



N° 3095

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 septembre 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° 2687)
visant à modifier les dispositions relatives à l'accueil et l'habitat des gens du voyage

Par M. Yannick MOREAU
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. CONTREPARTIE D'UNE OBLIGATION D'ACCUEIL DES COMMUNES, LE LÉGISLATEUR A PRÉVU DEUX RÉGIMES RÉPRIMANT L'INSTALLATION DE CAMPEMENTS ILLICITES SUR LE TERRAIN D'AUTRUI	9
A. L'OBLIGATION D'ACCUEIL DES COMMUNES, UNE CHARGE SUPPORTÉE PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	9
1. Une obligation d'accueil longtems non organisée.....	9
2. L'équilibre proposé par la « loi Besson » du 5 juillet 2000.....	10
B. LE RÉGIME DE POLICE ADMINISTRATIVE PERMETTANT L'ÉVACUATION FORCÉE DES RÉSIDENCES MOBILES EN STATIONNEMENT ILLICITE SUR LE TERRITOIRE DES COMMUNES SATISFAISANT À LEURS OBLIGATIONS	12
1. La loi du 5 juillet 2000 avait créé un bloc de compétences au profit du juge judiciaire.....	12
2. La création par la loi du 5 mars 2007 d'une procédure d'évacuation administrative.....	13
3. Les limites d'un régime de police administrative	14
C. LE MAINTIEN D'UNE PROCÉDURE JUDICIAIRE SÉPARÉE EN CAS D'OCCUPATION D'UN TERRAIN PRIVÉ AFFECTÉ À UNE ACTIVITÉ À CARACTÈRE ÉCONOMIQUE	14
D. LA POSSIBILITÉ PARALLÈLE D'UN RECOURS À UNE PROCÉDURE PÉNALE	15
II. UN DISPOSITIF QUI NE PERMET PAS D'OBTENIR UNE ÉVICTION DES CAMPEMENTS ILLICITES DANS DES DÉLAIS SATISFAISANTS	15
A. UNE PROCÉDURE PÉNALE QUI RESTE PEU UTILISÉE	15
B. UNE PROCÉDURE ADMINISTRATIVE D'ÉVICTION QUI N'EST PAS SATISFAISANTE	16
1. Les collectivités ont pris en charge leur part et organisé l'accueil des gens du voyage	16
2. L'émergence de nouvelles tensions liées aux grands passages	18
3. Une procédure qui montre ses limites.....	20

III. UNE PROPOSITION DE LOI POUR REMETTRE EN ÉQUILIBRE LES DROITS ET LIBERTÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS HABITANTS ET LES DROITS ET LIBERTÉS DES GENS DU VOYAGE	21
A. RENFORCER LES SANCTIONS PÉNALES ET LEUR APPLICATION	22
B. RACCOURCIR ET SYSTÉMATISER LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE D'ÉVICTION FORCÉE	22
C. PRÉCISER LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DANS LE BON DÉROULEMENT DES GRANDS PASSAGES ET RASSEMBLEMENTS.....	23
D. ASSURER QUE LA TARIFICATION DES AIRES D'ACCUEIL SOIT JUSTE ET ÉQUITABLE	23
E. FAVORISER L'INTÉGRATION SCOLAIRE DES ENFANTS DES GENS DU VOYAGE	23
DISCUSSION GÉNÉRALE	25
EXAMEN DES ARTICLES	31
<i>Article 1^{er}</i> (art. 322-4-1 du code pénal) : Doublement des peines encourues pour installation illicite en réunion d'une habitation sur un terrain appartenant à autrui.....	31
<i>Article 1^{er} bis</i> (art. 322-4-1 du code pénal) : Peine d'amende complémentaire en cas de prolongation de l'installation illicite en réunion de véhicules destinés à l'habitation sur un terrain appartenant à autrui.....	34
<i>Article 1^{er} ter</i> : Saisie des véhicules et caravanes en stationnement illicite.....	37
<i>Après l'article 1^{er} ter</i>	39
<i>Article 2</i> (II de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) : Introduction d'une mise en demeure de quitter la commune ou l'EPCI compétent en cas d'occupation illicite de terrain.....	39
<i>Article 3</i> (II de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) : Encadrement du délai laissé au préfet pour mettre en demeure de quitter les lieux les occupants d'un stationnement illicite	44
<i>Article 4</i> (II de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) : Encadrement du délai d'exécution de la mise en demeure de quitter les lieux.....	46
<i>Article 5</i> (II de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) : Réduction du délai d'exécution de la mise en demeure en cas de récidive	47
<i>Article 6</i> (II <i>bis</i> de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) : Modification des conditions de recours contre la mise en demeure de quitter les lieux	48
<i>Article 6 bis</i> (II <i>ter</i> [nouveau] de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) : Mobilisation de la force publique	49
<i>Article 7</i> (II de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) : Ajout du trouble à l'activité économique comme critère justifiant une procédure de mise en demeure	50
<i>Après l'article 7</i>	52
<i>Article 8</i> (art. L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales) : Responsabilité de l'État en matière de maintien de l'ordre lors des grands passages et des rassemblements traditionnels ou occasionnels des gens du voyage.....	53

<i>Article 8 bis</i> (art. 322-4-1 du code pénal) : Appel aux forces de l'ordre.....	55
<i>Article 8 ter</i> (art. 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) : Uniformisation de la tarification des aires d'accueil	58
<i>Après l'article 8 ter</i>	59
<i>Article 8 quater</i> (art. L. 131-6 du code de l'éducation) : Scolarisation dans plusieurs établissements des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs.....	60
TABLEAU COMPARATIF	63
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	73
CONTRIBUTIONS REÇUES PAR LE RAPPORTEUR	73

MESDAMES, MESSIEURS,

Cet été a été marqué par des évènements graves et inédits, qui n'ont pas tous fait « la une » des journaux. Partout sur le territoire national, et notamment dans les zones proches du littoral, les élus locaux se sont retrouvés confrontés à des difficultés liées à l'accueil des gens du voyage.

En application des dispositions de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ont engagé de lourds investissements afin d'accueillir ces populations. En contrepartie, lorsque les collectivités ont respecté leurs obligations, le législateur leur a permis d'interdire l'installation de campements sauvages sur les autres terrains, publics ou privés.

Cependant, au cours des derniers mois, a été observée une multiplication d'installations, sans respect pour les propriétés publiques ou privées et les riverains. Malgré l'existence de sanctions pénales et d'un dispositif administratif d'éviction forcée, les élus locaux se sont retrouvés trop souvent à devoir négocier une date de départ au bon vouloir des occupants. Ces difficultés touchent toute la population et notamment le tissu économique de nos territoires.

Certes, on assiste à une évolution des modes de vie de ces populations, conduisant à une concentration des problèmes dans la période estivale et dans les espaces littoraux. Mais les élus et les habitants ont trop souvent le sentiment que l'équilibre des droits et devoirs entre collectivités et gens du voyage a été rompu : il est impossible de défendre l'obligation d'accueil quand les habitants considèrent que certains membres de la communauté du voyage ne respectent pas leurs obligations et les prescriptions locales.

De nombreux rapports ont été récemment produits sur ce sujet ⁽¹⁾. Chacun de ces documents s'accorde sur l'apport qu'a constitué la « loi Besson » du

(1) – M. Pierre Hérisson, sénateur de Haute-Savoie et président de la commission nationale consultative des gens du voyage : rapport au Premier ministre, Le stationnement des gens du voyage, mai 2008 ;
– Conseil général de l'environnement et du développement durable, Les aires d'accueil des gens du voyage, réalisé par M. Patrick Laporte, inspecteur général de l'Administration du développement durable, janvier 2011 ;
– Commission des Lois de l'Assemblée nationale, rapport d'information n° 3212 sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, présenté par M. Didier Quentin, 9 mars 2011 ;
– M. Pierre Hérisson, sénateur de Haute-Savoie et président de la commission nationale consultative des gens du voyage, rapport au Premier ministre, Gens du voyage, pour un statut proche du droit commun, juillet 2011 ;

5 juillet 2000 en définissant les droits et devoirs mutuels des collectivités territoriales et des gens du voyage, mais en constate l'application contrastée sur le territoire national.

Le rapport d'information défendu en 2011 par notre collègue Didier Quentin était intitulé : « Gens du voyage : le respect des droits et des devoirs comme conditions du respect mutuel ». Aujourd'hui, le cadre législatif ne permet plus de garantir cet objectif. Le Sénat a tenté d'améliorer cette situation, mais sans que l'examen du texte déposé par M. Pierre Hérisson puisse être achevé ⁽¹⁾. En juin dernier, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi déposée par MM. Bruno Le Roux, Dominique Raimbourg et plusieurs de nos collègues, consacrée avant tout à la suppression du statut spécifique des gens du voyage, la majorité de l'Assemblée a voté quelques mesures allant dans le sens d'une amélioration des procédures applicables en cas d'installations illicites, mais elles ne sont pas à la hauteur des problèmes rencontrés sur le terrain ⁽²⁾.

La présente proposition de loi entend rétablir l'équilibre entre droits et devoirs : le régime de sanction pénale et le régime de police administrative réprimant l'installation de campements sauvages sur le terrain d'autrui, mis en place depuis quinze ans, sont en effet la légitime contrepartie à l'obligation d'accueil des gens du voyage par les communes et leurs groupements (I).

Cependant, leur mise en œuvre ne permet pas d'obtenir une éviction des campements illicites dans des délais satisfaisants, car la voie pénale reste sous-utilisée et la procédure administrative n'est pas assez effective (II).

Aussi la présente proposition de loi prévoit-elle de remettre en place l'équilibre proposé par la loi du 5 juillet 2000 en renforçant la procédure et les sanctions pénales, en facilitant la mise en œuvre de la procédure administrative d'éviction forcée, en réaffirmant le rôle de l'État dans la gestion du bon ordre des grands passages, en assurant une juste tarification des aires d'accueil et en favorisant l'intégration scolaire des enfants des gens du voyage (III).

– *Cour des comptes, rapport public thématique, L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, octobre 2012 ;*

– *M. Hubert Derache, préfet, rapport au Premier ministre, L'appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage, juillet 2013 ;*

– *Délégation aux collectivités territoriales du Sénat, rapport d'information n° 617 (2014-2015) Les aires d'accueil des gens du voyage, présenté par MM. Jean-Marie Bockel et Michel Le Scouarnec, 9 juillet 2015.*

(1) *Proposition de loi 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 de MM. Pierre Hérisson, Jean-Claude Carle et plusieurs de leurs collègues, n° 818 (2012-2013), déposée le 26 juillet 2013, dont l'examen a été entamé par le Sénat au cours des séances du 2 décembre 2013 et du 11 février 2014.*

(2) *Proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, adoptée en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale le 9 juin 2015, n° 526.*

I. CONTREPARTIE D'UNE OBLIGATION D'ACCUEIL DES COMMUNES, LE LÉGISLATEUR A PRÉVU DEUX RÉGIMES RÉPRIMANT L'INSTALLATION DE CAMPEMENTS ILLICITES SUR LE TERRAIN D'AUTRUI

A. L'OBLIGATION D'ACCUEIL DES COMMUNES, UNE CHARGE SUPPORTÉE PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Une obligation d'accueil 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 maximale 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 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.

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. »

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

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 nécessaires pour satisfaire les besoins constatés.

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.

2. L'équilibre proposé par la « loi Besson » du 5 juillet 2000

Défendue par le secrétaire d'État chargé du Logement M. Louis Besson, la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 a recherché un 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 départemental au terme duquel les communes y figurant 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 pouvaient transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). En application des articles 64 à 68 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont compétents en matière d'« aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage », le transfert de cette compétence devant intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

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.

(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.

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.

B. LE RÉGIME DE POLICE ADMINISTRATIVE PERMETTANT L'ÉVACUATION FORCÉE DES RÉSIDENCES MOBILES EN STATIONNEMENT ILLICITE SUR LE TERRITOIRE DES COMMUNES SATISFAISANT À LEURS OBLIGATIONS

La loi du 5 juillet 2000 a mis à la charge des collectivités territoriales des obligations à l'égard des gens du voyage. Mais cette loi était fondée sur un équilibre réciproque des droits et des devoirs des collectivités territoriales d'une part et des gens du voyage d'autre part. Elle mettait en place des procédures spécifiques permettant aux collectivités d'obtenir l'évacuation de résidences mobiles stationnées illégalement. Mais conformément à la logique, qualifiée de logique du « donnant-donnant » dans le rapport de 2008 du sénateur Pierre Hérisson⁽¹⁾, ces procédures ne peuvent pas être utilisées par les communes qui n'ont pas satisfait à leurs obligations légales d'aménagement d'aires d'accueil.

Toutefois, dans les faits, la complexité des procédures à mettre en œuvre pour obtenir une évacuation de résidences mobiles rendait cette possibilité largement théorique, ce qui a conduit à la modification de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 par la loi du 5 mars 2007.

1. La loi du 5 juillet 2000 avait créé un bloc de compétences au profit du juge judiciaire

Jusqu'en 2000, la procédure d'évacuation des résidences mobiles des gens du voyage stationnant illégalement sur le territoire d'une commune était particulièrement complexe, du fait de la répartition du contentieux entre les juridictions administrative et judiciaire.

Pour mettre fin à cette situation ambiguë, la loi du 5 juillet 2000 a confié au juge judiciaire l'ensemble du contentieux relatif à l'expulsion des gens du voyage sur le territoire communal. Son article 9 disposait en effet que le maire pouvait saisir le président du tribunal de grande instance aux fins d'ordonner l'évacuation de résidences mobiles, stationnées illégalement, « y compris sur le domaine public ».

(1) Le stationnement des gens du voyage, *rapport au Premier ministre, M. Pierre Hérisson, sénateur, mai 2008.*

Ainsi, en cas de non-respect d'un arrêté d'interdiction de stationnement des résidences mobiles des gens du voyage, le maire pouvait saisir le juge civil, qui statuait en la forme de référés et rendait une décision exécutoire à titre provisoire, pouvant ordonner l'évacuation forcée des espaces occupés, prescrire aux occupants de rejoindre l'aire d'accueil, voire de quitter le territoire communal. Le juge pouvait également être saisi par la commune lorsque le stationnement illicite concernait un terrain privé sans avoir à constater la carence du propriétaire à agir, dès lors que la situation était de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques. Au vu de l'ordonnance rendue par le juge, le préfet pouvait accorder au maire le concours de la force publique.

Afin de rendre cette disposition réellement applicable, l'article 55 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure a permis au juge d'étendre à l'ensemble des occupants d'un terrain les effets de l'ordonnance, afin de faire face aux difficultés d'identification de ceux-ci. L'article 56 de cette même loi étendait, s'agissant cependant des seuls terrains privés, cette procédure de référé aux communes non inscrites au schéma départemental, c'est-à-dire les communes de moins de 5 000 habitants qui ne sont pas soumises à des obligations en matière d'accueil des gens du voyage.

L'existence de cette procédure d'évacuation judiciaire devait inciter les communes à respecter leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage, et donc à pouvoir bénéficier de cet outil juridique.

Cependant, celui-ci n'a pas apporté les résultats escomptés, la procédure se révélant trop lourde dans les faits.

2. La création par la loi du 5 mars 2007 d'une procédure d'évacuation administrative

Les articles 27 et 28 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ont donc modifié les articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000.

Le préfet s'est vu attribuer le pouvoir de mettre en demeure les propriétaires des résidences mobiles des gens du voyage qui stationnent irrégulièrement, sur des terrains publics ou privés, de mettre un terme à cette occupation. Le préfet prend cette décision à la demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain, sans recours préalable au juge judiciaire. Sa décision est en effet immédiatement exécutoire. Le délai d'exécution de la mise en demeure ne peut être inférieur à 24 heures. Cette procédure ne peut toutefois être mise en œuvre que si certaines circonstances sont réunies :

– le terrain occupé illégalement doit être situé sur le territoire d'une commune respectant ses obligations au regard du schéma départemental ou d'une commune non soumise à de telles obligations (en pratique les communes de moins de 5 000 habitants) ;

– l’occupation illicite doit être de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques.

Le préfet est autorisé à procéder à l’évacuation forcée des résidences mobiles à l’issue du délai fixé dans son arrêté de mise en demeure. Toutefois, les occupants, le propriétaire ou le titulaire du droit d’usage du terrain ont le droit de contester la mise en demeure devant le tribunal administratif. Ce recours a un caractère suspensif, mais le président du tribunal administratif ou son délégué doit se prononcer dans les 72 heures de sa saisine.

3. Les limites d’un régime de police administrative

Cependant, un régime de police administrative tel que celui-ci n’a comme objectif que la fin du trouble à l’ordre public et la restauration de la tranquillité publique – résultat obtenu, dans le cas d’installation d’un campement sauvage, par l’éviction ou, le plus souvent, par le départ volontaire des occupants.

Il n’a donc pas la possibilité de :

– sanctionner les personnes s’étant rendues coupables de ces agissements, notamment lorsqu’il s’agit de cas de récidive ;

– réparer les dégâts qui ont pu être causés et les préjudices rencontrés par les personnes physiques ou morales qui ont vu leur bien illégalement occupé.

La sanction et la réparation relèvent toujours du régime pénal.

C. LE MAINTIEN D’UNE PROCÉDURE JUDICIAIRE SÉPARÉE EN CAS D’OCCUPATION D’UN TERRAIN PRIVÉ AFFECTÉ À UNE ACTIVITÉ À CARACTÈRE ÉCONOMIQUE

Le IV de l’article 9 de la loi du 5 juillet 2000 n’a pas été modifié par la loi du 5 mars 2007. Il concerne le cas particulier des terrains privés affectés à une activité à caractère économique, lorsqu’une occupation illicite entrave cette activité sans porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques.

Dans cette situation, le propriétaire ou le titulaire du droit d’usage du terrain peut saisir en référé le président du tribunal de grande instance, afin d’obtenir l’évacuation forcée des résidences mobiles. Le maintien de la compétence judiciaire est justifié, dans la mesure où l’entrave à l’activité économique résultant de l’occupation illicite constitue un contentieux purement civil, sans incidence directe sur l’ordre public.

Cependant, ce régime ne permet pas 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. LA POSSIBILITÉ PARALLÈLE D'UN RECOURS À UNE PROCÉDURE PÉNALE

Parallèlement à la procédure d'évacuation des résidences mobiles des gens du voyage, il existe une autre réponse en cas de stationnement illégal. En effet, la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a introduit au sein du code pénal un article 322-4-1 réprimant de six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende l'installation en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur le terrain d'autrui sans autorisation.

L'infraction est constituée lorsqu'elle a lieu sur un terrain privé, ou sur un terrain d'une commune soit non inscrite au schéma départemental, soit respectant les obligations fixées par ce schéma en matière d'installation d'aires d'accueil.

Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, l'article 322-15-1 du code pénal prévoit qu'il peut être procédé à une saisie immédiate en vue de leur confiscation, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, et à la suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus.

II. UN DISPOSITIF QUI NE PERMET PAS D'OBTENIR UNE ÉVICTION DES CAMPEMENTS ILLICITES DANS DES DÉLAIS SATISFAISANTS

A. UNE PROCÉDURE PÉNALE QUI RESTE PEU UTILISÉE

Selon les éléments fournis par le ministère de l'Intérieur au rapporteur de la commission des Lois du Sénat sur la proposition de loi présentée par le sénateur Pierre Hérisson⁽¹⁾, ces sanctions sont peu appliquées par le juge pénal. Les condamnations prononcées sur le fondement de l'article 322-4-1 du code pénal – qui ne concernent pas seulement les installations illicites des gens du voyage mais toute installation illicite constitutive de l'infraction qu'il définit – se sont élevées, respectivement, à 49 en 2008, 58 en 2009, 92 en 2010, 45 en 2011 et 57 en 2012.

Comme le reconnaissait la mission d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale en 2011 : « il semble que les services de police et de gendarmerie utilisent l'article 322-4-1 dans le cadre d'une stratégie de dissuasion leur permettant d'obtenir des départs plus rapides des caravanes des gens du voyage stationnés illégalement. En effet, ces dispositions sont probablement celles qui sont le plus critiquées par les associations rencontrées par la mission d'information »⁽²⁾.

(1) Rapport n° 197 (2013-2014) de M. Jean-Yves Leconte sur la proposition de loi 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 de MM. Pierre Hérisson, Jean-Claude Carle et plusieurs de leurs collègues, n° 818 (2012-2013), déposé le 4 décembre 2013.

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

Ceci s'explique notamment par les instructions données au Parquet en 2003 pour l'application de l'article 322-4-1 du code pénal ⁽¹⁾, qui prévoient qu'« il convient en effet de prendre en compte l'objectif essentiel de cette incrimination, qui est d'éviter les troubles à la tranquillité publique résultant des installations illicites sur les propriétés d'autrui en raison des graves nuisances qu'elles entraînent pour les riverains. [...] En cas de commission du délit, devront ainsi être privilégiées les procédures alternatives aux poursuites de l'article 41-1 – notamment la régularisation de la situation résultant du départ, à bref délai, des personnes en infraction – et ce n'est qu'en cas d'échec de cette procédure que des poursuites pourront être engagées. [...] Il est enfin possible, si l'installation illicite a volontairement cessé avant la date de l'audience, que soient prises des réquisitions tendant au prononcé d'une dispense de peine ». Votre rapporteur observe ainsi qu'en privilégiant la seule fin de l'occupation à la sanction des auteurs du délit et à la réparation du préjudice, cette instruction introduit une confusion des genres entre cette procédure pénale et la procédure administrative d'éviction, qui a pour seule finalité le retour de l'ordre public.

Par ailleurs, le faible nombre de sanctions recensées peut également s'expliquer par les difficultés rencontrées dans le déclenchement de la procédure pénale. Lors du constat d'une installation illicite, il arrive que certains groupes aient recours à des menaces physiques ou des menaces de représailles envers les élus locaux, les propriétaires des terrains concernés ou les riverains qui se plaindraient des préjudices qu'ils subissent. Dans ce cadre, le dépôt de plainte, ou en cas de classement sans suite, le choix de se porter partie civile, ne sont ni évidents ni forcément sans conséquences pour les victimes et les élus concernés.

Il apparaît ainsi à votre rapporteur qu'une politique pénale nationale plus affirmée serait nécessaire pour que le délit prévu par le législateur soit réellement réprimé. Cela devrait se traduire par une nouvelle instruction au Parquet demandant l'engagement systématique des poursuites par le procureur de la République, dès lors que des faits constitutifs d'occupation illicite d'un terrain ont été constaté et qu'un dépôt de plainte a été effectué et étayé par des éléments concrets.

B. UNE PROCÉDURE ADMINISTRATIVE D'ÉVICTION QUI N'EST PAS SATISFAISANTE

1. Les collectivités ont pris en charge leur part et organisé l'accueil des gens du voyage

En application de la loi du 5 juillet 2000, toutes les communes de plus de 5 000 habitants ont dû mettre en place une aire permanente d'accueil. En outre, en

(1) *Présentation des dispositions de droit pénal de la loi n° 2003-239 du 18 mars pour la sécurité intérieure et de la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe, circulaire CRIM 2003-07 E8/03-06-2003, Bulletin Officiel du ministère de la Justice n° 90 (1^{er} avril - 30 juin 2003).*

application des prescriptions du schéma départemental, elles ont pu se voir imposer la mise en place d'une aire de grand passage.

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 aménagées ⁽¹⁾.

Ce taux de mise en place est en amélioration par rapport aux statistiques citées par la Cour des comptes dans son rapport de 2012 ⁽²⁾, élaborées à partir de données de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au 31 décembre 2010, selon lesquelles seules 52 % des places prévues en aires d'accueil et 29,4 % des aires de grand passage avaient été réalisées. La Cour considérait néanmoins que « le taux de réalisation devrait cependant s'améliorer au cours des années à 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 » ⁽³⁾.

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 davantage dans le coût de réalisation des aires que l'aménagement d'équipements sanitaires individualisés. L'obtention de cofinancements, facultatifs, de la part des conseils départementaux, des caisses d'allocations familiales et plus rarement des conseils régionaux, reste aléatoire, alors qu'ils peuvent réduire les dépenses d'investissement restant à la charge des communes ou établissements publics de coopération intercommunale, responsables de l'aménagement des aires. La réalisation des aires a été freinée par des obstacles multiples : imprécision initiale des schémas départementaux conduisant à des retards ; 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.

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

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

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

Depuis la promulgation de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, les communautés de communes et communautés d'agglomération sont dorénavant compétentes – comme c'était déjà le cas pour les communautés urbaines et les métropoles – en matière d'« aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage », le transfert de cette compétence devant intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2017. Désormais, il reviendra aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de mettre en œuvre les obligations prévues pour les communes.

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 associée 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 ».

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

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

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

désignant les emplacements des futurs terrains destinés à l'accueil des grands passages.

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 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 organisés. 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 de très nombreux groupes qui n'organisent

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

(2) *Ibid.*, pp. 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.*

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 recourir à 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.

3. Une procédure qui montre ses limites

Selon les statistiques que la mission d'information a pu obtenir en 2011, « En 2008 et 2009, 808 mises en demeure ont été prononcées. Elles ont fait l'objet d'un recours dans 75 cas, rejetés dans 53 cas et ayant conduit à l'annulation de 14 arrêtés. À 48 reprises, une évacuation forcée a été finalement mise en œuvre »⁽¹⁾.

Ainsi, c'est avant tout sur la dissuasion – et la négociation avec les gens du voyage, afin d'obtenir leur départ volontaire dans un délai raisonnable – que repose la partie répressive de la « loi Besson » du 5 juillet 2000.

Cette situation n'est pas satisfaisante, notamment lorsque les collectivités territoriales ont « joué le jeu » et mis en place, au frais des contribuables, des aires permanentes d'accueil.

Par ailleurs, lorsque la procédure administrative a atteint son objectif, le plus souvent au bout de plus d'une semaine d'occupation illicite, elle doit se satisfaire du retour à l'ordre public provoqué par le départ : les auteurs de l'occupation, voire souvent des dégradations commises, restent impunis en l'absence de dépôt et d'instruction d'une plainte pénale.

En outre, le transfert de la compétence aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre au plus tard en 2017 aura comme conséquence que la satisfaction des prescriptions du schéma devra être constatée au niveau du périmètre de l'EPCI, alors même que certaines communes ont d'ores et déjà mis en place des aires. En effet, le ministère de l'Intérieur interprète l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage 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⁾ : 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

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

(2) Réponse du ministre de l'Intérieur publiée au Journal officiel Sénat du 31 novembre 2013 (p. 3166) à la question écrite n° 01479 de M. Joël Billard.

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 » ⁽¹⁾.

C'est pourquoi la présente proposition de loi vise à conserver le dispositif législatif actuel, tout en le rendant plus dissuasif, plus rapide à mettre en œuvre et plus automatique dans son exécution.

III. UNE PROPOSITION DE LOI POUR REMETTRE EN ÉQUILIBRE LES DROITS ET LIBERTÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS HABITANTS ET LES DROITS ET LIBERTÉS DES GENS DU VOYAGE

Chaque année, notamment en période estivale, les élus locaux sont confrontés à des difficultés liées à l'accueil des gens du voyage en raison de leur non-respect de la réglementation en vigueur, alors même que les collectivités ont engagé de lourds investissements afin d'accueillir les gens du voyage. Ces difficultés touchent toute la population et notamment le tissu économique de nos territoires.

La présente proposition de loi tend ainsi à restaurer l'équilibre proposé par la loi du 5 juillet 2000 en renforçant la procédure et les sanctions pénales, en facilitant la mise en œuvre de la voie administrative d'éviction forcée, en réaffirmant le rôle de l'État dans la gestion du bon ordre des grands passages, en assurant une juste tarification des aires d'accueil et en favorisant l'intégration scolaire des enfants des gens du voyage.

En cela, elle reprend un certain nombre de dispositions prévues par 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 de MM. Pierre Hérisson, Jean-Claude Carle et plusieurs de leurs collègues n° 818 (2012-2013), dont le Sénat a entrepris mais jamais achevé l'examen ⁽²⁾.

Le Sénat ne s'est pas saisi de la proposition de loi que l'Assemblée a adoptée le 9 juin dernier, et n'est pas pressé de le faire, car ce texte ne répond pas aux attentes des élus locaux qu'il représente et qui sont confrontés tous les ans à ce déséquilibre entre les droits et devoirs des gens du voyage et ceux des collectivités. Cette proposition de loi est ainsi un cadre pour parvenir à restaurer cet équilibre, condition nécessaire pour une cohabitation apaisée entre sédentaires et gens du voyage.

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

(2) *Examen par la commission des Lois du Sénat les 4, 11 et 12 décembre 2013 ; examen par le Sénat en séance publique les 12 décembre 2013 et 11 février 2014.*

A. RENFORCER LES SANCTIONS PÉNALES ET LEUR APPLICATION

Depuis la promulgation de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, l'occupation sans titre d'un terrain appartenant à autrui pour y installer son habitation est punie par l'article 332-4-1 du code pénal de six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende. En outre, ainsi qu'il a été dit, si l'occupation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, deux peines complémentaires spécifiques peuvent être encourues par les auteurs de l'infraction en application de l'article 322-15-1 du code pénal : la saisie des véhicules – à l'exception des véhicules destinés à l'habitation – en vue de leur confiscation ; la suspension du permis de conduire pour trois ans au plus.

L'article 1^{er} propose de doubler ces sanctions qui seraient donc portées à un an d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende.

L'article 1 *bis* introduit une majoration de cette peine d'amende au-delà de 36 heures d'occupation illégale, qui pourrait alors être portée à 1 000 euros par jour et par véhicule.

L'article 1 *ter* prévoit la saisie automatique des véhicules en stationnement illégal depuis plus de 72 heures, à fin de confiscation pour les véhicules automobiles, et de transfert sur une aire d'accueil pour les véhicules destinés à l'habitation.

Afin de faciliter les constatations destinées à l'engagement de poursuites pénales, l'article 8 *bis* vise à permettre aux maires des communes concernées de faire appel aux forces de l'ordre, par l'intermédiaire des représentants de l'État. Le préfet devra informer régulièrement les maires de l'évolution des occupations et des décisions prises.

B. RACCOURCIR ET SYSTÉMATISER LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE D'ÉVICTION FORCÉE

Plusieurs articles modifient cette procédure permettant au maire ou au président de l'EPCI à fiscalité propre, au propriétaire ou à l'usager du terrain occupé de demander au préfet de mettre en demeure les occupants d'évacuer les lieux et de procéder à cette éviction.

L'article 2 modifie la procédure simplifiée d'expulsion en cas d'occupation illicite. Il prévoit que l'arrêté d'expulsion puisse s'appliquer, non seulement sur la parcelle concernée, mais également sur l'ensemble du territoire de la commune ou de l'EPCI, afin d'éviter la reconstitution d'un autre campement à faible distance.

L'article 7 fait de l'atteinte à l'activité économique un fondement ouvrant droit, comme les troubles à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, au recours à cette procédure administrative pour restaurer l'ordre public.

L'**article 3** vise à obliger le préfet à mettre en demeure les occupants dans les 24 heures à compter de la saisine.

Une fois cette mise en demeure effectuée, l'**article 4** propose de fixer le plafond maximal pour le délai d'exécution de la mise en demeure à 24 heures, afin qu'il puisse être mis fin rapidement à l'occupation illégale du terrain. En cas de récidive – c'est-à-dire si les mêmes personnes ont déjà installé un campement illégal dans le département dans l'année écoulée – l'**article 5** réduit à 6 heures le délai maximal d'exécution de la mise en demeure.

L'**article 6** vise à éviter que le recours en annulation de la mise en demeure devant le tribunal administratif soit utilisé de manière dilatoire, en mettant fin au caractère suspensif du recours et en réduisant de 72 à 48 heures le délai maximal dans lequel le juge administratif doit statuer.

L'**article 6 bis** dispose que le préfet doit mobiliser les moyens de police nécessaires dans les 24 heures à compter de la notification de l'arrêté d'expulsion qui ordonne une évacuation immédiate et l'assistance de la force publique.

C. PRÉCISER LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DANS LE BON DÉROULEMENT DES GRANDS PASSAGES ET RASSEMBLEMENTS

L'**article 8** confie explicitement à l'État et à son représentant la responsabilité du bon ordre pour les grands passages ainsi que les grands rassemblements occasionnels ou traditionnels des gens du voyage.

D. ASSURER QUE LA TARIFICATION DES AIRES D'ACCUEIL SOIT JUSTE ET ÉQUITABLE

L'**article 8 ter** vise à harmoniser les tarifs des terrains d'accueil. Ceux-ci seront fixés par un décret en Conseil d'État pour l'ensemble du territoire national et prendront en compte la qualité des équipements des terrains d'accueil.

E. FAVORISER L'INTÉGRATION SCOLAIRE DES ENFANTS DES GENS DU VOYAGE

L'**article 8 quater** vise à permettre l'inscription des enfants des gens du voyage d'âge scolaire dans plusieurs établissements scolaires.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa réunion du mercredi 30 septembre 2015, la commission des Lois procède à l'examen de la proposition de loi de Mme Annie Genevard, M. Yannick Moreau et plusieurs de leurs collègues, visant à modifier les dispositions relatives à l'accueil et l'habitat des gens du voyage (n° 2687) (M. Yannick Moreau, rapporteur).

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

Mme Sandrine Mazetier. En vous écoutant, monsieur le rapporteur, j'avais le sentiment que le 9 juin 2015 n'avait pas eu lieu et que nous n'avions pas examiné en séance publique la proposition de loi du groupe Socialiste, républicain et citoyen, dont notre collègue Dominique Raimbourg était le subtil rapporteur. Certes, cette proposition de loi ne prétendait pas régler tous les problèmes soulevés par la circulation et l'installation des gens du voyage, mais elle mettait fin à un régime totalement dérogatoire qui les séparait du reste de la communauté nationale, tout en marquant la volonté d'accompagner les communes dans leur action contre les occupations illicites.

J'ai relu le compte rendu des débats pour voir quelles objections vous aviez alors exprimées et comment vous aviez justifié votre vote. Or je n'entends rien dans votre proposition de loi qui réponde aux questions soulevées par nos collègues, y compris du groupe Les Républicains au nom duquel vous présentez aujourd'hui cette proposition, ni aux interrogations exprimées par notre collègue Pierre Aylagas s'agissant des aires de grand passage.

Rien, dans votre proposition de loi, ne relève de l'équilibre ni n'apporte de solution, rien ne facilitera les échanges et n'apportera de solution concrète et durable aux problèmes posés. Lors de l'examen de la proposition de loi présentée en juin, le groupe Socialiste, républicain et citoyen s'était montré très à l'écoute, notamment son rapporteur, pour amender le texte initial. Mais la présentation de votre proposition de loi nie le débat parlementaire qui s'est déjà déroulé en commission et en séance publique. Aussi avons-nous proposé, pour chacun de ses articles, un amendement de suppression. J'indique toutefois que nous retirons d'ores et déjà l'amendement CL32 à l'article 8 *ter*, relatif aux tarifs des aires d'accueil, pour que puisse avoir lieu en séance publique une discussion sur vos propositions, permettant de rétablir celles de notre collègue Dominique Raimbourg.

Mme Annie Genevard. Madame Mazetier, nous avons bien en mémoire la discussion qui a eu lieu sur la proposition de loi de Dominique Raimbourg ; nous y avons largement contribué. Mais notre propre proposition de loi avait été déposée un peu avant, et il ne nous a pas semblé qu'il y eût lieu de la retirer. Elle

est, en effet, complémentaire de celle-ci. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, vous avez tous deux souligné que nous avons déjà longuement débattu sur le sujet. Mais c'est précisément symptomatique de l'inadaptation partielle de notre droit en matière d'accueil des gens du voyage, et de sa mauvaise application.

Je suis tentée de dire qu'une bonne loi est une loi dont on ne parle plus. La législation s'applique tout simplement et règle les problèmes posés. Or les problèmes, dans le domaine qui nous préoccupe, restent légion. Élus dans les territoires, maires peut-être vous-mêmes, il n'est pas possible que vous n'ayez pas entendu ceux-ci dire les difficultés qu'ils ont encore connues pendant l'été : occupations illégales répétées, dégradations de biens ou de terrains, dédiés ou non à l'accueil des gens du voyage, préjudice économique pour le territoire, voire climat d'insécurité dans les communes du fait de l'occupation, non par tous les gens du voyage, mais par certains d'entre eux.

Parfois, des faits plus graves sont commis, telles que des atteintes aux personnes, et notamment aux détenteurs de l'autorité publique – le maire de Thise, dans ma circonscription, molesté par les gens du voyage, en est encore perturbé. Ailleurs, il y a même eu mort d'homme. Cela nourrit une exaspération générale. Naît ainsi le sentiment d'une justice à deux vitesses et d'une certaine impunité, et avec lui le risque de débordements ou la tentation de se faire justice soi-même. Cela porte préjudice particulièrement aux gens du voyage eux-mêmes, ceux qui respectent les règles, qui sont victimes d'une intolérance épidermique.

La proposition de loi de Dominique Raimbourg posait comme postulat que les gens du voyage étaient victimes de discriminations ; elle voulait ainsi la fin du livret de circulation. Mais laisser impunis les faits que j'ai décrits ne fait que nourrir le sentiment de rejet. Notre devoir vis-à-vis des gens du voyage est de les aider à se débarrasser des auteurs de tels agissements. Car les gens du voyage qui respectent les règles en sont, je le dis derechef, les premières victimes.

La gestion du quotidien est devenue très compliquée pour les maires, qui y passent dimanches et jours fériés – car les occupations illicites s'opèrent souvent lorsque les services municipaux sont au repos. J'en suis, pour ma part, au dixième cas traité depuis le 1^{er} juin. J'ai consacré beaucoup de temps à demander des arrêtés d'expulsion. Pourtant, ma commune remplit les obligations légales, en mettant à disposition un terrain familial et une aire d'accueil. Or celle-ci doit être remise en état chaque année, après le passage d'un groupe qui dégrade beaucoup. Des mois de travaux peuvent être réduits à néant en une semaine d'occupation, si bien que l'aire doit à nouveau être fermée.

Les dispositions actuelles ne sont pas appliquées, car les pouvoirs publics se montrent extrêmement frileux. Le préfet n'intervient que si l'on insiste beaucoup, le procureur s'inquiète de la présence effective d'éléments constitutifs. Tout est fait pour que les maires règlent eux-mêmes les problèmes sans faire de vague et sans que la situation dégénère. Il faut rendre sa force à la loi et au droit. Nos amendements veulent notamment faire mieux en matière de récidive.

Qu'il s'agisse de la proposition de loi de Dominique Raimbourg, de la nôtre, de celle du sénateur Pierre Hérisson ou de qui que ce soit, nous devons aider les maires qui doivent faire face à cette situation d'année en année. Cet été, un épisode grave a fait un mort parmi les membres de la force publique et, au cours de l'année, un jeune de la communauté des gens du voyage est également mort. Aussi est-il impérieux de trouver des dispositions qui règlent les problèmes posés. Pensez seulement aux maires !

Mme Sophie Rohfritsch. Je souligne le bien-fondé de la proposition de loi qui nous est présentée. L'adopter permettrait de renforcer le rôle de l'État, en redéfinissant le rôle du préfet pour qu'il puisse mieux répondre aux besoins des élus locaux.

Je me contenterai de rappeler des faits qui se sont passés dans une commune voisine de la mienne. En juillet, une communauté de voyage qui était venue une première fois, puis s'en était retourné sur les instances du maire de la commune, est revenue s'installer dans la même commune. Le maire ayant tenté à nouveau de discuter, certains de ses membres n'ont pas hésité à le saisir par les bras et les pieds et à le transporter sur vingt mètres. Et ne croyez pas que je vous livre une version romancée de l'événement ! Le maire a été giflé et ses clefs de voiture lui ont été dérobées, alors que la gendarmerie était présente. Le cabinet du préfet avait donné pour instruction de ne pas intervenir, au motif qu'il fallait éviter des remous et des mouvements de foule.

J'ai eu l'occasion d'intervenir à ce sujet, il y a quinze jours, devant l'assemblée générale de l'association des maires du Bas-Rhin, sur cette situation qui a été très mal vécue par la population. L'État démissionne ! Je trouve que tout cela est très léger, car chacun a des droits et des devoirs. Il faut trouver un équilibre respectueux de chacun. Il ne faudrait pas occulter pareille atteinte au premier magistrat d'une commune, atteinte à sa fonction comme à son intégrité physique. Au contraire, il convient d'y répondre en réécrivant la loi.

M. François Vannson. Je soutiens totalement ce texte. Je confirme que, dans les Vosges, la colère des élus locaux monte fort. Ils sont désarmés lorsqu'ils voient que les lois de la République ne sont plus respectées. Cela fait naître un climat de suspicion grandissant. Il est difficile de concevoir que certains, dont les ressources financières devraient faire l'objet de plus d'attention, soient autorisés à enfreindre les lois de la République.

Envisageons les choses sous un angle pratique. En montagne, ce sont souvent les meilleurs terrains qui sont accaparés par les occupations illicites. Celles-ci contrarient les activités du territoire, et d'abord l'activité agricole lorsqu'elles ont lieu à des moments cruciaux, comme la fenaison. Elles posent également un problème sanitaire et environnemental, car rien n'est prévu pour la collecte des ordures.

C'est pourquoi j'apporte un soutien inconditionnel à la proposition de loi présentée.

M. Patrick Hetzel. Je voudrais la soutenir à mon tour, car ce qu'a décrit notre collègue Sophie Rohfritsch n'est pas un fait isolé, hélas ! Les trois quarts de la dernière réunion de l'assemblée générale de l'association des maires du Bas-Rhin ont été consacrés à la question des gens du voyage, en présence du préfet. Celui-ci nous a dit être dans l'incapacité de mettre en œuvre les textes, en appelant les parlementaires à prendre leurs responsabilités. C'est dire qu'il y a un problème !

Le droit ne protège pas efficacement le premier magistrat d'une commune, toujours en première ligne en cas d'occupations illicites. L'ubuesque de la situation, c'est qu'elles se produisent même là où des aires d'accueil existent mais où les gens du voyage ne veulent pas stationner.

Ce texte donnera aux représentants de l'État les moyens d'intervenir là où les maires sont souvent exemplaires au regard du respect de la législation.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. J'aimerais bien savoir qui est votre préfet...

M. Dominique Raimbourg. Je voudrais rappeler à mon tour que la proposition de loi adoptée par l'Assemblée le 9 juin 2015 est en attente d'un examen par le Sénat. D'après mes dernières informations, celui-ci pourrait avoir lieu en janvier prochain. Une procédure législative est donc déjà en cours.

Vous avez parfaitement raison, chers collègues, les maires sont exaspérés de voir que le droit n'est pas appliqué. Or les mêmes échos nous parviennent des associations de gens du voyage s'agissant de la disponibilité des aires d'accueil. D'ailleurs, les chiffres que vous avez cités les concernant, monsieur le rapporteur, tendraient à justifier cette exaspération. Nous sommes face à un problème de société qui voit le groupe des sédentaires s'opposer au groupe des gens du voyage. Il faut pacifier la situation.

Nous avons besoin que la loi s'applique à tous. Or vous préconisez une solution qui ne correspond pas à cette nécessité, et qui n'est donc pas la bonne. Ni l'aggravation de la répression pénale, qui contribue rarement à l'apaisement, ni l'accélération des procédures d'évacuation, ne sont adaptées. Du reste, si la loi actuelle ne s'applique pas, alourdir la sanction n'y changera rien : le fait est que les forces de l'ordre peinent à intervenir, tandis que les tribunaux minimisent ce qu'ils analysent seulement comme un problème de stationnement illicite, excluant toute considération de dégradation.

L'accélération procédurale que vous promettez, s'agissant des évacuations, me semble ainsi particulièrement difficile à mettre en œuvre. La législation actuelle a déjà un caractère exceptionnel par rapport au droit commun, comme en ont un les dispositions prévues par la proposition de loi adoptée en juin

renforçant les pouvoirs du préfet. Mais les délais d'intervention impartis aux préfets pour intervenir ou aux tribunaux pour se prononcer dans votre proposition ne sont pas tenables. En essayant de répondre à la situation, vous passez, en réalité, à côté du problème. Aussi puis-je dire que vous n'apportez pas la bonne réponse.

M. Olivier Dussopt. J'ai le sentiment d'un décalage entre l'objectif que vous recherchez et le texte que vous présentez. La solution à une occupation illicite ne dépend pas d'une aggravation des peines prévues par le code, mais de la bonne mise en œuvre des sanctions. Or elle n'est pas corrélée à l'efficacité de la procédure prévue.

Adoptée en juin dernier, la proposition de loi de notre collègue Raimbourg prévoit déjà une amélioration de la mise en œuvre, en précisant que les ordres d'évacuation prononcés en cas d'occupation illicite seront valables, non sur le seul terrain occupé, mais sur l'ensemble du territoire de la commune ou de l'intercommunalité concernée, dans le droit-fil de la loi NOTRe. Ainsi, les évacuations pourront être réellement mises en œuvre.

Vous nous avez raconté des anecdotes terribles. Je n'emploie certes pas ce substantif pour diminuer le préjudice subi par notre collègue maire qui a été malmené. Comme président d'une association d'élus, je condamne, au contraire, ces actes et le fait que des maires aient été mis à mal. Mais il s'agit précisément de voies de fait, de coups et blessures et d'atteinte à personne dépositaire de l'autorité publique, non d'un problème d'occupation illicite.

Enfin, je suis envahi par un sentiment de malaise devant l'utilisation de drames estivaux, des décès d'un membre des forces de l'ordre et d'un membre de la communauté des gens du voyage. Des violences dramatiques ont eu lieu sur une aire d'accueil. Mais, selon les premiers éléments de l'enquête, ce sont l'alcool et la violence qui sont en cause, en aucun cas le caractère licite ou illicite de l'occupation. N'établissons donc pas de lien entre ces drames et le problème de l'occupation.

La sagesse voudrait que le Sénat se penche sur la proposition de loi de notre collègue Dominique Raimbourg et qu'il saisisse cette occasion pour travailler, non pas à l'aggravation des peines, mais à une meilleure mise en œuvre des procédures, pour que l'État soit vraiment aux côtés des maires.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je suis sûr que le préfet Fratacci suivra cela avec intérêt...

M. Guy Geoffroy. Je suis abasourdi d'entendre notre collègue parler d'« anecdotes » pour désigner les troubles se produisant lors de l'arrivée massive et illégale de gens du voyage. Il m'est arrivé de me faire molester par des gens du voyage et, si je n'en suis pas mort, j'ai tout de même du mal à qualifier cela d'anecdotique. Nos conceptions respectives sont radicalement différentes : vous

avez une vision totalement irréaliste des choses, reposant sur des présupposés idéologiques, alors que nous avons une vision avant tout pragmatique.

Si je ne cherche aucune excuse aux élus qui ne respecteraient pas la loi, en revanche, à ceux qui font leur devoir, la loi qu'ils appliquent doit apporter toutes les garanties en matière de respect de l'ordre public. Ce n'est pas le cas aujourd'hui : chacun sait qu'il est fréquent qu'à la faveur de regroupements, les gens du voyage jouent sur le nombre pour s'autoriser des débordements, violences et manipulations, et tiennent à l'égard des élus et de la population de notre pays des propos condamnables. Lorsqu'il arrive – trop rarement – que la justice prononce leur expulsion, ils partent d'eux-mêmes quelques heures avant que celle-ci soit effective. Faire preuve d'angélisme en la matière est particulièrement regrettable, car cela conduit à désespérer encore davantage les élus locaux, qui n'ont vraiment pas besoin de ça compte tenu du matraquage dont ils font actuellement l'objet de la part du Gouvernement. Je soutiens donc cette proposition de loi nécessaire, réaliste et crédible.

Mme Anne-Yvonne Le Dain. Je suis très étonnée du débat que nous avons actuellement, car un texte a été débattu et voté dans notre hémicycle le 9 juin dernier dont nous attendons maintenant qu'il revienne du Sénat, où le groupe Les Républicains détient la majorité. Il semble que son examen soit prévu en janvier prochain. N'y a-t-il pas un problème d'harmonie entre les sénateurs et les députés de votre groupe ? À moins que l'inscription à l'ordre du jour de cette nouvelle proposition de loi ne s'explique que par les prochaines élections régionales...

La Commission en vient à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Les articles 1^{er} à 1^{er} *ter* ont vocation à renforcer l'efficacité des sanctions pénalisant l'occupation illicite en réunion d'un terrain appartenant à autrui, prévues par l'article 322-4-1 du code pénal.

Ce délit a été créé par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, afin de combler une lacune du code pénal en matière d'occupation sans titre d'un bien immobilier. Seule la voie civile permettait jusqu'alors d'y mettre fin par une procédure d'expulsion ⁽¹⁾.

Dans l'esprit du législateur de 2003, cette disposition d'application générale, qui ne vise pas exclusivement les gens du voyage, devait aussi favoriser la réalisation des schémas départementaux. Le caractère insuffisamment dissuasif de l'infraction justifie que le législateur prévoie des peines plus facilement applicables et, ainsi, plus dissuasives.

Article 1^{er}

(art. 322-4-1 du code pénal)

Doublement des peines encourues pour installation illicite en réunion d'une habitation sur un terrain appartenant à autrui

L'article 1^{er} a pour objet de doubler les sanctions prévues par le code pénal pour réprimer l'occupation illicite d'un terrain appartenant à autrui pour y installer son habitation.

1. L'infraction pénale d'installation d'une habitation sur le terrain d'autrui introduite en 2003

Le délit prévu par l'article 322-4-1 du code pénal réprime l'installation d'habitations, et donc de résidences mobiles comme des caravanes, sur le terrain d'un tiers, lorsque cette occupation comporte les éléments constitutifs suivants :

– l'occupation sans autorisation doit être effectuée en réunion, excluant l'installation d'une caravane par une personne seule ;

(1) *L'exposé des motifs du projet de loi indiquait ainsi que : « En l'état actuel du droit, il n'existe pas d'incrimination délictuelle pour les faits consistant à s'installer de force sur un terrain appartenant à autrui, c'est-à-dire sans l'autorisation du propriétaire, en vue d'y établir une habitation. Les procédures civiles mises en œuvre par les propriétaires de terrain pour recouvrer le plein usage de leur bien sont longues, y compris lorsqu'il est fait appel au juge des référés. Exaspérés par cette lenteur et les contraintes qui pèsent sur les possibilités d'action des pouvoirs publics, les propriétaires ont tendance à considérer en définitive que le droit à la propriété n'est pas protégé. Cette situation est plus durement ressentie encore lorsque l'installation s'effectue en groupe et donne le sentiment que la loi du plus fort l'emporte. Les moyens juridiques des forces de l'ordre demeurent limités. En outre, les opérations d'expulsion imposent à ces forces de déployer des effectifs nombreux pour les mener à bien. »*

– cette implantation doit être effectuée « en vue d’y établir une habitation, même temporaire » ;

– le terrain concerné doit appartenir soit à une commune qui a respecté ses obligations au regard du schéma départemental d’implantation des aires d’accueil ou qui n’est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu’une commune.

Les peines prévues s’élèvent à six mois d’emprisonnement et 3 750 euros d’amende.

En outre, si l’occupation s’est faite au moyen de véhicules automobiles, deux peines complémentaires spécifiques peuvent être encourues par les auteurs de l’infraction en application de l’article 322-15-1 du code pénal :

– la saisie des véhicules – à l’exception des véhicules destinés à l’habitation – en vue de leur confiscation ;

– la suspension du permis de conduire pour trois ans au plus.

2. Le renforcement opéré par la proposition de loi

L’article 1^{er} tend à doubler les peines prévues par l’article 322-4-1 du code pénal, qui seraient donc portées à un an d’emprisonnement et 7 500 euros d’amende.

Ce dispositif se veut plus dissuasif, alors que la procédure civile s’avère coûteuse et lente à mettre en œuvre. Selon les éléments fournis par le ministère de l’Intérieur au rapporteur de la commission du Sénat sur la proposition de loi présentée par le sénateur Pierre Hérisson ⁽¹⁾, ces sanctions sont peu appliquées par le juge pénal. Les condamnations prononcées sur le fondement de l’article 322-4-1 du code pénal – qui ne concernent pas seulement les installations illicites des gens du voyage mais toute installation illicite constitutive de l’infraction qu’il définit – se sont élevées, respectivement, à 49 en 2008, 58 en 2009, 92 en 2010, 45 en 2011 et 57 en 2012.

Ceci s’explique sans doute par les instructions données au Parquet en 2003 pour l’application de l’article 322-4-1 du code pénal ⁽²⁾, qui prévoient qu’« il convient en effet de prendre en compte l’objectif essentiel de cette incrimination, qui est d’éviter les troubles à la tranquillité publique résultant des installations illicites sur les propriétés d’autrui en raison des graves nuisances qu’elles

(1) *Rapport n° 197 (2013-2014) de M. Jean-Yves Leconte sur la proposition de loi 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 de MM. Pierre Hérisson, Jean-Claude Carle et plusieurs de leurs collègues n° 818 (2012-2013), déposé le 4 décembre 2013.*

(2) *Présentation des dispositions de droit pénal de la loi n° 2003-239 du 18 mars pour la sécurité intérieure et de la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe, circulaire CRIM 2003-07 E8/03-06-2003, Bulletin Officiel du ministère de la Justice n° 90 (1^{er} avril - 30 juin 2003).*

entraînent pour les riverains. [...] En cas de commission du délit, devront ainsi être privilégiées les procédures alternatives aux poursuites de l'article 41-1 – notamment la régularisation de la situation résultant du départ, à bref délai, des personnes en infraction – et ce n'est qu'en cas d'échec de cette procédure que des poursuites pourront être engagées. [...] Il est enfin possible, si l'installation illicite a volontairement cessé avant la date de l'audience, que soient prises des réquisitions tendant au prononcé d'une dispense de peine. »

Votre rapporteur observe qu'en décembre 2013, une disposition identique, prévue par le texte initial de la proposition de loi présentée par le sénateur Pierre Hérisson ⁽¹⁾, a été supprimée lors de l'examen du texte par la commission des Lois du Sénat, mais rétablie et adoptée par le Sénat lors de son examen en séance publique le 12 décembre 2013.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL20 de Mme Sandrine Mazetier.

Mme Sandrine Mazetier. Comme nous venons de le dire, le doublement des sanctions pénales nous semble tout à fait inefficace pour résoudre les problèmes concrets auxquels sont confrontés les maires. Nous proposons donc de supprimer l'article 1^{er}.

M. le rapporteur. Si cette proposition de loi a été déposée par Annie Genevard et nos collègues, c'est parce que nous considérons que celle de MM. Raimbourg et Le Roux ne tient pas compte de la réalité de la situation, mais instaure l'impunité pour les gens du voyage qui contreviennent à la réglementation en vigueur.

Je vais vous rappeler la réalité dont vous semblez être déconnectés : on voit souvent un groupe de gens du voyage arriver le dimanche après-midi dans une commune, sur un terrain non prévu à cet effet, alors même que la commune a dépensé de l'argent public pour créer une aire de grand passage. En l'état actuel du droit, quand bien même serait-il modifié par la « proposition de loi Raimbourg-Le Roux », il est impossible d'obtenir l'expulsion de ce groupe avant une semaine. Pendant une semaine, les riverains sont donc confrontés à des personnes en état d'infraction et que l'on ne sanctionne pas, alors qu'eux-mêmes, les sédentaires, ne manqueraient pas d'être immédiatement sanctionnés s'ils commettaient la moindre infraction. Voilà en quoi votre proposition de loi institutionnalise l'impunité, ce qui nous paraît inacceptable.

(1) Proposition de loi 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 de MM. Pierre Hérisson, Jean-Claude Carle et plusieurs de leurs collègues, n° 818 (2012-2013), déposée au Sénat le 26 juillet 2013.

Si la loi pénale n'est pas appliquée, c'est parce qu'on demande au procureur de ne pas engager des poursuites si le trouble à l'ordre public a cessé, c'est-à-dire si le terrain a été libéré. Le principe d'opportunité des poursuites devrait nous conduire à encourager l'institution judiciaire à poursuivre : il n'y a aucune raison pour que les gens du voyage soient au-dessus des lois et ne soient pas sanctionnés pour les infractions qu'ils commettent. L'objet de l'article 1^{er} est de renforcer les sanctions pénales, mais aussi d'envoyer un signal fort aux magistrats pour leur dire que les infractions commises par les gens du voyage doivent être sanctionnées. Sans sanction, il n'y a pas de dissuasion, et l'on consacre alors une impunité réservée à certains, qui exaspère nos concitoyens. Je suis donc défavorable à l'amendement CL20.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 1^{er} est supprimé.

Article 1^{er} bis

(art. 322-4-1 du code pénal)

**Peine d'amende complémentaire en cas de prolongation
de l'installation illicite en réunion de véhicules destinés à l'habitation
sur un terrain appartenant à autrui**

Le présent article complète la peine encourue en cas de commission du délit d'occupation illicite d'un terrain appartenant à autrui pour y installer son habitation, prévu par l'article 322-4-1 du code pénal, en instaurant une « amende complémentaire » pouvant s'élever « jusqu'à 1000 euros par jour et par véhicule » lorsque l'occupation a duré plus de 36 heures.

Comme détaillé sous l'article précédent, la commission de cette infraction est actuellement passible d'une peine d'emprisonnement de six mois et 3 750 euros d'amende, sanctions que le même article propose de doubler.

Cet article propose de renforcer le montant maximal de l'amende en le complétant d'une amende supplémentaire de 1 000 euros au-delà des premières 36 heures d'occupation du terrain. Cette amende supplémentaire devrait s'analyser comme une augmentation de l'amende maximale encourue en cas d'occupation illicite.

Le code pénal ne prévoit généralement pas de modulation de la peine en fonction de la durée de commission d'une infraction ; cependant, il existe dans notre droit, et notamment dans le cadre de différents régimes de sanctions administratives, des régimes de sanctions où la peine maximale est proportionnée à la durée ou au montant de l'infraction commise ⁽¹⁾.

(1) Par exemple, en matière de répression d'ententes ou d'abus de position dominante, l'article L. 464-2 du code de commerce prévoit que l'Autorité de la concurrence peut imposer des sanctions pécuniaires aux organismes et aux entreprises ayant enfreint les articles L. 420-1 ou L. 420-2 du même code. Elle détermine le montant des sanctions individuelles en fonction de la gravité des faits, de l'importance du dommage

Comme il s'agit d'un plafond, en deçà duquel le juge pénal pourra fixer le montant de l'amende au vu des circonstances propres du cas d'espèce, déterminable au moment où l'infraction est commise, prend fin ou fait l'objet d'une condamnation si l'occupation n'a pas pris fin à la date du jugement, cette peine respecte les principes constitutionnels de légalité et de nécessité des peines, ce qui inclut le principe de proportionnalité des peines ⁽¹⁾.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL21 de Mme Sandrine Mazetier.

Mme Sandrine Mazetier. La question est de répondre concrètement aux difficultés qui se posent sur le terrain, et non d'afficher des postures sans efficacité. À notre rapporteur, qui, dans un élan d'optimisme, évoquait des disparités territoriales dans la mise en œuvre de la « loi Besson », je veux rappeler que quand le département de Paris se conforme à ses obligations en mettant en place une aire d'accueil, les communes limitrophes du bois de Vincennes – Saint-Maur-des-Fossés, Nogent-sur-Marne, Vincennes –, gérées par des maires étiquetés Les Républicains, pétitionnent contre son installation ; tout comme elles protestent contre la mise en œuvre de la solidarité nationale par le département de Paris, alors qu'elles-mêmes ne satisfont pas aux obligations de la « loi SRU ». Décidément, il est des Français qui se considèrent comme plus égaux que d'autres, et des maires Les Républicains qui refusent d'appliquer la loi !

Je précise que le présent propos liminaire vaudra défense de tous les amendements de suppression que j'ai déposés sur le texte, à l'exception de l'amendement CL32 qui est retiré.

M. le rapporteur. Avis défavorable à l'amendement CL21. Tout d'abord, je ne vois pas en quoi le fait de proposer une disposition légale serait une posture. La loi donne un cadre aux magistrats pour rendre la justice et pour sanctionner les contrevenants et les délinquants. Il s'agit en l'occurrence de revenir sur une instruction donnée au Parquet en 2003 et jamais contredite, une erreur du passé qu'il nous appartient de corriger aujourd'hui. Cette instruction était ainsi rédigée :

causé à l'économie, de la situation de l'organisme ou de l'entreprise sanctionné(e) ou du groupe auquel l'entreprise appartient, et de l'éventuelle réitération d'infractions antérieures aux règles de concurrence. Conformément au même article, le montant maximum de la sanction pécuniaire est de 10 % du chiffre d'affaires mondial hors taxes du groupe auquel appartient l'entreprise sanctionnée, ou, si l'auteur de l'infraction n'est pas une entreprise, de 3 millions d'euros. En matière fiscale, l'article 1728 prévoit également que « Le défaut de production dans les délais prescrits d'une déclaration ou d'un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt entraîne l'application, sur le montant des droits mis à la charge du contribuable ou résultant de la déclaration ou de l'acte déposé tardivement, d'une majoration de : a. 10 % en l'absence de mise en demeure ou en cas de dépôt de la déclaration ou de l'acte dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure, notifiée par pli recommandé, d'avoir à le produire dans ce délai ; b. 40 % lorsque la déclaration ou l'acte n'a pas été déposé dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure, notifiée par pli recommandé, d'avoir à le produire dans ce délai ; c. 80 % en cas de découverte d'une activité occulte. »

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance.

« Il convient de prendre en compte l'objectif essentiel de cette incrimination, qui est d'éviter les troubles à la tranquillité publique résultant des installations illicites sur les propriétés d'autrui en raison des graves nuisances qu'elles entraînent pour les riverains. En cas de commission du délit, devront ainsi être privilégiées les procédures alternatives aux poursuites de l'article 41-1 – notamment la régularisation de la situation résultant du départ, à bref délai, des personnes en infraction – et ce n'est qu'en cas d'échec de cette procédure que des poursuites pourront être engagées. [...] Il est enfin possible, si l'installation illicite a volontairement cessé avant la date de l'audience, que soient prises des réquisitions tendant au prononcé d'une dispense de peine. » Si le législateur ne dit pas clairement que les délits doivent être sanctionnés, personne ne le dira, et nous resterons dans un système d'impunité institutionnalisée.

Quant à mon optimisme sur l'aménagement des aires d'accueil, il est fondé sur l'évolution du pourcentage de dotation : d'année en année, davantage d'aires sont construites. Évidemment, aménager une aire de grand passage dans les zones urbaines en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) ou en région parisienne n'implique pas le même coût ni les mêmes contraintes en matière d'urbanisme que la même opération en zone rurale. Par ailleurs, la « loi NOTRe » prévoit un transfert de compétence, et l'échelle intercommunale sera sans doute plus favorable à la réalisation d'aires de grand passage.

Mme Annie Genevard. C'est une erreur de raisonner de façon politicienne sur ce dossier en opposant les bons maires socialistes aux mauvais maires Les Républicains. Ayez l'honnêteté de reconnaître que tous les maires, qu'ils soient de gauche ou de droite, sont confrontés à des problèmes avec certaines communautés de gens du voyage.

Par ailleurs, le raisonnement que vous tenez est étonnant : selon vous, on ne peut pas alourdir les peines, puisque l'on ne peut déjà pas appliquer celles qui sont en vigueur. Autrement dit, continuons à ne pas appliquer le droit. Vis-à-vis de la population, un tel raisonnement est inacceptable !

Je veux dire à Olivier Dussopt que les faits dramatiques que j'ai évoqués dans mon propos liminaire auront à l'évidence des conséquences : je suis sûre que des instructions vont être données aux forces de l'ordre, les incitant à faire preuve d'encore plus de prudence et à intervenir encore moins qu'aujourd'hui. Les problèmes actuels ne risquent pas d'être résolus !

Enfin, si pour vous la dissuasion est inutile, comment expliquez-vous que la proposition de loi de M. Raimbourg ait prévu, à des fins dissuasives, le principe de la consignation des fonds pour la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage ? La dissuasion ne serait-elle efficace et souhaitable que lorsque c'est vous qui décidez d'y recourir ?

M. Guy Geoffroy. Nous ne pouvons pas accepter les propos scandaleux de Mme Mazetier selon lesquels les maires Les Républicains refuseraient d'appliquer la loi.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 1^{er} bis est supprimé.

Article 1^{er} ter

Saisie des véhicules et caravanes en stationnement illicite

Bien que le dispositif proposé par l'article 1^{er} ter ne soit pas formellement codifié, l'intention des auteurs de la proposition de loi, exprimé dans l'exposé des motifs, est bien de réécrire le second alinéa de l'article 322-4-1 du code pénal, organisant la saisie et le devenir des véhicules utilisés dans le cadre d'une occupation illicite en réunion d'un terrain appartenant à autrui.

1. Un dispositif de saisie actuellement limité

Le second alinéa de l'article 322-4-1 prévoit actuellement que « lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale. »

Dans les faits, cette faculté ne peut cependant aujourd'hui être mise en œuvre qu'« avec l'assentiment ou sur instruction du parquet, après rapprochement préalable avec l'autorité préfectorale afin d'envisager la mise en place des mesures susceptibles de répondre aux éventuels troubles à l'ordre public pouvant en résulter »⁽¹⁾.

L'article 322-15-1 du code pénal fait de la « confiscation du ou des véhicules automobiles utilisés pour commettre l'infraction, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation », une peine complémentaire pouvant être prononcée par le juge pénal en répression de l'article 322-4-1 du même code.

L'exception prévue en faveur des « véhicules destinés à l'habitation » – c'est-à-dire, dans les faits, des caravanes et camping-cars – avait été insérée lors des débats du projet de loi pour la sécurité intérieure au Sénat le 15 novembre 2002 par un sous-amendement du Gouvernement, le ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, M. Nicolas Sarkozy, estimant qu'elle était « nécessaire pour éviter de mettre en cause le principe de l'inviolabilité du domicile, qui est une composante de la liberté individuelle »⁽²⁾.

(1) *Présentation des dispositions de droit pénal de la loi n° 2003-239 du 18 mars pour la sécurité intérieure et de la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe, circulaire CRIM 2003-07 E8/03-06-2003, Bulletin Officiel du ministère de la Justice n° 90 (1^{er} avril - 30 juin 2003).*

(2) *Sénat, compte rendu intégral de la séance du 15 novembre 2002.*

Votre rapporteur rappelle, cependant, que le dispositif de police administrative d'évacuation forcée des caravanes en cas d'occupation illicite d'un terrain, prévu par 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, prévoit que « lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours dans les conditions fixées au II *bis*, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles ».

2. Le dispositif de saisie automatique des véhicules proposé par le présent article

Le présent article propose de réécrire le dispositif de saisie en substituant la faculté de saisie par une obligation « à compter de 72 heures de stationnement illégal », c'est-à-dire le quatrième jour à l'issue de la constatation de l'occupation illicite en réunion d'un terrain appartenant à autrui.

La constatation, effectuée par un officier de police judiciaire, devrait être effectuée de manière autonome par rapport à la mise en demeure de quitter les lieux prononcée par le préfet dans le cadre de la procédure administrative prévue par l'article 9 de la loi n° 2000-614 précitée.

Cette saisie intervenant dans le cadre d'une procédure pénale en vue de l'exécution d'une condamnation devra être réalisée sous le contrôle du procureur de la République qui dirige l'enquête.

Une fois les véhicules saisis par l'autorité judiciaire, leur devenir serait distinct :

– les véhicules automobiles, non destinés à l'habitation, auraient vocation à être confisqués définitivement, si le juge pénal prononce cette peine complémentaire : les instructions données au Parquet en 2003 pour l'application de l'article 322-4-1 du code pénal ⁽¹⁾ prévoient d'ores et déjà que « si une saisie a été opérée, des réquisitions aux fins de confiscation du véhicule devront en principe être prises à l'audience. La peine de confiscation peut toutefois être également requise et prononcée en l'absence de saisie préalable » ;

– les véhicules destinés à l'habitation, caravanes ou camping-cars, devront être « transférés sur tout terrain aménagé disponible dans le département », c'est-à-dire dans les faits une aire d'accueil ou une aire de grand passage disposant des places nécessaires. Si le texte ne le précise pas, il va de soi que les habitants resteront alors redevables des frais afférents.

(1) *Présentation des dispositions de droit pénal de la loi n° 2003-239 du 18 mars pour la sécurité intérieure et de la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe, circulaire CRIM 2003-07 E8/03-06-2003, Bulletin Officiel du ministère de la Justice n° 90 (1^{er} avril - 30 juin 2003).*

*

* *

*Contre l'avis du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL22 de Mme Sandrine Mazetier.*

*En conséquence, l'article 1^{er} ter est **supprimé** et les amendements CL9 et CL10 du rapporteur **tombent**.*

Après l'article 1^{er} ter

La Commission est saisie de l'amendement CL2 de Mme Annie Genevard.

Mme Annie Genevard. Cet amendement vise à prévoir, en cas de récidive d'installation illicite, le doublement des peines encourues et de porter de cinq ans à dix ans le délai durant lequel ce doublement est applicable.

M. le rapporteur. Je suis favorable à cet amendement de bon sens.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CL3 de Mme Annie Genevard.

Mme Annie Genevard. Il s'agit de considérer comme une circonstance aggravante la concomitance d'une installation illicite en réunion sur un terrain avec la commission de dégradations, auquel cas il est proposé l'application d'une peine de cinq ans de prison et de 75 000 euros d'amende.

M. le rapporteur. Même avis.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Article 2

(II de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000)

Introduction d'une mise en demeure de quitter la commune ou l'EPCI compétent en cas d'occupation illicite de terrain

Le présent article modifie le dispositif de police administrative prévu par 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 permettant, dans une commune ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) respectant les obligations d'accueil lui incombant en vertu du schéma départemental, d'obtenir l'évacuation forcée d'une occupation illicite d'un terrain.

Alors que le régime actuel permet au maire, au propriétaire ou au titulaire du droit d'usage du terrain occupé de demander au préfet de mettre en demeure les occupants illicites de « quitter les lieux », le présent article propose que le préfet

puisse les enjoindre à quitter de manière plus extensive le territoire de la commune ou de l'EPCI compétent, à l'exception des aires d'accueil existantes.

1. Le régime administratif de l'évacuation forcée

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 n° 2000-614 du 5 juillet 2000, en substituant à la procédure civile d'expulsion une procédure d'évacuation forcée relevant de la police administrative.

Le dispositif issu de la loi du 5 juillet 2000 était en effet difficilement applicable. Comme le rappelait le rapport de la mission d'information de la commission des Lois en 2011, 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⁾

Aussi, depuis 2007, 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 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 n° 2007-297 du 5 juillet 2000, interdire par arrêté le stationnement des résidences mobiles des gens du voyage en dehors des aires 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 dans les 72 heures.

(1) *Commission des Lois, rapport d'information n° 3212 sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, présenté par M. Didier Quentin, 9 mars 2011, p. 29.*

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 n° 2007-297 du 9 juillet 2007 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, la possibilité de demander au préfet de mettre en demeure les occupants d'un campement illicite d'évacuer les lieux n'est pas offerte aux propriétaires et aux utilisateurs de terrain à caractère économique.

2. Un dispositif validé par le Conseil constitutionnel

Ainsi que le reconnaissait la mission d'information sous la précédente législature, « 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 »⁽¹⁾.

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

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

*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 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 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. La modification proposée par le présent article

Alors que le dispositif en vigueur permet au préfet d'enjoindre les occupants d'une résidence mobile stationnant illicitement sur un terrain situé dans une commune ou un EPCI respectant ses obligations de « quitter les lieux », le présent article propose de lui permettre de les enjoindre de quitter le territoire de la commune ou de l'EPCI compétent, à l'exception des aires d'accueil aménagées.

En conséquence, les campements illicites qui auraient fait l'objet d'une mise en demeure ne pourraient se reconstituer sur un autre terrain situé sur la même intercommunalité, en obligeant à recommencer la procédure pouvant conduire à une évacuation forcée.

On rappellera, en effet, que, depuis la promulgation de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont compétents en matière d'« aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage », le transfert de cette compétence devant intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

Aussi le dispositif proposé obligerait les occupants à quitter le territoire de l'EPCI, s'ils ne peuvent se rendre sur une aire d'accueil, introduisant une limitation notable à la liberté d'aller et venir.

Ce dispositif se veut concurrent de celui adopté le 9 juin 2015 par l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi de MM. Bruno Le Roux, Dominique Raimbourg, et plusieurs de leurs collègues

(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.*

relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. L'article 3 *bis*, introduit par un amendement du rapporteur de la commission des Lois M. Raimbourg, vise à faciliter l'usage de l'évacuation forcée pour 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.

*

* *

La Commission est saisie des amendements identiques CL8 de M. Sergio Coronado et CL23 de Mme Sandrine Mazetier.

M. Sergio Coronado. Sans remettre en cause la liberté parlementaire d'amender et de proposer des lois, je veux dire la lassitude que nous ressentons à avoir régulièrement le même type de débats en commission des Lois, en raison du choix stratégique de nos collègues de l'opposition de pratiquer une politique d'affichage. Si vous aviez, chers collègues, la volonté sincère de débattre, nous aurions pu le faire dans le cadre de la navette parlementaire, sur le texte déposé par Dominique Raimbourg : étant majoritaires au Sénat, vous aviez la possibilité d'adopter tous les amendements que vous vouliez sur ce texte. Vous avez fait un autre choix, celui d'utiliser notre commission des Lois comme une tribune, ce que je déplore.

J'ai déposé trois amendements de suppression des articles 2, 8 *ter* et 8 *quater*, car ces articles sont satisfaits précisément par la « proposition de loi Raimbourg » que nous avons votée avant l'été. Considérez que ces amendements sont défendus, monsieur le président.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Loin de participer d'une politique d'affichage, notre souci est celui du bien commun : parvenir à un équilibre qui n'est pas atteint aujourd'hui et régler un problème majeur sur le terrain, que vous semblez vouloir ignorer. Peut-être mesureriez-vous mieux la réalité des choses si vous étiez un élu local.

M. Sergio Coronado. Je l'ai été, mais j'ai préféré ne pas cumuler les mandats.

M. le rapporteur. C'est justement le drame de la loi sur le non-cumul des mandats, que vous avez votée, que d'en arriver à vous voir débattre de textes comme celui-là sans posséder la connaissance concrète des réalités du terrain, en l'occurrence de l'impunité dont jouissent les gens du voyage. Nous considérons, pour notre part, que le trouble à l'ordre public doit cesser rapidement : tel étant l'objet de l'article 2, j'émet un avis défavorable à votre amendement de suppression.

J'ajoute que le Sénat n'a pas encore achevé l'examen de sa propre proposition de loi. Il n'y a donc aucune garantie qu'il se saisisse prochainement de celle déposée par Dominique Raimbourg et Bruno Le Roux, d'autant que celle-ci ne correspond pas aux réalités du terrain et ne satisfait pas les élus locaux qui ont régulièrement à connaître de ces problèmes. Or le Sénat est l'assemblée chargée de représenter les élus locaux.

La Commission adopte les amendements identiques.

En conséquence, l'article 2 est supprimé et les amendements CL11 et CL12 du rapporteur, ainsi que l'amendement CL1 de Mme Annie Genevard, tombent.

Article 3

(II de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000)

Encadrement du délai laissé au préfet pour mettre en demeure de quitter les lieux les occupants d'un stationnement illicite

Le présent article propose que la décision du préfet de mettre ou non en demeure les occupants de quitter les lieux (ou le territoire de l'EPCI, en application de l'article 2) intervienne dans les 24 heures à compter de sa saisine par le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé.

1. La faculté reconnue au préfet de mettre en demeure les occupants d'un stationnement illicite n'est actuellement pas encadrée dans le temps

En application de l'article 9 de la loi n° 2007-297 du 5 juillet 2000, lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) – depuis que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a transféré la compétence en matière d'aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage à tous les EPCI à fiscalité propre – remplit ses obligations au regard du schéma départemental, le maire ou le président de l'EPCI compétent peut interdire par arrêté le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires aménagées. En application de l'article L. 5211-9-2, les pouvoirs de police afférents sont alors transférés au président de l'EPCI, sauf opposition d'un ou plusieurs maires dans un délai de six mois : cet arrêté peut ainsi être pris par le président de l'EPCI.

En cas de violation de cet arrêté, le maire ou le président de l'EPCI, 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 dans un délai précisé par le dispositif de mise en demeure ; dans ce cas, le président du tribunal administratif ou son délégué doit statuer dans les 72 heures.

Cette procédure est rendue applicable dans les communes non mentionnées au schéma départemental et à leurs EPCI par l'article 9-1 de la loi n° 2007-297 du 5 juillet 2000.

Cependant, dans les faits, certains préfets peuvent hésiter à procéder à cette mise en demeure, laissant les élus locaux et les propriétaires et usagers des terrains concernés sans autre solution que de recourir à une action en référé afin de demander une évacuation forcée au tribunal de grande instance.

2. La solution proposée : encadrer le délai laissé au préfet pour décider de recourir à la mise en demeure

Le présent article propose que la « décision du préfet de mettre ou non en demeure les occupants » soit obligatoirement prise dans un délai de 24 heures à compter de sa saisine par le maire (ou le président de l'EPCI), le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé.

Cette solution ne signifie pas que la mise en demeure doive intervenir dans un délai de 24 heures, mais que le choix du préfet d'y recourir ou non soit signifié au demandeur, afin qu'il puisse, notamment en cas de refus, contester ce choix par recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

Cependant, la rédaction proposée pourrait avoir comme conséquence de priver le préfet de toute compétence pour prononcer la mise en demeure s'il n'a pas pris cette décision dans les 24 heures suivant sa saisine. Ainsi, une mise en demeure effectuée à l'issue de ce délai, sans que le préfet ait préalablement notifié son choix de donner une réponse favorable aux demandeurs, pourrait être contestée devant le tribunal administratif comme prise par une autorité administrative ne disposant plus de la compétence requise.

*

* *

Contre l'avis du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL24 de Mme Sandrine Mazetier.

En conséquence, l'article 3 est supprimé et l'amendement CL4 de Mme Annie Genevard tombe.

Article 4

(II de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000)

Encadrement du délai d'exécution de la mise en demeure de quitter les lieux

Le présent article « propose de fixer le plafond maximal pour le délai d'exécution de la mise en demeure à 24 heures, afin qu'il puisse être mis fin rapidement à l'occupation illégale du terrain en cause »⁽¹⁾.

En cas de violation d'un arrêté interdisant le stationnement des résidences mobiles, le maire ou le président de l'EPCI, 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 doit être notifiée aux occupants du terrain.

En application du II de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, la mise en demeure doit mentionner un délai laissé pour son application, ce délai ne pouvant être inférieur à 24 heures. Ce sursis permet notamment de trouver une solution de conciliation, voire de provoquer le départ volontaire des occupants.

Ce délai fait partie des « conditions et des garanties » en vertu desquelles le Conseil constitutionnel a jugé que le régime de l'évacuation forcée prévu par le législateur assurait « une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés »⁽²⁾.

Le présent article propose de faire de ce délai d'exécution minimal de 24 heures un délai d'exécution maximal : l'exécution forcée pourrait ainsi être mise en œuvre dès l'expiration du délai mentionné par la mise en demeure, qui ne saurait dorénavant être supérieur à 24 heures. En l'absence de délai minimal, la mise en demeure pourrait prévoir un délai de quelques heures, permettant l'évacuation forcée le jour même de sa notification.

Il reprend ainsi le dispositif proposé par l'article 3 de la proposition de loi déposée en 2013 au Sénat par M. Pierre Hérisson⁽³⁾. Lors de son examen, la commission des Lois du Sénat avait remplacé cette disposition par un encadrement du délai d'exécution qui devrait être d'au moins 24 heures mais d'au plus 48 heures⁽⁴⁾.

*

* *

(1) Exposé des motifs de la présente proposition de loi.

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

(3) Proposition de loi 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 de MM. Pierre Hérisson, Jean-Claude Carle et plusieurs de leurs collègues, n° 818 (2012-2013), déposée au Sénat le 26 juillet 2013.

(4) Texte de la commission des Lois du Sénat n° 198 (2013-2014) déposé le 4 décembre 2013.

Contre l'avis du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL25 de Mme Sandrine Mazetier.

En conséquence, l'article 4 est supprimé.

Article 5

(II de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000)

Réduction du délai d'exécution de la mise en demeure en cas de récidive

Le présent article, qui complète les dispositions proposées par l'article 4, prévoit une nouvelle réduction du délai d'exécution de la mise en demeure de quitter les lieux illicitement occupés, en cas de récidive cette fois : si les mêmes occupants ont déjà stationné en violation d'un arrêté municipal au cours de l'année écoulée « sur la même commune ou sur le territoire d'une autre commune du département », le délai d'exécution ne pourrait pas alors dépasser les 6 heures.

Cette mesure est inspirée de l'article 4 de la proposition de loi déposée en 2013 au Sénat par M. Pierre Hérisson⁽¹⁾, qui a été adopté sans modification par la commission des Lois du Sénat lors de son examen⁽²⁾.

Pour que cette réduction du délai puisse être mise en œuvre, plusieurs conditions doivent être remplies : il doit s'agir des mêmes occupants, stationnant illicitement une nouvelle fois alors qu'un tel stationnement a déjà été constaté au sein du même département au cours de l'année écoulée. D'un point de vue pratique, pour qu'un tel cas de récidive puisse être caractérisé, il semble nécessaire que le premier stationnement illicite ait fait l'objet d'une mise en demeure du préfet, seul à même de procéder aux constatations d'identité et à la notification du caractère illicite du stationnement.

Ainsi, lorsque ces conditions de récidive seraient réunies, le préfet ne pourrait signifier de délai de mise en exécution supérieur à 6 heures dans sa nouvelle mise en demeure, en sachant que ce délai n'impose pas une intervention immédiate des forces de l'ordre dès son expiration.

Afin de garantir le droit au recours effectif, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme, contre une mesure limitant la liberté d'aller et venir, ce délai de mise en exécution réduit n'aurait pas de conséquence sur la possibilité de procéder à un recours pour annulation de la mise en demeure, organisé par le II *bis* de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.

(1) Proposition de loi 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 de MM. Pierre Hérisson, Jean-Claude Carle et plusieurs de leurs collègues, n° 818 (2012-2013), déposée au Sénat le 26 juillet 2013.

(2) Rapport n° 197 (2013-2014) de M. Jean-Yves Leconte et texte de la commission des Lois du Sénat n° 198 (2013-2014), déposés le 4 décembre 2013.

*

* *

*Contre l'avis du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL26 de Mme Sandrine Mazetier.*

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

Article 6

(II *bis* de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000)

Modification des conditions de recours contre la mise en demeure de quitter les lieux

Le présent article modifie les conditions dans lesquelles une mise en demeure de quitter les lieux peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le tribunal administratif, en supprimant le caractère suspensif du recours d'une part, et en réduisant le délai de jugement, d'autre part.

1. Le dispositif actuel de contestation de la validité d'une mise en demeure

En application du II *bis* de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, la mise en demeure, qui est un acte administratif unilatéral, peut être déférée par son destinataire devant le tribunal administratif. Spécificité de ce régime, le délai dans lequel ce recours peut être exercé n'est pas fixé par la loi mais par la décision de mise en demeure elle-même.

Le recours suspend les effets de la mise en demeure.

Le président du tribunal administratif ou son délégué doit statuer dans les soixante-douze heures de sa saisine.

2. La suppression du caractère suspensif du recours

Le 1° du présent article supprime le caractère suspensif du recours introduit devant le tribunal administratif. En outre, en prévoyant explicitement que cette procédure « ne suspend pas l'exécution de la décision du préfet », il empêche que le juge administratif, statuant en référé, fasse droit à une demande de suspension.

Dans les faits, le préfet pourra ainsi procéder à l'évacuation forcée dès l'expiration du délai d'exécution.

3. L'abaissement du délai laissé au juge administratif pour statuer

Le 2° du présent article abaisse le délai laissé au président du tribunal administratif ou à son représentant de 72 à 48 heures.

Votre rapporteur observe que cette durée est identique à celle retenue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative en matière de référé-liberté.

En outre, cet abaissement a été préconisé à la fois par l'article 5 de la proposition de loi déposée au Sénat en 2013 par M. Pierre Hérisson⁽¹⁾, qui a été adopté sans modification par la commission des Lois du Sénat lors de son examen, et par l'article 3 *bis* de la proposition de loi n° 526 relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, adoptée en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale le 9 juin 2015.

*
* *

*Contre l'avis du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL27 de Mme Sandrine Mazetier.*

*En conséquence, l'article 6 est **supprimé**.*

Article 6 bis

(II *ter* [nouveau] de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000)

Mobilisation de la force publique

Le présent article dispose que « le préfet doit mobiliser les moyens de police nécessaires dans les 24 heures à compter de la notification de l'arrêté d'expulsion qui ordonne une évacuation immédiate et l'assistance de la force publique »⁽²⁾.

Dans les faits, les conditions prévues par le présent article sont les suivantes :

– la référence à « la notification de l'arrêté d'expulsion » doit être entendue comme renvoyant à la mise en demeure de quitter les lieux ;

– cette décision administrative doit « ordonne[r] une évacuation immédiate ainsi que l'assistance de la force publique » : en application des articles 4 et 6 de la présente proposition de loi, tout délai d'exécution devenant facultatif, et le recours n'ayant pas de caractère suspensif, le préfet pourra notifier une mise en demeure avec application immédiate de l'évacuation forcée ;

– dans ce cadre, « le préfet doit mobiliser les moyens nécessaires dans les 24 heures » : cette obligation lui enjoint de rassembler les moyens techniques et les forces de police nécessaires, mais ne lui impose pas de les utiliser pour procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles.

(1) Proposition de loi 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 de MM. Pierre Hérisson, Jean-Claude Carle et plusieurs de leurs collègues, n° 818 (2012-2013), déposée au Sénat le 26 juillet 2013.

(2) Exposé des motifs de la présente proposition de loi.

*

* *

*Contre l'avis du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL28 de Mme Sandrine Mazetier.*

*En conséquence, l'article 6 bis est **supprimé** et l'amendement CL13 du rapporteur **tombe**.*

Article 7

(II de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000)

Ajout du trouble à l'activité économique comme critère justifiant une procédure de mise en demeure

L'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 en vigueur prévoit que, dans les communes remplissant les obligations qui leur incombent en matière d'accueil des gens du voyage, le maire, ou le président de l'EPCI auquel il a transféré ses pouvoirs de police en la matière, ou 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, cette 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, c'est-à-dire s'il porte atteinte à l'ordre public.

Le présent article ajoute l'atteinte à « l'activité économique » parmi les critères d'ordre public justifiant l'intervention du préfet.

Selon les auteurs de la proposition de loi, « ces atteintes très fréquentes [à la propriété des entreprises] paralysent durablement l'activité économique des entreprises et créent un préjudice financier qui ne peut être réparé. Aussi, il convient donc de rendre applicable la procédure administrative à de telles situations »⁽¹⁾.

C'est d'ailleurs pour cela que le IV du même article 9 prévoit un régime spécifique permettant au propriétaire ou au locataire d'un « terrain privé affecté à une activité économique » de saisir le président du tribunal de grande instance (TGI) d'un référé d'heure en heure pour demander l'expulsion de résidences mobiles « dès lors que cette occupation est de nature à entraver ladite activité ». La décision du président du TGI est exécutoire à titre provisoire, au seul vu de la « minute ».

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a 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

(1) Exposé des motifs de la présente proposition de loi.

proportionnées à cet objectif »⁽¹⁾. 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, en mentionnant spécifiquement que la finalité de ce régime de police administratif est limitée à la lutte contre les « cas de stationnement irrégulier de nature à porter une atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques ». Dès lors, la sauvegarde à l'ordre public est expressément citée comme cause de constitutionnalité de la procédure.

Par ailleurs, 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 n° 2007-297 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage⁽²⁾, « 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 ». Cependant, le trouble à l'ordre public engendré par un campement illicite, conduisant souvent à des branchements sauvages sur les réseaux d'électricité ou d'eau, reste la plupart du temps suffisamment caractérisé pour être validé par le juge administratif en cas de recours contre une mise en demeure.

Aussi le présent article propose-t-il dans les faits d'étendre à la notion d'atteinte à l'activité économique le champ de l'ordre public, seul à même de justifier l'application d'un régime de police administrative.

Aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Outre ces composantes traditionnelles de l'ordre public, l'article L. 2212-2 se réfère à la notion de bon ordre et à celle de sûreté. Ainsi, l'autorité de police garantit « tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques », ce qui se rattache à l'objectif de sécurité.

Si elle n'a jamais reconnu l'activité économique comme relevant de l'ordre public⁽³⁾, la jurisprudence administrative a déjà eu pour effet d'élargir la notion d'ordre public dans certaines circonstances :

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

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

(3) *La mesure de police ne peut avoir pour finalité des préoccupations de type économique. Mais la police administrative ne peut pas être portée à échapper entièrement à l'ordre public économique, s'agissant notamment de l'application du droit de la concurrence et le maire doit veiller à ce que des mesures de police ne lui portent pas d'atteintes injustifiées*, cf. *Conseil d'État, Avis du 22 novembre 2000*, «Social L. Et P. Publicité».

– en cas de fait immoral portant atteinte à l’ordre public traditionnel et susceptible « d’être, à raison du caractère immoral dudit film, et de circonstances locales, préjudiciable à l’ordre public » (Conseil d’État, *Société les films Lutetia*, 18 décembre 1959) ;

– en cas d’atteinte au respect de la dignité de la personne humaine (Conseil d’État, *Commune de Morsang-sur-Orge et Ville d’Aix-en-Provence*, 13 octobre 1995) ;

– pour assurer la protection des mineurs : le maire peut user de son pouvoir de police en fonction de circonstances locales si les mesures étaient d’une part « justifiées par l’existence de risques particuliers dans les secteurs pour lesquels elles sont édictées », d’autre part « adaptées par leur contenu à l’objectif de protection prise en compte » (Conseil d’État, ordonnances de référé *Préfet de Loiret*, 9 juillet 2001; *Ville d’Étampes*, 27 juillet 2001).

*

* *

Contre l’avis du rapporteur, la Commission adopte l’amendement CL29 de Mme Sandrine Mazetier.

En conséquence, l’article 7 est supprimé.

Après l’article 7

La Commission est saisie de l’amendement CL14 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à permettre 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. Une disposition de bon sens, identique à celle-ci, a été adoptée en juin par la majorité de l’Assemblée à l’initiative de M. Raimbourg. La rejeter aujourd’hui consisterait à juger l’auteur, et non le fond de la disposition : ce serait là une discrimination qui m’étonnerait de votre part, mes chers collègues.

Mme Sandrine Mazetier. Cette disposition ayant précisément été intégrée à la proposition de loi que nous avons votée en juin dernier, il ne paraît pas opportun de l’adopter à nouveau : nos concitoyens y verraient un incompréhensible bégaiement de notre assemblée. Agir rapidement et efficacement, tel est l’objectif du groupe Socialiste, républicain et citoyen.

La Commission rejette l’amendement CL14.

Elle est ensuite saisie de l’amendement CL15 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'améliorer l'organisation de l'accueil des grands passages des gens du voyage en mettant en place un système déclaratif permettant aux départements, aux préfets et aux collectivités d'accueil d'anticiper leur arrivée. Subordonner l'exercice de la liberté de circulation des gens du voyage à un régime de déclaration préalable n'est pas une mesure liberticide, mais une simple conciliation avec les nécessités de garantie de l'ordre public. Ce régime est déjà appliqué au droit de manifester dans l'espace public, sans que cela ait jamais choqué ceux qui défilent pacifiquement.

La Commission rejette l'amendement CL15.

Article 8

(art. L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales)

Responsabilité de l'État en matière de maintien de l'ordre lors des grands passages et des rassemblements traditionnels ou occasionnels des gens du voyage

Le présent article entend confier à l'État « la responsabilité du bon ordre pour les grands passages ainsi que les grands rassemblements occasionnels ou traditionnels des gens du voyage ».

À cette fin, il précise la rédaction du second alinéa de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit d'ores et déjà que « dans ces mêmes communes [où la police est étatisée], l'État a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes ».

Cependant, la modification proposée ne vise que les communes à police d'État, c'est-à-dire les chefs-lieux de département et les communes ou ensembles de communes formant un ensemble urbain dont la population est supérieure à 20 000 habitants en tenant compte des mouvements saisonniers et qui présentent les caractéristiques de la délinquance des zones urbaines⁽¹⁾, même si cette restriction ne semble pas correspondre à l'intention des auteurs de la proposition de loi.

On rappellera que l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 prévoit 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. »

(1) Cf. articles R. 2214-1 et R. 2214-2 du code général des collectivités territoriales.

Les grands passages et les rassemblements occasionnels ou traditionnels des gens du voyage

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 ».

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 ⁽⁴⁾.

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

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

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

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

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 ⁽¹⁾

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 ⁽²⁾, 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 ⁽³⁾. Dans ce cadre, les rassemblements d'un nombre important de personnes et de caravanes peuvent être gérables. 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 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.

Source : Assemblée nationale, rapport n° 2812 de M. Dominique Raimbourg, fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi de MM. Bruno Le Roux, Dominique Raimbourg et plusieurs de leurs collègues relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (n° 1610), déposé le 27 mai 2015.

*

* *

*Contre l'avis du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL30 de Mme Sandrine Mazetier.*

*En conséquence, l'article 8 est **supprimé** et l'amendement CL16 du rapporteur **tombe**.*

Article 8 bis

(art. 322-4-1 du code pénal)

Appel aux forces de l'ordre

Le présent article précise les dispositions de l'article 322-4-1 du code pénal, définissant le délit d'occupation illicite en réunion d'un terrain appartenant à autrui, en prévoyant explicitement que les maires peuvent recourir aux forces de

(1) Ibid., pp. 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.

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

(3) 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.

l'ordre pour en assurer le respect, par l'intermédiaire des préfets qui devront les informer régulièrement « de l'évolution des occupations et des décisions prises ».

1. L'infraction pénale d'installation d'une habitation sur un terrain mise en place en 2003

Le délit prévu par l'article 322-4-1 du code pénal réprime l'installation d'habitations, et donc de caravanes, sur le terrain d'un tiers, lorsque cette occupation comporte les éléments constitutifs suivants :

– l'occupation sans autorisation doit être effectuée en réunion, excluant l'installation d'une caravane par une personne seule ;

– cette implantation doit être effectuée « en vue d'y établir une habitation, même temporaire » ;

– le terrain concerné doit appartenir soit à une commune qui a respecté ses obligations au regard du schéma départemental d'implantation des aires d'accueil ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune.

Les sanctions prévues sont actuellement de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende, peines que l'article 1^{er} de la présente proposition de loi propose de doubler.

En outre, si l'occupation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, ceux-ci – à l'exception des véhicules destinés à l'habitation – peuvent être saisis en vue de leur confiscation, ce qui, avec la suspension du permis de conduire pour trois ans au plus, constituent les peines complémentaires spécifiques encourues par les auteurs de l'infraction en application de l'article 322-15-1 du code pénal.

2. Une infraction relevant de la police judiciaire

Contrairement au régime de l'évacuation forcée après mise en demeure par le préfet prévu par l'article 9 de la loi n° 2007-297 du 5 juillet 2000, qui relève de la police administrative et ne peut être mis en œuvre que dans les communes et établissements publics de coopération intercommunale respectant leurs obligations prévues par le schéma départemental, l'article 322-4-1 définit une infraction pénale qui est applicable sur tout le territoire.

Il est inhabituel que des dispositions précisant les modalités destinées à assurer le respect d'une disposition pénale trouvent leur place au sein du code pénal, qui contient essentiellement les définitions des infractions ; les modalités de leur application relèvent habituellement du code de procédure pénale.

En vertu de l'article 16 du code de procédure pénale et de l'article L. 2122-31 du code général des collectivités territoriales, le maire et ses adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire. Conformément aux articles 14 et 17

du code de procédure pénale, les officiers de police judiciaire ont pour mission de « constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte ». En cas de flagrance, ils sont investis de pouvoirs propres leur permettant de mener l'enquête ; dans le cas contraire, ils peuvent procéder à des enquêtes préliminaires. Ils doivent informer sans délai le procureur de la République des crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance, identifier les auteurs de l'infraction dont ils sont témoins (article 73 du même code) et de manière plus générale, réunir les preuves permettant la saisine des juridictions pénales (saisine de pièces à conviction, apposition de scellés, audition de témoins).

En tant qu'officier de police judiciaire, le maire (ou l'un de ses adjoints) peut ainsi constater des faits constitutifs d'une infraction pénale, comme l'installation illicite d'une habitation sur le terrain d'autrui. Cependant, l'article 430 du code de procédure pénale prévoit que le procès-verbal ne vaut qu'à titre de renseignement ⁽¹⁾.

3. Une assistance des forces de l'ordre qui en soi ne donne pas compétence au maire pour réprimer une infraction pénale

Il relève ensuite de l'autorité judiciaire, et en particulier du procureur de la République, de faire appel à la force publique pour faire cesser et organiser la répression des faits constitutifs d'un délit.

Dans ce cadre, une fois que l'infraction est constatée par le maire, seul le procureur de la République peut actuellement engager des poursuites et requérir la force publique pour faire appliquer la sanction pénale.

Le présent article prévoit que les maires pourraient « faire appel aux forces de l'ordre » sur réquisition du préfet. Cela conduirait à ce que le maire puisse se voir adjoindre des agents de police judiciaire, tels que des gendarmes, pour l'assister dans ses missions d'officier de police judiciaire. Mais en aucun cas les forces ainsi requises pourraient, sur ordre du maire, procéder à des mesures telles que l'expulsion des délinquants ou l'engagement de poursuites sans une décision du procureur de la République.

Dans ce cadre, l'information sur les décisions prises devrait ainsi être fournie au maire concerné par le procureur de la République et les services du parquet, non par le préfet.

*

* *

Contre l'avis du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL31 de Mme Sandrine Mazetier.

(1) Réponse du ministre de la Justice publiée au Journal officiel Assemblée nationale du 9 janvier 2007 (p. 354) à la question écrite n°101571 de M. François Vannson.

En conséquence, l'article 8 bis est supprimé et les amendements CL17 et CL18 du rapporteur tombent.

Article 8 ter

(art. 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000)

Uniformisation de la tarification des aires d'accueil

Le présent article vise à harmoniser la tarification des aires d'accueil sur le territoire national, selon des critères fixés par un décret en Conseil d'État qui prendrait en compte la qualité des équipements mis à disposition.

En effet, les modulations de tarifs ne correspondent pas toujours à celle des services rendus, et il a été avancé que certaines communes pratiqueraient volontairement des coûts importants pour dissuader les gens du voyage de s'installer dans l'aire permanente d'accueil.

L'utilisation de la délégation de service public comme mode de gestion peut également avoir des effets inflationnistes. En effet, selon l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales, « la rémunération du délégataire est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service ». La société gestionnaire se rémunérant sur les tarifs pratiqués, elle a intérêt à ce que les collectivités les fixent à un niveau élevé.

Ainsi la mission d'information de votre commission des Lois ⁽¹⁾ avait noté en mars 2011 que « s'agissant de la tarification, les écarts peuvent être très importants : pour l'Association nationale des gens du voyage catholiques (ANGVC), les tarifs pratiqués iraient de 2 à 10 euros par jour. Les gens du voyage considèrent que cette situation est inéquitable. Le risque est, par ailleurs, qu'une tarification trop élevée ait pour conséquence d'écarter les familles les plus pauvres, qui seraient alors tentées par des installations sauvages, en marge du dispositif d'accueil ». En conséquence, la mission d'information avait préconisé d'« inciter les gestionnaires d'aires permanentes d'accueil à harmoniser leurs pratiques (tarif, durée de stationnement, information sur les disponibilités dans les aires) ».

Effectuant le même constat, le rapport du préfet Hubert Derache ⁽²⁾ recommandait en juin 2013 d'« harmoniser les cahiers des charges des normes de construction des structures d'accueil (aires et AGP), les tarifs et les règlements intérieurs ».

Dans le même cadre, le décret n° 2014-1742 du 30 décembre 2014 relatif à l'aide versée aux gestionnaires d'aires d'accueil des gens du voyage a modifié les règles de calcul de l'aide versée par les caisses d'allocations familiales aux

(1) *Commission des Lois, rapport d'information n° 3212 sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, 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.*

collectivités territoriales et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage en vue d'optimiser leur gestion et de les rendre plus attractives. L'aide forfaitaire est transformée en une aide déterminée par le nombre total de places et leur occupation effective. Pour chaque aire d'accueil « l'aide mensuelle sera égale à l'addition des montants suivants : un montant fixe déterminé en fonction du nombre de places effectivement disponibles et conformes aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage et un montant variable déterminé en fonction de l'occupation effective de ces places ».

L'article 2 de la proposition de loi n° 526 relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, adoptée en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale le 9 juin 2015, prévoit ainsi de renvoyer à un décret en Conseil d'État « 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 ».

Le présent article propose d'aller plus loin en faisant de l'uniformisation de cette tarification un principe législatif. Les modulations à apporter à ce tarif unique devraient prendre en compte la qualité des équipements mis à disposition des gens du voyage, selon des critères définis par ce décret.

*

* *

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL7 de M. Sergio Coronado.*

*L'amendement CL32 de Mme Sandrine Mazetier est **retiré**.*

*La Commission **adopte** l'article 8 ter.*

Après l'article 8 ter

La Commission examine l'amendement CL19 du rapporteur.

M. le rapporteur. Ce serait une erreur que de faire preuve une nouvelle fois d'angélisme et de s'exposer au risque de manœuvres électorales liées à l'inscription des gens du voyage sur les listes électorales municipales. À titre préventif, je crois prudent d'établir un plafond au-delà duquel les gens du voyage ne peuvent pas s'inscrire sur les listes électorales, et de le fixer à 2 % du corps électoral, autrement dit à revenir à la situation antérieure. Sur ce point, la « proposition de loi Raimbourg-Le Roux » n'allait pas dans le bon sens en supprimant tout encadrement; c'est pourquoi il vous est proposé de corriger cette erreur d'appréciation.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Article 8 quater

(art. L. 131-6 du code de l'éducation)

Scolarisation dans plusieurs établissements des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs

Le présent article vise à organiser l'inscription des enfants des familles de voyageurs dans plusieurs établissements scolaires.

1. Une amélioration des conditions de scolarisation réclamée par plusieurs rapports récents

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 L. 113-1 du code de l'éducation prévoit que « tout 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 ». 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, mise en place par la commission des Lois en 2011, s'était intéressée à la question de l'accès des gens du voyage à la scolarisation. Elle avait déterminé que si environ 70 % des enfants des gens du voyage fréquentent l'école primaire, les enfants de « voyageurs » permanents ne suivent 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 alors 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. Au niveau du collège, l'obstacle a été levé à

(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) et circulaire n° 2002-101 du 25 avril 2002 relative à la scolarisation des enfants du voyage et de familles non sédentaires.

partir de 2005-2006, grâce à la signature de conventions entre le CNED, l'inspection académique et 75 collèges.

2. Le choix d'une double inscription établissement scolaire / CNED fait dans le cadre de l'examen de la proposition de loi de MM. Bruno Le Roux et Dominique Raimbourg

À l'occasion de l'examen de la proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, l'Assemblée nationale a adopté deux dispositions relatives à la scolarisation des enfants des gens du voyage :

– 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 ;

– en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de M. Dominique Raimbourg, rapporteur, visant à permettre une double inscription dans un établissement scolaire et au Centre national d'enseignement à distance (CNED) « pour bénéficier d'une continuité pédagogique (même méthode, mêmes manuels) ».

3. Le choix d'une multi-scolarisation dans plusieurs établissements scolaires proposée par le présent texte

La solution proposée par le présent article entend aller plus loin. Elle fait de la scolarisation des enfants de voyageurs dans plusieurs établissements scolaires un principe de leur scolarité et non pas une simple faculté. Par ailleurs, elle s'adresse aux enfants « issues de familles itinérantes et de voyageurs », catégorie allant au-delà de la catégorie administrative des gens du voyage : toute famille sans domicile stable pourrait ainsi demander à inscrire ses enfants dans les établissements situés sur les territoires où elle fait halte.

Bien entendu, cette multi-inscription ne sera pas sans conséquence sur le calcul des effectifs des classes, l'affectation des professeurs, les dotations budgétaires et, *in fine*, les ouvertures de classes. Il conviendra que le pouvoir réglementaire prenne en compte dans le calcul des effectifs l'existence de ces élèves inscrits à temps partiel au sein de plusieurs établissements pour répartir les dotations.

*

* *

Contre l'avis du rapporteur, la Commission adopte les amendements identiques CL6 de M. Sergio Coronado et CL33 de Mme Sandrine Mazetier.

*En conséquence, l'article 8 quater est **supprimé** et l'amendement CL5 de Mme Annie Genevard **tombe**.*

*

* *

*La Commission **rejette** l'ensemble de la proposition de loi ainsi **modifiée**.*

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de rejeter la proposition de loi de Mme Annie Genevard, M. Yannick Moreau et plusieurs de leurs collègues, visant à modifier les dispositions relatives à l'accueil et l'habitat des gens du voyage (n° 2687).

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p align="center">Code pénal</p>	<p align="center">Proposition de loi visant à modifier les dispositions relatives à l'accueil et l'habitat des gens du voyage</p>	<p align="center">Proposition de loi visant à modifier les dispositions relatives à l'accueil et l'habitat des gens du voyage</p>
<p><i>Art. L. 322-4-1.</i> – Le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu par l'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.</p>	<p align="center"><i>Article 1^{er}</i></p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>
<p>Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale.</p>	<p align="center"><i>Au premier alinéa de l'article 322-4-1 du code pénal, le mot : « six » est remplacé par le mot : « douze », et le nombre : « 3 750 » est remplacé par le nombre : « 7 500 ».</i></p>	<p align="center">Supprimé</p> <p align="center">amendement CL20</p>
<p><i>Art. L. 322-4-1.</i> – Cf. <i>supra</i> art. 1^{er}</p>	<p align="center"><i>Article 1^{er} bis</i></p>	<p align="center">Article 1^{er} bis</p>
	<p align="center"><i>Le premier alinéa de l'article 322-4-1 du même code, est complété par une phrase ainsi rédigée :</i></p>	<p align="center">Supprimé</p> <p align="center">amendement CL21</p>
	<p align="center"><i>« Au-delà de 36 heures d'occupation, une amende supplémentaire est prévue qui peut s'élever jusqu'à 1 000 € par jour et par véhicule. »</i></p>	<p align="center">Article 1^{er} ter</p>
	<p align="center"><i>Article 1^{er} ter</i></p>	<p align="center">Supprimé</p>
	<p align="center"><i>Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il est procédé à leur saisie au-delà de</i></p>	

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage</p>	<p><i>72 heures de stationnement illégal, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale. Les véhicules destinés à l'habitation sont transférés sur tout terrain aménagé disponible dans le département.</i></p>	<p>amendement CL22</p>
<p><i>Art. 9. – I. – Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son maire ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1^{er}. Ces dispositions sont également applicables aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil, ainsi qu'à celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire ou qui appartiennent à un groupement de communes qui s'est doté de compétences pour la mise en œuvre du schéma départemental.</i></p>	<p><i>Article 2</i></p>	<p>Article 2</p>
<p><i>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.</i></p>		<p>Supprimé amendements CL8 et CL23</p>
<p><i>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.</i></p>		
<p><i>L'agrément d'un emplacement provisoire n'exonère pas la commune des obligations qui lui incombent dans les délais prévus par l'article 2.</i></p>		
<p><i>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</i></p>	<p><i>À la fin du premier 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, les mots « les lieux » sont remplacés par les mots</i></p>	

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
lieux. ...	<i>« le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale s'il est compétent, à l'exception des aires d'accueil prévues pour les gens du voyage en vertu de l'article 2 ».</i>	
Art. 2. – Cf. infra art. 8 ter	<i>Article 3</i>	Article 3
	<i>Le deuxième alinéa du II du même article est complété par une phrase ainsi rédigée :</i>	Supprimé
		amendement CL24
... 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. ...	<i>« La décision du Préfet de mettre ou non en demeure les occupants doit intervenir dans les 24 heures à compter de la demande prévue au premier alinéa du présent II. »</i>	
	<i>Article 4</i>	Article 4
... La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Le cas échéant, elle est notifiée au propriétaire ou titulaire du droit d'usage du terrain.	<i>À la première phrase du troisième alinéa du II du même article, le mot : « inférieur » est remplacé par le mot : « supérieur ».</i>	Supprimé
		amendement CL25
	<i>Article 5</i>	Article 5
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.	<i>Après la première phrase du troisième alinéa du II du même article, il est inséré une phrase ainsi rédigée :</i>	Supprimé
		amendement CL26
Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours dans les conditions fixées au II bis, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences	<i>« Si un stationnement illicite par les mêmes occupants, sur le territoire de la commune ou d'une autre commune du département, a déjà été constaté au cours de l'année écoulée, la mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être supérieur à 6 heures. »</i>	

Dispositions en vigueur

mobiles, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure.

Lorsque le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain fait obstacle à l'exécution de la mise en demeure, le préfet peut lui demander de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser l'atteinte à la salubrité, à la sécurité ou la tranquillité publiques dans un délai qu'il fixe.

Le fait de ne pas se conformer à l'arrêté pris en application de l'alinéa précédent est puni de 3 750 euros d'amende. ...

... *II bis.* – Les personnes destinataires de la décision de mise en demeure prévue au II, ainsi que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain peuvent, dans le délai fixé par celle-ci, demander son annulation au tribunal administratif. Le recours suspend l'exécution de la décision du préfet à leur égard. Le président du tribunal ou son délégué statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine. ...

Texte de la proposition de loi

Article 6

Le II bis du même article est ainsi modifié :

1° Le mot : « suspend » est remplacé par les mots : « ne suspend pas » ;

2° À la dernière phrase les mots : « soixante-douze » sont remplacés par les mots : « quarante-huit ».

Article 6 bis

Après le II bis du même article, il est inséré un II ter ainsi rédigé :

« II ter. – Dès la notification de l'arrêté d'expulsion qui ordonne une évacuation immédiate ainsi que l'assistance de la force publique, le Préfet doit mobiliser les moyens nécessaires dans les 24 heures. »

Conclusions de la Commission

Article 6

Supprimé

amendement CL27

Article 6 bis

Supprimé

amendement CL28

Dispositions en vigueur

... 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 1er 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 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. – I. – Cf. *supra* art. 1^{er}) 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. (...)

Texte de la proposition de loi

Article 7

Au deuxième alinéa du II du même article, les mots : « ou à la tranquillité publiques » sont remplacés par les mots : « , à la tranquillité

Conclusions de la Commission

Article 7

Supprimé

amendement CL29

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
Code général des collectivités territoriales	<i>publiques ou à l'activité économique. »</i>	Article 8
<p><i>Art. L. 2214-4.</i> – Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'État seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage.</p> <p>Dans ces mêmes communes, l'État a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes.</p> <p>Tous les autres pouvoirs de police énumérés aux articles L. 2212-2, L. 2212-3 et L. 2213-9 sont exercés par le maire y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.</p>	<p><i>Article 8</i></p> <p><i>Le deuxième alinéa de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots : « , notamment lors des grands passages et des grands rassemblements traditionnels ou occasionnels des gens du voyage ».</i></p>	<p>Supprimé</p> <p>amendement CL30</p>
Code pénal	<i>Article 8 bis</i>	Article 8 bis
<p><i>Art. L. 322-4-1.</i> – Le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu par l'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.</p>	<p><i>Le premier alinéa de l'article 322-4-1 du code pénal est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les maires des communes concernés ont la possibilité de faire appel aux forces de l'ordre, par l'intermédiaire des représentants de l'État. Le Préfet informe régulièrement les maires concernés de l'évolution des</i></p>	<p>Supprimé</p> <p>amendement CL31</p>

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale.</p>	<p><i>occupations et des décisions prises. »</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>Article 8 <i>ter</i></p>	<p>Article 8 <i>ter</i></p>
<p>Art. 2. – I. – Les communes figurant au schéma départemental en application des dispositions des II et III de l'article 1er sont tenues, dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en œuvre. 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.</p>	<p>Le II de l'article 2 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 une phrase ainsi rédigée :</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>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.</p>	<p>« La tarification des aires d'accueil est uniforme sur l'ensemble du territoire national. Elle est fixée par décret en Conseil d'État et prend en compte la qualité des équipements »</p>	
<p>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 :</p>		
<p>- 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 ;</p>		

Dispositions en vigueur

—

– 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 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.

Code de l’éducation

Art. L. 131-6. – Chaque année, à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l’obligation scolaire.

Les personnes responsables doivent y faire inscrire les enfants dont elles ont la garde.

Afin de procéder au recensement prévu au premier alinéa et d’améliorer le suivi de l’obligation d’assiduité scolaire, le maire peut mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel où sont enregistrées les données à caractère personnel relatives aux enfants en âge scolaire domiciliés dans la commune, qui lui

Texte de la proposition de loi

—

Article 8 quater

Après le deuxième alinéa de l’article L. 131-6 du code de l’éducation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour garantir de bonnes conditions d’accueil, la scolarisation des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs s’effectue dans plusieurs établissements scolaires du territoire national. »

Conclusions de la Commission

—

Article 8 quater

Supprimé
amendements CL6 et CL33

Dispositions en vigueur

—

sont transmises par les organismes chargés du versement des prestations familiales ainsi que par l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation et par le directeur ou la directrice de l'établissement d'enseignement ainsi qu'en cas d'exclusion temporaire ou définitive de l'établissement ou lorsqu'un élève inscrit dans un établissement le quitte en cours ou en fin d'année.

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, détermine les conditions d'application du troisième alinéa. Il précise la liste des données à caractère personnel collectées, la durée de conservation de ces données, les modalités d'habilitation des destinataires ainsi que les conditions dans lesquelles les personnes intéressées peuvent exercer leur droit d'accès.

Texte de la proposition de loi

—

Conclusions de la Commission

—

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

● *Ministère de l'Intérieur – 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

CONTRIBUTIONS REÇUES PAR LE RAPPORTEUR

● M. Désiré Vermeersch, Association Sociale Nationale Internationale Tzigane (ASNIT) - Action Grand Passage (AGP)

● M. Stéphane Lévêque, Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage (FNASAT - Gens du voyage)

● M. Louis Besson, ancien secrétaire d'État au Logement

● M. Jean-Marie Bockel, sénateur, président de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, co-auteur du rapport d'information n° 617 (2014-2015) *Les aires d'accueil des gens du voyage*, 9 juillet 2015

● M. Charles-Éric Lemagnien, président de la communauté d'agglomération d'Orléans Val de Loire, président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)

● M. Nicolas Heitz, magistrat, conseiller juridique et judiciaire du directeur général de la gendarmerie nationale

● M. Johann Mougenot, conseiller juridique du directeur général de la police nationale