

Document
mis en distribution
le 18 mai 2000

N° 2365

N° 333

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 9 mai 2000.

Annexe au procès-verbal de la séance
du 9 mai 2000.

RAPPORT

FAIT

**AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES
DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI RELATIF A L'ACCUEIL ET L'HABITAT DES
GENS DU VOYAGE**

PAR Mme Raymonde Le Texier,

Députée

PAR M. Jean-Paul Delevoye,

Sénateur.

N° 2365.- Rapport de Mme Raymonde Le Texier, *au nom de la commission mixte paritaire* chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi

Mardi 9 mai 2000

- Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a tout d'abord constitué son **bureau** et désigné :

- **M. Jacques Larché**, sénateur, **président** ;
- **M. Bernard Roman**, député, **vice-président**.

La commission a ensuite désigné **Mme Raymonde Le Texier**, députée, et **M. Jean-Paul Delevoye**, sénateur, respectivement **rapporteurs pour l'Assemblée nationale et le Sénat**.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles restant en discussion.

Après avoir fait valoir que le projet de loi traitait d'une question difficile qui préoccupait tous les élus locaux, **Mme Raymonde Le Texier, rapporteuse pour l'Assemblée nationale**, a souligné les limites du dispositif issu de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement. Elle a rappelé que le projet de loi avait été précédé de nombreuses auditions des différents acteurs concernés et de différentes initiatives, notamment la proposition de loi adoptée par le Sénat sur le rapport de M. Jean-Paul Delevoye.

Relevant que le projet de loi poursuivait deux priorités qui sont la réalisation d'un nombre d'aires d'accueil suffisant et la mise en place de dispositions permettant aux élus de faire respecter l'interdiction de stationner en dehors de ces aires, **Mme Raymonde Le Texier, rapporteuse pour l'Assemblée nationale**, a indiqué que l'Assemblée nationale avait souscrit à la démarche pragmatique proposée par le Gouvernement pour la réalisation d'aires d'accueil. Elle a fait observer que les communes ayant réalisé des aires d'accueil, trop peu nombreuses, concentraient toutes les difficultés que pouvait poser le stationnement des gens du voyage et a estimé que leur situation n'incitait pas les autres communes à s'engager dans la réalisation d'aires d'accueil. En outre, elle a souligné que la lenteur, la lourdeur et le coût des procédures d'expulsion étaient fréquemment mis en cause.

La rapporteuse pour l'Assemblée nationale a considéré que dans ces conditions la réalisation du maximum d'aires d'accueil dans un minimum de temps constituerait une réponse adaptée en permettant de limiter le nombre de stationnements illicites.

Puis, soulignant la nécessité de régler le problème récurrent du stationnement des gens du voyage, **Mme Raymonde Le Texier, rapporteuse pour l'Assemblée nationale**, a observé qu'il existait un accord sur le constat de la situation actuelle mais des divergences sur les moyens de remédier aux difficultés rencontrées.

Privilégiant une démarche constructive, elle s'est déclarée prête à souscrire à un certain nombre de dispositions adoptées par le Sénat. Néanmoins, elle a jugé nécessaire de ne pas remettre en cause la "colonne vertébrale" du texte qui devrait permettre de réaliser un maximum d'aires d'accueil dans un minimum de temps.

Elle a ainsi estimé que les schémas départementaux devaient être maintenus, même si l'idée d'un schéma national pour les grands rassemblements traditionnels pouvait être débattue. Elle a, en outre, considéré que les délais prévus par le projet de loi devaient être conservés afin que la réalisation des aires d'accueil se fasse de manière simultanée dans les différentes parties du territoire.

Mme Raymonde Le Texier, rapporteuse pour l'Assemblée nationale, a par ailleurs souligné qu'il était nécessaire de permettre, le cas échéant, au représentant de l'Etat de se substituer aux collectivités défaillantes afin d'assurer la réalisation effective des aires d'accueil. Tout en faisant valoir qu'il était souhaitable que ce pouvoir reconnu au représentant de l'Etat ne trouve pas à s'exercer, elle a estimé qu'il constituait un facteur d'incitation à la réalisation des aires d'accueil.

M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur pour le Sénat, a tout d'abord rappelé que le Sénat avait mené, depuis plusieurs années, des réflexions approfondies sur cette question avec le souci d'aboutir, d'une part, à un juste équilibre entre le droit des gens du voyage à circuler sur le territoire et les préoccupations des élus locaux face au stationnement illicite et, d'autre part, à un véritable partenariat entre l'Etat et les collectivités locales.

Après avoir à son tour estimé qu'il y avait un accord sur le constat de la situation actuelle, **M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur pour le Sénat**, a fait observer que le manque de places disponibles favorisait les tensions et les rapports de force. Il a souligné qu'il était nécessaire de favoriser la solidarité entre les communes, démarche que le Sénat avait poussée plus loin que l'Assemblée nationale en supprimant le seuil de population de 5.000 habitants pour la réalisation des aires d'accueil. Il a relevé que l'Ile-de-France était confrontée à une situation spécifique qui devait être prise en compte. Il a considéré que l'élaboration de schémas départementaux paraissait bien adaptée, même si la recherche d'une

coordination interdépartementale pouvait être souhaitable. Il a également noté un accord sur les délais prévus par le projet de loi.

Puis, après avoir relevé que le projet de loi traduisait un réel effort financier de l'Etat en faveur de l'investissement, **M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur pour le Sénat**, s'est, en revanche, déclaré réservé sur les modalités prévues pour l'aide au fonctionnement, à travers, notamment, la dotation globale de fonctionnement. Considérant qu'il aurait été préférable de porter l'aide forfaitaire à 15.000 francs par place de caravane, il a souligné que le dispositif retenu, qui modifiait les règles de calcul de la dotation globale de fonctionnement, serait en pratique financé par les autres communes.

S'agissant des procédures d'évacuation forcée, **M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur pour le Sénat**, a rappelé que le Sénat avait permis la mise en oeuvre d'une procédure de référé dite d'heure à heure et qu'il avait, en outre, pris en compte le problème spécifique des biens économiques. Il a relevé qu'à la différence de l'Assemblée nationale, qui avait souhaité unifier le contentieux entre les mains du juge judiciaire, le Sénat avait préservé la compétence du juge administratif pour l'occupation illicite du domaine public. Enfin, il a fait valoir que l'ensemble de ce dispositif posait la question de la capacité de l'Etat à faire respecter la loi.

Abordant ensuite les divergences de fond entre l'Assemblée nationale et le Sénat, **M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur pour le Sénat**, a regretté le procès fait aux collectivités locales qui, avant même que la loi ne soit adoptée, étaient suspectées de ne pas vouloir l'appliquer.

Il a fait observer que le dispositif issu de la loi du 31 mai 1990, qui résultait d'un amendement d'origine parlementaire inséré dans un texte relatif au logement, avait échoué en raison de l'absence d'incitations financières et de mesures destinées à faire cesser le stationnement illicite. Il a relevé qu'au contraire les dispositions du projet de loi permettraient au représentant de l'Etat de disposer d'un véritable pouvoir de contractualisation avec les collectivités locales pour la réalisation d'aires d'accueil, pouvoir qui aurait pu s'exercer dans le cadre des contrats de plan. Il a souligné que si le pouvoir de substitution du représentant de l'Etat était maintenu, beaucoup d'élus locaux pourraient avoir la tentation de considérer qu'il revenait à l'Etat de prendre en charge directement la réalisation des aires d'accueil.

Le rapporteur pour le Sénat a, en outre, rappelé que ces dispositions s'inscrivaient dans un contexte dans lequel nombre d'élus manifestaient une méfiance sur la capacité de l'Etat à faire respecter la loi. Il a jugé nécessaire de privilégier une démarche comparable à celle qui avait été retenue pour favoriser l'intercommunalité en milieu urbain par la voie d'incitations financières.

Puis, après avoir considéré qu'une réponse adaptée devait être recherchée respectivement pour les grands déplacements traditionnels, les autres déplacements et la sédentarisation, **M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur pour le Sénat**, a rappelé que le Sénat avait notamment jugé nécessaire de définir la notion de résidence mobile et supprimé le seuil de population de 5.000 habitants pour fixer les obligations des communes.

En conclusion, le rapporteur pour le Sénat a estimé que le débat portait essentiellement sur la divergence relative au rôle du représentant de l'Etat. Il a considéré que l'Assemblée nationale faisait un constat *a priori* sur l'incapacité des élus locaux à appliquer la loi, alors que le Sénat leur manifestait, au contraire, sa confiance.

Après avoir relevé que les points d'accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat avaient été soulignés par les deux rapporteurs, **M. Bernard Roman, vice-président**, a souhaité qu'un débat constructif puisse s'engager.

Il a fait observer qu'il y avait un consensus sur l'objectif de réaliser un nombre d'aires d'accueil suffisant, réparti harmonieusement sur le territoire.

S'agissant de la divergence portant sur le pouvoir de substitution du représentant de l'Etat, il a jugé nécessaire qu'il n'y ait pas de confusion sur le sens de cette disposition pour le cas où l'Assemblée nationale serait appelée à adopter le projet de loi en lecture définitive. S'appuyant sur les travaux de la commission mixte paritaire réunie pour le projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, il a noté que cette commission avait su dépasser la question du rôle du représentant de l'Etat en ce qui concerne la délimitation des périmètres intercommunaux.

M. Bernard Roman, vice-président, a fait valoir que l'on ne pouvait exiger de l'Etat qu'il prenne toutes ses responsabilités, notamment pour l'application des décisions de justice, qu'à la condition que toutes les questions aient été traitées au préalable et que les responsabilités soient clairement établies en cas de désaccord. Il a souhaité qu'un débat puisse s'engager sur cette question.

M. Jacques Larché, président, a tout d'abord rappelé que les enjeux majeurs attachés à ce texte avaient permis de faire aboutir non sans difficulté la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Il a fait valoir que, dans un contexte marqué par les réflexions menées par la commission relative à la décentralisation, présidée par M. Pierre Mauroy, deux projets de loi en cours de discussion manifestaient paradoxalement la volonté du Gouvernement de renforcer les pouvoirs du représentant de l'Etat. Il a noté que tel était l'objet de certaines dispositions du projet de loi relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains. Il a souhaité qu'une

alternative puisse être trouvée.

Mme Raymonde Le Texier, rapporteuse pour l'Assemblée nationale, a considéré que, si certains élus locaux contribuaient à la réalisation d'aires d'accueil tandis que d'autres s'abstenaient, les déséquilibres actuels ne pourraient que perdurer.

Faisant observer que les incitations prévues par le projet de loi rendraient inutile, dans la plupart des cas, la mise en oeuvre du pouvoir de substitution du représentant de l'Etat, elle a estimé que celui-ci ne trouverait à s'appliquer qu'à l'égard de quelques maires récalcitrants. Elle a souligné que cette mission relevait de la responsabilité de l'Etat.

Tout en admettant la réalité d'un déséquilibre si certains maires se montraient réticents à réaliser des aires d'accueil, **M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur pour le Sénat**, a mis en doute l'utilité d'un pouvoir de substitution reconnu au représentant de l'Etat. Il a fait valoir que les maires qui ne réaliseraient pas d'aires d'accueil ne bénéficieraient pas des dispositions du projet de loi leur permettant de faire cesser les stationnements illicites. Il a de nouveau plaidé pour une démarche privilégiant des incitations financières de l'Etat par la voie contractuelle. Il a souligné que le pouvoir de substitution du représentant de l'Etat inciterait beaucoup d'élus locaux à ne pas participer à la mise en oeuvre du dispositif. Il a donc jugé nécessaire de s'appuyer sur une démarche contractuelle et équilibrée.

M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur pour le Sénat, a rappelé que la commission mixte paritaire réunie pour le projet de loi relatif aux polices municipales avait adopté la position du Sénat, lequel avait supprimé la faculté pour le représentant de l'Etat d'élaborer seul un règlement de coordination. Il a souligné qu'un pouvoir de substitution ne pourrait qu'affaiblir l'autorité de l'Etat et contribuer à diviser la population. Il a relevé que les différentes évolutions de la population des gens du voyage, notamment la sédentarisation progressive de certains d'entre eux, entraîneraient de nouveaux défis sociaux justifiant un renforcement du partenariat entre l'Etat et les collectivités locales.

Après que **M. Jacques Larché, président**, se fut interrogé sur les critères à partir desquels le représentant de l'Etat pourrait mettre en oeuvre son pouvoir de substitution, **M. Daniel Vachez** a estimé que si la loi n'était pas respectée l'Etat devrait pleinement jouer son rôle. Il a rappelé qu'actuellement un tiers seulement des départements était doté d'un schéma départemental approuvé. Or, il a fait valoir que les aires d'accueil devaient être réalisées de manière simultanée dans les différentes parties du territoire. Il a considéré que les dispositions du projet de loi devaient être appliquées sans retard. Il a noté que beaucoup de textes prévoyaient déjà un tel pouvoir de substitution au profit du représentant de l'Etat.

M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur pour le Sénat, a rappelé que le Sénat ayant légiféré dès 1997 sur ce sujet, le Gouvernement aurait pu faciliter la mise en place d'un nouveau dispositif dans des délais rapides en inscrivant la proposition de loi adoptée par le Sénat à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale.

M. Jacques Larché, président, a estimé que la reconnaissance d'un pouvoir de substitution au représentant de l'Etat mettrait en cause la logique des schémas départementaux.

Après une suspension de séance, **M. Jacques Larché, président**, a fait observer que le pouvoir de substitution reconnu au représentant de l'Etat par l'article 3 du projet de loi en cas de carence de la commune demeurerait une divergence majeure entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur pour le Sénat, a ajouté que cette divergence pouvait être reliée à celle portant sur la faculté ouverte au représentant de l'Etat par l'article 1^{er} d'approuver seul le schéma départemental.

M. Bernard Roman, vice-président, a fait valoir que le pouvoir de substitution du représentant de l'Etat prévu par l'article 3 du projet de loi constituait une disposition essentielle pour l'Assemblée nationale.

M. Jacques Larché, président, a constaté que la commission mixte paritaire ne pouvait parvenir à l'élaboration d'un texte commun.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI RELATIF A L'ELECTION DES SENATEURS

Mercredi 17 mai 2000

- Présidence de M. Jacques Larché, président.

La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la **nomination de son bureau**, qui a été ainsi constitué :

- **M. Jacques Larché**, sénateur, **président** ;
- **Mme Bernard Roman**, député, **vice-président**.

La commission a ensuite désigné **M. Marc Dolez**, député, et **M. Paul Girod**, sénateur, **rapporteurs**, respectivement pour l'**Assemblée nationale** et pour le **Sénat**.

M. Paul Girod, rapporteur pour le Sénat, a exposé les trois principaux points de divergence subsistant

sur ce texte entre les deux assemblées.

Il a rappelé que l'Assemblée nationale avait ajouté au texte initial une limitation des dépenses électorales pour les élections sénatoriales au cours de l'année précédant un renouvellement, fixée uniformément à 100.000 F par candidat, dans les départements soumis au scrutin majoritaire, ou par liste, dans ceux où le scrutin proportionnel est applicable.

M. Paul Girod, rapporteur pour le Sénat, a ajouté que ces dispositions, sans lien direct avec le projet de loi, étaient inapplicables, en particulier dans les départements urbains dont les collèges électoraux seraient sensiblement augmentés par ce texte, citant pour exemple le nombre, supérieur à 7.000 grands électeurs, proposé pour Paris.

M. Paul Girod, rapporteur pour le Sénat, a fait valoir que le Gouvernement, comme le Sénat, s'opposait à cette disposition.

Rappelant ensuite que, pour l'élection des sénateurs, l'Assemblée nationale proposait un abaissement de 5 à 3 sièges du seuil d'application du mode de scrutin proportionnel, alors que le Sénat proposait sa fixation à 4 sièges, **M. Paul Girod, rapporteur pour le Sénat**, a souligné que la solution proposée par la Haute Assemblée avait sa logique, puisqu'elle permettrait de répartir en deux parties égales, tant l'effectif du Sénat élu selon l'un ou l'autre des modes de scrutin, que la population représentée.

Traitant ensuite de la composition du collège électoral sénatorial, il a indiqué que le Sénat, pour se conformer à sa mission constitutionnelle de représentation des collectivités territoriales elles-mêmes et non uniquement de leur population, entendait maintenir un lien entre la représentation des communes et l'effectif du conseil municipal, tout en prévoyant un renforcement de la représentation de celles de plus de 9.000 habitants afin de tenir compte des évolutions démographiques.

M. Paul Girod, rapporteur pour le Sénat, a ajouté que la position de l'Assemblée nationale tendant à fixer cette représentation sur une base exclusivement démographique, avec une représentation uniforme des communes à raison d'un délégué par tranche de 300 habitants, n'était pas conciliable avec cette obligation constitutionnelle.

M. Marc Dolez, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a estimé que, de toute évidence, les divergences entre les deux assemblées, concernant le seuil d'application du mode de scrutin proportionnel pour les élections sénatoriales et la composition des collèges électoraux, portaient sur des questions trop fondamentales pour que la commission mixte paritaire puisse parvenir à l'adoption d'un texte commun.

M. Patrice Gélard a souligné le caractère irréaliste des dispositions ajoutées par l'Assemblée nationale sur le plafonnement des dépenses électorales, citant en exemple le collège électoral sénatorial de Paris, pour lequel ce plafonnement ne permettrait pas l'envoi d'une brochure à tous les grands électeurs.

M. Jacques Larché, président, a souligné que le Sénat était la seule assemblée dont les membres ne pouvaient pas être élus dans une circonscription où ils n'avaient aucun enracinement. Il a estimé que, dans ces conditions, la notion même de plafonnement des dépenses électorales sénatoriales n'avait pas de signification et il a émis le souhait que de telles dispositions ne figurent pas dans la loi.

M. Marc Dolez, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a fait valoir que l'Assemblée nationale avait d'abord entendu faire avancer la réflexion sur cette question, observant l'absence de toute disposition législative en la matière.

Il a ajouté que l'institution d'un plafonnement des dépenses électorales pour les élections sénatoriales aurait dû logiquement être complétée par l'instauration d'une sanction d'inéligibilité pour les candidats ayant dépassé ce plafond, ainsi que par l'établissement d'un remboursement forfaitaire de ces dépenses par l'État, auquel le Gouvernement était défavorable.

M. Paul Girod, rapporteur pour le Sénat, a fait valoir que, devant lui-même parcourir pas moins de 30.000 km dans sa circonscription à l'occasion de la campagne électorale, si l'on évaluait le coût de tels déplacements à 3 F par kilomètre, le plafond fixé par l'Assemblée nationale serait dès lors dépassé du fait de ce seul poste de dépenses. Jugeant un tel dispositif absurde, il a regretté que les propositions en la matière n'aient pas été précédées d'une étude suffisamment approfondie.

M. Jacques Larché, président, a constaté que la **commission mixte paritaire ne pouvait parvenir à l'élaboration d'un texte commun.**