refusée par un centre communal ou intercommunal d'action sociale si les personnes concernées « ne présentent aucun lien avec la commune ou le groupement de communes » (article L. 264-4),

(1) Si l'article 22 ter du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit la possibilité de ne pas mettre en place des CCAS dans les communes de moins de 1 500 habitants, le recours à cette faculté entraînera l'obligation pour la mairie de la commune d'exercer ces fonctions.

critère actuellement apprécié comme le fait d'être installé ou de vouloir s'installer sur le territoire de la commune ⁽¹⁾.

Si la domiciliation est accordée pour une période d'un an renouvelable (article D. 264-1), « l'organisme qui assure la domiciliation y met fin lorsque l'intéressé ne s'est pas présenté pendant plus de trois mois consécutifs, sauf si cette absence est justifiée par des raisons professionnelles ou de santé » (article D. 264-3).

Aussi il appartiendra au Gouvernement de préciser, par voie réglementaire, l'application des critères légaux afin que le mode de vie spécifique des gens du voyage ne soit pas un motif pouvant justifier un refus de domiciliation de la part d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale.

Les auditions organisées par votre rapporteur ont par ailleurs montré que les gens du voyage sont plus enclins à recourir à cette faculté de domiciliation auprès des associations agréées, qui fournissent un accompagnement social ainsi que des services supplémentaires tels que la réexpédition du courrier et l'aide aux démarches administratives. Cependant, la prestation de domiciliation ne fait pas l'objet d'une indemnisation. Votre rapporteur souhaite ainsi que des crédits d'accompagnement social puissent être orientés afin de prendre en charge les frais liés à la domiciliation par les organismes agréés.

*

* *

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Après l'article 1^{er}

La Commission est saisie de l'amendement CLA de Mme Annie Genevard.

M. Yannick Moreau. Cet amendement a pour objectif de faciliter la circulation des gens du voyage en permettant l'inscription de leurs enfants dans plusieurs établissements scolaires. C'est une proposition de bon sens, que je soumetts à votre sagacité.

M. le rapporteur. J'ai un avis défavorable à l'écriture de cet amendement. Mais je suis partagé parce qu'il renvoie à la question de l'inscription au Centre national d'enseignement à distance (CNED). Dans la plupart des cas, sauf convention particulière, celle-ci est incompatible avec une inscription dans une école et peut constituer un motif de refus d'inscription.

Je propose que, d'ici à l'examen en séance publique, vous réécriviez cet amendement en prévoyant qu'il peut y avoir une double inscription au CNED et à

(1) Circulaire N°DGAS/MAS/2008/70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable.

l'école de la commune. De mon côté, j'interrogerai le ministère pour connaître sa position. Il me semble que ce serait une disposition utile qui permettrait une meilleure scolarisation.

M. Yannick Moreau. Si l'on peut faire valoir que les circuits de circulation comportent des communes référentes, comme des points d'accroche sur le territoire national, je ne sais pas si le fait d'introduire l'inscription au CNED est de nature législative.

M. Guy Geoffroy. Je voudrais, en remerciant le rapporteur pour son ouverture, insister sur le triple aspect de la question soulevée par cet amendement. Il y a, premièrement, le droit de chaque enfant à être inscrit dans une école, que personne ne conteste et que nous souhaitons voir réaffirmé. Deuxièmement, est en jeu la capacité des gens du voyage à voyager, qu'il faut préserver en faisant en sorte qu'ils ne soient pas entravés par une difficulté d'inscription d'un enfant à l'école. Troisièmement, la gestion par les collectivités de l'accueil des gens du voyage dans les terrains dédiés et le respect de leurs obligations légales sont également impliqués lorsqu'on constate que des places sont occupées à l'année par des familles qui ne voyagent pas, qui sont en fait de « vrais faux gens du voyage ». Il y a tout cela dans l'amendement.

Pour recueillir un avis favorable du rapporteur et, nous l'espérons, du Gouvernement, il faut que nous soyons d'accord sur tous les principes qui sous-tendent ce que nous voulons inscrire dans cet amendement pour apporter de la finesse et de la cohérence avec ce que sont nos compatriotes gens du voyage et leur art de vivre. Cet amendement introduirait un peu de « liant » et plus de compréhension entre sédentaires et gens du voyage.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CL2 de Mme Annie Genevard.

M. Yannick Moreau. Il s'agit de suivre les recommandations du rapport remis en 2011 au Premier ministre par Pierre Hérisson, en regroupant, pour plus de cohérence, toutes les dispositions relatives aux gens du voyage au sein de la loi de juillet 2000, en actant la suppression des titres de circulation à l'article 1^{er}, mais en conservant le système de rattachement administratif à une commune dans la limite de 3 % de la population communale. Ce plafond, au-delà duquel les gens du voyage sont invités à choisir une autre commune de rattachement, préviendra ainsi toute manœuvre électorale.

M. le rapporteur. Sur ce point, je me réfère au rapport du préfet Derache qui, lui, est contre le maintien de ce système. La crainte que vous évoquez ne tient pas face aux difficultés d'organisation qu'elle impliquerait. Selon moi, il n'est pas encore né, le candidat aux élections municipales qui pourrait organiser des déplacements de population pour avoir un vote en sa faveur ! Le ministère de l'Intérieur partageait cette crainte, mais à mon sens, elle est infondée.

D'autant que des amendements à venir donneront au système que nous prévoyons un caractère transitoire. Nous proposons par amendement l'inscription temporaire, pendant deux ans, au centre communal d'action sociale (CCAS) de la commune actuelle de rattachement des personnes. Ainsi, il y aura une répartition de la population à partir des communes de rattachement. Ensuite, les mouvements se feront en fonction de la volonté de se rattacher à tel ou tel CCAS. Donc, je crois que le dispositif des 3 % est devenu obsolète. Par certains côtés, il pourrait même apparaître comme discriminatoire.

Mme Annie Genevard. J'aurais souhaité qu'au titre du principe de précaution, nous puissions conserver le plafond de 3 % en attendant de voir les effets produits par les dispositions de votre texte. Si véritablement le risque relève du fantasme, comme vous l'avez dit dans votre propos liminaire, ce plafond pourrait être abandonné. Il me semble pourtant que si le législateur l'a imaginé il y a quelques années, c'est qu'en son temps, comme aujourd'hui, il y avait des raisons. Certes, je n'imagine pas un candidat organisant la venue sur sa commune de gens du voyage, mais s'il se trouve des gens du voyage en grand nombre sur sa commune, ce n'est pas indifférent en matière électorale.

La Commission rejette l'amendement.

Avant l'article 2

La Commission est saisie de l'amendement CL3 de Mme Annie Genevard.

Mme Annie Genevard. Nous reprenons une préconisation faite dans de précédents travaux, qui vise à harmoniser la tarification des aires d'accueil sur l'ensemble du territoire national, en prenant en compte la qualité des équipements. Outre qu'il vise à éviter le *dumping*, cet amendement pourrait aussi donner à penser aux gens du voyage qu'il y a une organisation au niveau national, car nous avons énormément de difficultés à recouvrer les droits de place.

M. le rapporteur. Avis défavorable, mais là encore, je suis très partagé. Les tarifs sont une vraie question. La qualité des prestations varie, en effet, d'un terrain à l'autre, et il faudrait procéder à une classification, un peu sur le modèle des campings. C'est un travail de recensement extrêmement important.

À nouveau, je vous suggère de retirer votre amendement pour me permettre de solliciter l'avis du Gouvernement sur la faisabilité de l'opération. Sans vous garantir que j'émettrai un avis favorable en séance publique, je pense qu'il faut étudier la question des tarifs. Certains sont trop bas, d'autres trop élevés ; il y a des progressivités parfois très lourdes et d'autres qui favorisent, au contraire, une sédentarisation parfois néfaste puisqu'elle embolise les aires d'accueil.

M. Olivier Dussopt. Je partage entièrement l'avis du rapporteur. Cette disposition pourrait être utile mais sa faisabilité technique doit être examinée. Si

elle se révélait applicable, je serais très heureux que la proposition de Mme Genevard puisse aboutir.

Si la fixation libre des tarifs peut donner lieu à du *dumping* d'une collectivité à l'autre, c'est à la hausse qu'il s'exerce. Il peut arriver que les prix soient fixés délibérément très haut pour inciter les gens du voyage à aller s'installer sur l'aire d'une commune voisine. Certaines collectivités ont fait le choix d'inscrire dans le règlement des aires d'accueil qu'elles ont-elles-mêmes aménagées et construites, des dispositions en rendant l'accès très difficile, comme la présentation d'un certificat d'assurance avec des garanties très élevées dont on sait que seul un très faible pourcentage de gens du voyage peuvent le fournir.

L'harmonisation des tarifs et le fait qu'ils soient publics et fixés au niveau national en fonction des prestations et des services offerts sur l'aire d'accueil, à la fois introduirait de la transparence, faciliterait sans doute le recouvrement par les collectivités et permettrait d'éviter des effets liés à la répartition sur l'équilibre sur le territoire.

Mme Annie Genevard. Nous maintenons l'amendement. Si le principe est intéressant, il convient de le retenir quitte à en étudier la faisabilité. Quand on ne veut pas de quelque chose, on est tenté de dire que c'est techniquement difficile à mettre en œuvre. Sur le fond, monsieur le rapporteur, êtes-vous favorable à l'amendement ?

M. le rapporteur. Sur le fond, la question des tarifs a été posée. Olivier Dussopt a, lui aussi, raison de dire qu'ils sont utilisés tantôt pour attirer les gens, tantôt pour les repousser. La difficulté, c'est d'arriver à des tarifs uniformes.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Je ne suis pas certain que, juridiquement parlant, il soit possible de faire soit une tarification, soit des hypothèses de tarification. Soyons attentifs au fait qu'il s'agit de compétences du conseil municipal, qui sont souvent même déléguées au maire dans le cadre des arrêtés qu'il prend par délibération. Pour cette raison également, je pense que l'amendement n'est pas mûr.

M. le rapporteur. J'avais moi-même pressenti cette difficulté et je renvoie, dans l'amendement CL33 que je présenterai tout à l'heure, à un décret en Conseil d'État pour fixer les modalités.

En l'état, je maintiens mon avis défavorable, tout en reconnaissant que l'amendement pose une vraie question.

La Commission rejette l'amendement.

Article 2

(art. 1^{er}, 3 et 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage)

Renforcement des moyens de mise en place des aires d'accueil des gens du voyage prévues par le schéma départemental

Le présent article modifie plusieurs articles de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, défendue par M. Louis Besson, alors secrétaire d'État auprès du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, chargé du Logement, afin de renforcer les pouvoirs de substitution du préfet en matière de construction d'aires d'accueil :

– Le 1^o définit les aires de grand passage comme les « emplacements destinés à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels » comme actuellement, mais également « avant et après ces rassemblements ». Il précise que le schéma départemental détermine quelles communes où devront être réalisées les aires de grand passage. Comme le droit actuel, il prévoit que « le schéma départemental définit les conditions dans lesquelles l'État intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements sur ces aires » ;

– le 2^o prévoit que le schéma départemental recense les terrains destinés à l'installation de résidences démontables ou de résidences mobiles des gens du voyage, soumis à permis d'aménager ou à déclaration préalable par l'article 132 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ;

– le 3^o ouvre la possibilité, pour le préfet, de mettre en œuvre une procédure de consignation des fonds communaux ou intercommunaux dans les mains d'un comptable public en cas de refus caractérisé et après échec de toutes les tentatives de conciliation destinées à ce que la commune ou l'EPCI mette en œuvre les prescriptions du schéma départemental ;

– Le 4^o procède à une mise à jour des références aux articles du code de l'urbanisme, rendue nécessaire par la reconnaissance par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 précitée de l'existence juridique de l'habitat léger et notamment des terrains destinés à accueillir des résidences démontables constituant l'habitat permanent des gens du voyage, qui devront avoir fait l'objet des travaux nécessaires portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité. Ces terrains pourront être autorisés dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités et délimités par le plan local d'urbanisme (PLU).

Lors de son examen, la commission des Lois a enrichi le présent article en adoptant plusieurs amendements de son rapporteur :

– définissant l'habitat des aires de voyage comme « constitué d'au moins une résidence mobile, installée sur une aire d'accueil ou un terrain prévu à cet

effet » et enjoignant les politiques d’habitat et d’urbanisme à le prendre en compte ;

– prenant en compte l’évolution des modes de vie des gens du voyage et la sédentarisation progressive de certains en intégrant au sein du schéma départemental l’aménagement de terrains familiaux locatifs, concurremment aux aires d’accueil ;

– prévoyant que les éléments relatifs à l’aménagement et à la gestion des aires devront être précisés par le pouvoir réglementaire.

1. La prise en compte des problèmes spécifiques liés aux grands passages

Les rassemblements font partie intégrante du mode de vie nomade des gens du voyage ; cependant, ils ont connu une évolution marquée ces dernières années, justifiant la création d’un régime législatif adapté.

a. Une problématique spécifique

Si les deux phénomènes sont liés, la problématique des « grands passages » est distincte de celle des « grands rassemblements ».

Les grands rassemblements des gens du voyage regroupent plusieurs dizaines de milliers de personnes, ce qui représente plusieurs milliers de caravanes. Si la loi les qualifie de « rassemblements traditionnels ou occasionnels », ces manifestations ont essentiellement un caractère culturel.

Le grand rassemblement le plus ancien est celui des gens du voyage catholiques qui a lieu chaque année au mois de mai aux Saintes-Maries-de-la-Mer, en Camargue.

Le développement du protestantisme dans la communauté des gens du voyage français a été à l’origine de la création de nouveaux grands rassemblements. Chaque année, un premier grand rassemblement protestant se tient à Nevoy (Loiret) au cours duquel sont formés les pasteurs. Un deuxième grand rassemblement se tient en août qui regroupe jusqu’à 40 000 personnes dans un lieu différent chaque année. Les terrains nécessaires à l’organisation de ces rassemblements couvrent une superficie supérieure à 100 hectares. En application de l’article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000, l’État a la responsabilité des grands rassemblements, qui sont organisés en coordination avec les responsables des associations concernées.

Cette organisation est jugée « maîtrisée » par la Cour des comptes, malgré la persistance de quelques difficultés, liées essentiellement à la réduction des terrains disponibles, la gestion des arrivées, certains problèmes d’hygiène et de

salubrité, et les questions liées à l'image des gens du voyage et aux relations avec les élus et les habitants permanents ⁽¹⁾.

Les grands passages sont d'une nature très différente, même s'ils sont souvent en lien direct avec les grands rassemblements.

Comme a pu l'étudier la mission d'information sous la précédente législature ⁽²⁾, ces grands passages organisés servent de préparation et de convergence vers les grands rassemblements de l'été. En 2009, ils représentaient 80 à 85 groupes de 200 caravanes environ, qui ont traversé sur une période de quatre mois (juin à septembre) entre 800 et 1 000 villes.

Mais la montée en puissance des grands passages n'est pas uniquement liée à ces pèlerinages religieux. Les déplacements sont aussi liés à des motivations commerciales, tel que les ventes sur les marchés, voire climatiques : « on observe que les parcours des "grands passages" recouvrent les déplacements de la population à l'occasion des congés estivaux, avec un fort tropisme pour les destinations balnéaires » ⁽³⁾. Pour des populations en voie de semi-sédentarisation, « la période des "grands passages" est celle où les gens du voyage ont l'impression de voyager selon leurs critères traditionnels, en ne stationnant pas dans des aires grillagées. » ⁽⁴⁾

b. Un cadre juridique dégagé progressivement

Le cadre juridique des grands passages est aujourd'hui peu étoffé, conduisant généralement élus, administrations et gens du voyage à gérer ces événements au cas par cas.

Dans sa version d'origine, la loi du 5 juillet 2000 ne définissait pas la notion d'aires de grands passages et ne traitait cette question qu'indirectement, le troisième alinéa du II de l'article premier précisant seulement que « 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'État intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements ».

La circulaire du 5 juillet 2001 ⁽⁵⁾ a mis fin à la confusion entre les deux phénomènes en précisant qu'il est « important de distinguer les "grands passages" qui ne dépassent pas généralement les 200 caravanes et qui ne sont connus que deux ou trois mois avant leur passage, des "rassemblements traditionnels et occasionnels" qui sont, eux, connus longtemps à l'avance et regroupent un nombre

(1) *Rapport public thématique de la Cour des comptes, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, octobre 2012, pp. 81-95.*

(2) *Rapport d'information n° 3212 déposé par M. Didier Quentin, op. cit., p. 44.*

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

(5) *Circulaire UHC/TUHI/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.*

bien supérieur de caravanes ». C'est donc sur la base de cette circulaire que les schémas départementaux d'accueil ont inscrit les emplacements où devraient être installés les terrains de grand passage.

Depuis la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, les terrains de grand passage ont reçu une définition législative, puisque l'article 4 modifié de la loi du 5 juillet 2000 prévoit dorénavant que les terrains de grand passage sont « destinés à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels ».

Afin de répondre aux besoins des gens du voyage, l'ensemble des schémas départementaux a donc pris en compte la problématique des grands passages en définissant les besoins spécifiques du département dans ce domaine et en désignant les emplacements des futurs terrains de grand passage.

En pratique, cela signifie que les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) désignés pour réaliser une aire de grand passage à vocation départementale ont une obligation particulière, par rapport aux autres communes de même taille qui ne sont pas soumises à une telle obligation.

c. Une difficulté spécifique à la mise en place des aires de grand passage

De fait, on constate ainsi qu'existe une réelle dichotomie dans la mise en place de ces deux types d'aires : au 31 décembre 2010, seules 52 % des places prévues en aires d'accueil (21 540 places réparties entre 919 aires d'accueil) et 29,4 % des aires de grand passage (103 aires) avaient été réalisées. De la même manière, au 31 décembre 2011, 68 % des places prévues en aires d'accueil (28 246 places) et 35 % des aires de grand passage (123 aires) avaient fait l'objet d'une décision de subvention par l'État. Seuls 16 départements ont réalisé la totalité des aires de grand passage prévues par leur schéma ⁽¹⁾.

C'est notamment pour répondre à cette situation que la loi du 13 juillet 2006 a décidé que l'État pourrait subventionner ces aires à 100 % et que la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a précisé que l'État pourrait désormais assurer la maîtrise d'ouvrage de la réalisation de ces aires. Cependant, depuis le 1^{er} janvier 2009, l'État ne finance plus la réalisation des aires de stationnement par les communes et les EPCI n'ayant pas manifesté à cette date la volonté de se conformer à leurs obligations ⁽²⁾.

Au-delà de l'existence ou non de ces aires spécifiques, toutes les communes sont directement confrontées aux grands passages, lorsque des groupes importants stationnent sur un territoire, même en l'absence d'obligations.

(1) *Rapport public thématique de la Cour des comptes*, op. cit., pp. 49 et 53.

(2) *Ibid.*, p. 49 et 56. Au 1^{er} janvier 2012, 246 communes et 196 établissements publics intercommunaux sont ainsi considérés comme défaillants au regard de leurs obligations en matière d'accueil et de stationnement des gens du voyage.

Dans un certain nombre de cas, une réelle préparation, organisée plusieurs mois en avance, en collaboration avec les organisations et leurs représentants spécifiquement chargés des grands passages ⁽¹⁾, les représentants de l'État et les élus locaux permettent de trouver un terrain et de mobiliser les acteurs concernés afin d'organiser les services nécessaires (eau, déchet, service d'ordre), comme le prévoient les circulaires du ministère de l'Intérieur ⁽²⁾. Dans ce cadre, les rassemblements d'un nombre important de personnes et de caravanes peuvent être gérables. Les demandes de passages sont faites bien en amont auprès des préfetures, des conseils généraux et des communes que les groupes souhaitent traverser. Les structures telles que l'« Action Grands Passages » de l'Association sociale nationale internationale tzigane (ASNIT) tentent de coordonner les différentes initiatives, de désigner des référents et d'éviter la constitution de groupes trop importants. Mais, d'après les représentants de l'ASNIT rencontrés alors par la mission d'information, le succès du dispositif est largement amoindri par le fait qu'une grande majorité de communes ne répondrait pas à ces demandes de passage ou les refuserait.

Cependant, si les groupes faisant preuve de bonne volonté pour que leur passage se déroule bien ne sont pas rares, ils sont les premiers à reconnaître que cela n'est pas toujours le cas. Il existe néanmoins de très nombreux groupes qui n'organisent absolument pas leurs déplacements ou qui ne respectent pas les engagements pris en termes de lieux ou de dates prévues.

Lorsque l'installation des gens du voyage relève du fait accompli, la commune doit alors mettre en œuvre la procédure d'évacuation des résidences mobiles des gens du voyage, en espérant que le préfet acceptera de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux.

d. La tentation de confier cette tâche à l'État

Face à ces difficultés, de nombreux rapports récents – que ce soit celui de la mission d'information précitée, du sénateur Hérisson ⁽³⁾ mais aussi du préfet Hubert Derache ⁽⁴⁾ ont proposé de « transférer à l'État la compétence pour désigner les terrains de grand passage, maîtriser le foncier, procéder aux aménagements, prévoir et organiser l'occupation des terrains » ⁽⁵⁾.

Ainsi le préfet Derache propose-t-il de « confier à l'État la responsabilité de déterminer les implantations des AGP [*aires de grand passage*] dans le cadre du schéma départemental soit de façon fixe et pérenne, soit de façon tournante

(1) Et notamment les référents « action grands passages » de l'Association sociale nationale internationale tzigane (ASNIT).

(2) Pour 2015, la circulaire INTD1508420C du 8 avril 2015 relative à la préparation des stationnements estivaux des grands groupes de caravanes de gens du voyage.

(3) Pierre Hérisson, rapport au premier ministre Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun, 28 juillet 2011.

(4) Hubert Derache, rapport au Premier ministre, op. cit.,

(5) Proposition n° 10 de la mission d'information précitée.

entre les communes. Comme pour les aires d'accueil, il faut mobiliser les fonds européens (FEADER) en dehors des crédits de droit commun (État-collectivités territoriales). Le représentant pourrait être amené, si nécessaire, à agir de la même façon pour la désignation des terrains des fêtes foraines de tradition (fêtes votives). »

e. La solution proposée par la proposition de loi : préciser les responsabilités sans en modifier l'architecture

Le 1° du présent article entreprend de définir les aires de grand passage non plus comme des « emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels » mais comme les « emplacements destinés à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels » et ceci « avant et après ces rassemblements ». Il convient de prendre en compte la modification des habitudes des gens du voyage, qui se déplacent en grand passage pour ces rassemblements mais également dans le cadre d'un regroupement progressif en route, pour lesquels des points d'étape sont nécessaires.

Il précise que le schéma départemental détermine les communes où devront être réalisées les aires de grand passage au lieu de viser directement ces emplacements, laissant aux communes et aux EPCI auxquels elles appartiennent plus de latitude pour trouver les terrains adaptés sur leurs territoires.

Comme le droit actuel, il prévoit que « le schéma départemental définit les conditions dans lesquelles l'État intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements sur ces aires », notamment pour assurer l'ordre public à l'occasion de ces événements.

f. Les précisions apportées par la commission des Lois

À l'initiative de son rapporteur, votre Commission a adopté un amendement rédactionnel précisant les notions de « rassemblements traditionnels et occasionnels » et de « grands passages », qui sont les déplacements de groupes de gens du voyage pour se rendre et revenir à ces rassemblements, et réaffirmant le rôle de l'État pour assurer le bon déroulement de ces deux catégories de manifestations.

2. Un dispositif de consignation, renforcement des pouvoirs de substitution du préfet aux communes défaillantes

Le 3° remplace le dispositif de substitution du préfet à une commune défaillante dans le respect des obligations prévues par le schéma départemental par un dispositif de consignation des fonds destinés à la mise en place des aires d'accueil prévues.

a. Un pouvoir de substitution des préfets non mis en œuvre

Afin d'assurer la réalisation des aires en cas de défaillance des collectivités, l'article 3 de la loi du 5 juillet 2000 prévoit une procédure de substitution de l'État.

Si, à l'issue de l'expiration du délai légal (31 décembre 2008) 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 son obligation de création d'aires d'accueil, l'État peut acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la collectivité défaillante.

Conformément à l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales modifié par l'article 3 de la loi du 5 juillet 2000, les dépenses d'acquisition, d'aménagement et de fonctionnement de ces aires constituent des dépenses obligatoires pour les collectivités inscrites au schéma départemental, qui doivent en assumer les charges. Ces collectivités territoriales deviennent de plein droit propriétaires des aires ainsi aménagées, à dater de l'achèvement de ces aménagements.

Pendant, comme le constate la Cour des comptes ⁽¹⁾, ces dispositions sont restées vaines à ce jour : « le pouvoir de substitution du préfet n'a jamais été mis en œuvre, car ses modalités pratiques n'ont pas été précisées. Il n'existe aucune ligne budgétaire autorisant l'État à faire l'avance de fonds pour couvrir les dépenses qui sont à la charge des collectivités concernées et les préfetures ne disposent, par ailleurs, pas des moyens financiers et humains nécessaires pour mettre en œuvre cette procédure de substitution. Le ministère chargé du logement souligne également que le permis de construire est sous l'autorité du maire, ce qui constitue un obstacle supplémentaire.

« En outre, les préfets ne souhaitent pas courir le risque de dégrader fortement leurs relations avec les élus si la procédure était mise en œuvre.

« Paradoxalement, alors que la procédure de substitution n'a jamais été appliquée, la circulaire du 28 août 2010 relative à la révision des schémas départementaux la présente comme un levier, notamment pour la réalisation des aires de grand passage. »

C'est pourquoi la Cour des comptes appelle de ses vœux une « clarification de l'usage que l'État entend faire de cette procédure de substitution » en en définissant les conditions juridiques et matérielles permettant sa mise en œuvre effective, ou à défaut, de supprimer cette disposition.

(1) *Rapport public thématique de la Cour des comptes*, op. cit., p. 70.

b. La solution d'une mise en œuvre du régime de substitution par la consignation des fonds nécessaires

Le 3° du présent article s'inspire ainsi d'une recommandation du rapport du préfet Derache ⁽¹⁾. Selon lui, la procédure de substitution « présente un double avantage : le premier d'accélérer la réalisation des schémas départementaux et il permet, également, aux élus locaux confrontés à une forte opposition locale de se retrancher derrière une force supérieure pleinement légitime à intervenir au nom de l'intérêt général. »

Aussi il propose « de mettre en place "une procédure de consignation" des fonds communaux ou intercommunaux dans les mains d'un comptable public en cas de refus caractérisé et après échec de toutes les tentatives de conciliation. Cette éventualité ne doit être bien évidemment déclenchée par le représentant de l'État que lorsque toutes les voies de recours amiables ont été préalablement épuisées. Cette nouvelle procédure doit être vraiment considérée comme l'arme "absolue" de dernier recours. »

Le dispositif du 3° du présent article prévoit ainsi un dispositif comportant plusieurs étapes :

– si dans le délai de deux ans prévus pour la mise en œuvre du schéma départemental, une commune ou un EPCI qui lui est substitué n'a pas mis en place les aires prévues, le préfet pourra mettre en demeure la personne publique concernée ;

– si celle-ci n'a pas obtempéré dans le délai imparti, le préfet peut l'obliger à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des mesures prescrites, comme une créance de l'État, avec possibilité de recours administratif non suspensif contre cette décision ;

– si la personne publique se décide à mettre en œuvre ses obligations, cette somme est restituée au fur et à mesure de l'exécution de ces mesures ;

– si au terme d'un délai de six mois à la suite de la consignation de la somme, la commune ou l'EPCI n'a pas pris les mesures nécessaires une nouvelle mise en demeure est effectuée par le préfet ;

– au terme de cette procédure, si la commune ou l'EPCI n'a pas obtempéré à cette injonction dans le délai imparti par la mise en demeure, l'État peut 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, au nom de celui-ci, en utilisant les sommes consignées, en acquérant les terrains nécessaires et en passant les marchés pour le compte de la personne publique. Ces dépenses restent des dépenses obligatoires ;

(1) Hubert Derache, rapport au Premier ministre, op. cit., p. 13.

– lorsque l’aire a été réalisée, la commune ou l’EPCI en devient de plein droit propriétaire, à dater de l’achèvement de ces aménagements.

Votre rapporteur observe cependant que ces dispositions peuvent permettre au préfet de s’opposer à un plan local d’urbanisme qui ne prévoyait pas la mise en œuvre des prescriptions du schéma, mais elles ne lui permettront pas de s’opposer à un refus d’autorisation de travaux sans un recours contentieux devant le juge administratif.

c. Des coordinations avec la loi ALUR

Le 2° et le 4° du présent article procèdent à une précision et à une mise à jour des références aux articles du code de l’urbanisme, rendue nécessaire par la reconnaissance par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

Le 2° modifie le contenu du schéma départemental, en remplaçant le recensement des autorisations d’aménagement des terrains familiaux par le recensement des terrains effectivement aménagés pour la mise en œuvre de modes d’habitat léger.

En effet, l’article 132 de la loi précitée du 24 mars 2014 consacre l’existence juridique de l’habitat léger et notamment des terrains destinés à accueillir des résidences démontables constituant l’habitat permanent des gens du voyage, qui devront avoir fait l’objet des travaux nécessaires portant sur les réseaux publics de distribution d’eau, d’assainissement ou de distribution d’électricité. Ces terrains pourront être autorisés dans des secteurs de taille et de capacité d’accueil limités et délimités par le plan local d’urbanisme.

Le 4° procède à des ajustements prenant en compte le fait que les terrains sur lequel pourront être sédentarisés les gens du voyage relèveront dorénavant de ce statut juridique.

d. Les améliorations apportées lors de l’examen en commission

En adoptant un amendement de réécriture du dispositif envisagé présenté par votre rapporteur, la commission des Lois a précisé le régime de consignation des sommes nécessaires en cas de défaillance d’une commune ou d’un EPCI compétent à mettre en place et à gérer convenablement les aires permanentes d’accueil, les aires de grand passage ou les terrains aménagés :

– en remplaçant la simple faculté laisser au préfet d’ordonner la consignation des fonds nécessaires et de mettre en place les aires nécessaires par l’obligation de l’ordonner ;

– en disposant que la mise en demeure s’accompagne d’une estimation des besoins financiers requis, servant de base à une éventuelle consignation de ces sommes ;

– en prévoyant que le délai de mise en demeure puisse se présenter sous forme de calendrier.

3. L'introduction des terrains familiaux au sein des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage prévue par la commission des Lois

À l'initiative de son rapporteur, la Commission a adopté plusieurs améliorations rédactionnelles et deux amendements prenant en compte l'évolution des modes de vie et des besoins des gens du voyage, en intégrant au sein du schéma départemental l'aménagement de terrains familiaux, tels que définis par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

En effet, aujourd'hui ce schéma ne prévoit que des obligations de mise en place d'aires permanentes d'accueil et d'aires de grand passage. Dans les faits, de plus en plus de gens du voyage se trouvent en situation de sédentarisation partielle ou complète sur des aires d'accueil, alors qu'elles sont destinées et équipées pour des personnes pratiquant un mode de vie itinérant.

Dans ce cadre, la rédaction retenue pour le présent article autorise le schéma départemental à proposer de diversifier les modes d'accueil pouvant être mis en place par les communes afin de remplir leurs obligations, en réalisant des terrains familiaux permettant « l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs », dans des secteurs constructibles et dans le respect des procédures de permis d'aménager ou de déclaration préalable, comme prévu par l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme.

4. L'encadrement des conditions de mise en place et de gestion des aires d'accueil et aires de grand passage

Enfin, un amendement de votre rapporteur adopté par la commission des Lois a prévu que les éléments relatifs à l'aménagement et à la gestion des aires qui devront être précisées par le pouvoir réglementaire.

S'il existe un décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage, pris en application de l'article 11 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, son dispositif ne comporte que trois articles.

Dans les faits, les auditions menées par votre rapporteur ont montré qu'il existe en France des aires d'accueil qui restent vides, notamment parce que les exigences d'accès – par exemple en matière d'assurances à produire – sont insurmontables par les gens du voyage, ou parce que les emplacements proposés ne correspondent pas à des exigences minimales d'accessibilité des véhicules ou de respect des personnes. Il a été rapporté que certaines aires d'accueil interdisent tout accès ou sortie après une certaine heure, compromettant l'intervention de

secours ; il n'est pas supportable qu'un lieu défini comme une « aire d'accueil » enferme les usagers derrière des barbelés.

Aussi le **II bis du présent article** renvoie à un décret en Conseil d'État la définition de règles minimales concernant :

– les normes applicables à l'aménagement, à l'équipement, à la gestion et à l'usage des aires permanentes d'accueil et des aires de grand passage ;

– les conditions dans lesquelles les préfetures devront mettre en place un contrôle périodique du respect de ces normes minimales ;

– les dispositifs de substitution à mettre en œuvre en cas de fermeture temporaire d'une aire permanente d'accueil, notamment pour y réaliser des travaux, afin d'éviter que toutes les aires du même secteur géographique se retrouvent fermées en même temps, aboutissant dans les faits à priver les gens du voyage concernés de solution d'accueil dans ce périmètre ;

– les modalités de calcul du droit d'usage des aires permanentes d'accueil et des aires de grand passage – afin d'éviter les situations de facturation manifestement excessives – et de la tarification des prestations fournies et notamment de l'eau et de l'électricité fournies et revendues aux usagers.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL27 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à mieux définir l'habitat des gens du voyage, pour en faire un élément à prendre en compte dans les plans et politiques du logement et de l'urbanisme.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL13 de M. Sergio Coronado.

M. Sergio Coronado. L'article 1^{er} de la « loi Besson » utilise, pour qualifier l'habitat des gens du voyage, l'adjectif « traditionnel ». Ce terme n'est pas adéquat pour qualifier l'habitat d'une population qui n'est pas totalement homogène. Je propose de le remplacer par l'adjectif « permanent ».

M. le rapporteur. Avis défavorable. Je ne trouve pas de connotation négative au terme « traditionnel ».

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL28 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de préciser le diagnostic préalable à l'élaboration du schéma départemental.

La Commission adopte l'amendement.

Elle étudie ensuite l'amendement CL29 du rapporteur.

M. le rapporteur. Afin de prendre en compte l'évolution des modes de vie et des besoins des gens du voyage, cet amendement tend à diversifier l'offre en intégrant au schéma départemental, en plus des terrains de grand passage et des aires d'accueil traditionnelles, des terrains familiaux qui puissent être proposés aux personnes en voie de sédentarisation, de façon à ce qu'elles n'occupent pas en permanence des places d'aires d'accueil destinées à des gens qui sont itinérants.

M. Guy Geoffroy. Je comprends l'esprit de cet amendement, mais il ne faudrait pas qu'il conduise à la régularisation de fait d'installations sauvages permanentes de gens du voyage sur un terrain qu'ils ont acquis mais qui n'est pas constructible. Tout en prétendant qu'ils ne sont pas installés définitivement puisque leur résidence est mobile, ils mettent les élus en porte-à-faux en ce qui concerne l'adduction d'eau, l'assainissement et l'électricité, en exerçant de très fortes pressions d'autant plus difficiles à contenir qu'ils revendiquent les mêmes droits que tous les propriétaires. De leur côté, les propriétaires sédentaires, qui rencontrent parfois des difficultés pour obtenir une autorisation d'urbanisme, font valoir que les gens du voyage, eux, ne se gênent pas pour s'installer *ad vitam aeternam* sur un terrain non constructible, en contrevenant de surcroît à toutes les règles de sécurité, mais également au respect de l'environnement.

En soi, l'amendement ne dit pas cela. Mais il faut veiller à ne pas conforter cette catégorie des sédentaires sur des terrains non constructibles, car elle constitue un véritable casse-tête pour de nombreuses communes rurales. Dans ma circonscription, la moitié des communes sont confrontées de façon récurrente à ces situations, avec parfois des comportements qui vont très loin en matière de destruction d'espaces boisés, et se trouvent dans l'impossibilité de faire bouger les choses et d'obtenir droit. J'y insiste, car c'est une réalité.

M. Yannick Moreau. L'adoption de cet amendement pourrait présenter deux risques principaux. Le premier serait d'encourager la régularisation des terrains familiaux préexistants dont la légalité est douteuse, c'est-à-dire qui se trouvent dans une zone un peu grise dans laquelle les maires et les directions départementales des territoires ont du mal à faire appliquer la loi, voire à l'interpréter. Le deuxième tient à la localisation des nouveaux terrains d'accueil familiaux. Nécessairement, ils devraient être réalisés en zone urbaine où les problèmes de voisinage sont multiples, un peu comme pour les campings. En réalité, nous sommes dans une impasse. En encourageant les aires familiales, on crée des difficultés supplémentaires pour les maires.

M. le rapporteur. J'entends vos objections et je mesure l'effet d'appel d'une telle disposition, mais l'amendement vise l'article L. 444-1 du code de

l'urbanisme, donc l'installation sur ces terrains ne doit pas être faite en violation des règles de l'urbanisme. Par ailleurs, les terrains familiaux peuvent être loués, soit en régie, soit par des sociétés qui gèrent les aires d'accueil. Normalement, tout cela doit rester encadré par le droit de l'urbanisme.

M. Olivier Dussopt. La disposition proposée ne permettra pas de régler les situations les plus difficiles, comme celles évoquées par M. Geoffroy. Elle donnera la possibilité d'aménager les terrains en conformité avec le droit de l'urbanisme, pas de régulariser ceux qui sont non constructibles ou inondables. Qui plus est, tout maire faisant valoir que sa commune s'est engagée, dans les conditions définies par la loi, à aménager des terrains familiaux qui seront intégrés dans les schémas départementaux, obtiendra des contreparties en termes de diminution du nombre de places exigibles au titre des aires de passage.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement de conséquence CL30 du rapporteur.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL31 du rapporteur et CL14 de M. Sergio Coronado.

M. le rapporteur. L'amendement CL31 vise à préciser les notions de « rassemblements traditionnels et occasionnels » et de « grands passages ».

Avis défavorable à l'amendement CL14.

M. Sergio Coronado. Les grands passages n'étant pas tous liés à un grand rassemblement, il s'agit, avec l'amendement CL14, de supprimer une précision inutile. Par coordination, il convient de supprimer la même précision à l'article 4 de la loi de 2000.

La Commission adopte l'amendement CL31.

En conséquence, l'amendement CL14 tombe.

La Commission est saisie de l'amendement CL15 de M. Sergio Coronado.

M. Sergio Coronado. Les aires de grand passage et les emplacements de grands rassemblements présentent des échelles différentes. En France, quelques terrains seulement accueillent de grands rassemblements. Dans la nouvelle rédaction proposée pour l'article 1^{er} de la « loi Besson », la référence aux emplacements de grands rassemblements a disparu alors qu'elle figure dans les schémas départementaux. Il importe de la conserver. Ces emplacements bien plus importants obéissent à des règles différentes. Il semblerait cohérent que l'État élabore un schéma national des emplacements de grands rassemblements, comme le proposait l'amendement CL16.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je précise que l'amendement CL16 a été déclaré irrecevable après avis du président de la commission des Finances.

M. le rapporteur. Sans cet amendement, il n'est plus possible d'élaborer un schéma national. Dès lors, je ne vois pas l'utilité de l'amendement CL15.

M. Sergio Coronado. Je ne comprends pas pourquoi l'amendement CL16 a été déclaré irrecevable. Il s'agit simplement d'élaborer un schéma et non de créer des terrains de grands rassemblements ou des aires de rassemblement.

Je proposerai, d'ici à l'examen du texte en séance publique, une nouvelle rédaction de l'amendement CL16, et je retire l'amendement CL15.

L'amendement est retiré.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je rappelle que, depuis la modification du règlement de l'Assemblée, vous pouvez demander au président de la commission des Finances pour quelles raisons un amendement a été déclaré irrecevable.

La Commission examine l'amendement CL32 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement renvoie à des précisions concernant les terrains aménagés.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle étudie l'amendement CL33 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement prévoit qu'un décret précisera les normes applicables à l'aménagement des aires permanentes d'accueil et de grand passage, les modalités de calcul du droit d'usage de ces aires et les dispositifs de substitution à mettre en œuvre en cas de fermeture temporaire d'une aire permanente d'accueil.

M. Olivier Marleix. Je m'effraie de la série de normes auxquelles pourrait être soumis l'aménagement des aires, par exemple pour permettre la circulation des personnes à mobilité réduite. On a déjà du mal à créer des aires d'accueil, si l'on s'amuse à définir de nouvelles contraintes, je crains que la mesure ne soit contre-productive. Du reste, une des difficultés que rencontrent les communes tient à la durabilité de ces installations, dont les équipements en bon état peuvent être détériorés par des tiers ou les usagers.

Mme Annie Genevard. Pour ma part, ce sont les dispositifs de substitution à mettre en œuvre qui m'inquiètent beaucoup. Nous pouvons tous citer, j'imagine, des exemples d'aires d'accueil dégradées qui nécessitent parfois de longues réparations. Il me paraît compliqué pour un maire de devoir à la fois

réparer les dégâts et prévoir un dispositif de substitution pour ceux-là mêmes qui ont dégradé l'aire ou pour d'autres. Je suis hostile à cette disposition.

M. Guy Geoffroy. Lorsque la collectivité remplit bien ses obligations, elle ferme l'aire accueil durant quatre à six semaines l'été afin de procéder à l'entretien annuel. La plupart du temps, cela ne pose pas de problème : les personnes concernées sont informées et elles s'organisent pour trouver un autre hébergement. Je n'ose pas imaginer ce qui se produirait dans l'esprit de nos compatriotes du voyage si nous étions dans l'obligation de trouver un accueil de substitution pendant cette période ordinaire d'entretien annuel. Cela deviendrait un droit exigible !

Le dispositif proposé revient à créer une aire provisoire quand l'aire officielle est fermée, ce qui me semble extrêmement dangereux.

Mme Nathalie Appéré. Dans l'intérêt des usagers des terrains, il est nécessaire de procéder régulièrement à des travaux d'entretien, mais il ne faudrait pas que des travaux durables permettent aux communes de se soustraire à leur obligation d'accueil. Préciser la notion de « fermeture temporaire » en fixant une durée, sans pour autant rigidifier le système à l'extrême, permettrait d'éviter les effets pervers que vise l'amendement du rapporteur.

M. Yannick Moreau. En principe, la fermeture d'une aire d'accueil quelques semaines par an pour entretien ou réparation ne devrait pas poser de problème aux résidents puisque, par définition, ce sont des gens qui voyagent. Globalement, cela se passe très bien. Lorsque les gens du voyage sont informés de la fermeture annuelle d'une aire, ils s'organisent pour s'installer sur une autre aire permanente. À l'échelle du département, les communes ne ferment pas toutes leurs aires en même temps.

Si cet amendement était adopté en l'état, le législateur imposerait la création de deux aires permanentes dans chaque commune, ce qui doublerait les contraintes. Et je ne parle pas du 1° de l'amendement qui est une liste non exhaustive et inépuisable de contraintes supplémentaires pour les élus locaux, déjà confrontés à la gestion difficile de ces aires permanentes.

M. Yves Goasdoué. D'après mon expérience de maire, l'entretien d'une aire d'accueil nécessite quatre à cinq semaines de fermeture par an, à des périodes où les gens ne voyagent pas forcément. À chaque fois que j'ai pratiqué cet exercice, l'absence de solution de repli a créé des difficultés, parce que les gens du voyage allaient s'installer là où ils n'étaient pas forcément les bienvenus. Aussi je partage le sentiment du rapporteur de la nécessité de prévoir une aire d'accueil secondaire.

En revanche, celle-ci ne doit pas emporter pour la collectivité des obligations excessives. Il s'agit généralement d'une aire d'accueil d'été enherbée, pourvue d'un ou plusieurs points d'eau, et qui, ayant vocation à être transitoire, doit être exemptée des normes applicables à une aire d'accueil permanente.

M. Philippe Houillon. Un danger supplémentaire de cet amendement est qu'il consacre indirectement, et la jurisprudence se chargera du reste ultérieurement, un droit à la sédentarité. Je voterai contre.

M. le rapporteur. Les normes existent déjà. Elles sont précisées dans un décret et prévoient par exemple un WC pour cinq emplacements de caravanes.

Le 1° de l'amendement comporte un autre élément important : les conditions du contrôle périodique des aires. Un certain nombre d'associations se sont plaintes que l'aire d'accueil devenait en réalité un camp, la barrière d'accès étant fermée la nuit.

S'agissant des fermetures temporaires, j'entends bien que celles qui sont motivées par des dégradations puissent être des cas de force majeure ou des sanctions à l'encontre des occupants responsables de ces dégradations. Dans ce cas, il est hors de question que ceux-ci puissent se prévaloir d'une quelconque disposition. Par ailleurs, le texte prévoit un dispositif de substitution, pas une aire d'accueil. Il s'agit d'organiser la vacance occasionnée par la réfection annuelle qui, comme l'a dit M. Goasdoué, entraîne l'éparpillement sur le territoire des occupants et la survenance de grandes difficultés durant cette période.

Mon amendement vise simplement à prévoir un minimum de coordination, une organisation rationnelle de la réfection annuelle de l'aire. Je ne vois pas en quoi il crée un droit à la sédentarité.

M. Philippe Gosselin. Je relève dans l'exposé sommaire l'emploi du terme « barbelés », ce qui me semble exagéré.

Prévoir une seconde aire est une obligation qui va peser trop fortement sur les communes.

Pour ce qui est du 3°, de même que le rapporteur a renvoyé Mme Genevard et M. Moreau vers un autre amendement concernant les tarifs, je l'invite à retirer le sien pour compléter sa réflexion.

M. Guy Geoffroy. C'est bien connu, tout le monde est favorable à la création d'un grand terrain, mais chez le voisin. Je fais partie d'une agglomération qui est reconnue pour être exemplaire depuis vingt ans, ce qui commence à nous mettre à l'abri de certains soucis. Pour les aires de stationnement ordinaires, les collectivités ont réalisé des efforts très importants en termes de localisation pertinente – suffisamment loin, mais pas trop pour faciliter la scolarisation des enfants et l'intégration des familles à la vie communale –, et de qualité des équipements. Au moment où les communes reçoivent le document de l'État annonçant la soustraction de la dotation globale de fonctionnement au titre, selon la très jolie formule, « de la contribution de la collectivité à l'effort de réduction de la dépense publique », on leur demande de faire encore plus, et de surcroît sur un sujet extrêmement sensible. Cela risque de ressusciter chez nos concitoyens le sentiment, que nous avons commencé à apaiser, qu'il y a deux poids deux

mesures entre les habitants traditionnels et les habitants occasionnels que sont les gens du voyage. Ce deuxième alinéa risque de ne pas faciliter la vie quotidienne des habitants dans leurs relations avec les collectivités et les gens du voyage.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL1 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Alors que l'on était simplement dans un système de substitution avec réquisition, l'article 2 organise un système de sanctions financières pour les collectivités qui n'auraient pas respecté leurs obligations en matière d'aire de stationnement en donnant au préfet le pouvoir d'engager une procédure de consignation des fonds communaux ou intercommunaux. Je comprends l'intention, mais forcer la main par la menace peut avoir des effets contre-productifs, comme par exemple une forte opposition des habitants. Le message envoyé aux communes est beaucoup trop agressif et inutilement violent, sans compter qu'il est très malvenu de vouloir frapper au portefeuille quand l'État réduit drastiquement les dotations.

Je propose donc de supprimer les alinéas 6 à 14 de l'article 2. La procédure actuelle est suffisante, et l'expérience sur le terrain montre qu'elle fonctionne. Je ne conteste pas les obligations légales, je dis simplement qu'elles doivent être accompagnées autant que possible.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Ces alinéas sont un élément important de l'équilibre de la proposition de loi.

Mme Annie Genevard. L'article 2 contient une disposition terrible dont l'application va susciter des réactions de la part des élus locaux, qui sont déjà dans un état de grande fébrilité. La montée en puissance de la péréquation, la baisse des dotations et le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République qui prive progressivement les communes d'un certain nombre de compétences, tout cela réduit progressivement les marges de manœuvre de l' élu local et renforce l'État.

Monsieur le rapporteur, vous nous avez expliqué que beaucoup de communes ne s'étaient pas acquittées de leur devoir, sans rappeler toutes les difficultés qui se posent aux élus depuis le vote des différentes lois auxquelles vous avez fait référence. Cela explique pourtant en grande partie pourquoi ils peinent à créer des aires d'accueil. Ce n'est pas par mépris des gens du voyage, mais parce que c'est une source de problèmes que l'État ne nous a pas suffisamment aidés à résoudre.

Si, dans le même temps, l'État prenait des engagements pour être aux côtés des élus locaux, pour résoudre les problèmes qui se posent dans l'occupation des aires d'accueil, votre proposition serait perçue différemment. En fait, elle s'apparente à une double peine, puisque les maires doivent gérer seuls les problèmes liés aux aires d'accueil et supporter la contrainte financière. Cela fait

beaucoup. Vous devez être pleinement conscient que cette proposition de loi va susciter beaucoup de réprobation et de colère de la part des élus locaux.

M. Guy Geoffroy. C'est même une triple peine avec l'incertitude que va engendrer la proposition de loi. Mettez-vous à la place des élus locaux qui ont fait un travail auprès de la population pour faire admettre que la loi devait s'appliquer. Les aires d'accueil une fois créées, la plupart du temps les choses se sont apaisées. Aujourd'hui, nous apprenons que nous serons pénalisés si nous n'avons pas mis en place un dispositif de substitution. Pour les élus, cela ne signifie peut-être pas l'explosion immédiate, mais des difficultés majeures.

En plus du document que j'évoquais tout à l'heure, les élus en reçoivent aussi un qui leur explique, dix ans avant l'échéance, qu'ils n'ont pas atteint leur quota de logements sociaux mais que, gentiment, l'État ne les sanctionnera pas avant 2025. Maintenant, il va y avoir ça. En fait, l'État reprend la main sur tout en se désengageant de tout. Les Français ne le supporteront pas longtemps !

M. Marc-Philippe Daubresse. En tant que ministre du Logement, j'ai eu la tutelle sur l'habitat adapté pour les gens du voyage. Avec l'accumulation des lois, il faudra désormais quatre à cinq ans, contre deux ans jusqu'à présent, pour élaborer les nouveaux plans d'urbanisme, notamment les plans locaux d'urbanisme intercommunaux dont devraient relever les aires d'accueil des gens du voyage. À cela, vous rajoutez des problématiques de coercition financière, dans la même logique d'ailleurs que la question du logement social et très social, ce qui va aboutir à un déséquilibre complet.

J'aurais voté pour une proposition de loi équilibrée entre droits et devoirs, qui aille dans le sens de la simplification, de la souplesse et de l'efficacité. Mais en rajoutant ici de la coercition, des normes et de la lenteur dans les procédures, vous aboutirez à l'effet inverse, ce qui obligera, en cas d'alternance politique, à revoir complètement votre dispositif.

M. Yannick Moreau. L'État est déjà largement décisionnaire des plans locaux d'urbanisme et les élus locaux doivent négocier âprement chaque centimètre carré. En l'espèce, l'État imposera sa volonté sans jamais rien payer, ce qui constitue une atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

C'est une constante de cette législature, qu'au lieu de décentraliser vous restreignez toujours davantage les pouvoirs des communes et vous les asphyxiez financièrement en imposant toujours des contraintes supplémentaires.

M. le rapporteur. La procédure de consignation n'est pas une attaque en règle contre les élus locaux, mais une pression sur les 35 % d'entre eux qui n'ont pas appliqué la « loi Besson » et qui restent devoir mettre en place une aire d'accueil.

L'État commande sans payer, dites-vous. Mais, s'agissant de la mise en œuvre de la « loi Besson », l'État avait commandé et payé. Je ne méconnais pas les difficultés que rencontrent aujourd'hui les communes de plus de 5 000 habitants ou les EPCI auxquelles elles appartiennent, mais ceux qui aujourd'hui ne bénéficient pas du soutien de l'État sont ceux qui n'ont pas réalisé d'aire d'accueil dans les délais prévus.

Quant au préfet, son pouvoir de substitution prévu dans la loi de 2000 n'a jamais été mis en œuvre. On peut penser que le pouvoir de consignation ne le sera pas davantage et qu'il servira simplement de menace. Du reste, 90 % des maires se sont cachés derrière le préfet pour expliquer à leurs concitoyens qu'ils étaient obligés de créer une aire d'accueil. Le dispositif n'introduit pas une triple, voire une quadruple peine, il vise seulement à ce que la loi, quinze ans après avoir été votée, soit enfin appliquée. Comme ils ont fait preuve de discernement au point de ne pas avoir utilisé le pouvoir de substitution, les préfets se montreront tout aussi raisonnables avec le pouvoir de consignation. Tous les gens de bonne foi s'en féliciteront, et la pacification recherchée par la proposition de loi pourra être obtenue.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL34 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement précise le régime de consignation par le préfet des sommes nécessaires en cas de défaillance d'une commune ou d'un EPCI à gérer les aires. Ce dispositif s'étale dans le temps et donne toute possibilité de discussion. Son effet devrait être plus important que l'actuel pouvoir de substitution du préfet.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL35 du rapporteur.

Elle en vient à l'amendement CL5 de Mme Annie Genevard.

M. Yannick Moreau. Je note avec satisfaction que le rapporteur s'est inspiré des travaux des députés du groupe UMP visant à corriger le statut des gens du voyage. Non seulement il propose l'extension de l'arrêté d'expulsion à tout le territoire de la collectivité compétente, mais il l'assortit d'un délai de sept jours. Le travail des députés UMP a donc été fécond en matière de rétablissement des droits et devoirs en cas d'occupations illégales. Je retire l'amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'article 2 modifié.

Après l'article 2

La Commission est saisie de l'amendement CL6 de Mme Annie Genevard.

Mme Annie Genevard. Il s'agit de clarifier la responsabilité de l'État en matière de maintien de l'ordre, « notamment lors des grands passages et des grands rassemblements traditionnels ou occasionnels des gens du voyage ».

M. le rapporteur. Outre qu'il comporte le mot « notamment », honni dans notre commission, je ne suis pas favorable à cet amendement car l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales renvoie déjà aux « grands rassemblements d'hommes », même si cette rédaction est un peu ancienne. La proposition est donc superfétatoire.

La Commission rejette l'amendement.

Article 3 [supprimé]

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

Assouplissement des conditions d'évacuation forcée des résidences mobiles stationnant illégalement en cas d'existence de places disponibles dans des aires d'accueil à proximité

Le présent article proposait d'améliorer les conditions dans lesquels les communes ou les EPCI, qui ont respecté leurs obligations en matière de mise en place d'aire d'accueil, peuvent obtenir du préfet l'évacuation des occupants d'un campement illicite de gens du voyage, en supprimant la condition de trouble à l'ordre public dès lors qu'existe, dans un rayon de 50 kilomètres, une aire d'accueil « offrant des capacités d'accueil suffisantes ».

Considérant que cette disposition, entendant porter une limitation à une liberté publique sans être justifiée par la nécessité de mettre fin de manière proportionnée à un trouble à l'ordre public n'était pas conforme à la jurisprudence constitutionnelle, la commission des Lois a adopté deux amendements identiques supprimant le présent article.

1. L'interdiction de stationnement en dehors des aires aménagées

L'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 autorise le maire d'une commune qui remplit ses obligations au regard du schéma départemental, d'une commune qui n'y est pas inscrite mais qui est dotée d'une aire d'accueil ou d'une commune qui, sans y être tenue, décide de contribuer au financement d'une aire ou qui appartient à un groupement de communes compétent pour la mise en œuvre du schéma, à interdire, par arrêté, le stationnement, en dehors des aires d'accueil aménagées, des résidences mobiles des gens du voyage.

Ce régime est applicable aux communes disposant d'un emplacement provisoire agréé par le préfet dans un délai de six mois à compter de cet agrément.

En cas de violation de l'arrêté municipal, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux.

Cependant, la mise en demeure est soumise au risque d'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

Lorsque la mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans le délai fixé qui ne peut être inférieur à 24 heures, et n'a pas fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif⁽¹⁾, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles sauf si, dans l'intervalle, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain s'y est opposé.

2. Un dispositif validé par le Conseil constitutionnel

Comme le reconnaissait la mission d'information, « le législateur est probablement allé en 2007 aussi loin qu'il était possible d'aller. Il a en effet été très attentif à créer une procédure conforme aux principes constitutionnels, comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 juillet 2010, rendue à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité »⁽²⁾.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a en effet rappelé que « **les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties**, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir [...] et le respect de la vie privée [...], **doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif** ». En conséquence, il a jugé que la procédure d'évacuation spécifique des résidences mobiles des gens du voyage était conforme à la Constitution, ceci du fait de son encadrement par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance :

« Considérant que l'évacuation forcée des résidences mobiles instituée par les dispositions contestées ne peut être mise en œuvre par le représentant de l'État **qu'en cas de stationnement irrégulier de nature à porter une atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques** ; qu'elle ne peut être diligentée que sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain ; qu'elle ne peut survenir qu'après mise en demeure des occupants de quitter les lieux ; que les intéressés bénéficient d'un délai qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures à compter de la notification de la mise en demeure pour évacuer spontanément les lieux occupés illégalement ; que cette procédure ne trouve à s'appliquer ni aux personnes propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent, ni à celles qui disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme, ni à celles qui stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même

(1) Sur lequel le président du tribunal administratif ou son délégué doit statuer dans les soixante-douze heures.

(2) Rapport de la mission d'information op. cit., p. 36.

code ; qu'elle peut être contestée par un recours suspensif devant le tribunal administratif ; que **compte tenu de l'ensemble des conditions et des garanties qu'il a fixées et eu égard à l'objectif qu'il s'est assigné, le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés** » ⁽¹⁾.

La mission d'information qui a suivi en a donc conclu qu'« il ressort de cette décision que la constitutionnalité de la procédure repose en partie sur les conditions et garanties qui ont été fixées, qu'il serait donc constitutionnellement périlleux d'assouplir » ⁽²⁾.

3. L'assouplissement proposé par le présent article

L'article 3 vise à permettre aux élus locaux qui satisfont aux prescriptions du schéma départemental la possibilité de demander au préfet de mettre en demeure les gens du voyage stationnant leurs caravanes en dehors des aires d'accueil aménagées de quitter les lieux :

– si ce stationnement pose un problème d'ordre public, c'est-à-dire « est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques », comme c'est le cas en application du droit en vigueur ;

– ou « dès lors qu'il existe, dans un rayon de 50 kilomètres, une aire d'accueil spécialement aménagée et offrant des capacités d'accueil suffisantes », l'expression « rayon de 50 kilomètres » signifiant que la distance entre le stationnement illégal et l'aire d'accueil disponible ne peut être supérieure à 50 kilomètres à vol d'oiseau.

Comme le relevait le rapporteur de la proposition de loi sénatoriale visant à renforcer les sanctions prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage ⁽³⁾, « la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur a observé que certaines communes sont doublement sanctionnées par leur souci de régler au mieux les campements sauvages : à cette fin, elles installent notamment des sanitaires sur le terrain occupé mais ce faisant, elles atténuent les atteintes à la salubrité, la sécurité et la tranquillité publiques. Or, le juge administratif apprécie la notion d'ordre public de manière restrictive en exigeant des troubles avérés. ».

(1) *Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010*, M. Orient O. et autre.

(2) *Rapport de la mission d'information* op. cit., p. 36.

(3) *Rapport n° 197 (2013-2014) de M. Jean-Yves Leconte, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, 4 décembre 2013.*

4. La limitation d'une liberté publique ne respectant pas la jurisprudence constitutionnelle

Cependant, dans sa décision précitée du 9 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a rappelé que « les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir [...] doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ».

Les auditions menées par votre rapporteur ont montré que le régime ainsi envisagé ne respectait pas cette conditionnalité, qui pourrait conduire l'assouplissement proposé à être considéré par le Conseil constitutionnel comme portant une atteinte injustifiée à la liberté d'aller et venir. En effet, l'existence de places d'aires d'accueil disponibles n'est pas en soi une situation permettant de limiter la liberté de circulation d'une personne, sans que soit considéré le fait que son stationnement est de nature ou non à porter une atteinte à l'ordre public.

Par ailleurs, le trouble à l'ordre public engendré par un campement illicite, conduisant le plus souvent à des branchements sauvages sur les réseaux d'électricité ou d'eau, reste la plus part du temps suffisamment caractérisé pour être validé par le juge administratif en cas de recours contre une mise en demeure.

Aussi cette disposition ne semble pas aller dans le sens d'une application plus efficace et plus rapide des mises en demeure et des décisions d'évacuation forcée de campements illicites. En conséquence, votre Commission a adopté deux amendements identiques, proposés par votre rapporteur et par MM. Sergio Coronado et Paul Molac, **supprimant le présent article**.

*

* *

La Commission est saisie des amendements identiques CL36 du rapporteur et CL17 de M. Sergio Coronado.

M. le rapporteur. Les difficultés liées aux dispositions de l'article 3 ont déjà été présentées dans la discussion générale. Il convient de supprimer cet article.

La Commission adopte les amendements.

*En conséquence, l'article 3 est **supprimé** et les amendements CL18, CL19 et CL20 de M. Sergio Coronado **n'ont plus d'objet**.*

Après l'article 3

La Commission examine l'amendement CL7 de Mme Annie Genevard.

M. Yannick Moreau. Les occupations illégales des gens du voyage sont insupportables pour la plupart de nos concitoyens. Le sentiment persiste d'un déséquilibre total entre les droits et devoirs de chacun, les gens du voyage ayant davantage de droits que de devoirs et les collectivités subissant l'inverse. Pour rétablir l'équilibre, nous proposons de renforcer les sanctions visant les occupations illégales par les gens du voyage lorsque les communes respectent leurs obligations.

M. le rapporteur. Je suis doublement défavorable à cet amendement.

D'une part, pour des raisons politico-symboliques. La proposition de loi visant à réintégrer les gens du voyage dans le droit commun, on ne peut pas, dans le même temps, augmenter les pénalités prévues en cas de stationnement illicite.

D'autre part, cette disposition ne sera jamais appliquée parce qu'aucun juge n'acceptera de condamner quelqu'un à une peine d'emprisonnement pour un simple problème de stationnement. Cela supposerait que l'on ait modifié l'échelle des peines et prévu la peine de mort en cas de grand excès de vitesse.

M. Yannick Moreau. Votre démonstration est totalement excessive et hors de proportion. Elle ne correspond pas à la réalité des situations. Les occupations illégales ne sont pas que des stationnements, mais l'accaparement d'équipements sportifs, de parcs urbains, de parcs pour enfants, et elles dégradent durablement des biens publics. Il s'agit d'occupations sauvages qui engendrent un sentiment d'insécurité pour les riverains et de totale impunité des gens du voyage.

Il faut se montrer plus ferme à l'égard de certains groupes de gens du voyage qui pratiquent des occupations sauvages. Il ne s'agit pas de demander la peine de mort, seulement de porter la peine de prison encourue à douze mois au lieu de six actuellement et de prévoir une amende de 7 500 euros.

La Commission rejette l'amendement.

Article 3 bis [nouveau]

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

Assouplissement des conditions de mise en demeure et d'évacuation forcée des résidences mobiles en stationnement illicite

Introduit par un amendement de votre rapporteur, le présent article additionnel apporte trois améliorations au régime d'évacuation forcée des campements illicites dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents respectant les prescriptions du schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

1. Le régime administratif de l'évacuation forcée

Dans une commune qui remplit ses obligations au regard du schéma départemental ou dans une commune qui n'est pas inscrite dans ce schéma mais qui est dotée d'une aire d'accueil ou d'une commune et dans une commune qui, sans y être tenue, décide de contribuer au financement d'une aire ou qui appartient à un groupement de communes compétent pour la mise en œuvre du schéma, le maire peut, en application de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, interdire par arrêté le stationnement des résidences mobiles des gens du voyage en dehors des aires d'accueil aménagées. Ce régime est applicable aux communes disposant d'un emplacement provisoire agréé par le préfet dans un délai de six mois à compter de cet agrément.

En cas de violation de l'arrêté municipal, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux, lorsque ce stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques. Cette mise en demeure peut être contestée devant le tribunal administratif, dont le président ou son délégué doit statuer sur ce recours dans les 72 heures.

Lorsque la mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans le délai fixé, qui ne peut être inférieur à 24 heures, et n'a pas fait l'objet d'un recours, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles sauf si, dans l'intervalle, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain s'y est opposé.

Par ailleurs, lorsque le terrain occupé est « affecté à une activité à caractère économique », son propriétaire ou son utilisateur peut saisir le tribunal de grande instance d'une action en référé afin de demander une évacuation forcée, par décision exécutoire à titre provisoire au seul vu de la minute.

L'article 9-1 de la loi du 9 juillet 2000 rend ce régime administratif de mise en demeure et d'évacuation forcée applicable aux communes non soumises aux prescriptions du schéma départemental, c'est-à-dire dans les faits aux communes de moins de 5 000 habitants. Cependant, est exclue pour les propriétaires ou utilisateurs de terrain à caractère économique la possibilité de demander au préfet de mettre en demeure les occupants d'un campement illicite sur ce terrain.

2. Les améliorations apportées par le présent article additionnel

Le présent article améliore ce dispositif, afin de faciliter l'usage de cette faculté pour les communes et les EPCI qui satisfont leurs obligations relatives à la mise en œuvre du schéma départemental :

– en prévoyant que la mise en demeure du préfet continue de s'appliquer lorsqu'une même caravane procède à un stationnement illicite répondant à trois conditions :

- effectué dans un délai de sept jours de la notification de la mise en demeure aux occupants ;

- en violation du même arrêté d'interdiction de stationnement – c'est-à-dire sur le territoire de la commune, ou sur le territoire de l'EPCI lorsque celui-ci est compétent en matière de voirie et que les maires des communes membres ne se sont pas opposés au transfert des pouvoirs de police au président de l'EPCI en application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales ;

- et portant la même atteinte à l'ordre public.

En conséquence, les campements illicites qui auraient fait l'objet d'une mise en demeure ne pourraient se reconstituer à faible distance, en obligeant à recommencer la procédure pouvant conduire à une évacuation forcée ;

– en limitant de 72 à 48 heures le délai laissé au président du tribunal administratif ou à son délégué pour statuer sur un recours contre une mise en demeure ;

– en permettant au propriétaire d'un terrain affecté à une activité économique dans une commune non inscrite au schéma départemental de demander au préfet de mettre en demeure les occupants d'un campement illicite d'évacuer les lieux, alors que le droit en vigueur ne lui permet que d'avoir recours à une procédure en référé devant le tribunal de grande instance.

*

* *

La Commission étudie l'amendement CL37 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit, en substitution du dispositif initial de l'article 3 un peu compliqué, de conserver l'applicabilité de la mise en demeure lorsque, dans les sept jours suivant la notification aux occupants, la résidence mobile se retrouve en situation de stationnement illicite sur le même territoire que visé par l'arrêté d'interdiction de stationnement des caravanes.

M. Yannick Moreau. Cet amendement va dans le bon sens et je me réjouis que le rapporteur ait écouté les propositions de l'opposition. Toutefois, les

motifs sont toujours d'ordre public alors que l'article 3 avait l'ambition de s'en affranchir quelque peu. En fait, on restreint les modalités d'application.

M. le rapporteur. C'est précisément l'extension des motifs et la suppression du motif d'ordre public qui posaient le problème de constitutionnalité de l'article 3, outre l'étendue du rayon d'action proposé. Il était facile de réduire le rayon mais plus difficile de répondre à l'objection sur le trouble à l'ordre public. Du reste, l'audition des préfets et des sous-préfets démontre que les tribunaux interprètent largement le trouble à l'ordre public et qu'il n'y a pas de difficulté d'annulation des arrêtés de mise en demeure. J'ai entendu votre argument avant même que vous ne le prononciez, car c'est l'objection qui a toujours été soulevée à l'encontre du dispositif prévu précédemment.

La Commission adopte l'amendement.

Article 4 [supprimé]

(art. L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales)

Compétence obligatoire des communautés de communes en matière d'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage

Le présent article proposait de faire des compétences des communes en matière d'« aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage » des compétences obligatoires des communautés de communes de droit commun.

Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Cependant, en application de l'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, ces communes ont la possibilité de transférer leur compétence à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), qui est alors chargé de la mise en œuvre du schéma départemental.

En application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, les aires d'accueil font désormais partie des compétences obligatoires des métropoles⁽¹⁾ et des communautés urbaines⁽²⁾. Les communautés de communes et les communautés d'agglomération peuvent décider d'acquiescer cette compétence optionnelle.

Les articles 4 à 7 proposaient ainsi de faire des aires d'accueil une compétence obligatoire pour l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui n'ont pas encore cette obligation, soit les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

(1) Article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 5215-20 du même code.

1. Une préconisation faite par plusieurs rapports récents

Le rapport de la mission d'information précitée avait préconisé d'« inclure parmi les compétences obligatoires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la compétence "politique d'accueil et d'habitat des gens du voyage" ».

Sur la préconisation de l'Association des maires de France, la mission avait estimé que « l'intercommunalité semble le cadre adapté de gestion de la problématique de l'accueil des gens du voyage car il peut permettre de dépassionner le débat et de mieux répartir les charges résultant de cette contrainte. En outre, le transfert obligatoire à l'intercommunalité permet de résoudre les situations résultant de blocages liés à la coexistence dans un même EPCI de communes de moins de 5 000 habitants, non soumises à obligation, et de communes de plus de 5000 habitants qui sont inscrites d'office au schéma départemental. Dans une telle situation, les communes les plus petites n'auront pas intérêt à transférer la compétence au niveau intercommunal alors qu'il s'agirait souvent de la solution la plus conforme à l'intérêt général. »

Le rapport de M. Patrick Laporte, au nom du Conseil général de l'environnement et du développement durable, préconise également le transfert de cette compétence au niveau intercommunal, faisant notamment valoir que « certaines aires n'arrivent pas à se faire parce que le maire est à la fois confronté à une opposition virulente dans sa commune et à un refus de la communauté de communes à laquelle sa commune appartient de prendre cette compétence »⁽¹⁾.

Cette préconisation a été reprise par M. Pierre Hérisson qui juge que « dans ce contexte, le programme local de l'habitat, établi par l'EPCI pour l'ensemble de ses communes membres, pourrait tenir compte des besoins propres aux gens du voyage. L'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitat définit et précise le contenu de ces programmes. Ses alinéas 8 et suivants détaillent les actions à mener et les objectifs à remplir pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, dans le respect de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements »⁽²⁾.

Enfin, M. Hubert Derache résume ainsi les trois arguments qui plaident en faveur de cette solution :

– « l'organe délibérant est par définition moins soumis aux pressions locales que le conseil municipal, »

– « une meilleure répartition des coûts de l'équipement »,

(1) Patrick Laporte, rapport n° 0007449-01 du conseil général de l'environnement et du développement durable Les aires d'accueil des gens du voyage, octobre 2010.

(2) Pierre Hérisson, rapport au premier ministre, op. cit.

– « la structure intercommunale dispose de services et de moyens dont les communes ne disposent pas toujours. » ⁽¹⁾

2. Une solution mise en œuvre par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

L'article 18 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, en cours d'examen, a prévu le transfert obligatoire de cette compétence aux communautés de communes. En première lecture, le Sénat puis l'Assemblée nationale ont validé ce choix.

En application de l'article 21, tel qu'issu de la première lecture, les statuts des communautés de communes devraient être mis en conformité avant le 30 juin 201, ou le préfet pourrait y procéder d'autorité au plus tard le 31 décembre 2016.

3. Des obligations transférées des communes aux établissements publics de coopération intercommunale

Lors du transfert de compétences, l'EPCI est substitué aux droits et aux devoirs de la commune : il se doit s'entretenir et de gérer les aires d'accueil préalablement mises en place sur son territoire.

En théorie, un tel transfert ne devrait pas modifier les obligations des communes et notamment de l'ensemble des communes de plus de 5 000 habitants : les prescriptions des schémas départementaux devraient être mises en œuvre par les EPCI à fiscalité propre, sans que de nouvelles communes se voient obliger de mettre en place des aires d'accueil.

Cependant l'article 9 prévoit que le régime d'évacuation forcée est applicable dans les communes respectant leurs obligations mais également dans celles « qui appartiennent à un groupement de commune qui s'est doté de compétence pour la mise en œuvre du schéma départemental » : dans les faits, une fois que les EPCI auront obligatoirement cette compétence, l'ensemble des communes à l'exception de celle qui disposeront d'une exemption (essentiellement les îles composés d'une seule commune).

Le ministère de l'Intérieur interprète cette disposition comme signifiant que « lorsqu'un EPCI dispose de la compétence de création et de gestion des aires d'accueil, la procédure de l'article 9 n'est applicable que lorsque les obligations prévues par le schéma ont été intégralement réalisées. Si une ou plusieurs aires font défaut, aucune commune membre de l'EPCI ne peut demander l'application de l'article 9, même celles qui disposent d'une aire sur leur territoire. » ⁽²⁾

(1) Hubert Derache, rapport au Premier ministre, op. cit., p 12.

(2) Réponse du ministère de l'Intérieur publiée dans le Journal officiel Sénat du 31 novembre 2013 (p. 3166) à la question écrite n° 01479 de M. Joël Billard (Eure-et-Loir - UMP) publiée dans le Journal officiel Sénat du 9 août 2012 (p. 1801).

Comme le remarque la Cour des comptes, « Cette situation suscite l'incompréhension de la part des communes membres de l'EPCI sur le territoire desquelles une aire d'accueil a été implantée. Le cas précis des communes qui ont réalisé entièrement leur obligation d'accueil préalablement au transfert de compétence au profit d'une intercommunalité mériterait d'être examiné de manière spécifique ; il serait utile de leur permettre de bénéficier également de la procédure d'évacuation forcée. ». Dans les faits, votre rapporteur estime que cette situation ne pourra qu'inciter les élus des communes respectant leurs obligations à enjoindre aux élus de l'EPCI de faire le nécessaire pour mettre en place l'ensemble des installations prescrites par le schéma.

Par ailleurs, en application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un EPCI acquiert la compétence en matière d'accueil des gens du voyage, ou en matière de voirie, les pouvoirs de police spéciale du maire relative à ces compétences sont automatiquement transférés au présent de l'EPCI, sauf si un ou plusieurs maires font part de leur opposition. Dans ce cadre, l'exercice des pouvoirs de police en question – notamment en matière de gestion de la police au sein des aires d'accueil ou d'édiction des règles de stationnement – reste conservé par les maires s'étant opposés. Dans ce cas, le président de l'EPCI peut choisir de renoncer à l'exercice des pouvoirs de police sur une partie seulement du périmètre de l'EPCI et restituer cette compétence à l'ensemble des maires.

4. La suppression de cette disposition au profit du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

Constatant que depuis le dépôt de la présente proposition de loi, l'article 18 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, en cours d'examen, a d'ores et déjà prévu le transfert obligatoire de cette compétence aux communautés de communes de droit commun, la commission des Lois a adopté un amendement de votre rapporteur **supprimant le présent article**.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL38 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de supprimer l'article 4 parce que les dispositions qu'il prévoit sont déjà comprises dans les projets de loi de réforme territoriale. Pour les mêmes raisons, je vous propose de supprimer également les articles 5, 6 et 7.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 4 est **supprimé**.*

Article 5 [supprimé]

(art. L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales)

Compétence obligatoire des communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée en matière d'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage

Le présent article procède à la même inclusion de l'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage dans le champ des compétences obligatoires des communautés de communes éligible à une bonification de la dotation globale de fonctionnement (DGF) par l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales.

1. Les conditions pour bénéficier d'une bonification de la DGF

Certaines communautés de communes, sous le régime de la fiscalité professionnelle unique répondant aux caractéristiques définies par l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales, peuvent prétendre à percevoir une DGF bonifiée lorsque qu'elles répondent à des conditions de composition et de compétences exercées.

En matière de composition, la communauté de communes doit répondre à une des trois situations suivantes :

– sa population est inférieure à 3 500 habitants et la communauté est située en zone de revitalisation rurale de montagne et comprend au moins dix communes dont un ancien chef-lieu ou un bureau centralisateur de canton ou la totalité des communes d'un canton ;

– sa population est comprise entre 3 500 et 50 000 habitants ;

– sa population est supérieure à 50 000 habitants mais l'EPCI n'inclut pas de commune centre ou de commune chef-lieu de département de plus de 15 000 habitants.

En matière de compétence, en application du droit en vigueur, ces communautés de communes devront exercer à compter de 2018, lorsque toutes les modifications législatives à entrées en vigueur différées seront en application, au moins quatre des neuf groupes de compétences suivants :

– en matière de développement économique : aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;

– en matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;

- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;
- politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- en matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;
- collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- en matière de développement et d'aménagement sportif de l'espace communautaire : construction, aménagement, entretien et gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire.
- en matière d'assainissement : l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif.

2. Les conditions de ce transfert de compétences

Comme pour les communautés de communes de droit commun, l'inclusion de la compétence en matière d'aménagement d'aires d'accueil des gens du voyage est prévue par l'article 19 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

3. La suppression de cette disposition au profit du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

Constatant que depuis le dépôt de la présente proposition de loi, l'article 19 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, en cours d'examen, a d'ores et déjà prévu le transfert obligatoire de cette compétence aux communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée, la commission des Lois a adopté un amendement de votre rapporteur **supprimant le présent article.**

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL39 du rapporteur.*

*En conséquence, l'article 5 est **supprimé.***

Article 6 [supprimé]

(art. L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales)

Compétence obligatoire des communautés d'agglomération en matière d'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage

Comme pour les communautés de communes, l'inclusion de la compétence en matière d'aménagement d'aires d'accueil des gens du voyage au sein des compétences des communautés d'agglomération est prévue par l'article 20 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Aussi à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté un amendement **supprimant le présent article**.

*

* *

La Commission adopte l'amendement CL40 du rapporteur.

En conséquence, l'article 6 est supprimé.

Article 7 [supprimé]

Délai de transfert aux communautés de communes et communautés d'agglomération de la compétence en matière d'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage

Le présent article fixait au 30 juin 2015 le délai laissé aux communes membres des communautés de communes et des communautés d'agglomération existantes pour ajuster les compétences exercées par ces EPCI aux prescriptions résultant des articles 4 à 6.

Ces mises en conformité devraient être opérées selon les procédures de droit commun prévues par les articles L. 5211-17 et L. 5211-20 du code général des collectivités territoriales :

– les transferts optionnels de compétences devraient être décidés à la majorité qualifiée requise pour la création de l'EPCI à fiscalité propre ⁽¹⁾, puis les modifications statutaires seraient arrêtées par le préfet ;

– les transferts de compétences entraîneraient de plein droit la mise à disposition de la communauté des biens meubles et immeubles, utilisés pour leur exercice à la date du transfert, lesquels peuvent faire l'objet d'un transfert en pleine propriété ;

(1) Soit les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

– l'EPCI serait substitué de plein droit, à la date du transfert, aux communes membres dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes ;

– les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

Si au 30 juin 2015, un EPCI n'a pas acquis cette compétence, le préfet devrait alors procéder aux modifications statutaires correspondantes dans les six mois, soit avant le 31 décembre 2015.

L'article 21 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République comporte des dispositions similaires, en prévoyant que les nouvelles compétences acquises par les EPCI à fiscalité propre (sauf l'eau et l'assainissement dans le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale), dont « l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage » devront leur être transférées au plus tard le 30 juin 2016, ou le préfet devra procéder de plein droit aux modifications statutaires nécessaires avant le 31 décembre 2016.

Aussi à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté un amendement **supprimant le présent article**.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL41 du rapporteur.*

*En conséquence, l'article 7 est **supprimé**.*

Article 8

(art. 102 du code civil, art. L. 264-2 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 131-3 du code de l'éducation, art. L. 123-29 du code de commerce, art. L. 15-1 du code électoral, art. 613 *nonies* et 1647 D du code général des impôts, art. 371 de l'annexe 2 du code général des impôts, art. 111 *novodecies* de l'annexe 3 du code général des impôts)

Conséquences de la fin du régime de rattachement obligatoire à une commune des gens du voyage

Le présent article se propose de tirer les conséquences de l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe en adaptant différentes dispositions relatives aux droits des personnes sans domicile stable :

– relatives à l'établissement du domicile des personnes sans domicile stable au sein du code civil (I du présent article) et du code de l'action sociale et des familles (II du présent article) ;

– conditionnant le versement des prestations familiales à la mise en œuvre de l’obligation scolaire des enfants concernés, régime spécifique supprimé par l’article 9 de la présente proposition de loi (III du présent article) ;

– organisant l’exercice du droit de vote des personnes sans domicile stable au sein du code électoral (V du présent article).

Par ailleurs, le présent article apporte différentes coordinations rendues nécessaires par l’abrogation de la loi précitée :

– au sein du code de commerce (IV du présent article) ;

– au sein du code général des impôts et ses annexes (VI à IX du présent article).

Cependant, depuis le dépôt de la présente proposition le 5 décembre 2013, plusieurs dispositions ont d’ores et déjà été modifiées ou abrogées par différents textes adoptés depuis lors.

1. Préciser les règles relatives à l’établissement du domicile pour l’exercice des droits civils des personnes sans domicile stable

La fin du régime spécifique de domiciliation des gens du voyage aura pour conséquence que ces personnes relèveront du régime de « droit à la domiciliation » mis en place au profit des « personnes sans domicile stable », codifié aux articles L. 264-1 à L. 264-5 du code de l’action sociale et des familles.

Cependant, le présent article procède à plusieurs modifications et adaptations de ce régime.

L’article 102 du code civil prévoit que « [l]e domicile de tout Français, quant à l’exercice de ses droits civils ⁽¹⁾, est au lieu où il a son principal établissement ». Un second alinéa prévoit des dispositions spécifiques à la domiciliation des bateliers qui n’ont pas de domiciliation stable.

Le **I** du présent article dispose que l’élection d’une domiciliation auprès d’un centre communal ou intercommunal d’action sociale ou d’un organisme agréé, en application des dispositions de l’article L. 264-1 du code de l’action sociale et des familles, « produit les mêmes effets attachés au domicile ».

Cependant, l’article 46 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové a d’ores et déjà prévu des dispositions similaires en introduisant un alinéa qui précise que le lieu d’exercice des droits

(1) On peut rappeler que l’expression « droits civils », qui désigne l’ensemble des prérogatives attachées à la personne, comprend le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale, au respect du domicile, de sa correspondance, le droit à l’image, le droit d’aller et venir, le droit à la liberté de pensée, d’expression, de conscience et de religion, le droit à la liberté de réunion ainsi que le droit au mariage et de fonder une famille.

civils d'une personne sans domicile stable est celui où elle a fait élection de domicile, dans les conditions prévues par l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles.

Le **II** du présent article introduit des dispositions identiques au sein des articles relatifs au droit à la domiciliation du code de l'action sociale et des familles, précisant que « [l]'élection de domicile des personnes sans domicile stable mentionnées à l'article L. 264-1 produit les mêmes effets attachés au domicile que ceux prévus au premier alinéa de l'article 102 du code civil. »

Le **V** modifie les conditions d'inscription sur une liste électorale des personnes sans domicile stable, prévue par l'article L. 15-1 du code électoral.

Actuellement, les « citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement » – situation des fonctionnaires publics astreints à une résidence obligatoire dans la commune (article L. 11 du code électoral) et des bateliers (article L. 15 du même code) notamment – peuvent être inscrits sur la liste électorale de la commune où ils exercent leur droit à domiciliation depuis plus de six mois, par la production de l'attestation prévue par l'article L. 264-2 du code de l'action sociale et des familles ou de l'adresse de l'organisme sur leur carte nationale d'identité.

Le **V** du présent article remplace la notion de citoyen ne pouvant fournir la preuve d'une domiciliation ou astreint à une domiciliation prévue par la loi par celle de « personnes sans domicile stable mentionnées à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles » pour permettre l'inscription sur les listes électorales de la commune où s'exerce le droit à domiciliation.

En conséquence, la commission des Lois a adopté plusieurs amendements de votre rapporteur :

– supprimant le I et les modifications d'ores et déjà apportées au code civil par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ;

– harmonisant avec cette rédaction les dispositions du code de l'action sociale et des familles prévoyant que les personnes sans domicile exercent leurs droits civils au lieu où elles ont élu domicile ;

– améliorant la rédaction légistique des dispositions modifiant le code de l'éducation et le code de la sécurité sociale relatives au contrôle de l'obligation scolaire des familles de gens du voyage.

2. Apporter des coordinations au sein du code de commerce et du code général des impôts

Le présent article apporte plusieurs coordinations, remplaçant les références au rattachement à une commune prévu par la loi du 3 janvier 1969 ou

par le décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 relatif à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe par des références à la domiciliation prévue à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles :

– à l'article L. 123-29 du code de commerce, relatif à la délivrance d'une carte permettant l'exercice d'une activité commerciale et artisanale ambulante (**IV** du présent article) ;

– à l'article 613 *nonies* du code général des impôts, relatif à la taxe sur les appareils automatiques (**VI** du présent article) : cependant, cette taxe et cet article ont été abrogés par l'article 20 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, de concert avec plusieurs taxes de faible rendement ;

– aux dispositions de l'article 1647 D du code général des impôts, relatives à l'imposition à la cotisation foncière des entreprises des redevables non sédentaires (**VII** du présent article) ;

– aux dispositions de l'article 371 de l'annexe 2 du code général des impôts et de l'article 111 *novodecies* de l'annexe 3 du même code, relatifs au lieu d'accomplissement des obligations fiscales des personnes sans domicile ni résidence fixe (**VIII** et **IX** du présent article) : cependant, ces dispositions relèvent du pouvoir réglementaire.

En conséquence, plusieurs amendements de votre rapporteur ont supprimé les dispositions des VI, VIII et IX du présent article.

3. Inscrire dans la loi le droit des enfants des gens du voyage à être scolarisés dans leur commune de résidence

À l'initiative de MM. Sergio Coronado et Paul Molac, la commission des Lois a adopté un amendement réaffirmant que l'habitat dans une résidence mobile installée sur le territoire de la commune ne saurait être une cause de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire.

Dans sa délibération n° 2009-231 du 8 juin 2009, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a rappelé que l'article L113-1 du code de l'éducation prévoit que « [t]out enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande » et que plusieurs circulaires du ministère de l'Éducation nationale relatives à la scolarisation des enfants du voyage et de familles non sédentaires rappellent expressément qu'ils « ont droit à la scolarisation dans les mêmes conditions que les autres enfants, quelles que soient la durée et les modalités du stationnement, et dans le respect des mêmes règles, d'assiduité notamment. Le fait que la famille soit hébergée de manière provisoire sur le territoire d'une commune est sans incidence sur le droit à scolarisation. En effet, c'est la résidence sur le territoire d'une commune qui

détermine l'établissement scolaire d'accueil »⁽¹⁾, solution validée par la juridiction administrative.

La mission d'information précitée s'était intéressée en 2011 à la question de l'accès des gens du voyage à la scolarisation. Elle avait déterminé qu'environ 70 % des gens du voyage fréquentent l'école primaire : parmi eux les enfants de « voyageurs » permanents ne suivraient généralement pas plus de 30 % de l'année scolaire. Ce problème s'ajoute à celui d'une discontinuité pédagogique préjudiciable. Quant aux enfants des populations « exclues du voyage », qui résident souvent dans les aires permanentes, leur présence ne dépasserait pas 70 % du temps scolaire et les méthodes pédagogiques utilisées seraient inefficaces.

S'agissant des enfants de voyageurs, la mission d'information avait conclu qu'il serait préférable que ces élèves soient inscrits au Centre national d'enseignement à distance (CNED) pour bénéficier d'une continuité pédagogique (même méthode, mêmes manuels). Or, seulement 500 enfants du voyage étaient inscrits au CNED en école primaire, car cette inscription leur interdit de fréquenter les établissements scolaires, ce qui n'est pas non plus souhaitable. La mission d'information a donc jugé indispensable de permettre une double inscription CNED/école élémentaire. L'accomplissement de cette nécessité se heurtait à l'impossibilité de la double inscription CNED/établissement scolaire, comme c'est toujours le cas à l'école primaire. Cependant, à partir de 2005-2006, cet obstacle a été levé par la signature de conventions entre le CNED, l'inspection académique et 75 collèges aujourd'hui, permettant l'accueil des élèves inscrits au CNED au sein de ces collèges.

*

* *

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL9 de Mme Annie Genevard.

Puis elle examine l'amendement CL21 de M. Sergio Coronado.

M. Sergio Coronado. L'amendement CL21 et l'amendement suivant CL22 visent à élargir les possibilités de domiciliation des personnes.

La proposition de loi fait le choix d'une forme très contraignante de domiciliation : elle ne peut se faire qu'auprès d'une association agréée, d'un centre communal d'action sociale (CCAS) ou d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS), et seulement à titre temporaire, ce qui semble en contradiction avec la vie de ceux qui disposent d'une installation permanente. La vie de ces personnes et le travail des collectivités se trouveraient facilités si celles qui

(1) Circulaire n° 2002-102 du 25 avril 2002 mettant en place des Centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV) – placés auprès des recteurs et circulaire n° 2002-101 du 25 avril 2002 relative à la scolarisation des enfants du voyage et de familles non sédentaires.

détiennent une autorisation d'installation de leur résidence mobile de plus de trois mois pouvaient se domicilier sur le terrain concerné. Cette possibilité vient d'être accordée aux usagers des résidences démontables dans le cadre de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). Qui plus est, l'installation d'une résidence mobile de plus de trois mois est déjà prévue dans le code de l'urbanisme.

M. le rapporteur. Vous faites une interprétation trop restrictive du dispositif. La domiciliation est possible auprès d'une association agréée, d'un CCAS ou d'un CIAS, mais l'on peut aussi élire domicile sur un terrain dont on est propriétaire, que l'on ait ou non l'autorisation d'y mettre une caravane. Je demande le retrait de ces deux amendements.

L'amendement CL21 est retiré.

La Commission en vient à l'amendement CL42 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de supprimer une disposition déjà prévue dans la loi ALUR.

La Commission adopte l'amendement.

L'amendement CL22 de M. Sergio Coronado est retiré.

La Commission adopte successivement l'amendement d'harmonisation CL43 et l'amendement légistique CL44, tous deux du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CL26 de M. Sergio Coronado.

M. Sergio Coronado. Les rapports de Pierre Hérisson et de Didier Quentin faisaient état de chiffres inquiétants en matière de scolarisation des enfants. Sur environ 70 000 enfants du voyage semi-sédentarisés, étaient effectivement scolarisés 90 % de ceux relevant de l'enseignement primaire, et seulement 20 % de ceux en âge d'aller au collège. Les chiffres étaient encore plus bas concernant les enfants dans des familles itinérantes.

La suppression du livret de circulation pose la question du contrôle de l'assiduité effectué par les caisses d'allocations familiales, qui nécessiterait d'être amélioré. Il serait également souhaitable de systématiser la double inscription au CNED, comme le proposait le rapport de Didier Quentin remis en 2011.

Toutefois, certains parents font face à des refus d'inscription. L'amendement tend donc à rappeler que la résidence de l'enfant, fût-ce dans une caravane, sur le territoire de la commune ouvre droit à son inscription à l'école.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement.

Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL45 et CL46 ainsi que l'amendement de coordination CL47, tous du rapporteur.

L'amendement CL23 de M. Sergio Coronado est **retiré**.

La Commission **adopte** successivement l'amendement de précision CL48 et les amendements de coordination CL49 et CL50, tous du rapporteur.

Elle **adopte** ensuite l'article 8 **modifié**.

Après l'article 8

La Commission est saisie de l'amendement CL25 de M. Sergio Coronado.

M. Sergio Coronado. Cet amendement vise à supprimer une autre disposition dérogatoire du droit commun pour les gens du voyage : le récépissé de consignation avec dépôt de garantie.

Avant 1982, ce récépissé avec dépôt était obligatoire pour toute personne exerçant une activité ambulante et permettait de consigner de l'argent trimestriellement en prévision du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Il pouvait également faire office d'inscription au registre du commerce. Depuis, ce document ne s'applique qu'aux personnes ne disposant pas de domicile ou de résidence fixe ; il est de fait systématique pour les gens du voyage.

La plupart des personnes qui se procurent ce récépissé « payant », qui coûte 226 euros, ne sont pas inscrites au registre du commerce mais pensent que ce récépissé leur permet d'exercer une activité commerciale dans les mêmes conditions, un peu comme une patente. D'ailleurs, les services des impôts ne vérifient souvent pas leur situation professionnelle. Or, si ces personnes se font contrôler dans l'exercice de leur activité avec ce récépissé, elles sont renvoyées devant un tribunal et condamnées pour travail clandestin. D'où la proposition de suppression de ce dépôt de consignation, qui est mal utilisé et jamais rendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le dépôt de consignation n'est pas discriminatoire car il ne concerne pas seulement les gens du voyage, mais aussi les commerçants étrangers qui viennent exercer leur activité aux frontières.

La Commission **rejette** l'amendement.

Article 9

(art. 79 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, art. L. 131-3 du code de l'éducation, art. L. 552-5 du code de la sécurité sociale, art. 613 *decies* du code général des impôts)

Abrogation de dispositions obsolètes et mise en place du régime du droit à domiciliation de droit commun

Le présent article procède, dans un premier temps, à l'abrogation de dispositions devenant obsolètes avec l'abrogation de la loi n° 69-3 du 3 janvier

1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe

Dans un second temps, il organise le dispositif d'entrée en vigueur de la présente loi, en prévoyant que les livrets de circulation existants resteront valables jusqu'au 1^{er} janvier 2017 et que l'élection d'une commune de rattachement vaudra domiciliation au centre communal ou intercommunal d'action sociale dont dépend cette commune.

1. L'abrogation de dispositions désormais sans objet

Le I du présent article procède à l'abrogation de l'article 79 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, autorisant les gens du voyage relevant de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 de procéder à la domiciliation prévue par l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles.

En outre, il supprime l'article 613 *decies* du code général des impôts, relatif à la déclaration nécessaire à la perception de la taxe sur les appareils automatiques : cependant, cette taxe et cet article ont été abrogés par l'article 20 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, de concert avec plusieurs taxes de faible rendement.

Ces dispositions ont donc été respectivement transférées à l'article 8 et supprimées par deux amendements de votre rapporteur adoptés par la commission des Lois.

2. La fin des conditions spécifiques en ce qui concerne le versement aux gens du voyage des prestations familiales afférentes à un enfant soumis à l'obligation scolaire

Le même I propose de supprimer l'article L. 552-5 du code de la sécurité sociale – et le cinquième alinéa de l'article L. 131-3 du code de l'éducation qui reproduit les mêmes dispositions – prévoyant que le droit aux prestations familiales des personnes relevant de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 est « subordonné à la justification, par les intéressés, de l'assiduité des enfants soumis à l'obligation scolaire dans un établissement d'enseignement, pendant une durée mensuelle minimum fixée par un arrêté interministériel ». L'arrêté interministériel du 17 mars 1967 fixe les modalités d'application de cet article, notamment le délai dans lequel les pièces citées doivent être produites ; cependant, « plusieurs lettres ministérielles de 1974 à 1976 ont autorisé les CAF [*caisses d'allocations familiales*] et les MSA [*mutualités sociales agricoles*] à surseoir à l'appel des certificats scolaires pour les enfants âgés de 6 ans à 16 ans pour ces années. Dans le cadre de mesures de simplification administrative, il n'était plus exigé des familles la production de certificat d'inscription des enfants d'âge scolaire pour l'ouverture du droit aux prestations familiales. Ces mesures ont été prises dans

l'attente d'un décret. Mais celui-ci n'a jamais été élaboré et la dispense de production du certificat a été considérée comme acquise »⁽¹⁾.

Ces dispositions apparaissent ainsi obsolètes aujourd'hui : la mission d'information précitée s'était penchée sur ce problème de la scolarisation, en recommandant de « renforcer dans les schémas départementaux les dispositions concernant l'accès aux droits sociaux et améliorer la scolarisation des enfants, en particulier des jeunes filles, en liaison avec le Centre national d'enseignement à distance (CNED) ». Les auditions ont révélé que « environ 70 % des gens du voyage fréquentent l'école primaire : parmi eux les enfants de "voyageurs" ne suivraient généralement pas plus de 30 % de l'année scolaire. Ce problème s'ajoute à celui d'une discontinuité pédagogique préjudiciable. Quant aux enfants des populations "exclues du voyage", qui résident souvent dans les aires permanentes, leur présence ne dépasserait pas 70 % du temps scolaire et les méthodes pédagogiques utilisées seraient inefficaces. Au total, alors que beaucoup arrêteront leur parcours scolaire à la fin de l'école primaire, le taux d'illettrisme à la sortie de celle-ci est particulièrement élevé chez les gens du voyage. S'agissant des enfants de voyageurs, il serait préférable que ces élèves soient inscrits au Centre national d'enseignement à distance (CNED) pour bénéficier d'une continuité pédagogique (même méthode, mêmes manuels). Or, seulement 500 enfants du voyage sont inscrits au CNED en école primaire car cette inscription leur interdit de fréquenter les établissements scolaires, ce qui n'est pas non plus souhaitable. La mission d'information juge donc indispensable de permettre une double inscription CNED/école élémentaire. Au collège, la situation est encore plus préoccupante, puisque seulement environ 20 % des enfants issus de la communauté des gens du voyage suivent la scolarité du collège : une moitié de ces enfants fréquentent le CNED, et l'autre moitié des établissements scolaires. »⁽²⁾.

La suppression des conditions spécifiques imposées aux gens du voyage en ce qui concerne le versement des prestations familiales afférentes à un enfant soumis à l'obligation scolaire permettra de les aligner sur le droit commun, prévu par l'article L. 552-5 du code de la sécurité sociale, qui prévoit que « le versement des prestations familiales afférentes à un enfant soumis à l'obligation scolaire est subordonné à la présentation soit du certificat d'inscription dans un établissement d'enseignement public ou privé, soit d'un certificat de l'autorité compétente de l'État attestant que l'enfant est instruit dans sa famille, soit d'un certificat médical attestant qu'il ne peut fréquenter régulièrement aucun établissement d'enseignement en raison de son état de santé ».

Lors de l'examen du présent article, les dispositions du I ont été intégrées au sein de l'article 8 par des amendements de votre rapporteur adoptés par la commission des Lois.

(1) Jan Guénolé. « L'obligation de scolarité : le rôle des organismes débiteurs de prestations familiales », Recherches et Prévisions, n° 73, 2003, pp. 72-79.

(2) Rapport d'information n° 3212 déposé par M. Didier Quentin, op. cit., p. 64.

3. L'organisation de la transition entre le régime administratif de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 et celui prévu par l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles

Les II à IV du présent article prévoient des dispositions destinées à faciliter, pour les intéressés, la transition entre le régime administratif de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 et celui prévu par l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles.

Le **II** prévoit qu'à la date d'entrée en vigueur du présent texte, les gens du voyage rattachés à une commune en application de la loi du 3 janvier 1969 précitée seront automatiquement domiciliés auprès du centre communal d'action sociale de cette commune ou du centre intercommunal d'action sociale dont dépend cette commune. En application de l'article D. 264-1 du code de l'action sociale et des familles, « l'élection de domicile mentionnée à l'article L. 264-2 est accordée pour une durée d'un an » et est renouvelable : il conviendra donc aux intéressés de solliciter ce renouvellement dans l'année suivant la publication de la loi résultant du présent texte.

En adoptant un amendement de réécriture et de précision de votre rapporteur, la commission des Lois a modifié ce dispositif :

– en réaffirmant le droit des personnes précédemment rattachées à une commune à disposer d'un domicile ou d'établir une domiciliation au sein d'une autre commune ou d'un autre organisme agréé ;

– en prévoyant que pendant les deux premières années suivant la promulgation du présent texte, les personnes précédemment rattachées à une commune peuvent de droit être domiciliées au centre communal ou intercommunal d'action sociale dont dépend la commune, sans que la mise en œuvre de cette faculté soit conditionnée à la preuve d'un autre lien avec la commune ou le groupement de communes.

De la même manière, le **III** prorogait jusqu'au 1^{er} janvier 2017 la validité des livrets de circulation précédemment délivrés, afin de permettre l'enregistrement au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers et la délivrance de carte permettant l'exercice d'une activité ambulante, tel que prévu par l'article L. 123-29 du code de commerce. Par parallélisme, un amendement de votre rapporteur a fixé la durée de cette validité à deux ans après la promulgation de la loi issue du présent texte.

Enfin, le **IV** du présent article habilitait le Gouvernement à prendre par décret en Conseil d'État les mesures conditions d'application de la loi résultant de l'adoption définitive de la présente proposition de loi. Or les textes modifiés par la présente proposition de loi comprennent d'ores et déjà une habilitation du pouvoir réglementaire à prendre les mesures d'application nécessaires :

– l'article 11 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage dispose qu' « [u]n décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de la présente loi » ;

– l'article L. 264-10 du code de l'action sociale et des familles prévoit que « les conditions d'application du présent chapitre [relatifs au droit à la domiciliation] sont déterminées par décret, à l'exception de celles de l'article L. 264-4 qui sont déterminées par décret en Conseil d'État ».

Aussi un amendement présenté par votre rapporteur a limité cette habilitation du pouvoir réglementaire aux seules dispositions transitoires prévues par le présent article, pour lesquelles aucun texte législatif n'habilite le pouvoir réglementaire à déterminer les conditions d'application : les autres habilitations existantes permettront au Gouvernement de prendre les décrets ou les décrets en conseil d'État nécessaires à la mise en œuvre du présent texte.

*

* *

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL10 de Mme Annie Genevard.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de coordination CL51 du rapporteur.*

Elle en vient à l'amendement CL52 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il convient de supprimer l'alinéa 5 de l'article 9, qui supprime un article et des taxes eux-mêmes déjà abrogés.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL53 du rapporteur et CL24 de M. Sergio Coronado.

M. le rapporteur. Cet amendement prévoit que, pendant une période transitoire suivant la promulgation du présent texte, tous les gens du voyage seront automatiquement domiciliés dans les CCAS de la commune où ils sont rattachés, à charge pour eux de changer de domiciliation s'ils le souhaitent, dans le respect des obligations liées à l'élection de domicile.

*L'amendement CL24 est **retiré**.*

*La Commission **adopte** l'amendement CL53.*

Puis elle est saisie de l'amendement CL54 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de laisser deux ans à compter de l'entrée en vigueur du texte pour utiliser les titres de circulation pour l'inscription au registre du commerce et des sociétés.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement de précision CL55 du rapporteur.

Après quoi, elle adopte l'article 9 modifié.

Après l'article 9

La Commission étudie l'amendement CL11 de M. Jean-Frédéric Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. C'est la cinquième fois que je propose la présente disposition à l'Assemblée nationale. Il s'agit de faire en sorte que les donations de terres agricoles, c'est-à-dire les cessions à titre gracieux, puissent faire l'objet d'un droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). On m'a toujours opposé que cette mesure, soit était irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution, soit n'arrivait pas au bon moment, soit n'avait pas sa place dans le texte en discussion.

Or celui que nous sommes en train d'examiner traite des gens du voyage. Ces derniers, force est de le constater, acquièrent de manière gracieuse, c'est-à-dire sous forme de donation accompagnée de dessous de table, des terres agricoles pour s'y installer au mépris de toute règle d'urbanisme. Les maires ont alors les plus grandes difficultés à faire appliquer leur plan d'occupation des sols ou plan local d'urbanisme, puis d'obtenir une décision d'expulsion ou de destruction devant les tribunaux.

Ce genre d'affaires revêtant une fréquence et des proportions en augmentation, j'ai cherché un moyen de faire en sorte, non que les cessions à titre gracieux deviennent impossibles, mais que les SAFER puissent exercer leur droit de préemption dessus. Or elles ne peuvent aujourd'hui le faire que sur les cessions à titre onéreux.

On me répondra que cette disposition est un cavalier, et je conviens que mon amendement est lié indirectement au sujet que nous examinons aujourd'hui. Néanmoins, il participe tout à fait à la recherche de solutions pour que les gens du voyage s'installent dans les communes dans des conditions acceptables par tous. J'explique dans l'exposé sommaire qui le motive que de telles situations existent dans la zone rurale de l'Île-de-France, et je peux en témoigner dans cinq communes de ma circonscription. Le rejet que subissent malheureusement les gens du voyage n'a pas besoin d'être alimenté par de telles pratiques.

J'espère que la Commission adoptera cet amendement qui n'a d'effet ni sur les capacités d'accueil ni sur les dispositions prises antérieurement dans cette proposition de loi. Il donne simplement aux SAFER, dont c'est la mission, la possibilité de veiller à ce que les terres agricoles cédées à titre gracieux conservent leur vocation.

M. le rapporteur. Encore une fois, je suis défavorable à cet amendement tout en étant très partagé. Effectivement, il s'agit d'une fraude à la loi qui est assez connue et répandue, et qui se termine parfois par une escroquerie aux dépens d'une partie ou de l'autre.

Aujourd'hui, j'ai du mal à avoir une expertise sur le sujet. J'essaie d'interroger le ministère de l'Agriculture, mais les délais étaient trop courts pour que j'obtienne un avis à temps. Je vous donnerai ma position en séance publique.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CL12 de M. Jean-Frédéric Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Cet amendement-ci vise à ce que les cessions à titre gracieux soient systématiquement signalées aux maires des communes concernées, ceux-ci n'étant actuellement informés que des cessions de terrains à titre onéreux. Il vise toutes les situations, notamment, et je l'assume parfaitement, celles que j'ai décrites en présentant l'amendement précédent.

M. le rapporteur. Même position que sur l'amendement précédent.

La Commission rejette l'amendement.

M. Guy Geoffroy. Alors que nous avons réussi à apporter l'apaisement, la proposition de loi va déséquilibrer la vie des habitants dans nos communes, qu'ils soient sédentaires ou qu'ils aient choisi un autre mode de vie tout à fait identifié et respectable. Le rapporteur et la majorité de la Commission ayant refusé d'adopter quelques amendements d'équilibre global, je crains que les dispositions prises ne nous fassent courir un grand risque.

Je m'opposerai à ce texte pour des raisons politico-symboliques, pour reprendre une formule de notre rapporteur.

La Commission adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (n° 1610), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe</p>	<p>Proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>La loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe est abrogée.</p>	<p>Proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage</p> <p>Article 1^{er}</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Cf. annexe</i></p>	<p>Article 2</p> <p>La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est ainsi modifiée :</p>	<p>Article 2</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>1 A° Le 1 de l'article 1^{er} est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p>
<p>Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage</p> <p><i>Art. 1^{er}.</i> – I. – Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles.</p>	<p>II. – Dans chaque département, au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques, un schéma</p>	<p><i>« L'habitat des gens du voyage est constitué d'au moins une résidence mobile, installée sur une aire d'accueil ou un terrain prévu à cet effet. Ce mode d'habitat est pris en compte par les politiques et dispositifs d'urbanisme, d'habitat et de logement de l'État et des collectivités territoriales. »</i></p> <p>amendement CL27</p> <p><i>1 B° Au premier alinéa du II, après le mot : « voyage, » sont insérés les mots : « de l'évolution de leurs modes de vie et de la demande de</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées.</p>	<p>1° Le II de l'article 1^{er} est ainsi modifié :</p> <p>a) Le troisième alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p><i>sédentarisation, ;</i></p> <p>amendement CL28</p> <p><i>1 C° Au premier alinéa du II, les mots : « et les communes où celles-ci » sont remplacés par les mots : « et des terrains aménagés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme et les communes où ceux-ci » ;</i></p> <p><i>1 D° La deuxième phrase du second alinéa du II est complétée par les mots : « ainsi que, le cas échéant, le nombre des terrains aménagés »</i></p> <p>amendement CL29</p> <p><i>1 E° À la seconde phrase du second alinéa du II, les mots : « qui les fréquentent » sont supprimés.</i></p> <p>amendement CL30</p> <p><i>1° (Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>a) (Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>« Le schéma départemental détermine les secteurs géographiques d'implantation et les communes où doivent être réalisées les aires de grand passage, destinées à l'accueil des gens du voyage se déplaçant collectivement à l'occasion des rassemblements traditionnels et occasionnels, ainsi que la capacité et les périodes d'utilisation de ces aires. Il définit les conditions dans lesquelles l'État intervient pour assurer le bon déroulement des rassemblements et des grands passages. »</i></p> <p>amendement CL31</p>
<p>Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Il précise la destination des aires permanentes d'accueil et leur capacité. Il définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent.</p>	<p>« Le schéma départemental détermine les communes où les aires de grand passage doivent être réalisées, ainsi que la capacité de chaque aire. Les aires de grand passage correspondent aux emplacements destinés à répondre aux besoins de déplacement des gens du voyage en grands groupes à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels, avant et après ces rassemblements. Le schéma départemental définit les conditions dans lesquelles l'État intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements sur ces aires. »</p>	
<p>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'État intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements.</p>		

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

Une annexe au schéma départemental recense les autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 443-3 du code de l'urbanisme. Elle recense également les terrains devant être mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs, notamment dans le cadre d'emplois saisonniers.

Le schéma départemental tient compte de l'existence de sites inscrits ou classés sur le territoire des communes concernées. La réalisation des aires permanentes d'accueil doit respecter la législation applicable, selon les cas, à chacun de ces sites.

III. – Le schéma départemental est élaboré par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général. Après avis du conseil municipal des communes concernées et de la commission consultative prévue au IV, il est approuvé conjointement par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Passé ce délai, il est approuvé par le représentant de l'État dans le département. Il fait l'objet d'une publication.

Le schéma départemental est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication.

IV. – Dans chaque département, une commission consultative, comprenant notamment des représentants des communes concernées, des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage, est associée à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma. Elle est présidée conjointement par le représentant de l'État dans le département et par le président du conseil général ou par leurs représentants.

b) La première phrase du quatrième alinéa du II de l'article 1^{er} est ainsi rédigée :

« Une annexe au schéma départemental recense les terrains aménagés dans les conditions prévues par l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme. »

b) *L'avant-dernier alinéa est ainsi rédigé :*

amendement CL30

... terrains devant être mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs, notamment dans le cadre d'emplois saisonniers. »

amendement CL29

Dispositions en vigueur

La commission consultative établit chaque année un bilan d'application du schéma. Elle peut désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de ce schéma et de formuler des propositions de règlement de ces difficultés. Le médiateur rend compte à la commission de ses activités.

V. – Le représentant de l'État 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'État dans les départements, du président du conseil régional et des présidents des conseils généraux, ou de leurs représentants.

Code de l'urbanisme

Art. L. 444-1. – Cf. annexe

**Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000
précitée**

Art. 2. – I. – Les communes figurant au schéma départemental en application des dispositions des II et III de l'article 1^{er} sont tenues, dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en oeuvre. Elles le font en mettant à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues. Elles peuvent également transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en oeuvre les dispositions du schéma départemental ou contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil dans le cadre de conventions intercommunales.

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

Texte de la proposition de loi

2° (Supprimé)

Texte adopté par la Commission

2° (Supprimé)

2° bis L'article 2 est ainsi modifié :

a) la deuxième phrase du I est complétée par les mots : « , et, le cas échéant, des terrains aménagés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme » ;

b) au II, après le mot : "aires", sont insérés les mots : « et terrains ».

amendement CL32

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

III. – Le délai de deux ans prévu au I est prorogé de deux ans, à compter de sa date d'expiration, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale a manifesté, dans ce délai, la volonté de se conformer à ses obligations :

– soit par la transmission au représentant de l'État dans le département d'une délibération ou d'une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation d'une aire d'accueil des gens du voyage ;

– soit par l'acquisition des terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains sur lesquels les aménagements sont prévus ;

– soit par la réalisation d'une étude préalable.

Le délai d'exécution de la décision d'attribution de subvention, qu'il s'agisse d'un acte unilatéral ou d'une convention, concernant les communes ou établissements publics de coopération intercommunale qui se trouvent dans la situation ci-dessus est

2° *ter* Après le II de l'article 2 est inséré un II bis ainsi rédigé :

« II bis.- Un décret en Conseil d'État détermine :

« 1° Les normes applicables à l'aménagement, à l'équipement, à la gestion et à l'usage des aires permanentes d'accueil et des aires de grand passage et les conditions de leur contrôle périodique ;

« 2° Les dispositifs de substitution à mettre en œuvre en cas de fermeture temporaire d'une aire permanente d'accueil ;

« 3° Les modalités de calcul du droit d'usage des aires permanentes d'accueil et des aires de grand passage et de la tarification des prestations fournies. »

amendement CL33

Dispositions en vigueur

prorogé de deux ans.

IV. – Un délai supplémentaire est accordé, jusqu'au 31 décembre 2008 à compter de la date d'expiration du délai prévu au III, à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale qui a manifesté, dans les conditions fixées au III, la volonté de se conformer à ses obligations et qui, au terme de ce délai, n'a pu néanmoins s'en acquitter.

Art. 3. – I. – Si, à l'expiration des délais prévus à l'article 2 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'État peut 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.

Texte de la proposition de loi

3° L'article 3 est ainsi rédigé :

« I. – Si, à l'expiration des délais prévus à l'article 2, une commune ou un établissement public de coopération intercommunale n'a pas rempli les obligations mises à sa charge par le schéma départemental, le représentant de l'État dans le département met en demeure la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale de prendre les mesures nécessaires pour y satisfaire dans un délai déterminé.

« Au terme de cette procédure, si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas obtempéré à cette injonction dans le délai imparti par la mise en demeure, le représentant de l'État peut l'obliger à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des mesures prescrites, laquelle est restituée au fur et à mesure de l'exécution de ces mesures.

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

Texte adopté par la Commission

3° (*Alinéa sans modification*)

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

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

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

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

« II. – Si au terme d'un délai de six mois à la suite de la consignation de la somme prévue au I, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas pris les mesures nécessaires pour remplir les obligations mises à sa charge par le schéma départemental, le représentant de l'État met à nouveau en demeure la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale de prendre les mesures nécessaires pour y satisfaire dans un délai déterminé.

« Au terme de cette procédure, si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas obtempéré à cette injonction dans le délai imparti par la mise en demeure, l'État peut 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.

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

« À cette fin, le représentant de l'État peut se substituer à l'ensemble des organes de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale pour faire procéder d'office à l'exécution des mesures nécessaires. Il peut notamment procéder à la passation d'un marché public, selon les règles de procédures applicables à l'État, au nom et pour le compte de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale.

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

« Si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas obtempéré dans les délais prévus par le calendrier, l'État acquiert les terrains nécessaires, réalise les travaux d'aménagement et gère les aires ou les terrains aménagés au nom et pour le compte de la commune ou de l'établissement public.

« Le représentant de l'État dans le département peut faire procéder d'office, en lieu et place de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale et à ...

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

amendement CL34

« À compter de l'achèvement de ces aménagements, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale devient de plein droit propriétaire des aires ou terrains aménagés en application du présent II.

Dispositions en vigueur

Les dépenses d'acquisition, d'aménagement et de fonctionnement de ces aires constituent des dépenses obligatoires pour les communes ou les établissements publics qui, selon le schéma départemental, doivent en assumer les charges. Les communes ou les établissements publics deviennent de plein droit propriétaires des aires ainsi aménagées, à dater de l'achèvement de ces aménagements.

II. – Le 31° de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« 31° Les dépenses occasionnées par l'application des dispositions des articles 2 et 3 de la loi no 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

« 32° L'acquittement des dettes exigibles. »

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

II. – Cf. *infra* art. 3

III. – Les dispositions du I et du II ne sont pas applicables au stationnement des résidences mobiles appartenant aux personnes mentionnées à l'article 1^{er} de la présente loi :

Texte de la proposition de loi

« III. – Les dépenses d'acquisition, d'aménagement et de fonctionnement des aires d'accueil constituent des dépenses obligatoires, au sens de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales, pour les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale qui, selon le schéma départemental, doivent en assumer les charges. Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale deviennent de plein droit propriétaires des aires ainsi aménagées, à dater de l'achèvement de ces aménagements. »

4° Le III de l'article 9 est ainsi modifié :

Texte adopté par la Commission

« III. – *En application de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales*, les dépenses d'acquisition, d'aménagement et de fonctionnement des aires constituent des dépenses obligatoires, au sens de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales, pour les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale *auxquels a été transféré l'exercice de cette compétence.* »

4° (*Sans modification*)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>1° Lorsque ces personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent ;</p>	<p>a) Le 2° est abrogé.</p>	
<p>2° Lorsqu'elles disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme ;</p>	<p>b) Au 3°, la référence : « L. 443-3 du même code » est remplacée par la référence : « L. 444-1 du code de l'urbanisme ».</p>	
<p>3° Lorsqu'elles stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code.</p>		
<p>IV. – En cas d'occupation, en violation de l'arrêté prévu au I, d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, et dès lors que cette occupation est de nature à entraver ladite activité, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage sur le terrain peut saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Dans ce cas, le juge statue en la forme des référés. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du nouveau code de procédure civile.</p>		
<p>Code général des collectivités territoriales</p>		
<p><i>Art. L. 2321-2. – Cf. annexe</i></p>		
<p>Code de l'urbanisme</p>		
<p><i>Art. L. 444-1. – Cf. annexe</i></p>		
<p>Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 précitée</p>		
<p><i>Art. 9. – I. – Cf. supra art. 2</i></p>	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>
<p>II. – En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I, y compris sur le domaine public, le maire peut, par voie d'assignation délivrée aux occupants et, le cas échéant, au propriétaire du terrain ou au</p>		

Dispositions en vigueur

titulaire d'un droit réel d'usage, saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles.

Sauf dans le cas où le terrain appartient à la commune, le maire ne peut agir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

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 exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du nouveau code de procédure civile.

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

Texte de la proposition de loi

Le deuxième alinéa du II de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est complété par les mots : « ou dès lors qu'il existe, dans un rayon de 50 kilomètres, une aire d'accueil spécialement aménagée et offrant des capacités d'accueil suffisantes ».

Texte adopté par la Commission

Supprimé

**amendements identiques
CL36 et CL17**

Article 3 bis (nouveau)

Dispositions en vigueur

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

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

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

II. – En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux.

La mise en demeure ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Le cas échéant, elle est notifiée au propriétaire ou titulaire du droit d'usage du terrain.

Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours dans les conditions fixées au II bis, le préfet peut procéder à

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

I. – L'article 9 de la même loi est ainsi modifié :

1° Après le troisième alinéa du II, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Cette mise en demeure reste applicable lorsque la résidence mobile se retrouve, dans un délai de sept jours à compter de sa notification aux occupants, en situation de stationnement en violation du même arrêté prévu au I et de nature à porter la même atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques. »

Dispositions en vigueur

l'évacuation forcée des résidences mobiles, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure.

Lorsque le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain fait obstacle à l'exécution de la mise en demeure, le préfet peut lui demander de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser l'atteinte à la salubrité, à la sécurité ou la tranquillité publiques dans un délai qu'il fixe.

Le fait de ne pas se conformer à l'arrêté pris en application de l'alinéa précédent est puni de 3 750 € d'amende.

II *bis*. – Les personnes destinataires de la décision de mise en demeure prévue au II, ainsi que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain peuvent, dans le délai fixé par celle-ci, demander son annulation au tribunal administratif. Le recours suspend l'exécution de la décision du préfet à leur égard. Le président du tribunal ou son délégué statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine.

III. – Les dispositions du I, du II et du II *bis* ne sont pas applicables au stationnement des résidences mobiles appartenant aux personnes mentionnées à l'article 1^{er} de la présente loi :

1° Lorsque ces personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent ;

2° 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 même code.

IV. – En cas d'occupation, en violation de l'arrêté prévu au I, d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, et dès lors que cette occupation est de nature à entraver

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

2° À la dernière phrase du II *bis*, les mots : « soixante-douze » sont remplacés par les mots : « quarante-huit ».

Dispositions en vigueur

ladite activité, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage sur le terrain peut saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Dans ce cas, le juge statue en la forme des référés. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du code de procédure civile.

Art. 9-1. – Dans les communes non inscrites au schéma départemental et non mentionnées à l'article 9, le préfet peut mettre en œuvre la procédure de mise en demeure et d'évacuation prévue au II du même article, à la demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain, en vue de mettre fin au stationnement non autorisé de résidences mobiles de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

Ces dispositions ne sont pas applicables aux personnes mentionnées au IV de l'article 9. Les personnes objets de la décision de mise en demeure bénéficient des voies de recours mentionnées au II bis du même article.

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 5214-16. – I. – La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant de chacun des deux groupes suivants :

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

2° Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. Quand la communauté de

Texte de la proposition de loi

Article 4

À l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, après le 2° du I, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Texte adopté par la Commission

II. – La première phrase du second alinéa de l'article 9-1 de la même loi est supprimée.

amendement CL37

Article 4

Supprimé

amendement CL38

Dispositions en vigueur

communes opte pour le régime fiscal défini à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire sont inclus dans cette compétence ;

II à VII. – *Cf. annexe*

Art. L. 5214-23-1. – Les

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

1° En matière de développement économique : aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; à compter du 1er janvier 2018, plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; zones d'aménagement

Texte de la proposition de loi

« 3° Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage. »

Article 5

À l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales, après le 2°, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Texte adopté par la Commission

Article 5

Supprimé

amendement CL39

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

concerté d'intérêt communautaire ;

3° Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;

4° Politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ;

4° bis En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

5° Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;

6° En matière de développement et d'aménagement sportif de l'espace communautaire : construction, aménagement, entretien et gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire ;

7° En matière d'assainissement : l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif.

L'éligibilité à la dotation précitée est constatée à la date à laquelle la communauté de communes remplit l'ensemble des conditions requises, par arrêté du représentant de l'État dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements concernés dans le cas contraire.

« 2° bis Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ».

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Art. L. 5216-5. – I.- La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :</p>	<p>Article 6</p> <p>À l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, après le 4° du I., est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article 6</p> <p>Supprimé</p> <p>amendement CL40</p>
<p>1° En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;</p>		
<p>2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ;</p>		
<p>3° En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;</p>		
<p>4° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions</p>		

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
définis dans le contrat de ville.	« 5° En matière d'accueil des gens du voyage : aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil ; ».	
Dans les départements et collectivités d'outre-mer : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.		
II à VII. – Cf. annexe	Article 7	Article 7
	<i>Les communautés d'agglomération et les communautés de communes existant à la date d'entrée en vigueur de la présente loi disposent d'un délai expirant le 30 juin 2015 pour se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions régissant leurs compétences, suivant la procédure définie à l'article L. 5211-20 et à l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales.</i>	Supprimé amendement CL41
Art. L. 5211-20 et L. 5211-17. – Cf. annexe		
	<i>Si les établissements publics de coopération intercommunale ne se sont pas mis en conformité avec ces dispositions dans ce délai, ils exercent l'intégralité des compétences prévues, par les articles L. 5214-16 et L. 5214-23-1 et, pour les communautés d'agglomération, par l'article L. 5216-5. Le ou les représentants de l'État procèdent alors à la modification de leurs statuts avant le 31 décembre 2015.</i>	
Art. L. 5214-16 et L. 5216-5. – Cf. annexe		
Art. L. 5214-23-1. – Cf. supra art. 5		
Code civil	Article 8	Article 8
Art. 102. – Le domicile de tout Français, quant à l'exercice de ses droits civils, est au lieu où il a son principal établissement.	I. – L'article 102 du code civil est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :	I. – Supprimé amendement CL42
Le lieu d'exercice des droits civils d'une personne sans domicile stable est celui où elle a fait élection de		

Dispositions en vigueur

domicile dans les conditions prévues à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles.

Les bateliers et autres personnes vivant à bord d'un bateau de navigation intérieure immatriculé en France, qui n'ont pas le domicile prévu à l'alinéa précédent ou un domicile légal, sont tenus de choisir un domicile dans l'une des communes dont le nom figure sur une liste établie par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, du ministre de l'intérieur et du ministre des travaux publics, des transports et du tourisme. Toutefois, les bateliers salariés et les personnes vivant à bord avec eux peuvent se domicilier dans une autre commune à condition que l'entreprise qui exploite le bateau y ait son siège ou un établissement ; dans ce cas, le domicile est fixé dans les bureaux de cette entreprise ; à défaut de choix par eux exercé, ces bateliers et personnes ont leur domicile au siège de l'entreprise qui exploite le bateau et, si ce siège est à l'étranger, au bureau d'affrètement de Paris.

Code de l'action sociale et des familles

Art. L. 264-1. – Cf. annexe

Art. L. 264-2 et L. 264-3. – Cf. annexe

L'élection de domicile est accordée pour une durée limitée. Elle est renouvelable de droit et ne peut prendre fin que dans les conditions mentionnées

Texte de la proposition de loi

« L'élection de domicile des personnes sans domicile stable mentionnée à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles produit les mêmes effets attachés au domicile que ceux prévus au premier alinéa du présent article. »

II. – Avant le premier alinéa de l'article L. 264-2 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'élection de domicile des personnes sans domicile stable mentionnées à l'article L. 264-1 produit les mêmes effets attachés au domicile que ceux prévus au premier alinéa de l'article 102 du code civil. »

Texte adopté par la Commission

II. – ...
de l'article L. 264-3 du code

« Le lieu d'exercice des droits civils d'une personne sans domicile stable est celui où elle a fait élection de domicile dans les conditions prévues à l'article L. 264-1 ».

amendement CL43

Dispositions en vigueur

à l'article L. 264-5.

Les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ainsi que les organismes agréés remettent aux intéressés une attestation d'élection de domicile mentionnant la date d'expiration de celle-ci.

L'attestation d'élection de domicile ne peut être délivrée à la personne non ressortissante d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui n'est pas en possession d'un des titres de séjour prévus au titre Ier du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, à moins qu'elle sollicite l'aide médicale de l'État mentionnée à l'article L. 251-1 du présent code, l'aide juridictionnelle en application des troisième ou quatrième alinéas de l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ou l'exercice des droits civils qui lui sont reconnus par la loi.

Code de l'éducation

Art. L. 131-3. – Le versement des prestations familiales afférentes à un enfant soumis à l'obligation scolaire est subordonné aux conditions fixées par les dispositions des articles L. 552-4 et L. 552-5 du code de la sécurité sociale ci-après reproduites :

« *Art. L. 552-4.* – Le versement des prestations familiales afférentes à un enfant soumis à l'obligation scolaire est subordonné à la présentation soit du certificat d'inscription dans un établissement d'enseignement public ou privé, soit d'un certificat de l'autorité compétente de l'État attestant que l'enfant est instruit dans sa famille, soit d'un certificat médical attestant qu'il ne peut fréquenter régulièrement aucun établissement d'enseignement en raison de son état de santé.

Les prestations ne sont dues qu'à compter de la production de l'une des pièces prévues à l'alinéa ci-dessus. Elles peuvent toutefois être rétroactivement

Texte de la proposition de loi

III. – Au premier alinéa de l'article L. 131-3 du code de l'éducation, les mots : « des articles L. 552-4 et L. 552-5 » sont remplacés par les mots : « de l'article L. 552-4 » ;

Texte adopté par la Commission

III. – L'article L. 131-3 du code de l'éducation est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « des articles L. 552-4 et L. 552-5 du code de la sécurité sociale ci-après reproduites : » sont ...

2° Les deuxième à dernier alinéas sont supprimés.

Dispositions en vigueur

payées ou rétablies si l'allocataire justifie que le retard apporté dans la production de ladite pièce résulte de motifs indépendants de sa volonté.

Un arrêté interministériel fixe les modalités d'application du présent article et, notamment, le délai dans lequel les pièces citées au premier alinéa du présent article doivent être produites. »

« *Art. L. 552-5.* – Le droit aux prestations familiales des personnes regardées comme sans domicile fixe, pour l'application de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, est subordonné à la justification, par les intéressés, de l'assiduité des enfants soumis à l'obligation scolaire dans un établissement d'enseignement, pendant une durée mensuelle minimum fixée par un arrêté interministériel. Le même arrêté définit les conditions dans lesquelles doivent être fournies les justifications ainsi exigées. »

Code de la sécurité sociale

Art. L. 552-5. – Cf. annexe

Code de l'éducation

Art. 131-5. – Les personnes responsables d'un enfant soumis à l'obligation scolaire définie à l'article L. 131-1 doivent le faire inscrire dans un établissement d'enseignement public ou privé, ou bien déclarer au maire et à l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation, qu'elles lui feront donner l'instruction dans la famille. Dans ce cas, il est exigé une déclaration annuelle.

Les mêmes formalités doivent être accomplies dans les huit jours qui suivent tout changement de résidence ou de choix d'instruction.

La présente obligation s'applique à compter de la rentrée scolaire de

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

III bis. – L'article L. 552-5 du code de la sécurité sociale est abrogé.

amendement CL44

III ter (nouveau). – Après le septième alinéa de l'article 131-5 du code de l'éducation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Dispositions en vigueur

l'année civile où l'enfant atteint l'âge de six ans.

Les familles domiciliées à proximité de deux ou plusieurs écoles publiques ont la faculté de faire inscrire leurs enfants à l'une ou l'autre de ces écoles, qu'elle soit ou non sur le territoire de leur commune, à moins qu'elle ne compte déjà le nombre maximum d'élèves autorisé par voie réglementaire.

Toutefois, lorsque le ressort des écoles publiques a été déterminé conformément aux dispositions de l'article L. 212-7, les familles doivent se conformer à la délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, déterminant le ressort de chacune de ces écoles.

Lorsque le ressort des écoles publiques a été déterminé conformément aux dispositions de l'article L. 212-7, l'inscription des élèves, dans les écoles publiques ou privées, se fait sur présentation d'un certificat d'inscription sur la liste scolaire prévue à l'article L. 131-6. Ce certificat est délivré par le maire, qui y indique l'école que l'enfant doit fréquenter.

La domiciliation des parents à l'étranger ne peut être une cause de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire. Chaque enfant est inscrit soit dans la commune où ses parents ont une résidence, soit dans celle du domicile de la personne qui en a la garde, soit dans celle où est situé un établissement ou une section d'établissement destinés plus particulièrement aux enfants de Français établis hors de France.

La conclusion d'un contrat de travail à caractère saisonnier ouvre le

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

« La résidence dans une résidence mobile installée sur le territoire de la commune ne peut être une cause de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire. »

amendement CL26

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>droit de faire inscrire ses enfants dans une école de la commune de son lieu de résidence temporaire ou de travail.</p>		
<p>Code de commerce</p>		
<p><i>Art. L. 123-29.</i> – Toute personne physique ou morale doit, pour exercer ou faire exercer par son conjoint ou ses préposés une activité commerciale ou artisanale ambulante hors du territoire de la commune où est situé son habitation ou son principal établissement, en faire la déclaration préalable auprès de l'autorité compétente pour délivrer la carte mentionnée au quatrième alinéa.</p>		
<p>Il en va de même pour toute personne n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois, au sens de l'article 2 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, entendant exercer ou faire exercer par son conjoint ou ses préposés une activité commerciale ou artisanale ambulante.</p>	<p>IV. – Au deuxième alinéa de l'article L. 123-29 du code de commerce, les mots : « n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois, au sens de l'article 2 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, » sont remplacés par les mots : « sans domicile stable, au sens de l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles, » ;</p>	<p>IV. –</p> <p>... stable, mentionnées à l'article ...</p>
<p>La déclaration mentionnée au premier alinéa est renouvelable périodiquement.</p>		<p>amendement CL45</p>
<p>Cette déclaration donne lieu à délivrance d'une carte permettant l'exercice d'une activité ambulante.</p>		
<p>Code électoral</p>		
<p><i>Art. L. 15-1.</i> – Les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement sont, sur leur demande, inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil agréé dans les conditions prévues aux articles L. 264-6 et</p>	<p>V. – Au premier alinéa de l'article L. 15-1 du code électoral, les mots : « Les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement » sont remplacés par les mots : « Les personnes sans domicile stable mentionnées à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles » et les mots : « code de</p>	<p>V. – <i>Le premier alinéa de l'article L. 15-1 du code électoral est ainsi rédigé :</i></p> <p>« Art. L. 15-1.- Les personnes sans domicile stable sont, sur leur demande, inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme au sein duquel elles ont élu domicile en application de l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles : »</p> <p>amendement CL46</p>

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>L. 264-7 du code de l'action sociale et des familles :</p>	<p>l'action sociale et des familles » sont remplacés par les mots : « du même code » ;</p>	
<p>– dont l'adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d'identité ;</p>		
<p>– ou qui leur a fourni l'attestation mentionnée à l'article L. 264-2 du même code établissant leur lien avec lui depuis au moins six mois.</p>		
<p>Code général des impôts</p>		
<p><i>Art. 613</i> nonies. – Pour les appareils automatiques exploités par des personnes non soumises au régime des activités ambulantes, prévu par l'article 2 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, ayant pour activité exclusive la tenue d'établissements destinés au divertissement du public :</p>	<p>VI. – <i>Au premier alinéa de l'article 613 nonies du code général des impôts, les mots : « non soumises au régime des activités ambulantes, prévu par l'article 2 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, » sont supprimés ;</i></p>	<p>VI. – Supprimé</p> <p>amendement CL47</p>
<p>1° La déclaration prévue à l'article 613 <i>octies</i> doit être appuyée d'un extrait du registre du commerce et des sociétés et être conforme au modèle fixé par un arrêté du ministre chargé du budget qui précise, en outre, les modalités de dépôt de ladite déclaration auprès de l'administration.</p>		
<p>Chaque appareil automatique fait l'objet d'une déclaration distincte. Il s'agit, selon le cas, d'une déclaration de première mise en service ou, dans le cas d'un appareil automatique déjà exploité l'année précédente, d'une déclaration de renouvellement ;</p>		
<p>2° La déclaration de première mise en service est déposée au moins vingt-quatre heures avant la date d'installation de l'appareil automatique et la déclaration de renouvellement entre le 1^{er} janvier et le 31 mars de chaque année ;</p>		
<p>3° En contrepartie du paiement intégral de la taxe annuelle, l'administration remet à l'exploitant une vignette qui doit être apposée sur l'appareil automatique auquel elle se</p>		

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>rapporte.</p> <p>La vignette peut être reportée d'un appareil retiré de l'exploitation sur un nouvel appareil mis en service pour le remplacer.</p> <p><i>Art. 1647 D. – I. – Cf. annexe</i></p> <p>II. – Quand ils ne disposent d'aucun local ou terrain :</p> <p>1. Les redevables domiciliés en application d'un contrat de domiciliation commerciale ou d'une autre disposition contractuelle sont redevables de la cotisation minimum au lieu de leur domiciliation ;</p> <p>2. Les redevables non sédentaires sont redevables de la cotisation minimum établie au lieu de la commune de rattachement mentionné sur le récépissé de consignation prévu à l'article 302 <i>octies</i> ou, à défaut de ce récépissé, au lieu de leur habitation principale ;</p> <p>3. Les redevables situés à l'étranger qui réalisent une activité de location ou de vente portant sur un ou plusieurs immeubles situés en France sont redevables de la cotisation minimum au lieu de situation de l'immeuble dont la valeur locative foncière est la plus élevée au 1er janvier de l'année d'imposition ;</p> <p>4. Les redevables domiciliés fiscalement au lieu de leur habitation sont redevables de la cotisation minimum à ce lieu.</p>	<p>VII. – Au 2 du II de l'article 1647 D du code général des impôts, les mots : « de rattachement » sont remplacés par les mots : « d'élection de domicile, au sens de l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles, ».</p>	<p>VII. –</p> <p>... familles, <i>et après la référence : « l'article 302 octies », sont insérés les mots : « du présent code ».</i></p>
<p>Code général des impôts, annexe 2</p>	<p>VIII. – <i>Au premier alinéa de l'article 371 du code général des impôts, annexe 2, les mots : « Les personnes sans domicile ni résidence fixe, mentionnées à l'article 23 du décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 relatif à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe,</i></p>	<p>VIII. – Supprimé</p> <p>amendement CL49</p>

Dispositions en vigueur

sont tenues d'accomplir leurs obligations fiscales auprès des services des impôts dont relève la commune à laquelle elles se trouvent rattachées.

Lorsque, pour une même commune, il existe plusieurs services des impôts à compétence territoriale déterminée, les obligations fiscales sont accomplies auprès du service désigné par l'administration des impôts.

Code général des impôts, annexe 3

Art. 111 novodecies. – Les personnes qui n'ont pas en France de domicile ni de résidence fixe depuis plus de six mois doivent accomplir leurs obligations fiscales auprès du service des impôts dont relève la commune à laquelle elles se trouvent rattachées conformément à l'article 7 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969.

Lorsque pour une même commune, il existe plusieurs services des impôts à compétence territoriale déterminée, les obligations fiscales sont accomplies auprès du service désigné par l'administration des impôts.

Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale

Art. 79. – . – Cf. infra art. 9

Texte de la proposition de loi

domicile ni résidence fixe, » sont remplacés par les mots : « Les personnes sans domicile stable, mentionnées à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles, » et les mots : « à laquelle elles se trouvent rattachées » sont remplacés par les mots : « d'élection de domicile, au sens de l'article L. 264-2 du même code. » ;

IX. – Le premier alinéa de l'article 111 novodecies du code général des impôts, annexe 3, est ainsi rédigé :

« Les personnes sans domicile stable, mentionnées à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles, sont tenues d'accomplir leurs obligations fiscales auprès du service des impôts dont relève la commune d'élection de domicile, au sens de l'article L. 264-2 du même code. »

Texte adopté par la Commission

IX. –

amendement CL49

X. – L'article 79 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale est abrogé.

amendement CL50

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Art. 79. – Par dérogation aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, les personnes qui sont sans domicile fixe peuvent, si elles le souhaitent, élire domicile soit auprès d'un organisme agréé à cet effet par décision de l'autorité administrative, soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, pour l'application de la législation sur la sécurité sociale et de la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi.</p>	<p>Article 9</p> <p>I. – <i>Sont abrogés :</i></p> <p>1° <i>L'article 79 de la loi n° 2002 73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale ;</i></p>	<p>Article 9</p> <p>I. – Supprimé</p> <p>amendements CL51 et CL52</p>
<p>Code de l'éducation</p>	<p>2° <i>Le cinquième alinéa de l'article L. 131-3 du code de l'éducation ;</i></p>	
<p>Code de la sécurité sociale</p>	<p>3° <i>L'article L. 552-5 du code de la sécurité sociale ;</i></p>	
<p>Art. L. 522-5. – Le droit aux prestations familiales des personnes regardées comme sans domicile fixe pour l'application de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, est subordonné à la justification, par les intéressés, de l'assiduité des enfants soumis à l'obligation scolaire dans un établissement d'enseignement, pendant une durée mensuelle minimum fixée par un arrêté interministériel. Le même arrêté définit les conditions dans lesquelles doivent être fournies les justifications ainsi exigées.</p>	<p>4° <i>L'article 613 decies du code général des impôts.</i></p>	
<p>Code général des impôts</p>		
<p>Art. 613 decies (abrogé par l'article 20 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015). – Pour les appareils automatiques exploités pendant la durée et dans l'enceinte des fêtes foraines par des</p>		

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>personnes soumises au régime des activités ambulantes prévu par l'article 2 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, la déclaration prévue à l'article 613 <i>octies</i> est souscrite auprès de l'administration au plus tard vingt-quatre heures avant la date d'ouverture au public de la fête foraine.</p>	<p>II. – Les personnes rattachées à une commune en application de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe sont domiciliées auprès du centre communal d'action sociale de cette commune ou du centre intercommunal d'action sociale dont dépend cette commune à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>II. – <i>Par dérogation à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 264-2 et au premier alinéa de l'article L. 264-4 du code de l'action sociale et des familles, pendant une durée de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, les personnes précédemment rattachées à une commune en application de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 précitée et qui n'ont pas établi de domicile ou de domiciliation au sein d'un autre organisme sont de droit domiciliées auprès du centre communal d'action sociale de cette commune ou du centre intercommunal d'action sociale dont dépend cette commune.</i></p>
<p>Code de l'action sociale et des familles <i>Art. L. 264-2 et L. 264-4. – Cf. annexe</i></p>	<p>III. – Pour l'enregistrement au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers et la délivrance de carte permettant l'exercice d'une activité ambulante, les livrets spéciaux de circulation et les livrets de circulation qui ont été délivrés en application de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe sont acceptés comme pièces justificatives, à la demande du détenteur, jusqu'au 1^{er} janvier 2017.</p>	<p>III. – ... détenteur, pendant une durée de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi.</p>
<p>IV. – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de la présente loi.</p>	<p>IV. – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de la présente loi.</p>	<p>IV. – Un décret en Conseil d'État détermine, <i>en tant que besoin</i>, les conditions d'applications des II et III du présent article.</p>
		<p>amendement CL54</p> <p>amendement CL55</p>

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Code de l'action sociale et des familles	136
<i>Art. L. 264-1, L. 264-2, L. 264-3, L. 264-4</i>	
Code général des collectivités territoriales	137
<i>Art. L. 2321-2, L. 5211-17, L. 5211-20, L. 5214-16 et L. 5216-5</i>	
Code général des impôts	144
<i>Art. 1647 D</i>	
Code de la sécurité sociale	147
<i>Art. L. 552-5</i>	
Code de l'urbanisme	147
<i>Art. L. 444-1</i>	
Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe	147

Code de l'action sociale et des familles

Art. L. 264-1. – Pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exercice des droits civils qui leur sont reconnus par la loi, ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridictionnelle, les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet.

L'organisme compétent pour attribuer une prestation sociale légale, réglementaire ou conventionnelle est celui dans le ressort duquel la personne a élu domicile.

Le département débiteur de l'allocation personnalisée d'autonomie, de la prestation de compensation du handicap et du revenu de solidarité active mentionnés respectivement aux articles L. 232-1, L. 245-1 et L. 262-1 est celui dans le ressort duquel l'intéressé a élu domicile.

Art. L. 264-2. – L'élection de domicile est accordée pour une durée limitée. Elle est renouvelable de droit et ne peut prendre fin que dans les conditions mentionnées à l'article L. 264-5.

Les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ainsi que les organismes agréés remettent aux intéressés une attestation d'élection de domicile mentionnant la date d'expiration de celle-ci.

L'attestation d'élection de domicile ne peut être délivrée à la personne non ressortissante d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui n'est pas en possession d'un des titres de séjour prévus au titre Ier du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, à moins qu'elle sollicite l'aide médicale de l'État mentionnée à l'article L. 251-1 du présent code, l'aide juridictionnelle en application des troisième ou quatrième alinéas de l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ou l'exercice des droits civils qui lui sont reconnus par la loi.

Art. L. 264-3. – L'absence d'une adresse stable ne peut être opposée à une personne pour lui refuser l'exercice d'un droit, d'une prestation sociale ou l'accès à un service essentiel garanti par la loi, notamment en matière bancaire et postale, dès lors qu'elle dispose d'une attestation en cours de validité.

Art. L. 264-4. – Lorsque les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale refusent l'élection de domicile des personnes sans domicile stable qui en font la demande, parce qu'elles ne présentent aucun lien avec la commune ou le groupement de communes, ils doivent motiver leur décision.

Le représentant de l'État dans le département peut conclure une convention de prise en charge des activités de domiciliation avec un organisme agréé.

Les organismes agréés ne peuvent refuser l'élection de domicile que dans les cas prévus par leur agrément.

Lorsqu'un des organismes mentionnés à l'article L. 264-1 refuse une élection de domicile, il doit orienter l'intéressé vers un organisme en mesure d'assurer sa domiciliation.

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 2321-2. – Les dépenses obligatoires comprennent notamment :

1° L'entretien de l'hôtel de ville ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu ;

2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune et les frais de conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs du département ;

3° Les indemnités de fonction prévues à l'article L. 2123-20, les cotisations au régime général de la sécurité sociale en application de l'article L. 2123-25-2, les cotisations aux régimes de retraites en application des articles L. 2123-27 et L. 2123-28, les cotisations au fonds institué par l'article L. 1621-2 ainsi que les frais de formation des élus mentionnés à l'article L. 2123-14 ;

4° La rémunération des agents communaux, les contributions et les cotisations sociales afférentes ;

4° bis Dans les conditions prévues à l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les dépenses afférentes aux prestations mentionnées à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

5° La cotisation au budget du Centre national de la fonction publique territoriale ;

6° Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale ;

7° Les dépenses de personnel et de matériel relatives au service d'incendie et de secours.

8° Les pensions à la charge de la commune lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées ;

9° Les dépenses dont elle a la charge en matière d'éducation nationale ;

10° Abrogé ;

11° Abrogé ;

12° Les dépenses des services communaux de désinfection et des services communaux d'hygiène et de santé dans les conditions prévues par l'article L. 1422-1 du code de la santé publique ;

13° Les frais de livrets de famille ;

14° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par le chapitre III du titre II du livre II de la présente partie ;

15° Les dépenses de prospections, traitements, travaux et contrôles nécessaires à l'action de lutte contre les moustiques conformément à l'article 1er de la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques et à l'article 65 de la loi de finances pour 1975 (n° 74-1129 du 30 décembre 1974) ;

16° Les dépenses relatives au système d'assainissement collectif mentionnées au II de l'article L. 2224-8 ;

17° Les dépenses liées à la police de la salubrité visées à l'article L. 2213-30 ;

18° Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement, sous la réserve prévue par l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme ;

19° La part contributive de la commune aux dépenses de la rénovation du cadastre au cas d'exécution à la demande du conseil municipal ;

20° Les dépenses d'entretien des voies communales ;

21° Les dépenses d'entretien et de conservation en bon état d'ouvrages, mentionnées à l'article L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime ;

22° Les dépenses résultant de l'entretien des biens autres que ceux mentionnés au 20°, transférés à la commune par application de l'article L. 318-2 du code de l'urbanisme ;

23° Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux ;

24° Les dépenses occasionnées par l'application de l'article L. 2122-34 ;

25° Le versement au fonds de coopération prévu à l'article L. 5334-7 et le reversement de l'excédent prévu à l'article L. 5334-10 ;

26° Les dépenses résultant de l'application de l'article L. 622-9 du code du patrimoine ;

27° Pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les dotations aux amortissements des immobilisations ;

28° Pour les communes de moins de 3 500 habitants et les groupements de communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements, les dotations aux amortissements des subventions d'équipement versées ;

29° Les dotations aux provisions, notamment pour risques liés à la souscription de produits financiers, dont les modalités de constitution, d'ajustement et d'emploi sont déterminées par décret en Conseil d'État ;

30° Les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital ;

31° Les dépenses occasionnées par l'application des dispositions des articles 2 et 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

32° L'acquittement des dettes exigibles.

33° La contribution prévue à l'article 6 quater de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée.

Art. L. 5211-17. – Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice.

Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, pour se prononcer sur les transferts proposés. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

Pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre additionnelle, la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale visée à l'alinéa précédent définit, le coût des dépenses liées aux compétences transférées ainsi que les taux représentatifs de ce coût pour l'établissement public de coopération intercommunale et chacune de ses communes membres dans les conditions prévues au 3 du 3° du B du III de l'article 85 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Le transfert de compétences est prononcé par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements intéressés.

Il entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3, L. 1321-4 et L. 1321-5.

Toutefois, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est compétent en matière de zones d'activité économique, les biens immeubles des communes membres peuvent lui être transférés en pleine propriété, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice de cette compétence. Les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers sont décidées par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement, au plus tard un an après le transfert de compétences. Dans les cas où l'exercice de la compétence est subordonné à la définition de l'intérêt communautaire, ce délai court à compter de sa définition. Il en va de même lorsque l'établissement public est compétent en matière de zones d'aménagement concerté.

L'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux communes qui le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes.

Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le

cocontractant. La commune qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution.

Art. L. 5211-20. – L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les modifications statutaires autres que celles visées par les articles L. 5211-17 à L. 5211-19 et autres que celles relatives à la dissolution de l'établissement.

À compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale au maire de chacune des communes membres, le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur la modification envisagée. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

La décision de modification est subordonnée à l'accord des conseils municipaux dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement.

La décision de modification est prise par arrêté du représentant ou des représentants de l'État dans le ou les départements intéressés.

Art. L. 5214-16. – I. – La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant de chacun des deux groupes suivants :

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

2° Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. Quand la communauté de communes opte pour le régime fiscal défini à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire sont inclus dans cette compétence ;

II. – La communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins trois des sept groupes suivants :

1° Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;

2° Politique du logement et du cadre de vie ;

2° *bis* En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

3° Création, aménagement et entretien de la voirie ;

Lorsque la communauté de communes exerce la compétence " création, aménagement et entretien de la voirie communautaire " et que son territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et

des trottoirs adjacents à ces voies. Toutefois, les conseils municipaux des communes membres de la communauté de communes statuant dans les conditions prévues au IV du présent article peuvent, sur certaines portions de trottoirs adjacents, décider de limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transports collectifs ;

4° Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;

5° Action sociale d'intérêt communautaire ;

6° Tout ou partie de l'assainissement.

Lorsque la communauté de communes exerce la compétence action sociale d'intérêt communautaire, elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles ;

III. – La définition des compétences transférées au sein de chacun des groupes est fixée par la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté.

IV. – Lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté de communes.

Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. À défaut, la communauté de communes exerce l'intégralité de la compétence transférée.

V. – Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés.

Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours.

VI. – La communauté de communes, lorsqu'elle est dotée d'une compétence dans ce domaine, peut exercer le droit de préemption urbain dans les périmètres fixés, après délibération concordante de la ou des communes concernées, par le conseil de communauté pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat.

VII. – Par convention passée avec le département, une communauté de communes peut exercer directement tout ou partie les compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles.

La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation de compétence, ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté de communes.

Art. L. 5216-5. – I. – La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :

1° En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ;

3° En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;

4° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

Dans les départements et collectivités d'outre-mer : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.

II. – La communauté d'agglomération doit en outre exercer au lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les six suivantes :

1° Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;

Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence " création ou aménagement et entretien de voirie communautaire " et que son territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies. Toutefois, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut, sur certaines portions de trottoirs adjacents, limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transport collectif ;

2° Assainissement des eaux usées et, si des mesures doivent être prises pour assurer la maîtrise de l'écoulement des eaux pluviales ou des pollutions apportées au milieu par le rejet des eaux pluviales, la collecte et le stockage de ces eaux ainsi que le traitement de ces pollutions dans les zones délimitées par la communauté en application des 3° et 4° de l'article L. 2224-10 ;

3° Eau ;

4° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions

de maîtrise de la demande d'énergie, collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L. 2224-13 ;

5° Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;

6° Action sociale d'intérêt communautaire.

Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence action sociale d'intérêt communautaire, elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles.

Le choix de ces compétences est arrêté par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création.

II *bis*. – La communauté d'agglomération est titulaire du droit de préemption urbain dans les périmètres fixés, après délibération concordante de la ou des communes concernées, par le conseil de communauté pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat.

III. – Lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II du présent article est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté d'agglomération. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. À défaut, la communauté d'agglomération exerce l'intégralité de la compétence transférée.

IV. – (*Abrogé*).

V. – Par convention passée avec le département, une communauté d'agglomération peut exercer pour le département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles.

La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté d'agglomération.

VI. – Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté d'agglomération et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés.

Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours.

VII. – Par convention passée avec le département, une communauté d'agglomération dont le plan de déplacements urbains comprend un service de transport collectif en site propre empruntant des voiries départementales ou prévoit sa réalisation peut, dans le périmètre de transports urbains, exercer en lieu et place du département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de la voirie, sont attribuées au département en vertu des articles L. 131-1 à L. 131-8 du code de la voirie routière. Le refus du conseil général de

déléguer tout ou partie de ces compétences doit être motivé par délibération. La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation de compétence ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté d'agglomération.

Nota : Conformément à l'article 59 II de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, les dispositions de l'article L. 5216-5, dans leur rédaction issue de la présente loi, entrent en vigueur le 1er janvier 2016.

Toutefois, les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, mettre en œuvre par anticipation ces dispositions.

Code général des impôts

Art. 1647 D. – I. – 1. Les redevables de la cotisation foncière des entreprises sont assujettis à une cotisation minimum établie au lieu de leur principal établissement ; cette cotisation est établie à partir d'une base dont le montant est fixé par le conseil municipal selon le barème suivant :

(En euros)

MONTANT DU CHIFFRE D'AFFAIRES ou des recettes	MONTANT DE LA BASE minimum
Inférieur ou égal à 10 000	Entre 210 et 500
Supérieur à 10 000 et inférieur ou égal à 32 600	Entre 210 et 1 000
Supérieur à 32 600 et inférieur ou égal à 100 000	Entre 210 et 2 100
Supérieur à 100 000 et inférieur ou égal à 250 000	Entre 210 et 3 500
Supérieur à 250 000 et inférieur ou égal à 500 000	Entre 210 et 5 000
Supérieur à 500 000	Entre 210 et 6 500

Le montant du chiffre d'affaires ou des recettes à prendre en compte s'entend de celui, hors taxes, réalisé au cours de la période de référence définie à l'article 1467 A. Lorsque la période de référence ne correspond pas à une période de douze mois, le montant du chiffre d'affaires ou des recettes est ramené ou porté, selon le cas, à douze mois.

Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale, soumis à l'article 1609 *nonies* C, a été constitué, il fixe, en lieu et place des communes membres, le montant de la base minimum dans les limites fixées au tableau du deuxième alinéa.

Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale fait application du I de l'article 1609 *quinquies* C, il fixe, en lieu et place des communes membres, le montant de la base minimum applicable dans la zone d'activités économiques concernée, dans les limites fixées au tableau du deuxième alinéa.

Les limites de base minimum mentionnées au tableau du deuxième alinéa, les montants résultant de délibérations et ceux mentionnés au 1 bis, aux a et b du 2 et au 2 bis sont, à compter de l'année suivant celle au titre de laquelle ils s'appliquent pour la première fois, revalorisés chaque année comme le taux prévisionnel, associé au projet de loi de finances de l'année, d'évolution des prix à la consommation des ménages, hors tabac, pour la même année.

1 *bis*. Pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire desquels s'appliquent des montants de base minimum pour les trois tranches de chiffre d'affaires ou de recettes, en application du 1 du présent article ou du troisième alinéa du I de l'article 1639 A *bis* dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2013, et qui n'ont pas pris de nouvelle délibération, le montant de la base minimum applicable est égal à celui qui a été appliqué au titre de l'année 2013 ou, le cas échéant, à celui qui a été fixé par une délibération prise entre le 22 janvier et le 1er octobre 2013 pour une application à compter de l'année 2014.

2. À défaut de délibération pour l'une des tranches de chiffre d'affaires ou de recettes mentionnées dans le tableau du deuxième alinéa du 1, le montant de la base minimum qui est applicable est égal :

a) Pour les communes existant au 31 décembre 2012 et les établissements publics de coopération intercommunale soumis à l'article 1609 *nonies* C ou au I de l'article 1609 *quinquies* C à la même date : au montant de la base minimum applicable sur leur territoire au titre de l'année 2012 ;

b) Pour les communes nouvelles créées à compter du 1er janvier 2013, pour celles rattachées à un établissement public de coopération intercommunale soumis à l'article 1609 *nonies* C ou au I de l'article 1609 *quinquies* C à compter de la même date ainsi que pour les établissements publics soumis à l'un de ces régimes pour la première fois à compter de cette date à la suite d'une création, d'une fusion ou d'un changement de régime fiscal :

– l'année où, pour la première fois, cette opération produit ses effets au plan fiscal : au montant applicable l'année précédente sur le territoire de chacune des communes ou de chacun des établissements publics de coopération intercommunale concernés ;

– les années suivantes : à la moyenne des bases minimum applicables sur leur territoire la première année pondérée par le nombre de redevables soumis à la cotisation minimum au titre de la même année.

2 *bis*. Lorsque le montant de la base minimum s'appliquant aux redevables dont le chiffre d'affaires ou les recettes sont compris dans l'une des trois premières tranches de chiffre d'affaires ou de recettes mentionnées dans le tableau du deuxième alinéa du 1 est déterminé dans les conditions définies aux 1 *bis*, 2 ou 3 et excède la limite supérieure de la base minimum applicable à la tranche dont ils relèvent, il est ramené à cette limite.

3. Lorsque, à la suite d'une création, d'un changement de régime fiscal ou d'une fusion, un établissement public de coopération intercommunale fait application du régime prévu à l'article 1609 *nonies* C ou du I de l'article 1609 *quinquies* C, le montant de la base minimum applicable l'année où, pour la première fois, cette opération produit ses effets au plan fiscal est égal à celui applicable l'année précédente sur le territoire de chacune des communes ou de chacun des établissements publics de coopération intercommunale concernés.

L'année suivant celle où cette opération produit pour la première fois ses effets au plan fiscal, les établissements publics de coopération intercommunale qui, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A *bis* et au 1 du présent I, fixent, pour chacune des tranches de chiffre d'affaires ou de recettes mentionnées dans le tableau du deuxième alinéa du 1 ou pour l'une d'entre elles seulement, le montant de la base minimum peuvent, par une délibération prise dans les mêmes conditions, décider d'appliquer, pour la tranche de chiffre d'affaires ou de recettes concernée, des bases

minimum différentes selon le territoire des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale préexistants, pendant une période maximale de dix ans.

Les écarts entre, d'une part, les bases minimum appliquées sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale l'année au cours de laquelle l'opération a pour la première fois produit ses effets au plan fiscal et, d'autre part, celle qu'il a fixée sont réduits par fractions égales sur la durée qu'il a retenue.

Le dispositif de convergence défini aux deuxième et troisième alinéas du 3 n'est pas applicable lorsque le rapport entre la base minimum la plus faible applicable sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale et celle qu'il a fixée est supérieur à 80 %. Ce rapport s'apprécie séparément pour chacune des tranches de chiffre d'affaires ou de recettes mentionnées dans le tableau du deuxième alinéa du 1.

4. Le dispositif de convergence prévu au 3 s'applique également :

a) En cas de création d'une commune nouvelle ;

b) En cas de rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale faisant application du régime prévu au I de l'article 1609 *quinquies* C ou à l'article 1609 *nonies* C ;

c) Aux établissements publics de coopération intercommunale faisant application au 31 décembre 2012 du régime prévu au I de l'article 1609 *quinquies* C ou à l'article 1609 *nonies* C, n'ayant pas délibéré pour fixer une base minimum en application du 1 du présent I et sur le territoire desquels s'appliquent les bases minimum de leurs communes membres.

I bis. – Dans le Département de Mayotte :

1° Les montants mentionnés au premier alinéa du 1 du I, à l'exception des montants de 250 000 €, 100 000 € et 10 000 €, sont réduits d'un tiers ;

2° A défaut de délibération et par exception aux dispositions du 2 du I, le montant de la base minimum est égal à la moitié du premier montant mentionné au 1 du I.

Les montants résultant de l'application des 1° et 2° sont arrondis à l'euro le plus proche, la fraction d'euro égale à 0,50 est comptée pour 1.

II. – Quand ils ne disposent d'aucun local ou terrain :

1. Les redevables domiciliés en application d'un contrat de domiciliation commerciale ou d'une autre disposition contractuelle sont redevables de la cotisation minimum au lieu de leur domiciliation ;

2. Les redevables non sédentaires sont redevables de la cotisation minimum établie au lieu de la commune de rattachement mentionné sur le récépissé de consignation prévu à l'article 302 *octies* ou, à défaut de ce récépissé, au lieu de leur habitation principale ;

3. Les redevables situés à l'étranger qui réalisent une activité de location ou de vente portant sur un ou plusieurs immeubles situés en France sont redevables de la cotisation minimum au lieu de situation de l'immeuble dont la valeur locative foncière est la plus élevée au 1er janvier de l'année d'imposition ;

4. Les redevables domiciliés fiscalement au lieu de leur habitation sont redevables de la cotisation minimum à ce lieu.

Code de la sécurité sociale

Art. L. 552-5. – Le droit aux prestations familiales des personnes regardées comme sans domicile fixe pour l'application de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, est subordonné à la justification, par les intéressés, de l'assiduité des enfants soumis à l'obligation scolaire dans un établissement d'enseignement, pendant une durée mensuelle minimum fixée par un arrêté interministériel. Le même arrêté définit les conditions dans lesquelles doivent être fournies les justifications ainsi exigées.

Code de l'urbanisme

Art. L. 444-1. – L'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis, pour permettre l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs définies par décret en Conseil d'État ou de résidences mobiles au sens de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, est soumis à permis d'aménager ou à déclaration préalable, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Ces terrains doivent être situés dans des secteurs constructibles. Ils peuvent être autorisés dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, dans les conditions prévues au 6° du II de l'article L. 123-1-5.

Loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe

Titre I^{er} : Exercice des activités ambulantes et délivrance des titres de circulation.

Art. 1. – (abrogé par l'article 53 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie)

Art. 2. – Les personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois dans un État membre de l'Union européenne doivent être munies d'un livret spécial de circulation délivré par les autorités administratives.

Les personnes qui accompagnent celles mentionnées à l'alinéa précédent, et les préposés de ces dernières doivent, si elles sont âgées de plus de seize ans et n'ont en France ni domicile, ni résidence fixe depuis plus de six mois, être munies d'un livret de circulation identique.

Les employeurs doivent s'assurer que leurs préposés sont effectivement munis de ce document, lorsqu'ils y sont tenus.

Art. 3. – Les personnes âgées de plus de seize ans autres que celles mentionnées à l'article 2 et dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois doivent,

pour pouvoir circuler en France, être munies du titre de circulation prévu à l'article 4 si elles logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile.

Art. 4. – Il leur est remis un livret de circulation qui devra être visé à des intervalles qui ne pourront être inférieurs à trois mois par l'autorité administrative. Un livret identique est remis aux personnes qui sont à leur charge.

Art. 5. – (abrogé par la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012)

Art. 6. – Les titres de circulation ne peuvent être délivrés aux personnes venant de l'étranger que si elles justifient de façon certaine de leur identité.

La validité du livret spécial de circulation prévu à l'article 2, et du livret de circulation prévu aux articles 3 et 4, doit être prorogée périodiquement par l'autorité administrative.

Titre II : Communes de rattachement.

Art. 7. – Toute personne qui sollicite la délivrance d'un titre de circulation prévu aux articles précédents est tenue de faire connaître la commune à laquelle elle souhaite être rattachée.

Le rattachement est prononcé par le préfet ou le sous-préfet après avis motivé du maire.

Art. 8. – Le nombre des personnes détentrices d'un titre de circulation, sans domicile ni résidence fixe, rattachées à une commune, ne doit pas dépasser 3 % de la population municipale telle qu'elle a été dénombrée au dernier recensement.

Lorsque ce pourcentage est atteint, le préfet ou le sous-préfet invite le déclarant à choisir une autre commune de rattachement.

Le préfet pourra, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, apporter des dérogations à la règle établie au premier alinéa du présent article, notamment pour assurer l'unité des familles.

Art. 9. – Le choix de la commune de rattachement est effectué pour une durée minimale de deux ans. Une dérogation peut être accordée lorsque des circonstances d'une particulière gravité le justifient. Toute demande de changement doit être accompagnée de pièces justificatives, attestant l'existence d'attaches que l'intéressé a établies dans une autre commune de son choix.

Art. 10. – Le rattachement prévu aux articles précédents produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail, dans les conditions déterminées par un décret en Conseil d'État, en ce qui concerne :

La célébration du mariage ;

L'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés ;

L'accomplissement des obligations fiscales ;

L'accomplissement des obligations prévues par les législations de sécurité sociale et la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi ;

L'obligation du service national.

Le rattachement à une commune ne vaut pas domicile fixe et déterminé. Il ne saurait entraîner un transfert de charges de l'État sur les collectivités locales, notamment en ce qui concerne les frais d'aide sociale.

Titre III : Dispositions diverses.

Art. 11. – Des décrets en Conseil d'État déterminent les modalités d'application des titres Ier et II et, notamment, les conditions dans lesquelles les titres de circulation sont délivrés et renouvelés et les mentions devant y figurer, les modalités des contrôles particuliers permettant d'établir que les détenteurs des titres de circulation mentionnés aux articles 2, 3 et 4, et les mineurs soumis à leur autorité ont effectivement satisfait aux mesures de protection sanitaire prévues par les lois et règlements en vigueur et les conditions dans lesquelles le maire, conformément à l'article 7, doit donner son avis motivé et dans lesquelles les personnes titulaires d'un titre de circulation apportent les justifications motivant la dérogation prévue par l'article 9.

Art. 12. – Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux bateliers.

Elles ne font pas obstacle à l'application des conventions et traités internationaux.

Art. 13. – Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi et notamment la loi modifiée du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades, l'article 1649 quater, paragraphe 3 du code général des impôts, le troisième alinéa de l'article 102 du code civil.

Art. 14. – Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur le 1^{er} janvier 1971.

Toutefois, dès la publication de la loi, le visa des carnets anthropométriques prévus aux articles 3 et suivants de la loi modifiée du 16 juillet 1912 sera remplacé par un visa mensuel délivré par le commissaire de police ou le commandant de brigade de gendarmerie.

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

ASSOCIATIONS REPRÉSENTATIVES DES GENS DU VOYAGE

- **Association nationale des gens du voyage catholiques (ANGVC)**
 - M. Marc BEZIAT, délégué général de l'ANGVC
- **Association sociale nationale internationale tsigane (ASNIT) – Action grands passages (AGP)**
 - M. Désiré VERMEERSCH, président de l'ASNIT et de l'AGP
 - M. Jacques DUPUIS, directeur de l'ASNIT
 - Mme Martine SERLINGER, chargée de mission à l'ASNIT
 - M. Georges MASS, membre du conseil de la Fondation du protestantisme
- **Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage (FNASAT - Gens du voyage)**
 - M. Laurent EL GHOZI, président de la FNASAT
 - M. Stéphane LÉVÊQUE, directeur de la FNASAT
- **France Liberté Voyage (FLV)**
 - M. Fernand Milo DELAGE, président de FLV
 - M. Anthony DUBOIS, président de Différence Gens du voyage
- **Union de défense active des forains (UDAF)**
 - M. Jean-Claude PEILLEX, administrateur de l'UDAF
 - M. Renaud LEMAILLOU, juriste à l'UDAF
 - M. Olivier LEMAILLOU, avocat
- **Union française des associations tsiganes (UFAT)**
 - M. Eugène DAUMAS, président de l'UFAT
 - Mme Maria Rose DAUMAS, secrétaire de Romnies
 - Mme Jeanne DAUMAS, présidente de Romnies

REPRÉSENTANTS DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

Ministère du Logement, des territoires et de la ruralité

- **Délégation à l'hébergement et à l'accès au logement**

— M. Sylvain MATHIEU, délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement

— Mme Nathalie GOYAUX, conseillère chargée de la commission nationale consultative des gens du voyage

Ministère de l'Intérieur

- **Direction générale de la gendarmerie nationale**

— Colonel Marc CLERC, adjoint au sous-directeur de la sécurité publique et de la sécurité routière

— Capitaine Pierre LACAMPAGNE, officier affecté au bureau de la sécurité publique, de la sous-direction de la sécurité publique et de la sécurité routière

- **Direction générale de la police nationale**

— M. Yohann MOUGENOT, conseiller juridique

- **Direction des libertés publiques et des affaires juridiques**

— M. Pierre REGNAULT DE LA MOTHE, sous-directeur des polices administratives

— M. Karim BRAHITI, attaché d'administration, bureau des polices administratives

- **Direction générale des collectivités locales**

Ministère des Affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

- **Direction générale de la cohésion sociale**

— Mme Aude MUSCATELLI, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

— M. Alexandre PICARD, adjoint à la cheffe de bureau budget et performance

— Mme Martine GOVART-SALIOT, cheffe de mission budgétaire

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

- **Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages**

— Mme Claire LEPLAT, adjointe à la sous-directrice des politiques de l'habitat

— M. Damien METIVIER, adjoint au chef de bureau des politiques sociales de l'habitat

ORGANISMES EN CHARGE DE L'ACCUEIL ET DE L'ACTION SOCIALE

- **Fondation Abbé Pierre**
— M. Christophe ROBERT, délégué général
- **Accueil des Gens du Voyage en Ile-et-Vilaine (AGV 35)**
— M. Jean-François RESTOIN, directeur
- **Association de Gestion du Schéma des Gens du Voyage du Puy-de-Dôme (AGSGV 63)**
— M. Patrice PONS, directeur
- Mme Gaëlla LOISEAU, ancienne médiatrice des gens du voyage de l'Hérault, en contrat doctoral à l'Université du Havre

CONTRIBUTION ÉCRITE

- M. Jacques Toubon, Défenseur des droits