



N° 819

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 mars 2018

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, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT,

*relative à l'**accueil des gens du voyage** et à la **lutte**
contre les **installations illicites** (n° 346)*

PAR Mme VIRGINIE DUBY-MULLER
Députée

Voir les numéros :

Sénat : **557 (2016-2017), 44** et T.A. **45**.
Assemblée nationale : **346** et **819**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN ÉQUILIBRE A RETROUVER ENTRE DROITS ET DEVOIRS DES GENS DU VOYAGE ET DES COLLECTIVITÉS CHARGÉES DE LEUR ACCUEIL	7
1. Un effort croissant des communes et de leurs groupements pour améliorer les conditions d'accueil des gens du voyage	7
2. Des difficultés persistantes malgré l'augmentation du nombre de places d'accueil disponibles.....	8
a. La multiplication des campements illicites	8
b. Des conditions d'accueil qui ne sont pas toujours adaptées	9
c. Des coûts importants pour les collectivités concernées	9
II. DES MESURES TRÈS ATTENDUES DANS LES TERRITOIRES	10
1. Une meilleure prise en compte des efforts engagés par les communes et leurs groupements.....	10
2. Des procédures d'évacuation plus rapides pour limiter la dégradation des terrains occupés.....	11
3. Des sanctions plus effectives pour mettre un terme au sentiment d'impunité.....	12
III. UNE PROPOSITION DE LOI ALTÉRÉE PAR L'EXAMEN EN COMMISSION	13
DISCUSSION GÉNÉRALE	15
EXAMEN DES ARTICLES	29
Chapitre I ^{er} – Clarifier le rôle de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements	29
<i>Article 1^{er}</i> (art. 1 ^{er} et 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, art. L. 3641-1, L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5215-20-1, L. 5217-2, L. 5219-1, L. 5216-5, L. 5214-23-1, L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales et art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation) : Obligations et compétences des communes et des EPCI en matière d'accueil des gens du voyage.....	29

<i>Article 2</i> (art. 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage) : Suppression de la procédure de consignation de fonds à l'encontre des communes et EPCI défaillants	45
<i>Article 3</i> (art. 9-4 [nouveau] de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage) : Organisation des grands rassemblements et des grands passages de gens du voyage	50
<i>Article 3 bis</i> (art. 1013 du code général des impôts) : Augmentation de la taxe sur les résidences mobiles terrestres	57
<i>Après l'article 3 bis</i>	60
Chapitre II – Moderniser les procédures d'évacuation des stationnements illicites	61
<i>Article 4</i> (art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage) Police spéciale du stationnement des résidences mobiles	61
<i>Article 5</i> (art. 9 et 9-1, art. 9-2 et 9-3 [nouveaux] de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage) : Évacuation des campements illicites	65
Chapitre III – Renforcer les sanctions pénales	75
<i>Article 6</i> (art. 322-4-1 du code pénal) : Renforcement des sanctions pénales en cas d'occupation en réunion sans titre d'un terrain.....	75
<i>Article 7</i> (art. 322-3 du code pénal) : Renforcement des sanctions pénales en cas de destruction, dégradation ou détérioration d'un bien d'autrui	82
<i>Article 8</i> (art. 322-4-2 [nouveau] du code pénal) : Création d'un délit d'occupation habituelle d'un terrain sans titre.....	84
<i>Article 9</i> (art. 322-15 et 322-15-1 [abrogé] du code pénal) : Peines complémentaires applicables au délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain.....	87
<i>Article 10</i> (art. 711-1 du code pénal) : Application en outre-mer des dispositions modifiant le code pénal	89
<i>Intitulé de la proposition de loi</i>	89

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi repose sur un constat largement partagé par les élus locaux, les préfetures et les forces de l'ordre, mais également par les groupes de gens du voyage qui participent, par la qualité du dialogue qu'ils établissent avec les acteurs publics, à améliorer leurs conditions d'accueil.

Ce constat est celui de difficultés récurrentes dans la gestion de cet accueil, devenu dans certains départements du littoral ou frontaliers l'un des premiers motifs de trouble à l'ordre public.

En l'absence d'une organisation claire et efficace sur le territoire, et du fait d'un désengagement progressif de l'État de cette politique publique qui vise pourtant à reconnaître leur place aux gens du voyage dans la société française, les communes et les intercommunalités se retrouvent souvent insuffisamment préparées pour accueillir les groupes qui se présentent sur leur territoire et, surtout, pour procéder à l'évacuation des campements illicites.

La multiplication des occupations illégales au cours des dernières années, alors même que le nombre de places d'accueil a fortement augmenté sous l'impulsion de la loi du 5 juillet 2000, dite loi « Besson », témoigne des faiblesses de notre législation actuelle, aussi bien à l'égard des collectivités qui ne respectent pas leurs engagements en matière de construction d'aires d'accueil que de lutte contre les dégradations et les campements illicites.

Car souvent, malgré la présence d'aires d'accueil, malgré les efforts de programmation des déplacements mis en œuvre par les préfetures et les élus locaux, des groupes s'installent sur des terrains publics ou privés, empêchant leur accès, entravant l'activité économique ou le service public, et générant d'importantes dégradations.

Si les populations locales en sont lésées, les groupes de gens du voyage qui respectent les règles en vigueur le sont également car ils subissent le ressentiment de certains de nos concitoyens, nourri par la quasi-impunité dont semblent bénéficier d'autres qu'eux.

Cette proposition de loi n'a donc pas pour objet de stigmatiser les uns et de dédouaner les autres de leurs obligations. Au contraire, elle tente d'appréhender une réalité de terrain souvent complexe qui suscite d'importantes attentes de l'ensemble des parties concernées.

Les dispositions proposées reconnaissent ainsi les efforts réalisés par les collectivités territoriales au cours des dernières années pour améliorer l'offre d'accueil, sans remettre en question leur poursuite, dans le cadre des schémas départementaux, pour assurer une couverture du territoire adaptée aux besoins des gens du voyage.

Elles prennent aussi la juste mesure de l'augmentation des altercations, voire des actes violents, entre élus, population locale et gens du voyage, en rappelant la nécessité impérieuse de disposer des outils juridiques permettant d'assurer le respect de l'ordre public.

Elles se fondent, en cela, sur le bilan dressé à plusieurs reprises, par les préfetures comme par la Cour des comptes, sur l'insécurité juridique qui entoure certaines procédures en vigueur ou les difficultés opérationnelles à les mettre en œuvre.

L'objectif est ainsi de rétablir l'équilibre aujourd'hui défailant entre les droits et les devoirs des gens du voyage, des collectivités concernées, mais également de l'État qui doit assumer ses responsabilités et mieux accompagner la mise en œuvre des politiques d'accueil.

*

* *

I. UN ÉQUILIBRE A RETROUVER ENTRE DROITS ET DEVOIRS DES GENS DU VOYAGE ET DES COLLECTIVITÉS CHARGÉES DE LEUR ACCUEIL

1. Un effort croissant des communes et de leurs groupements pour améliorer les conditions d'accueil des gens du voyage

En rupture avec les lois du 16 juillet 1912⁽¹⁾ et du 3 janvier 1969⁽²⁾ qui comportaient principalement des mesures de contrôle des déplacements des gens du voyage⁽³⁾, la loi du 31 mai 1990⁽⁴⁾ repose sur le principe d'une obligation d'accueil de ces personnes, respectueuse de leurs traditions.

Cette obligation, déclinée au sein de schémas départementaux d'accueil, a été renforcée par la loi du 5 juillet 2000, dite loi « Besson »⁽⁵⁾, qui a défini l'équilibre entre les droits et les devoirs de ces populations, et ceux des communes et des intercommunalités chargées de leur accueil.

D'une part, la liberté constitutionnelle d'aller et venir est garantie en assurant des conditions de déplacement adaptées aux groupes itinérants et, d'autre part, les élus locaux peuvent saisir le préfet dans le département ou le juge pour mettre un terme, dans de brefs délais, aux campements illicites installés sur leur territoire.

En effet, depuis l'arrêt du Conseil d'État du 2 décembre 1983 dit « Ville de Lille », les communes se sont vues reconnaître un devoir d'accueil envers les gens du voyage⁽⁶⁾. Ce devoir a été précisé par le législateur, notamment dans le cadre de la « loi Besson », qui impose aux communes de plus de 5 000 habitants de créer des aires et des terrains d'accueil adaptés aux besoins des gens du voyage⁽⁷⁾.

Le caractère obligatoire de cet accueil constitue une spécificité française, seule l'Irlande s'étant dotée d'une législation similaire, tandis que les autres pays européens fondent davantage la prise en charge des déplacements des gens du voyage sur le volontariat des collectivités territoriales.

(1) Loi du 16 juillet 1912 relative à l'exercice des professions ambulantes.

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

(3) L'appellation « gens du voyage », employée pour la première fois dans une circulaire du 20 octobre 1972, a été retenue par le législateur et représente les personnes dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles.

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

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

(6) Arrêt CE, n°13205, 29 mars 2018, « Ville de Lille » selon lequel « si les maires [peuvent] réglementer les conditions de circulation et de séjour des nomades pour éviter qu'elles ne créent un danger pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique, les mesures prises sur le fondement de ces dispositions ne sauraient légalement ni comporter une interdiction totale de stationnement et de séjour ni aboutir en fait à une impossibilité pour les nomades de stationner pendant le temps minimum qui leur est nécessaire. »

(7) La loi du 1^{er} août 2003 relative à l'orientation et à la programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoit toutefois que les communes de moins de 20 000 habitants, dont la moitié de la population habite en zone urbaine sensible, peuvent être exemptées de cette obligation.

En contrepartie de cette obligation d'accueil, les communes et leurs groupements disposent de moyens administratifs et juridictionnels pour lutter contre les campements illicites qui entraînent souvent d'importantes dégradations des terrains publics ou privés occupés.

Dans ce contexte, les efforts consentis par les collectivités concernées depuis les années 2000 ont été importants puisque 70 % des places prévues par les schémas départementaux sont réalisées, même si d'importantes disparités territoriales demeurent.

Les principaux freins au respect de leurs obligations par les élus tiennent, selon la Cour des comptes ⁽¹⁾, à :

– **la difficulté de mobiliser des réserves foncières** dans les zones de logement tendues ;

– **le désengagement financier de l'État** depuis 2008, bien que de nouvelles dotations puissent être mobilisées, comme la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) par exemple, et la baisse des aides au fonctionnement des aires d'accueil qui participe au report de l'effort financier sur les collectivités ;

– **le défaut d'acceptation de ce type d'installation** par les populations locales, notamment dans les zones sous tension urbanistique, alimenté par le ressentiment que peuvent entraîner les dégradations liées aux installations illicites.

2. Des difficultés persistantes malgré l'augmentation du nombre de places d'accueil disponibles

Comme le souligne le bilan des stationnements estivaux des grands groupes de caravanes des gens du voyage pour l'année 2016 ⁽²⁾, « *la plupart des préfectures ont pu constater de nombreux stationnements illicites qui sont dus tant au manque de terrains d'accueil qu'à des exigences parfois excessives et à un respect aléatoire de la programmation prévue.* »

a. La multiplication des campements illicites

La quasi-totalité des préfectures ont noté « *la persistance à un niveau élevé des stationnements illicites.* »

Or, « *des troubles à l'ordre public peuvent résulter des stationnements illicites, qui sont la conséquence de l'occupation de terrains publics ou privés et des troubles avec les riverains, qui peuvent peser fortement sur l'activité des forces de l'ordre dans les départements les plus touchés.* »

(1) L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir, rapport public annuel, tome II, Cour des comptes, février 2017.

(2) En annexe de la circulaire du 10 avril 2017 relative à la préparation des stationnements des grands groupes de gens du voyage.

Face à cette situation, comme cela a été rappelé à plusieurs reprises lors des débats en Commission, « *certaines préfectures déplorent la difficulté à faire appliquer les textes et permettre l'évacuation des groupes en stationnement illicite. La procédure d'évacuation est détournée par l'installation dans un terrain à proximité immédiate de celui qu'ils ont dû quitter.* »

b. Des conditions d'accueil qui ne sont pas toujours adaptées

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce constat :

– les schémas départementaux ne sont pas respectés par certaines collectivités, notamment les grands centres urbains, tandis que d'autres privilégient le recours à des aires non pérennes, ce qui rend incertaine leur capacité d'accueil d'une année sur l'autre ;

– l'occupation des places d'aires d'accueil temporaire par des groupes sédentarisés augmente, « *ce qui constitue un obstacle aux stationnements estivaux sur ces aires et génère des installations illégales sur d'autres terrains* » ;

– certains groupes de gens du voyage ont des exigences parfois excessives (que l'emplacement de l'aire soit jugé inadapté, la présence d'autres groupes dirimante ou qu'ils refusent systématiquement les aires disponibles) ou ne respectent pas la programmation prévue, ce qui désorganise les départs et les arrivées.

c. Des coûts importants pour les collectivités concernées

Les stationnements, notamment estivaux, représentent un coût non négligeable pour les communes et les intercommunalités concernées.

De nombreuses préfectures ont ainsi souligné que la participation financière des groupes de gens du voyage ne permet pas de couvrir les frais, notamment en approvisionnement en eau et en électricité, et que « *les stationnements estivaux induisent dès lors des coûts de financement et de réhabilitation des aires importantes qui dissuadent l'investissement initial des collectivités.* »

Pour rappel, si la Cour des comptes estime le coût de la création d'une place de caravane entre 15 000 et 50 000 euros, ce montant ne prend pas en compte l'entretien régulier des aires et leur approvisionnement en fluides.

Au regard de ces constats, cette proposition de loi a donc pour objectif de clarifier les responsabilités des gens du voyage comme des communes et des intercommunalités, tout en consolidant juridiquement les outils dont disposent les élus locaux, les préfets mais également les autorités judiciaires, pour mettre un terme dans les meilleurs délais aux campements illicites.

II. DES MESURES TRÈS ATTENDUES DANS LES TERRITOIRES

1. Une meilleure prise en compte des efforts engagés par les communes et leurs groupements

Le **chapitre I^{er}** de la proposition de loi comporte plusieurs dispositions tirant les conséquences du transfert de la compétence relative à l'accueil des gens du voyage des communes aux intercommunalités, ainsi que des efforts, notamment financiers, engagés par le bloc communal pour satisfaire à ses obligations en la matière.

Au-delà de clarifications législatives nécessaires à l'appréciation de la répartition des responsabilités au sein du bloc communal, **l'article 1^{er}** vise, en premier lieu, à mieux prendre en compte **la situation des petites communautés de communes**.

Alors que les grands centres urbains sont souvent rétifs à remplir leurs obligations d'accueil, les schémas départementaux prévoient fréquemment, par commodité, l'installation d'une aire d'accueil sur le territoire d'une petite commune, même si cette localisation sera un motif de sous-occupation par les gens du voyage.

Il convient donc, dès lors que la loi limite l'obligation d'accueil aux communes de plus de 5 000 habitants pour des raisons évidentes de moyens, de rappeler le caractère facultatif de l'installation d'aires d'accueil pour les communautés de communes dont aucune des communes membres n'atteint ce seuil.

En deuxième lieu, il est proposé de conditionner la possibilité pour le schéma départemental de prévoir la réalisation de nouvelles installations d'accueil sur le territoire d'une commune au fait que les aires existantes dans le même secteur géographique d'implantation atteignent **un seuil minimal d'occupation**.

En effet, alors que 70 % des places d'accueil prévues sur le territoire national ont été réalisées, seules 55 % à 60 % d'entre elles sont occupées dans les faits.

Par conséquent, comme le souligne la Cour des comptes ⁽¹⁾, *« l'augmentation du nombre de places situées dans les terrains d'accueil ou de passage n'est donc pas la seule solution à envisager »*.

Cette disposition permettrait aux collectivités qui disposent déjà d'aires d'accueil de concentrer leurs moyens sur leur aménagement pour mieux répondre aux demandes des gens du voyage, plutôt que de construire de nouvelles places dans une logique strictement quantitative.

(1) Rapport de février 2017 précité.

En troisième lieu, cet article permet de **comptabiliser les emplacements d'aires permanentes d'accueil de gens du voyage au sein des logements sociaux** retenus pour l'appréciation du respect de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU ».

Cette mesure permettrait de mieux tenir compte de l'effort financier engagé par les collectivités territoriales pour assurer l'accueil des gens du voyage et constituerait dans le même temps une incitation au respect de leurs obligations, notamment pour les centres urbains.

L'article 2 vise, quant à lui, à supprimer la procédure de consignation de fonds applicable à l'encontre des collectivités qui ne remplissent pas leurs obligations en matière de création de places d'accueil.

En effet, cette procédure, introduite par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, est un signal négatif inutilement adressé aux collectivités concernées alors que la procédure de substitution de l'État, plus appropriée, n'a jamais trouvé à s'appliquer.

L'article 3 prévoit un dispositif d'information des représentants de l'État dans la région et le département, ainsi que des élus locaux concernés, en amont des grands passages pour les groupes constitués d'au moins 150 caravanes de manière à mieux préparer leur accueil.

Cette préparation en concertation avec les groupes concernés est importante car ce sont ces grands déplacements qui engendrent le plus de campements illicites et, par conséquent, de dégradations de biens publics ou privés.

L'article 3 bis vise à augmenter la taxe sur les résidences mobiles afin, d'une part, de mieux couvrir les dépenses engagées par les collectivités territoriales dans le cadre de la création d'aires d'accueil, le produit de la taxe revenant au bloc communal, et, d'autre part, d'en contrôler plus efficacement le recouvrement par le recours à une vignette à apposer sur les véhicules pour lesquels les redevables ont rempli leurs obligations fiscales.

2. Des procédures d'évacuation plus rapides pour limiter la dégradation des terrains occupés

Le chapitre II de la proposition de loi comporte les mesures les plus attendues par les élus locaux, mais également par les préfets chargés de mettre en œuvre des procédures d'évacuation des campements illicites.

L'article 4 prévoit ainsi que lorsqu'une commune remplit toutes ses obligations en matière d'accueil des gens du voyage, elle peut interdire le stationnement en dehors des aires qu'elle a aménagées, même si elle appartient à un EPCI défaillant en la matière. Cette disposition, qui renverse une interprétation administrative ayant suscité l'incompréhension des élus concernés, permettra à ces

communes de demander, le cas échéant, au préfet d'intervenir pour mettre un terme à un campement illicite.

L'article 5 permet, quant à lui, **d'adapter les procédures d'évacuation administratives et juridictionnelles aux réalités constatées sur le terrain.**

Ces procédures ne peuvent être mises en œuvre que par les communes ou intercommunalités qui respectent la totalité des obligations qui leur sont faites en matière d'accueil des gens du voyage et qui, malgré cela, se trouvent confrontées à des campements illicites.

Or, **les procédures d'évacuation actuelles ne permettent pas d'agir suffisamment rapidement pour éviter d'importantes dégradations** qui nourrissent l'hostilité d'une partie des populations locales et dont pâtissent les groupes de gens du voyage qui respectent les règles en matière d'installation.

Par ailleurs, le sentiment d'une forme d'impunité est accru par le fait qu'un campement évacué après une procédure difficile à mettre en œuvre pour les maires puisse se réinstaller à quelques kilomètres de distance.

Par conséquent, cet article a pour objet de permettre au préfet d'intervenir pour d'autres motifs que l'atteinte à l'ordre public en cas d'atteinte d'une exceptionnelle gravité portée à des droits protégés constitutionnellement ; de lutter contre la réinstallation illégale d'un même groupe sur le territoire de la même intercommunalité à l'issue d'une première évacuation ; de réduire les délais d'intervention et de décision du préfet et du juge en cas de recours ; de traiter en urgence les procédures juridictionnelles.

3. Des sanctions plus effectives pour mettre un terme au sentiment d'impunité

Le chapitre III de la proposition de loi renforce le régime des sanctions pouvant être prononcées dans le cas de campements illicites installés sur le territoire de communes ou d'intercommunalités remplissant leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage.

L'article 6 prévoit, à cette fin, un doublement des sanctions prononçables en cas d'occupation illégale d'un terrain, la création d'une amende forfaitaire délictuelle ainsi que la possibilité de saisir les véhicules à usage d'habitation lorsqu'ils ont été utilisés pour commettre cette infraction. Ces véhicules pourront alors être déplacés sur une aire d'accueil située dans le département afin de libérer les terrains occupés.

Par ailleurs, **les articles 7 à 9** renforcent des sanctions existantes ou en créent de nouvelles en proposant la majoration des peines en cas de dégradations sur des biens occupés illégalement, l'instauration d'un délit d'occupation habituelle d'un terrain sans titre ou d'une peine complémentaire d'interdiction de séjour.

III. UNE PROPOSITION DE LOI ALTÉRÉE PAR L'EXAMEN EN COMMISSION

Lors de l'examen de la présente proposition de loi en Commission, six articles sur dix ont été supprimés à l'initiative de la majorité, tandis que deux autres étaient amputés de dispositions importantes.

Dans ce contexte, votre rapporteure regrette que, malgré l'accord trouvé sur des mesures importantes, comme la création d'une amende forfaitaire délictuelle en cas de campements illicites ou la prise en compte des efforts réalisés par une commune ayant respecté ses engagements au sein d'un EPCI défaillant, **la majorité ait renoncé à apporter des réponses aux demandes pressantes des élus locaux sur des sujets cruciaux comme l'amélioration des procédures d'évacuation des campements illicites.**

Et pourtant, le constat n'est pas partisan, comme l'ont montré les débats au sein de la commission des Lois. L'équilibre recherché par la « loi Besson » n'est pas assuré et si les places d'accueil manquantes doivent être créées, la multiplication des campements illicites crée des troubles à l'ordre public, chaque année plus graves et plus violents.

Il convient donc de donner au préfet et au juge les moyens d'agir, à la demande des élus et en fonction des circonstances, le plus rapidement possible pour éviter toute confrontation entre les élus locaux, les populations locales et les gens du voyage, qui endurent depuis trop longtemps les insuffisances du droit en vigueur.

*

* *

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa première réunion du mercredi 28 mars 2018, la Commission examine la proposition de loi relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites (n° 346) (Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure).

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Mes chers collègues, il y a une conviction que nous partageons tous : l'accueil des gens du voyage doit être garanti pour leur permettre de vivre selon leurs traditions, dans le respect des lois de notre République.

C'est la raison pour laquelle le législateur n'a eu de cesse, depuis la première « loi Besson » de 1990, de préciser les droits et les devoirs incombant, d'une part, aux communes et à leurs groupements chargés de cet accueil et, d'autre part, aux communautés des gens du voyage.

Près de trente ans après cette première recherche d'un équilibre satisfaisant, il nous faut dresser deux constats principaux.

Premièrement, les obligations faites au bloc communal en matière d'accueil n'ont cessé de s'accroître alors que l'État s'est désengagé progressivement de cette politique publique, notamment d'un point de vue financier.

Deuxièmement, les conditions d'accueil des gens du voyage, si elles ont connu une progression en termes de nombre de places, ne sont pas toujours adaptées à leurs besoins. Il convient donc d'avoir, dans le cadre d'un dialogue avec les territoires, une approche plus qualitative que quantitative, et non l'inverse comme c'est le cas actuellement.

Il découle de ces deux constats que, malgré les efforts continus des territoires et de certains groupes de gens du voyage en vue d'améliorer les conditions dans lesquelles se déroulent leurs déplacements, des troubles à l'ordre public perdurent. Est en cause l'installation de nombreux campements illicites sur des terrains agricoles, sur des parkings de bâtiments publics ou de zones industrielles, ce qui alimente l'incompréhension voire le ressentiment d'une partie des populations locales.

Mes chers collègues, il faut partir des réalités de terrain pour bien comprendre l'impasse dans laquelle certains élus locaux se trouvent aujourd'hui.

Nombreux sont ceux qui se sont engagés à remplir toutes leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage, par souci de se conformer à la loi mais également pour lutter le plus efficacement possible contre les installations illégales. Pour cela, ils ont parfois dû convaincre les habitants de leur commune de l'intérêt

mutuel qui découlerait de cet effort financier. Or, très souvent – trop souvent –, ces installations d'accueil ne limitent en rien la multiplication des campements illicites.

Tout élu local le sait, ces campements ne font pas qu'empêcher l'accès aux terrains concernés. Ils entraînent également des dégradations, qui sont inévitables en l'absence de sanitaires, d'accès à l'eau ou à l'électricité et de ramassage des déchets. Quand les campements sont installés sur une exploitation agricole, comme cela arrive trop souvent, les dégâts qu'ils occasionnent peuvent remettre en cause la poursuite de cultures pendant toute une saison. Or, les déplacements des gens du voyage se concentrent pendant la période particulièrement sensible pour les agriculteurs du printemps et de l'été.

Ainsi, lorsque nous proposons de rendre plus efficaces les procédures d'évacuation et de mettre un terme à l'impunité dont bénéficient les campements illicites, il ne s'agit pas de prendre des mesures contre les gens du voyage. Nous souhaitons, au contraire, qu'ils s'intègrent le mieux possible dans notre société et dans le respect de leurs traditions, tout en rétablissant un équilibre qui aujourd'hui est défaillant, ce qui nuit à tout le monde.

Car, les conséquences dans les territoires qui mettent en œuvre les conditions d'accueil qui leur ont été prescrites et qui se trouvent confrontés aux occupations illicites ne doivent pas être sous-estimées.

Dans le département de la Haute-Savoie, on ne peut que constater les tensions croissantes entre nos concitoyens et les gens du voyage : protestations d'agriculteurs, vives altercations avec des groupes de gens du voyage installés illégalement, mise en cause des élus, menaces verbales et même physiques. La liste est longue. Le dialogue est parfois rompu et la situation risque de dégénérer.

À ce titre, les députés et les élus locaux haut-savoyards ont été reçus à l'été 2017 par la ministre, Mme Jacqueline Gourault, qui a reconnu la nécessité d'améliorer les procédures d'évacuation en cas d'installation illégale et de renforcer les sanctions encourues.

Ce que demande le groupe Les Républicains, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, c'est une reconnaissance des élus locaux qui mettent en place une politique d'accueil mais qui se retrouvent souvent démunis face aux installations illégales.

La proposition de loi que nous nous apprêtons à examiner aujourd'hui s'inspire de travaux engagés par des députés et des sénateurs à partir d'expériences de terrain. Elle n'a pas pour objet de stigmatiser les gens du voyage ni de revenir sur l'obligation de créer les aires d'accueil prévues par le schéma départemental. Elle vise, au contraire, à rétablir la logique du « donnant-donnant » issue des lois Besson de 1990 et de 2000.

À cet égard, elle prévoit pour les collectivités qui respectent leurs obligations des mesures visant à améliorer l'efficacité des procédures administratives et juridictionnelles d'évacuation, notamment en rendant leur mise en œuvre plus rapide. Ces procédures répondent à la principale demande des élus locaux de mieux lutter contre les campements illicites et sont conditionnées au fait qu'ils respectent leurs engagements en matière d'accueil. Nous considérons donc que nous pouvons, et même que nous devons, nous retrouver sur ce point pour leur apporter des solutions.

D'autres mesures prévoient de prendre en compte le seuil d'utilisation des aires déjà construites avant de demander aux élus de créer de nouvelles places. L'argent public est rare, du fait notamment de la multiplication des compétences confiées aux intercommunalités, et il convient d'adopter désormais une démarche plus qualitative.

En outre, nous proposons une aggravation des pénalités encourues avec la création d'une amende forfaitaire délictuelle qui permettra de sanctionner effectivement les personnes occupant illégalement un terrain, mettant fin au constat, fréquemment dénoncé, d'une quasi-impunité. L'instauration d'une telle amende fait l'objet d'un large consensus parmi les forces de l'ordre.

Nous souhaitons, enfin, que la situation des petites communautés de communes soit mieux prise en compte. Dans la plupart des cas, ce sont les grands centres urbains qui ne respectent pas leurs obligations d'accueil. Or, il est souvent plus aisé, dans le cadre du schéma départemental, de prévoir l'installation d'une aire dans une petite commune alors même que cette localisation risque de provoquer une sous-occupation par les gens du voyage.

Pour conclure, je soulignerai la qualité des travaux du Sénat qui a permis de parvenir à un texte équilibré. À nous, à présent, d'adopter dans les meilleurs délais ces dispositions très attendues dans nos territoires.

M. Didier Paris. Je ne suis pas tout à fait certain de partager les positions que vient d'exprimer la rapporteure.

Les gens du voyage sont des citoyens français. Ils sont intégrés économiquement et exercent des métiers ambulants, forains notamment. Leur mode de vie est ancestral : on en trouve trace dès le Moyen-Âge. Il tend toutefois à évoluer avec le développement de la sédentarisation. En outre, il s'agit de communautés qui vieillissent et qui sont confrontées à des problèmes de santé et d'éducation. Elles aspirent à bénéficier du même niveau de services publics que les autres citoyens.

Les gens du voyage ont souvent fait l'objet de mesures de restriction entamant leur liberté d'aller et venir. Citons les carnets anthropométriques institués en 1912.

Depuis de nombreuses années, notre pays a cherché à légiférer pour augmenter les capacités d'accueil des gens du voyage afin de créer un équilibre entre le respect des modes de vie des uns et la tranquillité des autres. Le problème n'est donc pas nouveau : il est marqué très clairement par une oscillation entre liberté et répression. Nous en trouvons les premiers signes dans la loi du 3 janvier 1969 qui crée le livret de circulation, sorte de passeport intérieur assimilé par certains à une mesure d'apartheid. Ont suivi les lois dites Besson : la première, du 31 mai 1990 ; la deuxième, du 5 juillet 2000. Enfin, la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure a procédé à une augmentation des peines encourues et la loi « Égalité et citoyenneté » du 27 janvier 2017 a mis fin à l'obligation de détenir un livret de circulation et a supprimé la référence à la commune de rattachement.

L'accueil des gens du voyage est un problème important pour nous, groupe La République en Marche, pour les collectivités territoriales, mais aussi pour la population dans son entier.

La proposition de loi qui nous est soumise est marquée par ces mouvements de l'histoire. Elle vise trois objectifs.

Le premier, que nous considérons comme pertinent, consiste à tirer les conséquences de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Les communes n'ont plus, pour la majorité d'entre elles, de compétences et il est logique de mettre l'accent sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le deuxième vise à assouplir les obligations qui pèsent sur les collectivités, ce qui reviendrait à briser l'élan créé par les lois de 1990, de 2000, de 2003 et de 2017, qui ne sont pas encore pleinement appliquées. Nous devons en priorité achever les schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage et offrir à cette communauté des capacités d'accueil, en respectant son mode de vie.

Le troisième objectif est ni plus ni moins une stigmatisation des gens du voyage, qui nous fait revenir un siècle en arrière. Pour être franc, je suis assez surpris par certaines des dispositions que vous soutenez.

Cette proposition de loi est issue des textes de deux sénateurs de Haute-Savoie, Jean-Claude Carle et Loïc Hervé. Vous-même, madame la rapporteure, représentez la Haute-Savoie. Toutefois, la problématique que vous pointez a une dimension nationale. Dans certaines régions, les objectifs ne sont pas encore atteints. Je pense à l'Île-de-France, aux Hauts-de-France, à Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans une moindre mesure à Rhône-Alpes.

Pour toutes ces raisons, le groupe La République en Marche déposera des amendements visant à supprimer six des dix articles que comporte cette proposition de loi.

M. Martial Saddier. Madame la présidente, je vous remercie d'avoir bien voulu accueillir un membre de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire au sein de votre Commission.

J'aimerais saluer le travail de la rapporteure et de nos collègues sénateurs, particulièrement Jean-Claude Carle et Loïc Hervé.

Cette proposition de loi est non-discriminatoire : elle vise à créer un équilibre de nature à assurer un respect mutuel dans un territoire donné entre celles et ceux qui y habitent toute l'année et celles et ceux qui ont choisi librement un mode de vie non sédentaire.

Le problème est bien évidemment national. Il ne s'agit pas de se focaliser sur un département en particulier. Il faut toutefois reconnaître que dans certains endroits, la situation est plus complexe que dans d'autres, notamment pour des raisons géographiques. Rappelons que la loi de 2000 avait pour auteur Louis Besson, qui n'était pas de notre sensibilité politique mais qui était issu d'un département voisin du nôtre.

Nous voulons non pas remettre en cause l'esprit de la loi Besson, bien au contraire, mais en dresser un bilan et en tirer les conséquences afin d'adapter la loi de la République aux évolutions intervenues depuis près de vingt ans.

Les flux des communautés de gens du voyage ont changé. Ils sont bien plus importants aujourd'hui. Certains départements en sont à huit voire dix mois d'occupation contre un ou deux mois il y a quelques années. Enfin, depuis vingt ans, la pression a augmenté sur les zones frontalières.

L'équilibre est rompu dans certaines parties du territoire. Nous faisons face à des violences verbales et même physiques à l'encontre d'agriculteurs, d'industriels et d'élus locaux. Dans certains départements, les forces de police et de gendarmerie ainsi que les personnels des services des préfectures et des sous-préfectures sont mobilisés quasiment à temps plein, entre le 15 mai et le 15 octobre, pour réguler ces déplacements. Et nous ne comptons plus les dégradations matérielles dans le domaine public et les propriétés privées, chose inacceptable.

Cette proposition de loi vise à clarifier les compétences. Il s'agit notamment de répondre à la question posée par la jurisprudence au sujet des EPCI ne comprenant pas de communes de plus de 5 000 habitants. Le texte vise à simplifier les procédures et ne tend nullement, monsieur Paris, à assouplir les obligations des collectivités territoriales. Il veut faire en sorte que les communautés des gens du voyage respectent la loi de la République lorsque les collectivités territoriales ont fait les efforts financiers nécessaires pour implanter des aires pour les accueillir, conformément aux schémas départementaux.

Au-delà des préjudices sanitaires et des atteintes à l'ordre public, cette proposition de loi renforce la sanction en cas de dégradation des terrains occupés. Est-il acceptable que l'occupation d'un parking empêche le stationnement des salariés d'une entreprise ? Est-il acceptable que les agriculteurs voient leurs récoltes détruites en quelques minutes ? Les peines seront adaptées en conséquence.

Nous souhaitons faire évoluer le droit et instaurer la possibilité de saisir des véhicules même lorsqu'ils ne servent pas d'habitation.

Nous prenons en compte également la stratégie du « saut de puce » qui consiste pour certains gens du voyage à déplacer leur véhicule et leur caravane de quelques dizaines ou centaines de mètres pour changer de parcelle cadastrée ou de commune, ce qui oblige à reprendre à zéro la procédure d'évacuation et rend la situation ingérable. Nous proposons d'étendre à tout le territoire de la commune ou de l'EPCI concerné l'applicabilité de la mise en demeure prononcée par le préfet.

M. Hervé Saulignac. Nous pouvons nous accorder sur certains constats : occupations illicites en hausse, dégradations, tensions avec les populations locales conduisant parfois à des violences, élus locaux pris dans des situations inextricables. Mais nous considérons que la présente proposition de loi ne répond pas à la nécessité d'améliorer l'accueil des gens du voyage. Elle voudrait nous faire croire que donner un « tour de vis » constituerait une solution. Or, nous ne croyons pas au renforcement de la répression.

Ce texte vise essentiellement, sans l'affirmer ouvertement, à revenir sur la loi « Égalité et citoyenneté » qui est venue modifier la loi Besson. Certaines des dispositions qui nous sont aujourd'hui proposées, si elles étaient appliquées, mettraient un terme au processus d'élaboration des schémas départementaux qui est aujourd'hui très loin d'être achevé car il s'inscrit inévitablement dans un temps long. Nous devrions plutôt nous préoccuper de trouver les moyens de l'accélérer. Il est beaucoup trop tôt pour modifier une loi qui n'est pas entrée en complète application. Certains décrets, notamment celui qui correspond aux dispositions de l'article 149 consacré aux aires d'accueil permanent et aux terrains familiaux locatifs, ne sont pas encore publiés, ce qui ralentit les procédures de révision des schémas départementaux arrivés à expiration.

Ce texte introduit une forme de déconnexion entre les communes et leurs EPCI. Il permet en effet à une commune d'être en règle quand bien même l'EPCI auquel elle appartient ne le serait pas. Si on supprime ce qui peut constituer un moyen de pression utile des communes sur les EPCI, ce sera la fin des schémas départementaux prévus par la loi « Égalité et citoyenneté ».

Autre mesure qui montre à l'évidence que cette proposition de loi cherche à mettre un terme aux mécanismes instaurés par les lois précédentes : la suppression de la procédure de consignation. Certes, il s'agit d'un mécanisme coercitif mais il s'impose car, dix-huit ans après l'adoption de la loi Besson, seuls

dix-huit départements se sont conformés aux obligations des schémas départementaux. Il est assez paradoxal de se plaindre du stationnement irrégulier des véhicules des gens du voyage quand les préconisations de la loi en matière d'aires d'accueil et de terrains de grand passage ne sont pas appliquées.

En outre, le texte prévoit un alourdissement des sanctions pénales. Or, la plupart des sanctions existantes ne sont déjà pas appliquées. La police et la justice ne parvenant pas à faire face à la masse des tâches qui s'imposent à elles, il est très probable qu'elles n'accorderont pas la priorité au stationnement irrégulier. Ce renforcement des sanctions, s'il fera plaisir sur le moment à quelques élus locaux en grande difficulté, ne produira probablement aucun résultat.

Enfin, nous nous interrogeons sur les pouvoirs donnés au préfet en cas d'évacuation forcée : ils pourraient être considérés comme une forme d'atteinte disproportionnée à la liberté fondamentale d'aller et de venir.

Aujourd'hui, le dispositif repose sur un équilibre : ni laxisme vis-à-vis des occupations illicites ou des comportements délictuels, ni répression à l'encontre des gens du voyage. Cet équilibre, le groupe Nouvelle Gauche estime que la présente proposition de loi risque de le mettre à mal.

Mme Isabelle Florennes. La présente proposition de loi appelle une double analyse.

Nous considérons qu'elle répond à des attentes légitimes. Certaines collectivités sont régulièrement confrontées à des installations illicites de gens du voyage et ont fait part de leur besoin de disposer d'outils juridiques pour mieux gérer ces situations. En cela, certaines dispositions de la proposition de loi sont complémentaires des dispositifs introduits par les lois MAPTAM, NOTRe et « Égalité et citoyenneté ». C'est le cas du dispositif prévu par l'article 1^{er}, qui affine pour partie les conditions du transfert de la compétence relative à l'accueil des gens du voyage des communes vers les intercommunalités. C'est le cas encore de l'article 4 et de l'article 6 qui consolident l'ensemble des sanctions pénales applicables aux personnes occupant illégalement un terrain.

Néanmoins, cette proposition de loi comporte plusieurs mesures qui nous posent problème. Certaines sont discriminatoires comme celles de l'article 3 *bis*, qui transforment le récépissé de paiement de la taxe sur les résidences mobiles utilisées comme résidence principale en une vignette à apposer sur le véhicule. D'autres contreviennent aux libertés publiques : les dispositions des articles 5 et 6 pourraient être contraires au principe d'inviolabilité du domicile et à la liberté de circulation.

Le groupe Mouvement démocrate et apparentés ne peut voter le texte dans sa rédaction actuelle. Toutefois, au regard des besoins exprimés par les collectivités et de la pertinence de certaines propositions, le groupe est prêt à voter en faveur de la proposition de loi si des modifications significatives lui sont apportées au cours

de l'examen de ses articles. Il est impératif de parvenir à une version plus équilibrée qui permette aux collectivités de mieux faire face à ce type de situation tout en évacuant les amalgames et les discriminations.

Mme Marie-France Lorho. J'ai toujours eu quelques difficultés avec les schémas départementaux pour l'accueil des gens du voyage, ayant pu constater à quel point il était compliqué de mobiliser les services préfectoraux en cas d'installation illégale. Aussi sais-je gré à la rapporteure de cette proposition de loi, qui entend résoudre un certain nombre de problèmes liés à cet accueil.

Les quatre amendements que je propose doivent être interprétés comme un gage de ma volonté de m'associer à la défense des libertés communales et d'entendre les réactions de nombre de nos compatriotes, même quand elles frisent le politiquement incorrect.

Les communes ne devraient pas, à mon sens, être tenues d'accueillir les gens du voyage. Le mode de vie qu'ils ont choisi mérite sans doute la considération, mais il leur est parfois accordé une bien trop grande liberté. Ainsi, comme le souligne le rapport du Sénat, *« l'exaspération qui en résulte chez les riverains, les agriculteurs dont les terres sont saccagées, les industriels et commerçants dont les établissements sont occupés ou rendus inaccessibles, ne fait qu'entretenir les amalgames dont souffre la communauté des gens du voyage, qui est ainsi la première victime des occupations sauvages. »*

Ne pensez-vous pas, madame la rapporteure, que les lois du 31 mai 1992 et du 5 juillet 2003 sont trop libérales, et que l'exaspération risque de perdurer malgré votre intention louable de renforcer les sanctions ?

M. Arnaud Viala. Les schémas départementaux se déploient trop lentement, et beaucoup de problèmes subsistent encore sur le terrain quand il s'agit pour les communes d'accueillir les gens du voyage. Par ailleurs, pour avoir été confronté à plusieurs reprises à ces difficultés dans mon département, je puis vous dire qu'il ne suffit pas que les schémas départementaux se déploient et que certains EPCI créent des aires d'accueil pour que ces problèmes disparaissent.

J'ai par exemple eu affaire à des gens du voyage qui, alors qu'il y avait à proximité des aires dédiées, s'installaient illégalement sur des terrains privés ou des terrains publics qui n'étaient pas destinés à cet usage, au motif que l'exposition ou la manière dont ces aires avaient été équipées ne leur convenaient pas.

Il faut donc que la loi soit beaucoup plus stricte à la fois contre l'installation des gens du voyage dans les aires qui leur sont dédiées et dans les sanctions qu'ils encourent lorsqu'ils n'obtempèrent pas et s'installent, en toute illégalité et dans des conditions parfois violentes, sur des terrains qui ne leur sont pas destinés. Il est alors souvent difficile de les déloger, même avec le concours des forces de l'ordre, ce qui provoque toujours d'énormes difficultés avec les riverains.

Cette proposition de loi de bon sens ne remet en cause ni les dispositifs légaux actuellement existants, ni le déploiement des schémas départementaux. Il serait donc de bon aloi, que, une fois amendée, nous l'adoptions, pour gagner du temps, rassurer les élus locaux et apaiser les tensions sur le terrain. Car ce n'est pas ce texte qui va provoquer tensions et clivage parmi la population, mais l'absence de réponse apportée aux difficultés que font naître ces installations sauvages.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Si les communes et les EPCI qui respectent leurs obligations peuvent recourir à la procédure administrative en cas d'occupation illégale troublant l'ordre public, faute d'un schéma départemental, certaines communes, alors même qu'elles ne sont pas responsables de ce manquement, ne peuvent y recourir. Ce sont souvent des petites communes, disposant de moyens limités, mais qui se voient donc obligées d'assumer matériellement et financièrement ce manquement. Je voulais appeler votre attention sur ce point.

Mme Danièle Obono. Malgré les obligations légales en la matière, les moyens alloués à l'accueil des gens du voyage restent insuffisants. Et, si cette proposition de loi entend régler les problèmes posés par les installations illégales dans un certain nombre de collectivités, elle manque l'essentiel, c'est-à-dire le fait que le Gouvernement n'assure pas l'exécution des dispositions qu'il a prises. C'est ce qui provoque les problèmes qui ont été soulevés ici et que nous ne récusons pas mais auxquels cette proposition de loi ne répond pas. Il nous semble au contraire que la double logique à laquelle elle obéit qui consiste, d'une part, à réformer la loi de 2000 pour donner aux collectivités territoriales davantage de marges de manœuvre contre l'installation des gens du voyage, d'autre part, à renforcer les sanctions qu'ils encourent en cas d'occupation illicite, ne va faire qu'envenimer la situation sur le terrain, pour tout le monde.

Il faut se garder de confondre la cause et les effets. Si l'installation de populations nomades peut causer des difficultés financières à certaines communes ou des problèmes plus pratiques dans leur gestion quotidienne des affaires, je rappelle que ce nomadisme a été consacré par le Conseil d'État, au nom de la liberté constitutionnelle d'aller et de venir.

Le vrai problème, c'est que la loi n'est pas respectée. Je vous rappelle que, dix-huit ans après l'adoption de la loi Besson, presque un tiers des places d'accueil – soit 11 370 places – prévues au titre des schémas départementaux n'ont pas été réalisées. C'est à l'État d'apporter les fonds et de se substituer aux communes défaillantes, puisque la loi de 2000 lui en donne le pouvoir.

Dans son avis du 16 octobre 2017, le Défenseur des droits demandait ainsi explicitement que le Gouvernement assure la mise en œuvre effective du pouvoir de substitution du préfet en cas de non-respect par une commune de ses obligations. C'est sur cette recommandation que devraient s'appuyer nos discussions ; ce n'est malheureusement pas ce que fait cette proposition de loi.

M. Sébastien Huyghe. Les propos de mes collègues me donnent envie de leur dire qu'il faut en finir avec la naïveté et l'angélisme et cesser de se réfugier derrière les argumentations théoriques, *a fortiori* en faisant l'amalgame entre la situation des gens du voyage et celle des forains, ce qui est une grave erreur et démontre une méconnaissance totale du dossier.

Ce qui se passe sur le terrain est très grave. Certains ont admis avoir eu l'expérience des envahissements sauvages. Mais, au sud de la métropole lilloise, il s'agit d'une réalité à laquelle les riverains, les chefs d'entreprise, les agriculteurs ou les maires sont confrontés quotidiennement.

C'est la raison pour laquelle j'ai pris l'initiative d'organiser une réunion de tous les acteurs concernés, chaque fois qu'un nouveau préfet de région est nommé, pour essayer de promouvoir des stratégies permettant de lutter contre ce problème et contre le sentiment d'impunité de ces gens du voyage qui enfrennent la loi. Nos concitoyens ont, pour leur part, le sentiment qu'il y a deux poids deux mesures : ils sont sanctionnés lorsqu'ils dépassent la vitesse autorisée d'un ou deux kilomètres/heure, alors que, lorsque les gens du voyage envahissent un terrain, il ne se passe rien !

Dans ma circonscription, des élus et des agriculteurs ont été molestés et se sont vu délivrer des ITT de plusieurs jours ; des coups de feu ont également été tirés en l'air par des gens du voyage ; quant aux dégradations, je ne compte plus les millions d'euros de dégâts, notamment dans les zones industrielles, après le passage de gens du voyage, soit que les entreprises n'aient pas pu fonctionner, soient que des locaux industriels vacants aient été dévastés, comme sous l'effet d'une bombe.

Dans ces conditions, les entreprises préfèrent s'implanter de l'autre côté de la frontière, en Belgique, où la législation est beaucoup plus ferme et où ils ne sont pas confrontés aux mêmes envahissements.

Je ne cesse de dire au préfet qu'un jour il y aura un mort. Je lance donc un cri d'alarme, car la situation n'est plus tenable sur le terrain. Il est impératif de renforcer la loi, et cette proposition y contribue, mais il faut surtout que la loi soit appliquée de manière pleine et entière, par exemple l'article 322-4-1 du code pénal, qui permet de saisir les véhicules, mais n'est quasiment jamais appliqué, alors qu'il permettrait d'apporter un début de réponse.

Je suis également fatigué par ceux qui opposent à nos arguments le respect des traditions et des modes de vie. Elles ont bon dos, les traditions ! Comme beaucoup de Français, je passe moi-même chaque année, par tradition familiale, quinze jours d'été sur la Côte d'Azur, mais je ne demande pas à la collectivité dans laquelle je séjourne ou à l'État de financer mon voyage ! Pourquoi l'exiger pour les gens du voyage, au nom de la tradition, sachant que nos concitoyens y sont résolument opposés ?

M. Stéphane Peu. J'ai moi aussi été élu local pendant vingt ans dans le nord de la Seine-Saint-Denis, dans un territoire qui était presque quotidiennement en proie à des problèmes de ce type. J'en connais la complexité et je sais quelles sont les difficultés auxquelles se trouvent confrontés les riverains ou les entreprises. Je suis tout à fait d'accord pour appliquer la loi de manière plus stricte, mais commençons par la loi Besson, qui date de 2000 : dix-huit ans plus tard, plus d'un tiers des obligations faites aux communes par cette loi de disposer d'aires d'accueil ne sont toujours pas respectées. Je n'ai guère de problème avec le fait d'appliquer la loi plus fermement, mais cela doit s'appliquer à toute la loi, et peut-être faudrait-il réfléchir à renforcer les mesures coercitives à l'encontre des communes ou des EPCI qui se sont affranchis de l'obligation qui leur est faite par la loi Besson.

Cette proposition de loi comporte une disposition intéressante, au sens où elle clarifie les responsabilités entre les différents échelons de collectivité, car, pour qu'une loi soit bien appliquée, encore faut-il que ceux qui en ont la responsabilité soient clairement identifiés.

Cela étant, deux des dispositions de ce texte ne nous paraissent pas acceptables. La première est celle qui consiste à intégrer les aires d'accueil des gens du voyage dans les 20 % de logements sociaux que les communes ont l'obligation de construire au titre de la loi SRU – le début des années deux mille aura décidément été faste en matière de lois de solidarité ! Mais, là encore, beaucoup de maires s'exonèrent de cette obligation, et les amendes sont trop peu dissuasives pour les en retenir. Leur fournir un moyen supplémentaire de déroger aux obligations de la loi SRU ne me paraît donc pas une bonne chose.

De même, je ne pense pas – c'est notre second motif d'opposition – que c'est en supprimant la procédure de consignation des fonds nécessaires à la réalisation des aires d'accueil pour les gens du voyage que l'on fera mieux appliquer la loi. On ne peut réclamer l'application totale d'une loi dont la mise en œuvre reste partielle et diminuer dans le même temps les mesures coercitives qui vont dans ce sens.

Je ne suis pas un Bisounours mais, si on veut être plus répressif à l'encontre des installations sauvages, il faut en finir avec le laxisme et la tolérance vis-à-vis de ceux qui s'affranchissent de leurs obligations d'installer des aires d'accueil dans leurs communes : c'est une question d'équilibre, et cette proposition de loi rompt cet équilibre au lieu de le renforcer. Nous y sommes donc opposés.

M. Rémy Rebeyrotte. Je ne suis pas non plus un Bisounours, pour les mêmes raisons d'ailleurs que Stéphane Peu, puisque j'ai été maire pendant seize ans et président de communauté de communes.

Je n'ignore donc rien des difficultés que nous évoquons, mais évitons de tomber dans la caricature. Il y a des gens du voyage qui respectent parfaitement les règles, préviennent à l'avance de leur arrivée, se font connaître et s'installent sur

l'aire de grand passage sans difficulté ; mais il y en a également qui, comme dans toute communauté, ne respectent pas les règles et qui, même quand un terrain de grand passage est disponible, s'installent ailleurs.

Cela étant, lorsqu'on est « dans les clous » pour ce qui concerne le respect de la loi Besson, l'État est globalement à nos côtés, et des dispositifs – contraventions, référés administratifs – existent pour nous aider à faire face aux difficultés, car j'admets que ce n'est pas toujours facile. Je ne suis donc pas sûr qu'il faille rajouter de la loi à la loi, et mieux vaudrait d'abord, comme l'a fort bien rappelé M. Peu, appliquer les textes existants avec toute la fermeté requise pour les uns comme pour les autres.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Nous nous accordons tous sur le constat que si la loi a bien institué des schémas départementaux pour l'accueil des gens du voyage, 30 % des objectifs en termes d'accueil ne sont pas encore atteints. Le dispositif connaît donc des lacunes. Il existe certes des procédures permettant de lutter contre les installations illicites, mais elles sont lentes et n'empêchent pas les dégâts irrémédiables causés par ces installations sauvages. Or, ces dégâts ont un coût financier et humain, notamment lorsqu'il faut mobiliser les agents de la collectivité pour remettre un lieu en état.

L'objectif de ce texte est de proposer des outils plus opérationnels et plus réactifs. Il a été élaboré en concertation avec les élus locaux, mais également avec les forces de l'ordre, très largement mobilisées dans ces affaires, pour des périodes qui durent d'ailleurs de plus en plus longtemps. Monsieur Paris, vous m'avez reproché de beaucoup me référer à la Haute-Savoie. Je suis consciente que nous sommes là face à un problème national, mais il se trouve que, dans ce département, ces installations illicites sont de plus en plus fréquentes et de plus en plus longues, au point que l'on peut se demander si ces gens du voyage voyagent encore ! Ils demeurent en effet toute l'année dans le département, se bornant à des sauts de puce d'une commune à l'autre.

Les tensions s'accroissent et je partage les inquiétudes de mes collègues, Martial Saddier, Arnaud Viala et Sébastien Huyghe ; je crains qu'un jour un drame survienne parce que nous n'aurons pas pris nos responsabilités et adopté les mesures juridiques qui s'imposent. Qui sait ce que fera un jour un agriculteur parce qu'on s'en sera pris à son outil de travail, un propriétaire de terrain ou un membre de la communauté des gens du voyage, qui peut être armé et menaçant ?

Nous ne devons pas faire preuve d'angélisme, de cet angélisme qui, selon moi, avait inspiré la proposition de loi de Dominique Raimbourg, adoptée par l'Assemblée nationale sous la précédente législature, qui supprimait les carnets de circulation et prévoyait un certain nombre de dispositions visant à améliorer l'habitat des gens du voyage sans traiter suffisamment cette question des campements illicites.

Ce texte enfin n'est en aucun cas stigmatisant. Au contraire, certains membres de la communauté des gens du voyage qui respectent leurs obligations se trouvent lésés par ceux qui s'installent de façon illicite, là où ils n'en ont pas le droit. L'idée est donc bien d'avoir un texte « gagnant-gagnant » tant pour les élus que pour les gens du voyage qui respectent les règles en vigueur.

J'ai souhaité maintenir le texte du Sénat qui me paraissait être une proposition équilibrée, l'idée étant qu'elle rassemble un très large consensus, y compris dans cette assemblée, afin de nous permettre de disposer rapidement d'outils opérationnels. C'est une attente très forte des gens qui agissent sur le terrain. C'est également un engagement de la ministre Mme Gourault. Consciente des besoins en la matière, elle proposait d'utiliser un autre véhicule législatif, le projet de loi « évolution du logement, de l'aménagement et du numérique » (*loi Élan*) ou un texte s'inscrivant dans le cadre de la réforme de la procédure pénale. Nous considérons, pour notre part, que cette proposition de loi, très largement approuvée par le Sénat, est parfaitement adaptée. Nous souhaitons donc que, d'ici son examen dans l'hémicycle, l'ensemble des groupes fassent des propositions permettant de l'améliorer encore, afin qu'elle puisse être adoptée à la faveur d'un large consensus. Ce sujet est en effet transpartisan ; il répond à un besoin des élus locaux, quelle que soit leur couleur politique.

Lors de sa seconde réunion du mercredi 28 mars 2018, la Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER}

Clarifier le rôle de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements

Article 1^{er}

(art. 1^{er} et 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, art. L. 3641-1, L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5215-20-1, L. 5217-2, L. 5219-1, L. 5216-5, L. 5214-23-1, L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales et art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation)

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

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 1^{er} de la proposition de loi tire les conséquences du transfert obligatoire aux intercommunalités de la compétence en matière d'accueil des gens du voyage en clarifiant la répartition des obligations qui leur incombent par rapport aux communes.

Ces obligations sont prévues par les articles 1^{er} et 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dite « loi Besson II ».

Modifications apportées au Sénat :

Lors de l'examen de cet article, le Sénat a apporté au présent article les principales modifications suivantes :

- rendre facultative la création d'installations d'accueil sur le territoire d'une commune appartenant à une communauté de communes dont aucune des communes membres ne dépasse le seuil de 5 000 habitants ;
- conditionner la possibilité pour le schéma départemental de prévoir la réalisation de nouvelles installations d'accueil sur le territoire d'une commune à un taux d'occupation moyen des aires et terrains existants dans le même secteur géographique d'implantation, constaté au cours des trois dernières années, supérieur à un seuil défini par décret ;
- comptabiliser les emplacements des aires permanentes d'accueil des gens du voyage au sein des logements sociaux retenus pour l'appréciation du respect de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU ».

Modifications adoptées par la Commission :

À l'initiative du groupe La République en Marche mais contre l'avis de la rapporteure, les trois modifications introduites par le Sénat et présentées ci-dessus ont été supprimées.

Dernières modifications législatives intervenues :

Les réformes territoriales intervenues au cours des dernières années ont organisé le transfert progressif de la compétence en matière d'accueil des gens du voyage des communes aux intercommunalités.

Dans un premier temps, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« loi MAPTAM ») a transféré cette compétence aux métropoles et aux communautés urbaines.

Dans un second temps, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », a complété cette réforme en prévoyant un transfert obligatoire aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes.

Par ailleurs, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a précisé le champ de cette compétence en y intégrant les terrains familiaux locatifs ainsi que les aires de grand passage.

I. LE TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE RELATIVE À L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE DES COMMUNES AUX INTERCOMMUNALITÉS

L'organisation territoriale de l'accueil des gens du voyage, historiquement confiée aux communes, sous le contrôle de l'État, poursuit le double objectif de permettre à ces personnes de circuler sur le territoire national, dans le respect de leur mode de vie et de leurs traditions, et de limiter le plus possible les campements illicites qui sont source de tensions récurrentes avec les populations locales.

En ce sens, et comme l'a souligné la Cour des comptes dans un rapport thématique de 2012 ⁽¹⁾, « *la politique d'accueil des gens du voyage constitue une spécificité de la France au regard des politiques menées dans de nombreux autres pays européens, qui ont davantage encouragé la sédentarisation des populations qu'ils n'ont cherché à organiser leur itinérance.* »

L'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000, reprenant des dispositions précédemment fixées par la loi du 31 mai 1990 ⁽²⁾, établit ainsi le principe selon lequel « *les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage*

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

(2) La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite « loi Besson I », disposait que les communes de plus de 5 000 habitants devaient prévoir les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur leur territoire. Ce principe a été précisé par la loi du 5 juillet 2000.

et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles installées sur des aires d'accueil ou des terrains prévus à cet effet. »

Il définit également le rôle dévolu aux communes et aux EPCI en matière d'organisation de cet accueil, tandis que l'article 2 prévoit les conditions dans lesquelles est arrêté un **schéma départemental d'accueil** permettant d'identifier la répartition la plus pertinente des aires et terrains d'accueil à aménager au niveau de chaque département.

1. Une compétence du bloc communal, exercée sous le contrôle de l'État

La loi du 5 juillet 2000, prenant acte du bilan mitigé de la loi du 31 mai 1990 qui avait permis l'adoption conjointe par les préfets et les présidents de conseil général de seulement 32 schémas départementaux d'accueil, repose sur un équilibre entre les droits et les devoirs réciproques des gens du voyage et des collectivités territoriales concernées.

Le devoir d'accueil incombant aux communes, dans le cadre de ces schémas, a ainsi pour contrepartie de permettre de procéder à l'évacuation forcée des campements illicites qui constituent la principale difficulté à laquelle doivent faire face les élus locaux.

Par ailleurs, les communes avaient la faculté de transférer cette compétence à leur intercommunalité, chargée alors d'assurer le respect du schéma départemental en répartissant les efforts de construction et d'entretien des aires et terrains d'accueil sur l'ensemble du territoire communautaire.

Ce transfert facultatif est toutefois devenu progressivement obligatoire du fait de l'essor de l'intercommunalité mis en œuvre dans le cadre des réformes territoriales intervenues ces dernières années :

– la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014 prévoit que l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil constitue une compétence obligatoire des métropoles ⁽¹⁾ et des communautés urbaines ⁽²⁾ ;

– la loi « NOTRe » du 7 août 2015 a étendu ce transfert obligatoire aux communautés d'agglomération ⁽³⁾ et aux communautés de communes ⁽⁴⁾.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont chargés de l'accueil des gens du voyage.

Le champ de cette compétence a également été précisé par la loi du 27 janvier 2017 relative à la liberté et à la citoyenneté qui l'a étendu aux terrains

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

(2) Article L. 5215-20 du même code.

(3) Article L. 5216-5 du même code.

(4) Article L. 5214-16 du même code.

familiaux locatifs ainsi qu’aux aires de grand passage, dont l’inclusion parmi les aires d’accueil classiques faisait jusqu’alors débat.

Par conséquent, si les obligations prévues par le schéma départemental sont formellement mises à la charge des communes, elles portent en réalité sur les EPCI devenus l’échelon compétent en la matière.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2017 ⁽¹⁾, ce transfert de compétence doit permettre de répondre à la principale difficulté soulevée par les élus dans le cadre de leur mise en conformité avec leurs obligations, soit « *particulièrement dans des zones sous tension urbanistique, [de] faire accepter ce type d’équipement par la population* ».

Par conséquent, le législateur a considéré que l’installation des aires d’accueil serait « *mieux gérée au niveau d’un territoire plus vaste que celui de la commune* ».

2. Une répartition des obligations d’accueil fixée par un schéma départemental

Le schéma départemental est élaboré et approuvé par le représentant de l’État dans le département et le président du conseil départemental, après avis de l’organe délibérant des communes et des EPCI concernés et d’une commission consultative représentative de l’ensemble des parties prenantes ⁽²⁾.

De manière à organiser au mieux cet accueil en fonction des besoins et des capacités locales ⁽³⁾, il identifie différents secteurs géographiques d’implantation et les communes sur le territoire desquelles doivent être réalisés :

– **des aires permanentes d’accueil**, ainsi que leur capacité ;

– **des terrains familiaux locatifs**, destinés à l’installation prolongée de résidences mobiles, le cas échéant dans le cadre des mesures définies par le plan départemental d’action pour le logement et l’hébergement des personnes défavorisées, ainsi que le nombre et la capacité des terrains ;

– **des aires de grand passage**, destinées à l’accueil des gens du voyage se déplaçant collectivement à l’occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels, ainsi que la capacité et les périodes d’utilisation de ces aires.

(1) L’accueil et l’accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir, *rapport public annuel, tome II, Cour des comptes, février 2017*.

(2) Cette commission, présidée conjointement par le représentant de l’État dans le département et par le président du conseil départemental, comprend notamment des représentants des communes et des EPCI, des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès d’eux. Elle établit chaque année un bilan d’application du schéma et peut désigner un médiateur chargé d’examiner les difficultés de mise en œuvre rencontrées et de formuler des propositions en vue de leur règlement.

(3) Ces schémas reposent sur une évaluation préalable des besoins et de l’offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, de l’évolution de leurs modes de vie et de leur ancrage, des possibilités de scolarisation des enfants, d’accès aux soins et d’exercice des activités économiques. Il définit, à ce titre, les actions à caractère social destinées aux gens du voyage.

Les conditions dans lesquelles l'État intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements sont également mentionnées.

Ce schéma s'accompagne de deux annexes recensant pour l'une, les terrains privés aménagés pour l'installation de résidences mobiles ⁽¹⁾ et, pour l'autre, les terrains mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs, notamment dans le cadre d'emplois saisonniers.

Si toutes les communes peuvent figurer sur ce schéma, l'inscription de celles qui comptent **plus de 5 000 habitants** est obligatoire : elles doivent, à ce titre, soit se doter d'une aire ou de terrains familiaux, soit participer financièrement à l'aménagement de ce type d'installations sur le territoire d'une autre commune relevant du même secteur d'implantation.

Le schéma départemental est élaboré et approuvé par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil départemental, après avis de l'organe délibérant des communes et des EPCI concernés et d'une commission consultative représentative de l'ensemble des parties prenantes ⁽²⁾.

3. Les conditions du respect de leurs obligations par les communes et les EPCI

L'article 2 de la loi du 5 juillet 2000 fixe à deux ans le délai accordé aux communes pour participer au schéma départemental ⁽³⁾ soit par :

– la mise à disposition d'aires permanentes d'accueil aménagées et entretenues, de terrains familiaux locatifs et d'aires de grand passage dont le schéma départemental a prévu la réalisation sur leur territoire ;

– le transfert de cette compétence à un EPCI chargé de mettre en œuvre les dispositions du schéma départemental sur le territoire communautaire ;

– le financement d'installations d'accueil situées sur le territoire d'une autre commune, dans le cadre de conventions intercommunales.

Lorsque l'EPCI est compétent, il peut également contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien d'installations situées sur le territoire d'un autre EPCI dans le cadre d'une convention qu'ils auraient conclue.

(1) Tels que mentionnés à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme.

(2) Cette commission, présidée conjointement par le représentant de l'État dans le département et par le président du conseil départemental, comprend notamment des représentants des communes et des EPCI, des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès d'eux. Elle établit chaque année un bilan d'application du schéma et peut désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés de mise en œuvre rencontrées et de formuler des propositions en vue de leur règlement.

(3) Ce délai pouvant être renouvelé une fois lorsque la collectivité compétente a manifesté sa volonté de se conformer à ses obligations soit auprès du préfet du département, soit par la réalisation d'une étude préalable ou l'acquisition de terrains destinés à la création d'installations d'accueil.

Par ailleurs, il peut retenir un terrain d'implantation pour une installation sur le territoire d'une autre commune membre que celle figurant au schéma départemental à la condition qu'elle soit incluse dans le même secteur géographique d'implantation prévu par le schéma.

Par conséquent, si ce schéma s'impose aux collectivités concernées, des aménagements sont possibles lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une coopération territoriale visant à répartir les sites d'accueil de la façon la plus équilibrée en fonction des besoins constatés et des moyens dont disposent les communes et leurs intercommunalités.

II. UNE CLARIFICATION INDISPENSABLE DES OBLIGATIONS DES COLLECTIVITÉS EN MATIÈRE D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

Les modifications successives des obligations incombant aux collectivités territoriales en matière d'accueil des gens du voyage suscitent des incertitudes juridiques sur leur répartition entre les communes et leurs groupements qui nuisent à la cohérence d'ensemble des schémas départementaux.

Il convient, par conséquent, de modifier la rédaction des articles 1^{er} et 2 de la loi du 5 juillet 2000, ainsi que des dispositions du code général des collectivités territoriales attribuant cette compétence aux intercommunalités ⁽¹⁾.

1. Une compétence devant s'exercer en fonction des moyens dont disposent les collectivités

Dans sa version initiale, le présent article proposait de réviser le champ du schéma départemental de manière à mieux prendre en compte les capacités des différentes collectivités à remplir les obligations qui leur étaient faites.

En premier lieu, il était proposé que **les communautés de communes ne comportant aucune commune de plus de 5 000 habitants ne puissent figurer sur ce schéma**. Par ailleurs, les deux annexes relatives aux terrains privés aménagés et aux terrains mis à disposition de manière saisonnière étaient supprimées.

En second lieu, une nouvelle rédaction de la répartition des obligations entre les communes **figurant** au schéma départemental et les EPCI **compétents** en matière d'accueil des gens du voyage était proposée de manière à prévoir que :

– les premières soient tenues d'accueillir une installation ou de participer financièrement à une installation située en dehors de leur territoire ;

(1) Cet article s'inspire, en ce sens, des dispositions de la proposition de loi n° 632 de Mme Jacqueline Gourault et de M. Mathieu Darnaud tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale, adoptée par le Sénat le 26 octobre 2016.

– les seconds soient chargés de la création, de l’aménagement, de l’entretien et de la gestion⁽¹⁾ des aires ou terrains situés sur le territoire communautaire ou de participer au financement de l’exercice de cette compétence par un autre EPCI.

2. Les précisions apportées lors de l’examen au Sénat

La commission des Lois du Sénat a apporté des précisions utiles à ces dispositions, sans remettre en question les objectifs recherchés.

Elle a ainsi substitué à l’exclusion des schémas départementaux des petites communautés de communes un dispositif facultatif : **les EPCI ne pourraient ainsi imposer, sans son accord, la création d’installations d’accueil sur le territoire d’une commune appartenant à une communauté de communes dont aucun des membres ne dépasse le seuil de 5 000 habitants (alinéa 4).**

En effet, comme le souligne la rapporteure de la commission des Lois du Sénat, Mme Catherine Di Folco, certains schémas départementaux prévoient déjà la réalisation, à titre facultatif, d’aires d’accueil de faible dimension, à l’instar des aires dites « de petit passage », sur le territoire de communautés de communes rurales qui peuvent être nécessaires à l’organisation d’ensemble de l’accueil des gens du voyage, sans que ces communautés se voient assigner aucune obligation en la matière.

Ce type de démarche, qui reflète la recherche d’une coopération territoriale efficace et d’un dialogue entre élus locaux, est à promouvoir pour assurer la bonne gestion de l’itinérance des gens du voyage.

À l’initiative de la sénatrice Françoise Gattel, la commission des Lois a également précisé que le schéma départemental ne peut prévoir la réalisation d’installations d’accueil sur le territoire d’une commune que **si le taux d’occupation moyen des aires et terrains existants dans le même secteur géographique d’implantation, constaté au cours des trois dernières années, est supérieur à un seuil défini par décret (alinéa 5)**. Cette disposition doit permettre de mieux mesurer la nécessité de créer une aire ou un terrain supplémentaire alors que les installations environnantes peuvent présenter des taux d’occupation très réduits.

La Cour des comptes soulignait, en effet, dans son rapport public de 2017 précité, que *« si près de 70 % des places prévues pour les aires d’accueil sont désormais réalisées, seulement 55 à 60 % d’entre elles sont réellement occupées, alors même que des stationnements illicites demeurent par ailleurs. »*

(1) Cette gestion pouvant être assurée, conformément au droit en vigueur, soit directement par l’établissement concerné, soit par une personne publique ou privée dans le cadre d’une convention.

Dans un souci de bonne information des élus concernés et de la population locale, la commission des Lois du Sénat a également souhaité rétablir les deux annexes au schéma départemental actuellement prévues par la loi (**alinéa 3**).

À l'initiative du sénateur Jean-François Longeot, une précision a été apportée aux conditions de révision du schéma départemental d'accueil pour les gens du voyage de manière à ce que soient intégrées, le cas échéant, les modifications affectant le schéma départemental de coopération intercommunale (**alinéa 7**).

Enfin, la commission a proposé une réécriture plus précise de la répartition des obligations entre les communes et les EPCI (**alinéas 9 à 15**).

Au-delà de précisions rédactionnelles, elle propose ainsi de :

– **supprimer la possibilité d'imposer aux communes d'un EPCI une contribution financière** au titre de l'accueil des gens du voyage dès lors que l'EPCI est compétent en la matière, en vertu du principe d'exclusivité des compétences transférées. La seule obligation à laquelle les communes peuvent être tenues est donc d'accueillir une installation si celle-ci est prévue par le schéma départemental ;

– **conserver la possibilité pour un EPCI de retenir**, pour une aire ou un terrain d'accueil, **un terrain d'implantation sur le territoire d'une autre commune** que celle figurant au schéma départemental, si cela paraît plus pertinent localement ;

– prévoir des dispositions spécifiques aux communes isolées qui pourront soit accueillir des installations, soit contribuer financièrement à leur création et à leur entretien sur le territoire d'autres communes ⁽¹⁾.

Ces dispositions ont été complétées lors de l'examen de cet article en séance publique.

Le Sénat a, en effet, repris une disposition qu'il avait déjà adoptée lors de l'examen de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, visant à comptabiliser les emplacements des aires permanentes d'accueil des gens du voyage au sein des logements sociaux retenus pour apprécier le respect de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU » ⁽²⁾.

Cette prise en compte peut se justifier pour plusieurs raisons :

– les dépenses, notamment foncières, faites par une commune pour la création des aires d'accueil des gens du voyage peuvent déjà être déduites des

(1) Au 1^{er} janvier 2018, quatre îles mono-communales demeuraient isolées, soit Yeu, Bréhat, Sein et Ouessant, conformément à la dérogation légale à la couverture intégrale du territoire par des EPCI prévue à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

pénalités prononcées dans le cas où le taux de logements sociaux requis ne serait pas atteint ;

– ces aires d'accueil sont assimilées à des logements sociaux au titre d'autres dispositions législatives, à l'instar de la décote sur les biens de l'État destinés à la construction de logements sociaux prévus aux articles L. 3211-7 et L. 3211-7-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;

– en application de la loi du 27 janvier 2017, les terrains locatifs familiaux destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles sont d'ores et déjà comptabilisés dans le parc de logements sociaux des collectivités. Le Gouvernement avait alors justifié cette assimilation aux logements sociaux par le fait que « *les publics visés sont en effet souvent défavorisés, et ces terrains peuvent constituer une offre sociale pérenne.* »⁽¹⁾

À nouveau, cette disposition permet de mieux prendre en considération les efforts financiers consentis par les collectivités à destination des populations itinérantes et pourrait ainsi davantage les inciter à investir dans la construction des aires nécessaires à leur accueil.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL24 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Nous proposons qu'en complément des terrains familiaux « locatifs », d'ores et déjà prévus par les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, soient prévus des terrains familiaux non locatifs.

L'idée des terrains locatifs était de permettre une implantation territoriale de plus long terme à des familles qui vivaient jusque-là de façon nomade. Notre amendement poursuit cette ambition de permettre à ceux qui le souhaitent de passer à une vie sédentaire. Pragmatique, il viendra étoffer les moyens offerts aux personnes souhaitant se fixer durablement, en leur assurant une solution simplifiée et moins coûteuse.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Cet amendement vise à ajouter aux trois catégories d'installation et d'accueil actuellement prévues – aires d'accueil, terrains familiaux locatifs et aires de grand passage – celle des terrains familiaux à accès gratuit.

S'il est nécessaire de mieux prendre en compte la sédentarisation progressive d'une partie des gens du voyage, les terrains locatifs familiaux mis à disposition par les collectivités territoriales, qui s'ajoutent aux terrains privés, le sont toujours dans une démarche d'accueil et d'accompagnement. Les loyers sont

(1) *Étude d'impact annexée au projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, n° 3679, déposé le 13 avril 2016 à l'Assemblée nationale.*

très réduits et, la plupart du temps, ce sont des associations qui ont la charge de les gérer. On ne peut pas parler d'une logique marchande, comme vous le mentionnez dans l'exposé des motifs de votre amendement : le loyer est faible et non dissuasif, et constitue bien au contraire un engagement de la part des personnes qui souhaitent bénéficier de l'aide à la sédentarisation qui leur est proposée.

Voilà pourquoi j'émettrai un avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL27 de M. Didier Paris.

M. Didier Paris. Madame la présidente, lors de la discussion générale, certains ont ressorti l'argument habituel de laxisme ou de tolérance excessive. Mieux vaut se replacer dans la réalité.

Cet amendement propose de supprimer les dispositions de l'article 1^{er} visant à exclure du schéma départemental les communautés de communes ne comportant pas de communes de plus de 5 000 habitants, et à conditionner la réalisation d'une nouvelle aire sur le territoire d'un EPCI à un seuil d'occupation minimale des aires déjà existantes.

D'abord, l'objectif des deux lois Besson – de 2000 et 2007 – était d'améliorer le nombre d'aires d'accueil des gens du voyage. Mais nous l'avons rappelé ce matin, le territoire est très inégalement pourvu, et dans des conditions qui sont encore loin d'être satisfaisantes : 70 % seulement des places prévues en aires d'accueil ont été ouvertes ; un pourcentage beaucoup trop faible de schémas départementaux sont conformes aux obligations légales ; le pourcentage est sans doute encore plus faible pour les aires de grand passage.

Si nous conservions les dispositions des alinéas 3 à 6, nous permettrions aux collectivités qui sont dans des EPCI ne comportant pas de communes de plus de 5 000 habitants de se désengager de cette obligation collective. Comme les communautés de communes concernées représentent 45 % de ce type d'intercommunalités, nous renoncerions en fait à poursuivre l'effort engagé en faveur des aires d'accueil.

C'est vrai que l'on rencontre un problème dans certaines zones, y compris en Haute-Savoie. Mais on ne peut pas dire que l'on a un problème majeur à régler et en même temps considérer que l'on n'a pas à poursuivre notre effort, au moins pour assurer une couverture complète du territoire en aires d'accueil.

Ensuite, l'institution d'un seuil d'occupation minimale, dans ces mêmes alinéas, est une fausse bonne idée. Ainsi, on ne serait pas obligé de créer de nouvelles aires d'accueil dès lors que certains taux d'occupation sur les aires déjà construites ne seraient pas atteints. Cela signifierait que les gens du voyage se sédentarisent et restent sur la même aire d'accueil, ce qui est tout à fait contraire à

l'objectif global de la loi. En outre, le taux d'occupation n'est pas un indicateur fiable. Il suffit, par exemple, que l'aire d'accueil ne soit pas de bonne qualité ou n'offre pas les services élémentaires auxquels les gens du voyage ont droit, pour que finalement, elle soit peu utilisée. Pour le groupe La République en Marche, ce serait encore une source de désengagement, en contradiction avec les objectifs fixés par la loi.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Monsieur le député, ces alinéas procèdent d'une position de compromis, proposée par le Sénat, visant à conditionner l'installation d'aires ou de terrains d'accueil dans les petites communautés de communes à leur accord.

Je suis donc défavorable à votre amendement qui ne prend pas en compte les difficultés rencontrées sur le terrain, ni les nouvelles obligations faites aux élus, alors qu'ils ont déjà réalisé des aires d'accueil sur leur territoire.

Je rappelle, à ce titre, que 70 % des places prévues ont été réalisées, que les plus grands manquements ne viennent pas des petites communes, mais plutôt des grands centres urbains comme en Île-de-France et que, parmi les places ainsi créées, seules 55 à 60 % sont réellement occupées.

J'ajoute que la Cour des comptes, dans son rapport de 2017, souligne que : *« l'augmentation du nombre de places situées dans les terrains d'accueil ou de passage n'est donc pas la seule solution à envisager »*.

Cela signifie qu'aujourd'hui, notre démarche est trop quantitative, et qu'il faut aller vers davantage de souplesse. C'est la raison pour laquelle je suis défavorable à votre amendement.

M. Martial Saddier. Mes chers collègues, ce texte ne demande en rien d'assouplir ou de revenir sur les deux précédentes lois relatives aux gens du voyage, qui précisaient que seules les communes de plus de 5 000 habitants devaient, dans le cadre du schéma départemental, avoir des aires d'accueil. C'est au fil des années et des interprétations locales, souvent à l'occasion de l'élaboration des schémas départementaux, que certaines préfectures ont abaissé le seuil. En d'autres termes, nous ne faisons que réaffirmer et préciser que seules les communes de plus de 5 000 habitants sont concernées.

Maintenant, quelle est la réalité de ceux qui gèrent au quotidien l'occupation des aires d'accueil ? Lorsqu'elles arrivent dans un département, certaines communautés de gens du voyage choisissent l'aire où elles veulent s'installer et refusent les autres – parfois parce qu'elles ne veulent pas s'y retrouver avec d'autres communautés. D'où ce paradoxe un peu fou : des aires vides, certaines à moitié remplies et des communautés qui exigent de nouveaux emplacements. Voilà pourquoi il est apparu utile de prendre en compte le taux d'occupation des aires d'accueil.

M. Philippe Latombe. Nous soutiendrons cet amendement, car nous approuvons les arguments qui ont été développés par M. Paris.

M. Raphaël Schellenberger. Je m'inscris en faux contre les arguments avancés par M. Paris. Dans les territoires où le système fonctionne correctement, ou le taux d'occupation des aires est assez important, comme c'est le cas dans le Haut-Rhin, l'offre est très diversifiée. On a même accepté, avec le préfet du Haut-Rhin, d'intégrer dans le schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV) des aires d'accueil qui ne satisfont pas aux standards attendus, mais qui répondent à la demande de certaines communautés de gens du voyage.

Arrêtons de dire qu'il faut des places construites de la même façon partout, et que l'on peut mettre n'importe qui avec n'importe qui. Comme le disait notre collègue, certaines communautés de gens du voyage refusent d'aller sur des aires d'accueil parce qu'une autre communauté y est présente, parce que le type de services proposé est trop onéreux ou ne correspond pas à leurs attentes. Il faut se garder de porter un regard général et quantitatif sur l'organisation des aires d'accueil.

M. Didier Paris. J'entends assez mal l'argument qui consiste à opposer les communautés entre elles. Il peut y avoir certaines incompatibilités, mais c'est loin d'être un phénomène général.

Je maintiens que cette disposition vise à exonérer, dans une très large partie du territoire, les EPCI qui ne contiendraient pas de communes de plus de 5 000 habitants. Elle portera un coup d'arrêt assez net à l'objectif commun que nous devons poursuivre, qui est d'offrir aux gens du voyage des capacités d'accueil territorialement diverses.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Il ne s'agit pas du tout d'exonérer les communes de leurs obligations, mais d'apporter des clarifications. Et, pour rebondir sur les exemples apportés par notre collègue Martial Saddier, je vous propose de vous reporter au bilan qui a été établi par les préfectures en 2016. Celles-ci ont en effet constaté que la communauté des gens du voyage pouvait avoir des exigences excessives et qu'il était difficile d'y répondre.

La Commission adopte l'amendement CL27.

En conséquence, les amendements CL14, CL1 et CL3 tombent.

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL42 de la rapporteure.

Elle examine les amendements identiques CL15 de Mme Danièle Obono et CL28 de M. Didier Paris.

Mme Danièle Obono. Nous proposons de supprimer les alinéas 21 et 22 qui prévoient que soient considérés comme logements sociaux les emplacements des aires d'accueil des gens du voyage.

L'idée même de ces dispositions témoigne d'une méconnaissance de la condition des gens du voyage, qui seraient considérés ici comme des administrés visant à obtenir des logements peu onéreux, alors que ce mode de vie relève d'une tradition historique et non pas d'une opportunité pécuniaire. Il s'agit en fait de faciliter par ce biais l'atteinte du seuil fixé par la loi SRU de 25 % de logements sociaux par commune.

Cela contribuerait à fausser à la fois le suivi de la construction d'aires d'accueil pour les gens du voyage, mais également celui de la construction de logements sociaux. Rappelons que, selon le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre sur le mal logement en France, plus de la moitié des municipalités n'ont pas respecté les objectifs de 2018 en termes de construction de logements sociaux. Cela n'aboutirait qu'à entraver encore un peu plus la réalisation de ces objectifs d'intérêt général.

M. Didier Paris. Notre amendement procède du même objectif. Vouloir, par le biais de ce texte, modifier les conditions de la loi SRU serait une grave erreur, pour des motifs liés au développement du logement social sur le territoire mais aussi aux conditions d'accès à cet habitat. En effet, les aires d'accueil ne peuvent en aucune façon être assimilées à des logements pérennes destinés à des ménages modestes et dont la construction résulterait des obligations de la loi SRU. Par ailleurs, dans la pratique, ces terrains d'accueil ne donnent pas lieu à l'élaboration de baux. Cela constitue un obstacle majeur à l'occupation effective des aires à des fins sociales par des personnes sans plafond de ressources.

Voilà pourquoi le groupe La République en Marche est résolument contre ce texte et contre les alinéas 21 et 22.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Je suis défavorable à ces amendements. Nous souhaitons maintenir la possibilité d'intégrer les places destinées aux gens du voyage dans les quotas de logements sociaux.

Je vous rappelle qu'une place de caravane a pour une collectivité un coût qui est estimé par la Cour des comptes entre 15 000 et 50 000 euros. Il s'agit donc bien d'un effort financier pour les communes et leurs intercommunalités, qui assurent également les coûts relatifs à la gestion de ces installations, dans un contexte de désengagement progressif de l'État.

La seconde réalité est que ces places d'accueil sont déjà assimilées à des logements sociaux par de nombreux dispositifs, par exemple pour la déduction des pénalités SRU, pour la décote sur les biens de l'État en cas de création de logements sociaux ou pour les terrains locatifs familiaux.

Monsieur Paris, l'absence de bail ou de critères de revenus me semble, par conséquent, une difficulté surmontable, surtout lorsque l'on sait que ces populations se caractérisent par une forte précarité.

Je considère donc que les arguments avancés ne tiennent pas compte de la réalité du terrain.

Enfin, Madame Obono, vous remettez en question le fait que les gens du voyage peuvent être des « administrés visant à obtenir des logements peu onéreux ». Or, il n'y a rien de dégradant à cela et nous assumons pleinement que ces personnes puissent avoir accès à des emplacements d'accueil peu onéreux, ainsi qu'à des solutions d'habitat adapté.

M. Raphaël Schellenberger. Comme la rapporteure, je suis surpris par l'argumentation qui a été développée. En effet, si ces aires d'accueil ne peuvent pas être considérées comme des logements sociaux, du moins comme des supports de logements auxquels l'aide publique permet d'accéder à un coût raisonnable, qui n'est pas le coût réel, pourquoi les collectivités devraient-elles consacrer autant d'argent pour les aménager ?

À partir du moment où la collectivité dépense autant d'argent public pour aménager des espaces, y installer des logements, et permettre à certains d'y vivre, ce sont des logements publics, des supports de logements publics, de surcroît aidés, qui peuvent entrer dans le calcul des obligations faites aux collectivités territoriales.

Quand une collectivité territoriale dépense 15 000 à 50 000 euros pour une place de caravane, on peut considérer qu'elle répond à ses obligations de construction de logements sociaux.

M. Rémy Rebeyrotte. Il faut prendre en compte la complexité des situations. Qui dit gens du voyage ne dit pas forcément précarité. Il y a des précaires chez les gens du voyage, mais il y a aussi des gens qui ne le sont pas. Ils forment une communauté, avec toute sa diversité.

Par ailleurs, madame la rapporteure, on entend à longueur de journée qu'il faut sauver les écoles. Mais je connais des communes où la présence des gens du voyage aide à sauver l'école, je peux vous en citer.

Je suis très surpris. On dirait que, parfois, vous utilisez des arguments *pro domo*.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Nous n'avons rien à redire au fait que des personnes issues de la communauté des gens du voyage souhaitent inscrire leurs enfants dans une école, bien au contraire.

La Commission adopte les amendements identiques.

Elle examine l'amendement CL25 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à doubler le montant des amendes dont doivent s'acquitter les communes qui ne respectent pas les objectifs de réalisation de logements sociaux.

La loi SRU du 14 décembre 2000 fixait la proportion de logements sociaux à 20 % du parc des communes les plus importantes. La loi Duflot I du 18 janvier 2013 a porté ce taux à 25 %. Or, la commission de suivi de cette loi, dirigée par l'ex-ministre Thierry Repentin, a recommandé en novembre dernier au Gouvernement de sanctionner plus fermement les 233 mauvais élèves qu'elle a repérés et, surtout, d'utiliser les pouvoirs de mise en carence de ces communes par le préfet, pour plus d'une cinquantaine de villes.

Par cet amendement, nous proposons de donner à l'État les moyens de faire respecter la loi. Et nous proposons également d'abaisser le seuil en dessous duquel le montant dû n'est pas prélevé, qui passerait de 4 000 à 1 000 euros. C'est une manière de répondre aux préoccupations que nous pouvons avoir en matière de logements sociaux.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Vous demandez l'alourdissement des pénalités à l'encontre des élus qui ne respecteraient pas leurs obligations en matière de construction de logements sociaux. Mais je vous répondrai uniquement sur la forme : cet amendement n'est pas du tout en lien avec le texte présenté aujourd'hui, c'est un cavalier législatif. Je vous invite à le retirer et à le redéposer dans le cadre de la future loi relative à l'évolution du logement et l'aménagement numérique.

M. Didier Paris. Le groupe La République en Marche considère que cet amendement pourrait en effet être déposé dans d'autres conditions, mais pas sur ce texte.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL22 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Par cet amendement, nous proposons que le Gouvernement remette au Parlement, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport permettant d'apprécier la capacité des collectivités territoriales à assurer le financement des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, eu égard à la baisse continue des dotations de l'État et à l'austérité budgétaire qui leur est imposée. Ce rapport aurait également comme objectif d'évaluer le coût supplémentaire que cette mesure représenterait pour les collectivités.

Ce rapport est une nécessité dans la mesure où plus du tiers du total des prescriptions en termes de places d'accueil des SDAGV n'a pas été réalisé au début 2018 – soit plus de 11 370 places manquantes en France.

Il nous semble que ce rapport est essentiel pour mettre en exergue, justement, la réalité de la situation. Nous reconnaissons les difficultés que connaissent un certain nombre de communes, alors qu'il y a de grandes disparités territoriales et que le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) principale dotation de fonctionnement de l'État aux collectivités territoriales, a été raboté.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Votre amendement vise à demander au Gouvernement un rapport sur la capacité des collectivités à assurer le financement des schémas départementaux au regard de la baisse continue des dotations de l'État. Je m'associe à votre préoccupation, qui est également celle des élus locaux et à laquelle, précisément, cette proposition de loi tente de répondre en encadrant mieux les obligations qui leur sont faites. J'émettrai donc un avis de sagesse.

M. Didier Paris. Depuis le début de cette discussion, aucun d'entre nous ne peut nier les difficultés que pose la présence des gens du voyage sur notre territoire, qu'il s'agisse du nombre d'aires à installer, ou des charges financières à assumer – non plus par les communes mais par les EPCI qui ont des capacités financières supérieures.

Pour autant, le groupe La République en Marche est opposé à cet amendement. En effet, celui-ci part du principe que les collectivités n'ont plus aucun moyen et voient leurs dotations singulièrement baisser, ce qui est, dans l'état actuel des choses, inexact. Pour la première fois depuis six ans, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ne baissent pas. Ils représenteront 48,3 milliards d'euros en 2018, soit une hausse de 200 millions d'euros par rapport à l'année précédente. Par ailleurs, le montant de la DGF est en hausse, et atteindra 31,1 milliards d'euros en 2018.

À propos de la demande spécifique d'un diagnostic, je rappellerai que le ministère du logement établit chaque année un bilan suivi de la réalisation des schémas sur l'ensemble du territoire. Cela me semble donc une proposition tout à fait superfétatoire et inadaptée à la réalité économique de nos territoires aujourd'hui.

M. Paul Molac. J'ai été rapporteur pour avis, pour la commission des Lois, de la mission budgétaire relative aux relations avec les collectivités locales. Je confirme donc que le budget de toutes les collectivités locales a été, d'une certaine façon, « sanctuarisé ». En effet, il n'y a pas eu de baisse de la DGF, contrairement aux cinq dernières années. Et les dotations d'équipement sont restées à un niveau très élevé, celui de 2016. Le problème n'est donc pas là.

Cela étant, je veux bien que l'on demande des rapports au Gouvernement. Mais enfin, il me semble que nous représentons le pouvoir législatif et que nous devrions être capables de produire nos rapports nous-mêmes. Le Gouvernement a

peut-être son idée sur la question, mais nous n'aurons peut-être pas la même. Vous savez que celui qui tient la plume est aussi celui qui tient la conclusion...

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 2

(art. 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage)

Suppression de la procédure de consignation de fonds à l'encontre des communes et EPCI défaillants

Résumé du dispositif et effets principaux :

Le présent article vise à supprimer la possibilité pour le préfet de mettre en œuvre une procédure de consignation de fonds à l'encontre des communes et des EPCI qui n'ont pas rempli les obligations mises à leur charge par le schéma départemental d'accueil pour les gens du voyage.

Modifications apportées au Sénat :

Outre des modifications de nature rédactionnelle, la commission des Lois a précisé qu'un délai d'au moins six mois devait être respecté par le préfet entre la mise en demeure adressée aux collectivités et l'application de la procédure de substitution de l'État.

Modifications adoptées par la Commission :

À l'initiative du groupe La République en Marche mais contre l'avis de la rapporteure, cet article a été supprimé.

Dernières modifications législatives intervenues :

Cette procédure a été introduite par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

I. UNE NOUVELLE PROCÉDURE DE CONSIGNATION DE FONDS INADAPTÉE

1. Le pouvoir de substitution des préfets introduit par la loi « Besson »

Pour répondre aux défaillances constatées dans certains territoires en matière d'accueil des gens du voyage, l'article 3 de la loi du 5 juillet 2000 prévoit la possibilité pour le préfet de se substituer à une commune ou à un EPCI qui, à l'expiration du délai de deux ans accordé pour mettre en œuvre les obligations fixées par le schéma départemental d'accueil, n'aurait pas rempli ses obligations. Cette procédure ne peut toutefois s'appliquer qu'à la suite d'une mise en demeure restée sans effet pendant trois mois.

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'établissement public défaillant* », ces dépenses constituant des dépenses obligatoires pour les communes et les EPCI.

Une fois les travaux réalisés, ces derniers deviennent propriétaires de plein droit des installations d'accueil.

Cependant, dans un rapport thématique de 2012 ⁽¹⁾, la Cour des comptes, constate que **cette procédure n'a jamais été mise en œuvre**, faute de précisions quant à ses modalités d'application : « *le pouvoir de substitution du préfet n'a jamais été mis en œuvre, car ses modalités pratiques n'ont pas été précisées. Il n'existe aucune ligne budgétaire autorisant l'État à faire l'avance de fonds pour couvrir les dépenses qui sont à la charge des collectivités concernées et les préfetures ne disposent, par ailleurs, pas des moyens financiers et humains nécessaires pour mettre en œuvre cette procédure de substitution. Le ministère chargé du logement souligne également que le permis de construire est sous l'autorité du maire, ce qui constitue un obstacle supplémentaire.*

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

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

2. L'introduction d'une procédure de consignation de fonds

Dans le cadre de la loi 27 janvier 2017, le législateur a souhaité apporter les clarifications nécessaires en proposant notamment une nouvelle possibilité de financement de cette substitution de l'État aux collectivités territoriales ⁽²⁾.

Cette procédure prévoit ainsi qu'en cas de défaillance :

– le préfet du département met en demeure la commune ou l'EPCI de **prendre les mesures nécessaires selon un calendrier déterminé**, en évaluant le montant des dépenses afférentes aux obligations qui sont les siennes ;

– s'il n'est pas satisfait à cette mise en demeure dans le calendrier ainsi fixé, il lui **ordonne de consigner auprès d'un comptable public les sommes correspondant au montant de ces dépenses**, ces dernières étant restituées au fur et à mesure de l'exécution par la collectivité concernée des mesures requises.

(1) L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, *rapport public thématique*, octobre 2012.

(2) Cette disposition est issue de la proposition de loi n° 2812 de MM. Bruno Le Roux et Dominique Raimbourg relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

L'opposition à cette consignation, formée devant le juge administratif, n'a pas de caractère suspensif ;

– **une nouvelle mise en demeure** peut, par la suite, intervenir si, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la consignation, les mesures n'ont pas été prises ou ne l'ont été que partiellement ;

– si la commune ou l'établissement public persiste à ne pas prendre les mesures demandées dans les nouveaux délais fixés, l'État s'y substitue pour procéder, pour son compte, aux opérations nécessaires, et **le préfet du département peut faire procéder d'office, en lieu et place et aux frais des collectivités concernées, à l'exécution des mesures nécessaires, le cas échéant, en recourant aux sommes consignées.**

À compter de l'achèvement des travaux, la commune ou l'établissement public devient de plein droit propriétaire des aires ou terrains ainsi aménagés, dans les mêmes conditions que celles initialement prévues par la loi du 5 juillet 2000.

3. Une procédure inadaptée pour répondre aux défaillances constatées dans certains territoires

Cette disposition a fait l'objet d'importantes critiques lors de sa présentation, au Sénat comme parmi les groupes de l'opposition à l'Assemblée nationale.

En effet, elle constitue une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et à leur autonomie financière, bien que le Conseil constitutionnel ne l'ait pas considérée comme disproportionnée du fait des garanties prévues par le législateur ⁽¹⁾.

Les auteurs de la proposition de loi considèrent d'ailleurs à raison que cette procédure constitue « *un nouveau dispositif coercitif dirigé à l'encontre des collectivités territoriales et de leurs groupements.* » ⁽²⁾

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne dans son rapport public de 2017 ⁽³⁾ que « [si] *cette nouvelle modalité apparaît juridiquement mieux fondée, [elle] demeure une arme délicate à mettre en œuvre [et] présuppose une situation de blocage très sérieuse et une volonté affirmée d'y mettre fin.* »

(1) *Ces garanties reposent sur le fait que, d'une part, l'ordre de consignation est pris après mise en demeure de la commune ou de l'établissement public de se conformer à ses obligations selon un calendrier déterminé ; que, d'autre part, le montant des sommes consignées ne peut excéder celui des dépenses correspondant aux mesures requises pour satisfaire les obligations définies par le schéma départemental ; qu'enfin, l'ordre de consignation peut faire l'objet d'un recours juridictionnel.*

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

(3) « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir », *Rapport public annuel, tome II, Cour des comptes, février 2017.*

Au-delà de la défiance que l'introduction d'une telle procédure semble témoigner à l'encontre des élus locaux, qui gèrent pourtant au quotidien la nécessité d'accueillir les gens du voyage tout en considérant les demandes légitimes de leur population locale et les moyens financiers dont ils disposent, surtout dans les zones rurales – le coût d'un emplacement de caravane étant estimé dans le rapport précité entre 15 000 et 50 000 euros –, il est très probable que les préfets n'en fassent jamais usage.

Cette procédure est en effet plus punitive que celle de la substitution de l'État aux collectivités défaillantes qui d'ores et déjà aurait pour conséquence de rompre le dialogue sans lequel les projets locaux ne peuvent aboutir, quelle que soit leur nature.

II. UNE SUPPRESSION DE CETTE PROCÉDURE RÉPONDANT À UNE DEMANDE DES ÉLUS LOCAUX

Dans sa rédaction initiale, le présent article avait pour objet de supprimer la procédure de consignation ainsi introduite en 2017 et de procéder aux coordinations nécessaires, tout en maintenant le dispositif de substitution du préfet aux collectivités défaillantes.

Outre des modifications de nature rédactionnelle, la commission des Lois a précisé la rédaction des dispositions relatives à la procédure de substitution du préfet de manière à :

– fixer à au moins six mois le délai entre la mise en demeure du préfet aux collectivités de prendre les mesures nécessaires et la substitution de l'État ⁽¹⁾ ;

– supprimer la mention inutile du calendrier joint à la mise en demeure, ajoutée par la loi du 27 janvier 2017.

*

* *

La Commission examine les amendements de suppression CL10 de M. Hervé Saulignac et CL29 de M. Didier Paris.

M. Hervé Saulignac. L'article 2 vise à supprimer la procédure de consignation introduite par la loi Égalité et citoyenneté de 2017. La création des aires d'accueil et des terrains de grand passage risque ainsi de ne jamais aller à son terme. C'est une contradiction avec l'objet de la proposition de loi, car plus il y aura de terrains, moins il y aura d'occupations illicites...

(1) Ce délai est identique à celui prévu par le droit en vigueur en cas de seconde mise en demeure à la suite de l'absence de mesure prise dans le cadre d'une première mise en demeure ayant donné lieu à la consignation de sommes destinées à financer la réalisation de leurs obligations par les collectivités concernées.

Contrairement à l'argument utilisé pour justifier cet article, je rappelle que le Conseil constitutionnel a considéré qu'avec la procédure de consignation, le législateur n'avait pas porté « une atteinte disproportionnée à la libre administration des collectivités territoriales ».

M. Didier Paris. J'ajoute que la procédure de consignation, qui fait suite à un premier niveau de mise en demeure par le préfet, a été instaurée par la loi toute récente du 27 janvier 2017. Il est inapproprié d'envisager sa suppression car nous avons besoin de recul pour apprécier son efficacité.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Le mécanisme de consignation des fonds ne sera pas opérant, les préfets ne souhaitant pas courir le risque de dégrader leurs relations avec les élus. Cette procédure est trop punitive et adresse un signal inutilement négatif aux collectivités. Ce que nous souhaitons, c'est aider financièrement les collectivités locales à construire des aires ou des terrains familiaux lorsqu'ils manquent, plutôt que de les sanctionner ou de les pénaliser. Avis défavorable.

M. Martial Saddier. Je remarque que personne n'a dit qu'il n'y avait pas de problème provenant de la communauté des gens du voyage. Je regrette que la majorité se saisisse de ce texte, issu du Sénat et inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale dans le cadre d'une niche parlementaire, pour durcir encore plus les contraintes et les obligations qui pèsent sur les collectivités locales, qui n'en peuvent plus. Avec ce type d'amendements, une ligne de rupture se dessine et vous voyez le groupe LR surpris de l'attitude de la majorité.

M. Raphaël Schellenberger. Cet amendement relève d'une logique assez maladroite à l'endroit des collectivités territoriales. Nous sommes tous d'accord pour considérer que l'accueil des gens du voyage lors de leurs déplacements pose problème et que les outils dont nous disposons sont imparfaits. En proposant de supprimer l'article, vous faites peser sur les seules collectivités territoriales la charge de régler cette question, alors qu'il existe indéniablement un problème de comportement de certaines populations. La loi s'applique aussi aux gens du voyage. Cet article s'inscrit dans un juste équilibre et un partage des responsabilités. Par ailleurs, pourquoi imposer une relation de défiance entre l'État et les collectivités territoriales ?

M. Didier Paris. À mon tour, je suis assez surpris des arguments qui viennent d'être développés. Nous pouvons nous accorder sur le fait que les gens du voyage constituent une population à part entière, qui mérite un certain nombre de précautions, et dont l'accueil dans nos territoires n'est pas simple – c'est le cas ailleurs en Europe. Ce n'est pas pour autant que nous devons approuver certaines des solutions que vous préconisez. Il ne s'agit en aucune façon de durcir une disposition, mais de la maintenir telle qu'elle a été prévue par une loi élaborée tout récemment, en 2017, qui donne au préfet un pouvoir d'action directe. Évidemment,

nous aurons à examiner les conditions dans lesquelles l'équilibre dont a parlé M. Schellenberger s'applique.

M. Hervé Saulignac. L'équilibre est affaire de point de vue. Je m'étonne qu'il y ait deux poids deux mesures. Ce texte vise à pénaliser plus encore les gens du voyage qui ne respecteraient pas leurs obligations – pourquoi pas ? – mais se veut beaucoup plus clément à l'égard des communes et des EPCI.

Si nous proposons de ne pas supprimer la procédure de consignation, c'est bien pour préserver un équilibre. J'ajoute que le montant des sommes consignées n'est pas excessif et ne constitue pas une atteinte grave à la libre administration des communes.

M. Paul Molac. Si cette procédure a été votée en 2017, c'est qu'un certain nombre de communes ne respectaient pas la loi. Par conséquent, les gens du voyage s'installaient un peu partout, ce que le juge ne condamnait pas, considérant que les communes ne respectaient pas la loi. Il s'agit, avec la procédure de consignation, de contraindre les communes à respecter la loi afin de l'imposer en retour aux gens du voyage. Il est important de conserver cet équilibre.

M. Philippe Latombe. Il serait inéquitable d'adopter le texte en l'état, puisque la suppression des obligations favoriserait les communes qui n'ont pas satisfait à la réglementation. Pourquoi celles qui n'ont pas fait l'effort seraient-elles désengagées de leurs obligations ? Le groupe Modem soutiendra ces amendements de suppression.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. On voit mal comment cette procédure de consignation trouvera à s'appliquer alors que la procédure de substitution de l'État aux collectivités défailtantes, plus adaptée dans son principe, ne s'est jamais appliquée. De plus, elle envoie un signal négatif aux élus.

La Commission adopte les amendements identiques. En conséquence, l'article 2 est supprimé et les amendements CL2, CL26 et CL23 tombent.

Article 3

(art. 9-4 [nouveau] de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage)

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

Résumé du dispositif et effets principaux :

Le présent article introduit un dispositif d'information obligatoire du préfet de région et du préfet de département, ainsi que des élus locaux concernés, en amont des grands passages et des grands rassemblements réunissant au moins 150 résidences mobiles.

Il vise, en ce sens, à mieux organiser l'accueil des gens du voyage sur des aires adaptées et à éviter la multiplication des campements illicites qui accompagnent fréquemment ces déplacements importants.

Modifications apportées au Sénat :

Lors de son examen par le Sénat, plusieurs précisions ont été apportées à ce dispositif pour en clarifier la portée. Par ailleurs, une disposition du présent article qui confiait les pouvoirs de police au préfet du département à l'occasion des grands passages et des grands rassemblements a été supprimée de manière à conserver la possibilité pour le maire d'intervenir légalement en cas de besoin.

Modifications adoptées par la Commission :

Cet article a été adopté sans modification.

Dernières modifications législatives intervenues :

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a donné une définition législative aux aires de grand passage.

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a, quant à elle, précisé les contours de la compétence relative à l'accueil des gens du voyage qui comprend ainsi la réalisation et la gestion, non seulement des aires permanentes d'accueil mais également des aires de grand passage et des terrains familiaux locatifs.

I. UNE ORGANISATION DIFFICILE DES GRANDS PASSAGES ET DES GRANDS RASSEMBLEMENTS POUR LES ÉLUS LOCAUX

1. D'importants déplacements des gens du voyage concentrés sur quelques territoires

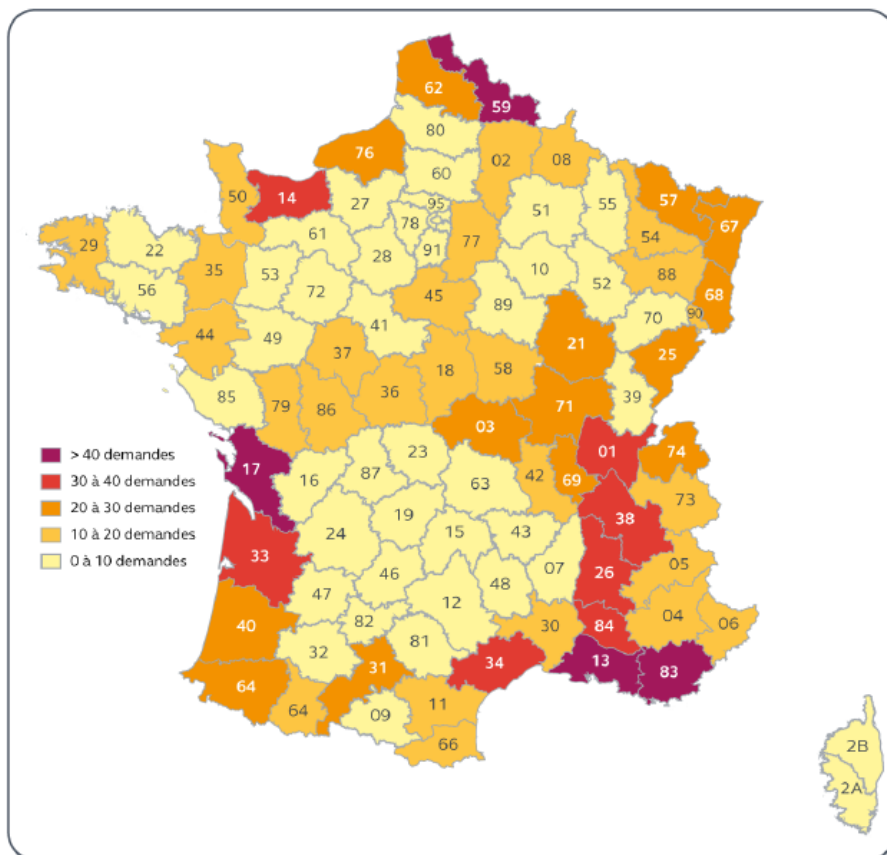
a. Une mobilité collective à vocation culturelle et économique

Les grands passages constituent des déplacements collectifs de gens du voyage de tailles variables mais pouvant comprendre entre cinquante et deux cents caravanes.

Ils sont souvent liés aux grands rassemblements culturels de pèlerins sur des sites liés à leur pratique religieuse, à l'instar du rassemblement, d'obédience catholique, qui se déroule aux Saintes-Marie-de-la-mer au mois de mai ou de celui, d'obédience protestante, qui se déroule chaque printemps à Nevoay dans le Loiret. Ces manifestations peuvent réunir jusqu'à 40 000 personnes et nécessitent l'accueil de milliers de caravanes durant une à trois semaines.

Toutefois, les grands passages peuvent également avoir une vocation économique, telle que la vente sur les marchés ou des activités saisonnières, et sont particulièrement fréquents durant la période estivale. **Ils se concentrent alors dans les zones touristiques, principalement balnéaires, et frontalières. Les départements d'Alsace, du Nord, de la côte atlantique, de la côte d'azur, de la vallée du Rhône et de Haute-Savoie sont particulièrement concernés.**

DEMANDES DE GRANDS PASSAGES ÉMISES PAR ACTION GRAND PASSAGE ⁽¹⁾



Source : L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir, Rapport public 2017, Cour des comptes.

(1) Action Grand Passage est une association des gens du voyage intervenant auprès des maires des communes dans lesquelles sont envisagés des déplacements de grands groupes de caravanes.

Cette concentration entraîne des difficultés d'organisation et conduit souvent à la multiplication de campements illicites sur des terrains communaux ou de particuliers.

b. Les difficultés rencontrées lors des grands passages

La gestion des grands passages nécessite une préparation en amont des collectivités territoriales qui se révèle souvent insuffisante, alors que de nombreuses communes peuvent se trouver confrontées à l'arrivée de groupes importants, même lorsqu'elles ne sont pas tenues par le schéma départemental d'accueil pour les gens du voyage de créer des aires d'accueil permanentes ou de grand passage.

Cette situation, qui n'est satisfaisante ni pour les populations concernées, ni pour les communes et leurs habitants, tient à de multiples causes rappelées notamment par la Cour des comptes dans son rapport public de 2017 précité.

En premier lieu, si, dans certains cas, une préparation de l'arrivée de grands groupes est organisée plusieurs mois en avance en collaboration avec les représentants des gens du voyage (par exemple, Action grands passages) de manière à permettre au préfet et aux élus locaux de mettre à leur disposition un terrain et les services nécessaires (eau, déchet, service d'ordre), conformément aux obligations qui sont faites à ces derniers, de nombreux groupes, moins bien structurés, n'organisent pas leurs déplacements ou ne respectent pas les engagements pris en termes de lieux ou de dates prévues.

La Cour des comptes relève ainsi que **« de façon générale, les déplacements estivaux se réalisent souvent de façon erratique : les préfets constatent fréquemment que, dans la pratique, les passages ne se produisent ni aux dates annoncées, ni dans le format prévu. Les associations soulignent que l'absence de terrains du fait du refus des maires à honorer leur demande voire, le cas échéant, les procédures d'expulsion qui ont été mises en œuvre, décalent l'ensemble de la programmation et obligent les groupes à des implantations improvisées, génératrices de réactions négatives. Dans ce contexte, les occupations illicites de terrains communaux ou privés sont fréquentes »**.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que lorsque l'installation des gens du voyage relève du fait accompli, la commune ne peut le plus souvent agir que par l'intermédiaire du préfet qui doit accepter de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux et de mobiliser, le cas échéant, la force publique.

En deuxième lieu, si le nombre d'aires d'accueil des grands passages a augmenté sur le territoire national, les objectifs fixés par les schémas départementaux n'étaient pas atteints au 1^{er} janvier 2014, puisque seules 170 aires avaient été réalisées sur les 348 prescrites. Par ailleurs, le nombre d'emplacements demeure parfois trop limité pour l'installation de grands groupes, tandis que la localisation des aires peut être inappropriée si elle se trouve trop à l'écart des

grands axes de circulation de ces groupes. Or, la Cour des comptes souligne que « *cette difficulté liée au déficit de l'offre est aggravée par la concentration des demandes de terrains sur quelques départements particulièrement attractifs.* »

Il s'ensuit un nombre toujours trop grand d'installations illicites, la préfecture des Pyrénées-Orientales ayant signalé, à titre d'exemple, un cas exceptionnel de plus de 2 200 caravanes en stationnement illicite en 2016.

De même, la préfecture de la Haute-Savoie a fait le constat d'une recrudescence des installations illégales de gens du voyage depuis le printemps 2017, génératrices de troubles à l'ordre public tant de la part des groupes s'installant illégalement que des opposants à ces installations.

Cette situation a d'ailleurs fait l'objet d'une rencontre entre Mme Jacqueline Gourault, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur, et les responsables haut-savoyards concernés (représentants de l'État, élus locaux, responsables agricoles, etc.) à l'été 2017.

Enfin, certaines préfectures soulignent que les stationnements illicites tiennent aussi aux exigences parfois excessives de certains groupes de gens du voyage qui peuvent refuser de cohabiter avec d'autres groupes ou de répartir leurs caravanes sur des aires proches l'une de l'autre lorsque le nombre de places disponibles n'est pas suffisant ⁽¹⁾.

2. Les règles encadrant les grands passages

L'organisation des grands passages fait l'objet d'obligations précises visant, en dehors de la création et de l'entretien des aires qui leur sont destinées conformément au schéma départemental d'accueil ⁽²⁾, à améliorer l'information des élus locaux concernés sur le calendrier et les besoins à satisfaire.

La circulaire du 10 avril 2017 du ministère de l'Intérieur dont l'objet est de préparer les stationnements des grands groupes de gens du voyage prévoit ainsi que leurs associations doivent prendre contact, en amont des déplacements prévus, avec les maires et les présidents des EPCI concernés et qu'elles doivent adresser copie aux préfectures de leur organisation et demandes de passage.

En effet, la programmation des occupations successives des terrains permet d'éviter des demandes simultanées et de prévenir les occupations illicites.

Par ailleurs, cette circulaire encourage la cosignature des conventions d'occupation par les maires ou les présidents des EPCI et les représentants des associations avant l'arrivée des groupes. Ces conventions doivent alors fixer, aussi

(1) *Bilan des grands passages estivaux pour l'année 2016, circulaire du 10 avril 2017 du ministre de l'Intérieur.*

(2) *Les aires de grand passage sont définies à l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000. Elles sont ainsi destinées à l'accueil des gens du voyage se déplaçant collectivement à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels.*

précisément que possible, les conditions et les délais de stationnement. Ces engagements réciproques formalisent la démarche entreprise auprès des élus locaux et responsabilisent les groupes.

Toutefois, si ces instructions sont de nature à améliorer la préparation des grands déplacements, de nombreux groupes de gens du voyage ne les respectent pas. Il convient, par conséquent, de les formaliser davantage.

II. L'INTRODUCTION D'UNE OBLIGATION D'INFORMATION PRÉALABLE

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoyait d'inscrire dans la loi du 5 juillet 2000 un dispositif d'information préalable des élus locaux, proche de celui prévu par la circulaire du 10 avril 2017, tout en étant plus contraignant pour les associations de gens du voyage.

Tout stationnement d'un groupe de plus de cent cinquante résidences mobiles devait ainsi faire l'objet d'une information obligatoire, au moins trois mois avant leur arrivée sur les lieux, destinée au préfet de région, au préfet du département et au président du conseil départemental, de manière à « *permettre l'identification d'une aire correspondant aux besoins exprimés* ».

Le préfet du département devait alors informer le maire de la commune sur le territoire de laquelle se situait l'aire ainsi identifiée au moins deux mois avant son occupation.

Par ailleurs, les auteurs de la proposition de loi, considérant que les maires n'ont pas toujours les moyens d'assurer l'ordre public lors des grands passages et des grands rassemblements, avaient transféré l'exercice du pouvoir de police lors de ces événements au préfet dans le département.

La rapporteure de la commission des Lois du Sénat a souhaité apporter des modifications à ce dispositif de manière à :

– préciser que l'obligation d'information incombe aux représentants des groupes de personnes concernés de manière à les inciter à mieux se structurer par la désignation en leur sein d'un interlocuteur vis-à-vis des pouvoirs publics ;

– prévoir, outre l'information du maire concerné par le préfet du département, celle du président de l'EPCI dont la commune est membre ;

– maintenir le pouvoir de police du maire de manière à assurer sa capacité à intervenir légalement en cas d'inaction du préfet, comme le prévoit le droit en vigueur. En effet, dans le cas où celui-ci n'aurait pas les moyens matériels d'assurer lui-même le maintien de l'ordre public, notamment dans les zones rurales, le préfet peut déjà se substituer à ce dernier.

Le devoir d'information des représentants des gens du voyage envers les élus locaux et les représentants de l'État concernés devient ainsi une obligation légale.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL8 de M. Robin Reda.

M. Robin Reda. Cet article prévoit de créer un mécanisme d'information qui permet aux autorités publiques d'anticiper les rassemblements ou les grands passages et ainsi de mieux les organiser – un sujet de préoccupation majeure.

Avec cet amendement, je propose de considérer comme « groupe important » non pas cent cinquante mais cent véhicules, ce qui représente déjà l'arrivée de deux cents à trois cents personnes. Par ailleurs, il est entendu que toute occupation du domaine public doit faire l'objet d'une information au maire ou au président de l'EPCI compétente.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Votre amendement propose d'abaisser de 150 à 100 véhicules le seuil retenu pour l'application du dispositif d'information obligatoire du préfet de région et du préfet de département, ainsi que des élus locaux concernés, en amont des grands passages et des grands rassemblements.

Ce seuil n'a pas été modifié lors de l'examen de la proposition au Sénat. Il s'agit de s'assurer que l'atteinte ainsi portée à la liberté d'aller et venir est bien justifiée par l'atteinte à l'ordre public causée par l'arrivée d'un nombre important de caravanes dans une commune qui n'en aurait pas été informée.

Je souhaite pour ma part que nous parvenions à un texte aussi proche que possible de celui adopté par le Sénat, afin d'envoyer un message clair aux élus locaux. Aussi mon avis sera-t-il défavorable.

M. Robin Reda. Je durcis volontairement le texte, madame la rapporteure, afin que vous puissiez assurer votre rôle de modératrice et que les autres groupes finissent par s'y rallier...

M. Didier Paris. La communauté, pour autant qu'elle soit bien représentée, doit prévenir les autorités locales des grands rassemblements deux mois à l'avance. Le texte prévoit de porter ce délai à trois mois. C'est le préfet qui est informé, à charge pour lui d'informer les collectivités locales.

Prise immédiatement après la loi de 2017, la circulaire du 10 avril fixe les règles applicables pour les préfets et maintient le seuil à 150 caravanes. Il est préférable de garder ce niveau de contrôle tel qu'il existe et de ne pas changer par la loi une pratique en vigueur.

La Commission rejette l'amendement CL8

Elle examine l'amendement CL4 de Mme Marie-France Lorho.

Mme Marie-France Lorho. J'ai déjà dit ce que je pensais du caractère impératif de la loi de 2000. Cet ajout est souhaitable, mais mérite encore d'être précisé. Je pense que M. Reda a raison de poser la question du nombre d'installations mobiles. Nous savons le temps que mettent les services des communes et des EPCI pour lancer les politiques sportives, associatives, culturelles. Comment voulez-vous que la défiance ne s'installe pas lorsqu'ils n'ont que deux mois pour s'organiser et revenir sur des plans parfois pluriannuels ?

Je propose, par cet amendement, d'établir une priorité des habitants sur les gens du voyage en demandant à ces derniers d'anticiper leurs déplacements, afin que les communes puissent anticiper leurs politiques.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Votre amendement prévoit que les représentants des gens du voyage devront prévenir de leur passage au moins un an avant leur arrivée, au lieu de trois mois, et que le préfet devra informer les élus au moins six mois à l'avance, au lieu de deux mois. Ces délais ne sont pas réalistes et conduiront à une information peu fiable pour les élus concernés. Par ailleurs, ils sont trop contraignants pour assurer le respect du principe constitutionnel de liberté d'aller et venir. Avis défavorable.

M. Didier Paris. Une fois n'est pas coutume, je me range à l'avis de la rapporteure. Qui, ici, est capable de prévoir un an à l'avance les conditions précises dans lesquelles il se déplacera ? C'est une mesure déraisonnable et inapplicable. Elle s'apparente, de façon surprenante, à une mise sous contrainte des gens du voyage.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 3.

Article 3 bis

(art. 1013 du code général des impôts)

Augmentation de la taxe sur les résidences mobiles terrestres

Résumé du dispositif et effets principaux :

Introduit en séance publique à l'initiative de Mme Sophie Primas, le présent article vise, d'une part, à augmenter le montant de la taxe sur les résidences mobiles destinées à l'habitation principale afin de mieux couvrir les dépenses engagées par les collectivités pour organiser l'accueil des gens du voyage et, d'autre part, à substituer une vignette au récépissé délivré lors du paiement de la taxe. Celle-ci devra alors être apposée de manière visible sur le véhicule du redevable.

Modifications adoptées par la Commission :

À l'initiative du groupe La République en Marche mais contre l'avis de la rapporteure, cet article a été supprimé.

Dernières modifications législatives intervenues :

Cette taxe a été introduite par la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010. Elle est entrée en vigueur à compter du 1^{er} octobre 2011.

Le présent article a pour objet de réviser le montant de la taxe sur les résidences mobiles occupées à titre d'habitat principal et de rendre plus effectif son acquittement par les redevables concernés.

Pour mémoire, cette taxe, introduite par la quatrième loi de finances rectificative pour 2010, prend la forme d'un droit de timbre, inspiré de l'ancienne vignette automobile.

Les propriétaires d'une résidence mobile doivent ainsi en faire la déclaration auprès d'un centre des finances publiques avant le 30 septembre de l'année d'imposition et s'acquitter immédiatement de la taxe due. Un récépissé leur est alors délivré.

Le produit annuel de la taxe est réparti entre les collectivités territoriales et les EPCI *au prorata* des dépenses qu'ils ont engagées en matière d'accueil des gens du voyage.

En séance publique, le Sénat a adopté, à l'initiative de la sénatrice Sophie Primas, une augmentation du montant de cette taxe de 150 à 200 euros pour les véhicules en circulation depuis moins de 10 ans et de 100 à 150 euros pour ceux en circulation depuis moins de 15 ans. Au-delà de cette période, les véhicules demeurent exonérés.

Le récépissé délivré par l'administration fiscale est également remplacé par une vignette devant obligatoirement être apposée sur le véhicule.

La rapporteure de la commission des Lois a donné un avis favorable à ces modifications que le Gouvernement appelait à rejeter. En effet, si elle a considéré que la délivrance d'une vignette ne permettrait pas nécessairement de faciliter le recouvrement d'une taxe déclarative ou la sanction de son non-paiement – la preuve de l'utilisation d'un véhicule comme habitation principale pouvant être difficile à apporter –, elle a toutefois souligné que « *l'augmentation du produit de la taxe fournirait aux communes et aux EPCI des moyens précieux pour construire*

les aires et terrains d'accueil prévus par les schémas départementaux, alors que (...) l'État ne subventionne plus ces projets. »⁽¹⁾

*

* *

La Commission examine l'amendement CL30 de M. Didier Paris.

M. Didier Paris. Cet amendement vise à supprimer l'article 3 *bis*, qui prévoit l'augmentation de la taxe annuelle sur les résidences mobiles terrestres ainsi que l'obligation d'apposer le récépissé de paiement de manière permanente sur le véhicule.

Il n'est pas anormal que la communauté des gens du voyage soit soumise à une forme de taxe d'habitation, mais on peut s'interroger sur les raisons de cette augmentation de 50 euros.

Par ailleurs, ce que l'on pourrait appeler l'amendement « pare-brise » nous interpelle : pourquoi seuls les gens du voyage devraient-ils apposer le récépissé de paiement sur leur pare-brise, alors que cette taxe est acquittée par toutes les personnes qui n'habitent pas une résidence en « dur » ? Le groupe LaREM estime inadmissible que cette disposition concerne une communauté spécifique. C'est la raison pour laquelle nous demandons la suppression de l'article.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Cette disposition s'applique à tous ; les gens du voyage ne seraient pas les seuls à devoir apposer cette vignette sur leur pare-brise.

Par ailleurs, l'article 3 *bis* vise à mieux couvrir les dépenses engagées par les collectivités territoriales dans le cadre de la création d'aires d'accueil, le produit de la taxe revenant au bloc communal, et à contrôler plus efficacement son recouvrement, assez difficile. Avis défavorable.

M. Robin Reda. J'ai déposé un amendement visant à augmenter encore le montant de cette taxe. Je suis ravi que l'arrivée de gens du voyage dans certains territoires ait pu sauver des écoles, mais ces écoles, il faut aussi les payer ! Les habitants qui résident dans les communes à l'année participent, par la taxe d'habitation et par la taxe foncière, au financement et à l'entretien de ces équipements.

La taxe sur les résidences mobiles terrestres – 150 euros à l'année – revient à 40 centimes par jour. La taxe foncière – en moyenne 1 140 euros à l'année – revient à 3 euros par jour. Il me semble normal qu'il existe une contribution qui, sans qu'elle soit alignée sur la taxe d'habitation pour tenir compte des disparités de situations, permette aux collectivités locales d'assurer l'accueil de ces personnes.

(1) *Compte-rendu de la séance publique du 31 octobre 2017 au Sénat.*

M. Raphaël Schellenberger. Il faut être cohérent. Si ces capacités d'accueil ne sont pas des logements sociaux mais sont justifiées par un mode de vie choisi, alors il faut que leurs bénéficiaires contribuent à leur financement. Pourquoi seraient-ils exonérés du paiement d'une taxe ? Bien sûr, on peut s'interdire de l'augmenter, mais ce n'est pas le cas pour les taxes foncières ou les taxes de nettoyage, ce qui est inadmissible.

M. Martial Saddier. Vous avez comparé la taxe sur les résidences mobiles à la taxe d'habitation. Beaucoup de nos concitoyens aimeraient ne s'acquitter que de 150 euros ! De même, beaucoup de nos concitoyens aimeraient ne pas voir le taux des impôts locaux augmenter. Et vous savez bien que même lorsque les taux n'augmentent pas, les bases fiscales évoluent, ce qui fait quand même grimper la facture. Le montant de la taxe a été fixé en 2010, il n'est pas scandaleux qu'il soit actualisé.

L'esprit de « l'amendement pare-brise », comme vous l'appelez, était pédagogique. Beaucoup de nos concitoyens pensent que les gens du voyage ne paient rien, ce qui est faux. Cette disposition est une façon de leur expliquer que la communauté des gens du voyage participe au coût de l'aménagement et de l'entretien des aires d'accueil.

La commission adopte l'amendement CL30. En conséquence, l'article 3 bis est supprimé et les amendements identiques CL11 et CL16, ainsi que l'amendement CL9, tombent.

Après l'article 3 bis

La Commission est saisie de deux amendements portant article additionnel après l'article 3 bis. Elle examine d'abord l'amendement CL21 de M. Hugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Afin de sécuriser la situation juridique des gens du voyage qui ne peuvent bénéficier d'un accueil adapté en raison de l'inachèvement d'un schéma départemental d'accueil, nous proposons de les faire rentrer dans le schéma de droit commun, à savoir le mécanisme de conciliation et de garantie des droits prévu pour le droit au logement.

Dans les faits, le droit à l'accueil pour les gens du voyage, eu égard à leur mode de vie non sédentaire, constitue nécessairement un corollaire du droit au logement.

En l'état actuel du droit, les gens du voyage lésés par l'absence de réalisation du schéma départemental peuvent, dans les conditions de droit commun, déposer un recours en manquement contre l'État. Nous proposons d'autres dispositions en complément de cette procédure.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Votre amendement a pour objet de rendre opposable l'absence de création d'aires d'accueil. J'y serai défavorable pour deux raisons : il est déjà satisfait par le droit en vigueur, qui prévoit une procédure de mise en demeure du préfet à l'encontre des collectivités défaillantes ; il est paradoxal d'assimiler des places sur des aires d'accueil au parc de logement et de refuser, dans le même temps, leur assimilation aux logements sociaux.

M. Didier Paris. Je rejoins les propos pertinents de la rapporteure. Pourquoi renforcer encore les contraintes à l'égard des collectivités lorsqu'il existe des dispositifs suffisamment contraignants pour atteindre les objectifs fixés par la loi ?

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à compléter les dispositifs existants. Il n'est pas contradictoire avec nos autres positions, dans la mesure où il concerne le droit au logement, bien plus large que la question de l'accès aux logements sociaux. Le droit au logement participe du respect des modes de vie particuliers, historiques et culturels des gens du voyage.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL20 de M. Hugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à garantir l'effectivité du schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Nous proposons de créer un système de sanctions financières pour les EPCI et les communes qui n'ont pas respecté les objectifs fixés par ce schéma, calqué sur les sanctions actuellement en vigueur pour les lois dites SRU.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Avis défavorable.

M. Didier Paris. La démarche est admissible mais nous aurions besoin d'une réflexion de fond et elle ne peut se faire dans le cadre de l'examen de cette proposition de loi sénatoriale.

La Commission rejette l'amendement.

CHAPITRE II

Moderniser les procédures d'évacuation des stationnements illicites

Article 4

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

Police spéciale du stationnement des résidences mobiles

Résumé du dispositif et effets principaux :

Le présent article a pour objet de préciser qu'une commune remplissant ses obligations en matière d'accueil des gens du voyage peut interdire le stationnement

en dehors des aires aménagées, même si elle appartient à un EPCI ne respectant pas sur la totalité de son territoire les obligations qui lui sont faites dans le cadre du schéma départemental d'accueil pour les gens du voyage.

Modifications apportées au Sénat :

La commission des Lois du Sénat a réécrit cet article pour clarifier la répartition des responsabilités entre communes et intercommunalités, sans en modifier l'objet.

Modifications adoptées par la Commission :

Cet article a été adopté, sous réserve d'un amendement rédactionnel de la rapporteure.

Dernières modifications législatives intervenues :

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 a été modifié par l'article 150 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté pour améliorer l'efficacité de la procédure d'évacuation forcée des campements illicites : d'une part, le délai laissé au président du tribunal administratif pour statuer sur un recours contre une mise en demeure a été abaissé de 72 à 48h ; d'autre part, le caractère effectif de la mise en demeure est maintenu lorsqu'une même caravane se retrouve à nouveau, dans un délai de sept jours à compter de la première notification, en situation de stationnement illicite sur le territoire de la même commune ou du même EPCI.

I. LE RÉGIME D'ÉVACUATION FORCÉE EN VIGUEUR

Conformément à l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, **le maire peut interdire par arrêté le stationnement des résidences mobiles des gens du voyage, en dehors des aires d'accueil aménagées**, sur le territoire de sa commune dès lors que :

– cette commune remplit les obligations qui lui incombent au regard du schéma départemental d'accueil pour les gens du voyage ;

– elle dispose d'une aire d'accueil sans que cela lui soit prescrit par ce schéma ;

– elle contribue au financement d'une telle aire située sur le territoire d'une autre commune ;

– elle appartient à un EPCI compétent pour la mise en œuvre du schéma départemental.

Ce régime est applicable aux communes bénéficiant d'un délai supplémentaire de deux ans pour se mettre en conformité avec leurs obligations⁽¹⁾ ou 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⁽²⁾ peut **demandeur 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. Le président doit alors statuer sur ce recours dans les 72 heures, ramenées à 48 heures par la loi du 27 janvier 2017.

De manière à mieux assurer l'efficacité de cette procédure, cette même loi a également prévu que la mise en demeure adressée par le préfet reste applicable lorsque la résidence mobile se retrouve à nouveau, dans un délai de sept jours, en situation de stationnement illicite sur le territoire de la commune ou de tout ou partie du territoire de l'intercommunalité concernée.

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. Dans ce dernier cas, le préfet peut alors lui demander de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser l'atteinte constatée.

Par ailleurs, lorsque le terrain occupé est « affecté à une activité à caractère économique » qui s'en trouve entravée, son propriétaire ou son utilisateur peut saisir le tribunal de grande instance d'une action en référé afin de demander une évacuation forcée.

L'article 9-1 étend, quant à lui, ce régime administratif de mise en demeure et d'évacuation forcée aux communes non soumises aux prescriptions du schéma départemental, soit aux communes de moins de 5 000 habitants.

Toutefois, ces deux procédures d'évacuation forcée, la première administrative, la seconde juridictionnelle, ne peuvent être engagées par les communes qui, tout en satisfaisant à leurs obligations d'accueil des gens du voyage, appartiennent à un EPCI défaillant en la matière.

Cette restriction a été mise en exergue par une question écrite adressée au Gouvernement : « lorsqu'un EPCI dispose de la compétence de création et de

(1) Se reporter au commentaire de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

(2) Ce droit est défini aux articles 625 à 636 du code civil et permet à son titulaire d'utiliser le bien, d'en percevoir les fruits sans pour autant qu'il dispose d'un droit de propriété, comme dans le cas d'un usufruit.

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. »⁽¹⁾

II. UN MEILLEUR ACCÈS AUX PROCÉDURES D'ÉVACUATION POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES ÉLUS LOCAUX

Le présent article, dans sa version initiale, prévoyait que les élus locaux puissent recourir à des mesures d'interdiction du stationnement en dehors des aires d'accueil et d'évacuation forcée des campements illicites, même en cas de défaillance de l'EPCI, à la condition que les communes concernées remplissent, à leur échelle, leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage.

Il s'agissait ainsi de répondre à une forte demande des élus qui s'étaient mobilisés pour assurer des conditions d'accueil satisfaisantes et qui se trouvaient pénalisés pour lutter contre les installations illicites du fait de la défaillance de leur intercommunalité à faire de même.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport thématique de 2012⁽²⁾, cette restriction *« suscite l'incompréhension de la part des communes membres de l'EPCI sur le territoire desquelles une aire d'accueil a été implantée. Le cas précis des communes qui ont réalisé entièrement leur obligation d'accueil préalablement au transfert de compétence au profit d'une intercommunalité mériterait d'être examiné de manière spécifique ; il serait utile de leur permettre de bénéficier également de la procédure d'évacuation forcée. »*

Si la commission des Lois du Sénat a proposé la réécriture de cet article pour clarifier la répartition des responsabilités entre les communes et leur intercommunalité, elle n'en a pas modifié l'objet principal.

Par conséquent, l'article 4 prévoit que le maire d'une commune membre d'un EPCI compétent en matière d'accueil des gens du voyage peut, par arrêté, interdire les stationnements illicites en dehors des aires et terrains aménagés à cette fin (**alinéa 3**) si :

– l'EPCI remplit les obligations qui lui sont faites dans le cadre du schéma départemental ou bénéficie d'un délai supplémentaire pour y parvenir (**alinéas 4 et 5**) ;

– il dispose d'un emplacement provisoire agréé par le préfet (**alinéa 6**) ;

(1) Question écrite n° 01479 du sénateur M. Joël Billard du 9 août 2012 ayant donné lieu à une réponse du ministre de l'Intérieur le 31 octobre 2013.

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

– il s’est doté d’aires ou de terrains d’accueil sans qu’aucune des communes membres n’y soit tenue au titre du schéma départemental (**alinéa 7**) ;

– il contribue, sans y être tenu, au financement d’une telle aire ou d’un tel terrain sur le territoire d’un autre EPCI (**alinéa 8**) ;

– la commune concernée s’est dotée d’installations d’accueil conformes au schéma départemental, alors que l’EPCI ne satisfait pas à l’ensemble de ses obligations (alinéa 9).

Cette faculté ouvre la possibilité pour les élus concernés de saisir le préfet d’une demande d’évacuation des campements illicites.

Par ailleurs, la Commission a complété ces dispositions d’une coordination spécifique pour les quatre îles mono-communales du territoire national afin de leur permettre de recourir aux mêmes procédures bien qu’elles ne soient pas rattachées à une intercommunalité (**alinéas 12 à 18**).

*
* *

*La Commission **adopte** l’amendement rédactionnel CL43 de Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure.*

*Puis elle **adopte** l’article 4 ainsi modifié.*

Article 5

(art. 9 et 9-1, art. 9-2 et 9-3 [nouveaux] de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l’accueil et à l’habitat des gens du voyage)

Évacuation des campements illicites

Résumé du dispositif et effets principaux :

Le présent article vise à rendre plus efficaces les procédures d’évacuation des campements illicites prévues par les articles 9 et 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l’accueil et à l’habitat des gens du voyage

Modifications apportées au Sénat :

Les principales modifications apportées par la commission des Lois consistent en :

– la définition d’un nouveau motif permettant de recourir à une procédure d’évacuation administrative : le stationnement illicite pourra faire l’objet d’une mise en demeure s’il est « *de nature à porter une atteinte d’une exceptionnelle gravité au droit de propriété, à la liberté d’aller et venir, à la liberté du commerce et de l’industrie ou à la continuité du service public* » ;

– la fixation à vingt-quatre heures du délai accordé par le préfet pour l'exécution d'une mise en demeure adressée à des personnes ayant déjà occupé indûment le terrain d'une commune ou d'une autre commune membre de l'intercommunalité au cours de l'année, ce qui correspond au délai minimal actuel ;

– l'extension du délai pendant lequel la mise en demeure du préfet reste applicable de sept à quinze jours en cas de nouveau stationnement illicite sur le territoire de la commune ou de l'EPCI ;

– la reconnaissance d'une condition d'urgence présumée ou non requise pour faciliter le recours à des procédures juridictionnelles dans le cas où les conditions de recours à la procédure d'évacuation administrative ne seraient pas remplies.

Modifications adoptées par la Commission :

À l'initiative du groupe La République en Marche mais contre l'avis de la rapporteure, cet article a été supprimé.

Dernières modifications législatives intervenues :

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a renforcé la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée prévue par la loi du 5 juillet 2000.

I. DES PROCÉDURES D'ÉVACUATION DES CAMPEMENTS ILLICITES QUI NE RÉPONDENT PAS AUX BESOINS DES ÉLUS

1. Les procédures d'évacuation existantes

En contrepartie des obligations mises à la charge des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'accueil des gens du voyage, la loi du 5 juillet 2000 a introduit **des procédures juridictionnelles** spécifiques permettant aux élus locaux d'obtenir l'évacuation de campements illicites sur leur territoire.

Ces procédures ont été complétées, dans le cadre de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, par **une procédure d'évacuation administrative** permettant au préfet de mettre en demeure les propriétaires des véhicules stationnés illégalement de mettre fin à l'occupation du terrain concerné.

a. La procédure d'évacuation administrative

La procédure d'évacuation administrative d'office et forcée peut être mise en œuvre par le préfet sous **trois conditions cumulatives** :

– la commune respecte les obligations qui lui sont faites par le schéma départemental d'accueil, est membre d'un EPCI qui respecte ses propres obligations en la matière ou participe à l'accueil des gens du voyage par la mise à disposition d'aires d'accueil ou par le financement de telles aires sur le territoire d'une autre commune, sans y être tenue ;

– l'autorité qui dispose du pouvoir de police spéciale en matière de stationnement des gens du voyage, soit le président de l'EPCI ou le maire, a pris un arrêté d'interdiction de stationnement en dehors des installations d'accueil proposées ;

– le stationnement illégal porte une atteinte à la salubrité⁽¹⁾, la sécurité⁽²⁾ ou la tranquillité⁽³⁾ publiques.

Cette dernière condition découle de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui, dans une décision du 9 juillet 2010, a considéré 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. »*⁽⁴⁾

L'introduction d'une telle procédure avait pour objet de répondre aux difficultés posées par la procédure juridictionnelle d'évacuation forcée des campements illicites, souvent coûteuse et complexe pour les communes, notamment en zone rurale, qui devaient s'acquitter de frais de justice alors que la décision finale du tribunal intervenait souvent après la commission de l'infraction. Dans un souci de plus grande efficacité et de manière à mettre rapidement un terme à l'occupation illégale d'un terrain, cette procédure administrative s'est ainsi progressivement substituée à la saisine du juge civil par le maire même si celle-ci demeure possible.

À la demande du maire ou du président de l'EPCI, le préfet peut ainsi prendre un arrêté portant mise en demeure pour les occupants d'évacuer les lieux dans un **délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures**. Généralement, cette décision intervient à la suite de l'échec d'actions préalables de médiation.

Dans le cas où ce délai ne serait pas respecté et que la mise en demeure n'a pas fait l'objet d'un recours devant le **juge administratif en référé, qui dispose**

(1) L'atteinte à la salubrité publique peut se manifester, par exemple, par l'absence de sanitaires ou la présence de nombreux déchets.

(2) Notamment dans le cas de branchements non licites sur des bornes d'électricité ou d'un trouble à la sécurité routière.

(3) Cette atteinte peut être constatée en cas d'installation sur des espaces agricoles ou à proximité d'une zone d'habitation entraînant des plaintes de la part des riverains.

(4) Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010.

alors de quarante-huit heures pour se prononcer, le préfet peut ordonner l'évacuation forcée, sauf opposition du propriétaire du terrain.

La préparation de cette évacuation prend en compte le nombre de caravanes présentes dans le campement et les effectifs des forces de l'ordre nécessaires au bon déroulement de l'opération.

Par ailleurs, la loi du 27 janvier 2017 a renforcé l'efficacité de cette procédure en prévoyant que la mise en demeure prononcée par le préfet continue de s'appliquer lorsqu'un même véhicule ou groupement de véhicules procède à un nouveau stationnement illicite :

- dans un délai de sept jours à compter de la notification de mise en demeure aux occupants illicites du premier terrain ;
- sur le territoire de la même commune ou de l'EPCI dont elle est membre ;
- portant la même atteinte à l'ordre public.

b. Les autres procédures d'évacuation en vigueur

Lorsque l'une des conditions permettant le recours à la procédure d'évacuation administrative n'est pas remplie, **les voies de recours juridictionnels de droit commun** peuvent permettre au propriétaire du terrain occupé d'obtenir un jugement autorisant l'expulsion du campement illicite.

La juridiction compétente dépend alors de la domanialité du terrain, soit le **juge administratif**, le cas échéant en référé, si l'occupation concerne le domaine public ou le **juge civil, le cas échéant en référé ou sur requête**, si l'occupation concerne un terrain appartenant au domaine privé d'une personne publique, le domaine public routier ou un terrain appartenant à une personne privée.

Dans ces deux cas, la décision du juge ordonnant l'expulsion permet au préfet d'accorder à son exécution le concours de la force publique dans les conditions fixées par l'ordonnance de jugement ⁽¹⁾.

L'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 prévoit également une **procédure civile d'urgence** en cas d'entrave à une activité économique : le propriétaire du terrain peut alors saisir le **président du tribunal de grande instance** aux fins de faire ordonner, dans le cadre d'une procédure en référé, l'évacuation forcée des résidences mobiles.

Par ailleurs, **une procédure pénale** peut être engagée en application de l'article 322-4-1 du code pénal qui punit une installation illégale, en vue d'y établir une habitation, de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

(1) Cette dernière peut ainsi prescrire un délai ou subordonner la mesure d'évacuation à une solution d'hébergement, lorsque le public concerné est vulnérable.

Si l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut également être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation.

Enfin, en cas d'extrême urgence et de troubles particulièrement graves à l'ordre public, le maire, en sa qualité d'autorité de police générale, peut agir d'office pour rétablir l'ordre public menacé, sans attendre l'intervention du juge ⁽¹⁾.

2. Des difficultés persistantes pour assurer l'évacuation des campements illicites

Dans son rapport thématique de 2012 ⁽²⁾, la Cour des comptes souligne « *l'hétérogénéité de l'utilisation de la procédure selon les départements et la faible exécution des évacuations forcées* ». En effet, « *l'annonce de la décision du préfet de mettre en demeure les occupants illicites a un effet incitatif qui les engage le plus souvent à quitter les lieux avant l'intervention des forces de l'ordre [ce qui] explique que le nombre d'évacuations forcées soit plus faible que celui des mises en demeure.* »

En l'état du droit, les conditions de recours à cette procédure apparaissent ainsi trop restrictives et entraînent une certaine prudence des préfets qui tardent parfois à prononcer les mises en demeure attendues par les élus locaux.

Or, les difficultés liées à l'organisation des grands passages, par exemple, entraînent des pics d'occupations illégales pendant la saison estivale, tandis que certains territoires y sont soumis de façon récurrente tout au long de l'année, malgré la création et l'entretien d'aires d'accueil.

La Cour des comptes souligne, à titre d'illustration, qu'« *à Vitry-sur-Seine (Val-de-Marne), l'ouverture de l'aire d'accueil des gens du voyage n'a pas entraîné de baisse significative des occupations illicites. Au contraire, l'aire est à l'origine de l'arrivée de nombreuses familles, qui s'installent dans la zone d'activité toute proche, pour y passer l'hiver.* »

Ce constat est source de découragement pour les élus locaux qui remplissent leurs obligations et de ressentiment pour les habitants des communes qui en subissent les conséquences.

Pour ces raisons, il convient de renforcer à nouveau les procédures d'évacuation afin de pouvoir mettre un terme, dans les meilleurs délais, à ces occupations illégales.

(1) Tribunal des conflits, 2 décembre 1902, Société Immobilière Saint Just.

(2) L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, Cour des comptes, octobre 2012.

II. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LES PROCÉDURES EXISTANTES

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoyait plusieurs mesures visant à rendre plus effective la procédure d'évacuation administrative des campements illicites dans les communes respectant les prescriptions du schéma départemental d'accueil.

Il précisait ainsi que la mise en demeure de quitter les lieux concernait le territoire de la commune ou, le cas échéant, de l'EPCI de manière à éviter que les campements illicites se déplacent sur une autre partie du territoire intercommunal à la suite d'une première évacuation.

Il prévoyait également deux nouveaux motifs justifiant l'évacuation des terrains illégalement occupés, alors qu'en l'état du droit, la procédure d'évacuation administrative est uniquement applicable lorsque le campement illicite est de nature à porter atteinte à l'ordre public, soit :

– si le préfet pouvait proposer un stationnement dans une aire ou un terrain d'accueil situé à moins de cinquante kilomètres ;

– si l'occupation du terrain était de nature à entraver une activité économique, y compris agricole. Dans ce dernier cas, l'évacuation d'un campement serait possible, même pour des terrains en jachère, pour ne pas remettre en cause la viabilité des exploitations agricoles.

En outre, il était proposé d'accélérer les procédures administratives d'évacuation des stationnements illicites par le biais de :

– la réduction du délai d'exécution de la mise en demeure du préfet de vingt-quatre à six heures lorsque les mêmes personnes ont déjà occupé indûment le terrain de la commune ou d'une autre commune de l'intercommunalité au cours de l'année ;

– la fixation à quarante-huit heures maximum du délai de recours contre la mise en demeure du préfet, alors qu'en l'état du droit il n'existe aucun délai pour ce recours suspensif.

Tout en respectant leur orientation, la commission des Lois du Sénat a précisé et complété ces dispositions.

En premier lieu, et par coordination avec la compétence reconnue aux intercommunalités en matière d'accueil des gens du voyage, le président de l'EPCI, signataire de l'arrêté d'interdiction, doit pouvoir demander au préfet de mettre en demeure les occupants illicites d'un terrain (**alinéa 4**).

En deuxième lieu, les nouveaux motifs justifiant d'une évacuation forcée ont été précisés pour mieux assurer leur constitutionnalité.

En effet, le Conseil constitutionnel considère que « *les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, (...) doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif* »⁽¹⁾.

Il est ainsi proposé de permettre le recours à une telle procédure dans le cas où le stationnement illicite est « *de nature à porter une atteinte d'une exceptionnelle gravité au droit de propriété, à la liberté d'aller et venir, à la liberté du commerce et de l'industrie ou à la continuité du service public* » (alinéa 5).

Cette nouvelle rédaction permet ainsi de rappeler la coexistence de principes d'égalité de valeur constitutionnelle devant permettre de rendre effective l'évacuation d'un campement illicite lorsque d'autres libertés que celle d'aller et venir sont entravées.

En troisième lieu, la Commission, tout en acceptant le principe, a porté de six heures à vingt-quatre heures le délai accordé par le préfet pour l'exécution d'une mise en demeure adressée à des personnes ayant déjà occupé indûment le terrain d'une commune ou d'une autre commune membre de l'intercommunalité au cours de l'année, ce qui correspond au délai minimal actuel (alinéa 6).

La rapporteure a considéré, en effet, qu'« *une mise en demeure doit, par nature, être assortie d'un délai d'exécution suffisant (il convient de laisser aux personnes concernées le temps de prendre connaissance de la mise en demeure et d'organiser leur départ vers un emplacement autorisé) [et que] la disposition proposée aurait pour conséquence de réduire le délai de recours à six heures, ce qui paraît contraire au droit à un recours effectif garanti par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme.* »⁽²⁾

En quatrième lieu, le délai pendant lequel la mise en demeure du préfet reste applicable a été étendu de sept à quinze jours en cas de nouveau stationnement illicite sur le territoire de la commune ou de l'EPCI pour améliorer le contrôle des campements se déplaçant sur un même territoire (alinéa 7), tandis que la limitation à quarante-huit heures du délai de recours contre la mise en demeure du préfet a été maintenue (alinéa 8).

En dernier lieu, deux dispositions ont été introduites pour rendre plus efficaces les autres procédures juridictionnelles devant le juge administratif ou le juge civil visant à permettre l'évacuation des campements illicites.

(1) Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010 précitée.

(2) Objet de l'amendement n° COM-24 présenté par Mme Catherine Di Folco, rapporteure de la commission des Lois.

La condition d'urgence pour bénéficier d'un jugement en référé est ainsi présumée remplie dans le cas de la saisine du président du tribunal de grande instance (**alinéas 12 et 13**) ou non requise en cas de requête relative à l'occupation du domaine public (**alinéa 14**).

L'ensemble de ces mesures devrait permettre de répondre plus efficacement aux difficultés rencontrées par les élus locaux dans le cas de campements illicites en permettant de recourir dans de meilleures conditions aux procédures d'évacuation, lorsque des aires d'accueil ont été mises en place par ailleurs.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL31 de M. Didier Paris.

M. Didier Paris. Cet amendement vise à supprimer l'ensemble des dispositions qui tendent à élargir les cas de recours à la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée en cas de stationnement illicite.

Cette procédure, destinée à mettre fin à un trouble à l'ordre public, doit rester exceptionnelle dans la mesure où elle est prise sans intervention d'un juge. L'article 5 propose soit d'assouplir le cadre de recours, notamment pour le respect du droit de propriété, de la liberté du commerce et de l'industrie, soit de renforcer les pouvoirs du préfet par une mise en demeure de quitter le territoire de l'EPCI dans des délais d'exécution raccourcis.

Enfin, cette disposition ajoute une présomption d'urgence pour les procédures d'évacuation juridictionnelle. Ces mesures sont disproportionnées : elles sont dérogoratoires, si l'on sort du cadre constitutionnellement limité par les pouvoirs de l'autorité administrative liés au respect de l'ordre public, et parfaitement discriminatoires à l'égard de cette communauté.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Votre amendement vise à supprimer l'une des principales dispositions de la proposition de loi et en dénature pour partie la portée. Alors que vous avez refusé toutes les mesures visant à mieux proportionner les obligations des collectivités concernées à leurs moyens, vous les pénalisez en revenant sur les outils de lutte contre les campements illicites.

Je rappelle que ces procédures ne peuvent être mises en œuvre que par les communes ou les intercommunalités qui respectent la totalité de leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage.

Par ailleurs, les procédures d'évacuation actuelles ne permettent pas d'agir assez rapidement. Lorsqu'elles trouvent à s'appliquer, les personnes sont souvent parties, laissant derrière elles des dégradations qui nourrissent le ressentiment des populations locales et dont pâtissent les gens du voyage qui respectent les règles en matière d'installation.

Enfin, une sorte d'impunité est tolérée, puisqu'un campement, évacué après que les maires ont dû convaincre le préfet de mobiliser la force publique, peut se réinstaller quelques kilomètres plus loin. Tout est alors à recommencer...

Cet article avait pour seul but de répondre à une demande légitime des élus qui respectent leurs obligations en matière d'accueil : pouvoir évacuer les campements illicites dans des délais permettant d'éviter les dégradations lourdes de terrains privés et publics. Je regrette que la majorité souhaite supprimer cet article important. Il vous faudra vous en expliquer devant les élus locaux.

M. Robin Reda. L'article 5 vise précisément à renforcer la procédure d'évacuation afin de protéger un certain nombre de principes, comme la poursuite des activités économiques – je pense aux terrains agricoles qui peuvent être occupés – ou la continuité du service public – je pense au cas d'un terrain de football d'un quartier prioritaire de la politique de la ville, où la cohésion sociale est particulièrement importante, pris d'assaut par des gens du voyage, ce qui a empêché l'accès des enfants aux activités sportives durant plusieurs semaines. Il est très dangereux de balayer cela d'un revers de main.

M. Sébastien Huyghe. On a parlé de l'équilibre des responsabilités. D'un côté, les collectivités territoriales sont tenues de créer des aménagements, de l'autre, la communauté des gens du voyage doit respecter la loi, la propriété publique ou privée et s'installer, en fonction de la taille du groupe, sur des aires prévues à cet effet.

Vous proposez de pénaliser une collectivité territoriale qui ne répond pas à ses obligations légales, mais lorsqu'un groupe de gens du voyage s'installe illégalement sur le territoire d'une collectivité qui respecte le droit, on la désarme et elle ne peut plus rien faire.

Il est absurde de penser appliquer un droit général, dans l'esprit du droit français, alors que l'on est face à des habitudes, des usages, une culture qui ne sont pas ceux pour lesquels est construit le droit français. Cela ne peut fonctionner lorsque les procédures sont plus longues que le temps d'occupation illégale des terrains. On organise l'impunité du non-respect de la loi.

Cet article contribue au rééquilibrage des droits et des obligations des collectivités territoriales et de la communauté des gens du voyage. Il est incompréhensible que vous le supprimiez.

Si les gens du voyage ont beaucoup plus de droits que les autres, c'est parce qu'ils les prennent, ces droits, parfois par la violence et l'intimidation, parfois en comptant sur l'inertie des pouvoirs publics. Nous avons donc besoin de renforcer les possibilités d'action des pouvoirs publics : c'est l'objet de cet article. Je vous en conjure, soyez réalistes ! Si vous refusez de tenir compte de ce qui se passe sur le terrain et de doter les autorités de moyens d'action plus efficaces, vous allez alimenter le vote pour les extrêmes que nous combattons tous.

M. Didier Paris. Si je comprends bien, l'article 5 est la disposition fondamentale de cette proposition de loi – cela me laisse tout de même un peu perplexe, car vous disiez déjà la même chose des articles précédents...

Il vise à donner aux préfets la possibilité de mettre des gens du voyage en demeure de quitter le terrain qu'ils occupent illicitement – une mesure que l'on peut comprendre, mais également de les empêcher de se réinstaller, non seulement dans la commune où ils se trouvaient initialement, mais en n'importe quel autre point de l'EPCI, c'est-à-dire de plusieurs communes en dehors des aires d'accueil aménagées. C'est là une disposition qui, au regard du droit constitutionnel d'aller et venir, peut paraître disproportionnée.

Par ailleurs, il a été fait référence, notamment par M. Huyghe, à la notion d'ordre de la loi. Si nous sommes tous soumis à l'ordre de la loi, je veux rappeler que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnelles doivent se prendre, autant que possible, dans le respect desdites libertés, notamment la liberté d'aller et venir. Sur ce point, le Conseil constitutionnel a considéré à plusieurs reprises qu'il fallait que les interdictions, prises dans les conditions d'urgence dont nous parlons – je précise bien qu'il ne s'agit pas des dispositions donnant lieu à une décision judiciaire préalable – ne pouvaient être décidées par l'autorité administrative que pour sauvegarder l'ordre public et devaient rester proportionnées à leur objectif : nous sommes dans un État de droit, je le rappelle.

Enfin, il me paraît beaucoup plus naturel et sain d'en rester aux dispositions légales actuelles en matière de délais d'exécution de la mise en demeure.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Je souhaite le maintien de l'article 5, qui est extrêmement important. Son objectif n'est pas d'aller à l'encontre de la liberté d'aller et venir des gens du voyage dans un périmètre doté d'une aire d'accueil, mais de donner au préfet les moyens d'intervenir en cas d'installation illégale.

M. Didier Paris. Donc il intervient !

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Vous n'êtes pas sans savoir qu'il y a des délais longs à respecter et qu'une fois que les gens du voyage sont installés, il est très compliqué de les déloger...

M. Didier Paris. Ce n'est pas long, il s'agit du régime dérogatoire !

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Si la majorité souhaite supprimer les dispositions de l'article 5, j'attends de sa part, en vue de l'examen du texte en séance publique, des propositions de nature à répondre aux attentes des élus locaux.

La Commission adopte l'amendement. En conséquence, l'article 5 est supprimé et les amendements CL37, CL7, CL38, CL40 et CL39 tombent.

CHAPITRE III Renforcer les sanctions pénales

Article 6

(art. 322-4-1 du code pénal)

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

Résumé du dispositif et effets principaux :

Le présent article vise à renforcer les sanctions pénales applicables en cas d'occupation illicite d'un terrain en proposant de :

- doubler les peines encourues en les portant à douze mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende ;
- introduire une astreinte maximale de 1 000 euros par jour dans le cas où les contrevenants ne quitteraient pas le terrain à la suite de la décision du juge ;
- étendre le dispositif complémentaire de saisine des véhicules à ceux destinés à l'habitation de manière à permettre leur transfert vers une aire ou un terrain d'accueil situés sur le territoire du département.

Modifications apportées au Sénat :

Au-delà de modifications rédactionnelles, la commission des Lois a proposé :

- de substituer au mécanisme d'astreinte une amende forfaitaire délictuelle d'un montant de 500 euros qui éteint l'action publique engagée tout en permettant la sanction immédiate de l'infraction commise ;
- de maintenir la possibilité de saisir des véhicules destinés à l'habitation, tout en permettant au juge pénal de les transférer sur une aire ou un terrain d'accueil situés dans le département.

Modifications adoptées par la Commission :

À l'initiative du groupe La République en Marche mais contre l'avis de la rapporteure, les dispositions de cet article ont été supprimées à l'exception de celle prévoyant la création d'une amende forfaitaire délictuelle en cas d'occupation illicite d'un terrain.

Dernières modifications législatives intervenues :

Le délit d'installation illicite sur un terrain privé ou public a été introduit par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

I. LES SANCTIONS PÉNALES ENCOURUES EN CAS D'OCCUPATION ILLICITE D'UN TERRAIN

La loi du 18 mars 2003 a instauré, à l'article 322-4-1 du code pénal, un délit d'installation illicite sur une propriété privée ou publique au moyen d'un véhicule automobile puni d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. Outre ces sanctions, il peut être prévu, conformément à l'article 322-15-1, à titre complémentaire, la confiscation par les forces de l'ordre des véhicules ayant servi à commettre l'infraction, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, et la suspension pour une durée maximale de trois ans du permis de conduire de l'auteur des faits.

Ce délit doit être commis en réunion, sur le terrain d'un particulier n'ayant pas autorisé l'installation ou d'une commune respectant ses obligations en matière d'accueil des gens du voyage ou non tenue par le schéma départemental d'accueil pour les gens du voyage.

II. LA NÉCESSITÉ D'ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DES SANCTIONS POUR LUTTER CONTRE LES CAMPEMENTS ILLICITES

Dans sa rédaction initiale, le présent article visait à compléter les sanctions pénales en vigueur de manière à accroître leur caractère dissuasif.

Il proposait ainsi de doubler les peines encourues en les portant à douze mois d'emprisonnement et à 7 500 euros d'amende, d'introduire une astreinte pouvant aller jusqu'à 1 000 euros par jour et par véhicule dans le cas de la poursuite de l'occupation illégale après la décision du juge et de renforcer le dispositif de saisie des véhicules illégalement stationnés en permettant de transférer les véhicules destinés à l'habitation vers les aires et terrains d'accueil du département.

Si la commission des Lois du Sénat a souscrit aux objectifs poursuivis par les auteurs de la proposition de loi, elle a toutefois proposé :

– une nouvelle rédaction de la disposition doublant les peines encourues qui n'en modifie pas la portée (**alinéas 1 et 2**) ;

– la substitution au mécanisme d’astreinte, qui ne semblait pas adapté ⁽¹⁾, **d’une amende forfaitaire délictuelle** d’un montant de 500 euros, pouvant être minoré à 400 euros ou majoré à 1 000 euros, qui éteint l’action publique engagée tout en permettant la sanction immédiate de l’infraction commise. Par ailleurs, la qualification délictuelle laisse la possibilité, à raison des circonstances, et notamment en cas de récidive, d’engager des poursuites devant la juridiction pénale (**alinéa 4**) ;

– le maintien de la possibilité de **saisir des véhicules destinés à l’habitation**, tout en précisant que leur transfert sur une aire ou un terrain d’accueil situés sur le territoire du département constitue **une faculté pour le juge pénal** et non une peine complémentaire automatique (**alinéas 6 et 7**).

*

* *

La Commission examine l’amendement CL17 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Nous proposons de supprimer l’article 6 portant doublement des peines encourues pour les délits d’occupation sans titre d’un terrain et ouvrant possibilité de transfert d’autorité des caravanes.

Nous estimons, en effet, que les mesures de répression prévues à l’article 6 n’auront pas l’effet escompté et ne sont pas de nature à résoudre les problèmes - dont nous ne contestons pas l’existence – et les tensions qui en résultent.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Votre amendement vise à supprimer les dispositions qui ont pour objet de rendre plus désincitatives les sanctions qui peuvent être prises en cas de campement illicite. J’insiste sur le fait qu’il s’agit des sanctions applicables lorsque la commune ou l’intercommunalité remplit toutes leurs obligations.

Il me semble que nous devons aujourd’hui sortir de l’angélisme et aggraver les sanctions afin de les rendre plus dissuasives. J’émets donc un avis défavorable à votre amendement de suppression.

M. Didier Paris. Je partage l’avis de la rapporteure, étant précisé qu’il conviendra de maintenir l’amende forfaitaire, qui nous paraît tout à fait adaptée aux circonstances du travail des services de police et de gendarmerie.

La Commission rejette l’amendement.

Elle est saisie de l’amendement CL32 de M. Didier Paris.

(1) L’astreinte ne relève pas de la procédure pénale, mais des procédures civiles d’exécution. Par ailleurs, comme l’a souligné la rapporteure de la commission des Lois du Sénat, Mme Catherine Di Folco, lorsque le délit est effectivement jugé par une juridiction pénale, les contrevenants ont le plus souvent déjà quitté les lieux. Il n’est donc pas utile de prévoir un tel dispositif en l’espèce.

M. Didier Paris. Cet amendement vise à supprimer le doublement des peines encourues en cas de stationnement illicite. Alors que cette infraction est actuellement punie de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende, faire passer ces peines à un an d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende ne me semble pas pertinent, ne serait-ce que parce que les condamnations prononcées atteignent rarement le maximum prévu par la loi : il me paraît plus intéressant de prévoir des moyens concrets de renforcer ou de maintenir les pouvoirs d'intervention directe du préfet.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Je remercie la majorité d'avoir maintenu la création d'une amende forfaitaire délictuelle, qui constitue un outil très attendu par les forces de l'ordre, car elle permettra une sanction plus rapide.

Pour ce qui est du doublement des peines, je rejoins la rapporteure du Sénat qui indiquait que cette évolution législative représente un signal envoyé tant aux personnes commettant ces infractions qu'aux juridictions.

Je vous invite, mes chers collègues, à discuter avec les agriculteurs et les industriels qui voient leur activité paralysée, parfois bien après le départ des campements. Les dégradations sont souvent importantes et les clients des entreprises commerciales ne reviennent pas tant que la remise en état n'a pas été effectuée. Ce n'est donc pas 7 500 euros que perdent les professionnels concernés, mais bien plus et il faut prendre en compte les dommages que représentent ces installations illicites, qui n'ont pas diminué malgré la création de places d'accueil, parce que certains groupes persistent dans leurs comportements inappropriés en dépit des efforts importants des collectivités pour améliorer leur accueil.

M. Raphaël Schellenberger. J'avoue avoir un peu de mal à suivre votre raisonnement, monsieur Paris. D'un côté, vous dites qu'il faudrait renforcer les pouvoirs du préfet afin de garantir l'application de la loi, de l'autre, vous refusez les mesures que nous proposons à cette fin.

Garantir le droit fondamental qu'est la liberté de circulation, c'est très bien, mais il est un autre droit fondamental de la République que vous semblez ignorer, à savoir le droit de propriété, que notre système juridique doit aussi garantir. Pour nous, il est important de démontrer, d'affirmer et de voter que le droit de propriété est un droit fondamental et qu'y contrevenir en s'installant illégalement, c'est-à-dire sans droit ni titre, sur un terrain, c'est s'exposer à une contrainte pénale importante.

M. Didier Paris. Nul ne conteste la valeur du droit de propriété, mais il se trouve que nous sommes déjà dotés d'une législation pénale qui garantit le respect de ce droit en prévoyant des sanctions, à savoir six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende, que le groupe La République en marche n'estime pas opportun de doubler.

Par ailleurs, pour répondre à la rapporteure, je rappelle qu'il s'agit de mesures de droit pénal et non de mesures civiles visant à la réparation de dégâts éventuels : les deux types de peines ne sont pas exclusifs l'un de l'autre.

M. Martial Saddier. Je rappelle que ce texte a été élaboré en étroite collaboration avec un certain nombre de personnes, que plusieurs réunions de travail ont été organisées au ministère de la justice et que Mme Jacqueline Gourault a effectué des déplacements dans les départements afin de parler du sujet qui nous occupe. Je veux dire au porte-parole de La République en marche, si je comprends et respecte la position de son groupe, les questions liées à la communauté des gens du voyage occupent une grande place lors des congrès des maires organisés dans les départements.

Je peux en tout cas vous assurer que c'est le cas en Haute-Savoie où, l'année dernière, une procureure de la République est intervenue à la tribune pour affirmer que, s'il y a des problèmes avec les gens du voyage, la balle est dans le camp du législateur, car la loi n'est pas adaptée et le parquet n'a donc pas les moyens de requérir de manière suffisamment sévère à l'encontre des campements illégaux.

Je répète qu'il ne s'agit pas de stigmatiser la communauté des gens du voyage, mais de trouver une solution au problème que posent les campements illégaux, ce qui est l'objet de cette proposition.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine l'amendement CL33 de M. Didier Paris.

M. Didier Paris. L'amendement, qui vise les alinéas 5 à 7 de l'article 6, a un double objet.

Il s'agit d'abord de supprimer la possibilité introduite par le texte de saisir tous les véhicules ayant servi à l'installation illicite, y compris ceux destinés à l'habitation. En effet, la saisie et la confiscation ne peuvent concerner un véhicule servant de lieu d'habitation. Une telle mesure, qui aurait pour effet de priver de toit l'auteur des faits, contrevient au principe de l'inviolabilité du domicile, qui est protégé constitutionnellement. Au-delà de l'aspect juridique, notre proposition relève du simple bon sens : comment priver des voyageurs de leur capacité de résider, quel que soit l'endroit où ils se trouvent ?

Par ailleurs, notre amendement tend à supprimer une disposition tout aussi choquante, visant à la création d'une peine complémentaire en cas de stationnement illicite, permettant de transférer les véhicules sur une aire ou un terrain d'accueil situé sur le territoire du département – je ne vois d'ailleurs pas bien comment, matériellement, les services d'ordre pourraient intervenir pour effectuer le transfert d'office d'une caravane d'un terrain occupé illégalement à une autre aire.

Mme Virginie Duby-Muller, rapporteure. Vous invoquez les principes constitutionnels pour défendre votre amendement, dont l'objet est de supprimer deux dispositions importantes de ce texte. L'une prévoit la possibilité de saisir les véhicules ayant servi à commettre l'infraction, même s'ils sont destinés à l'habitation, l'autre la faculté pour le préfet de les déplacer sur une aire d'accueil située dans le département.

Ce débat a eu lieu au Sénat, où il a été rappelé que le code pénal et le code de procédure pénale permettent déjà de saisir des domiciles. En effet, tout bien ayant servi à commettre une infraction peut être confisqué, ce qui est le cas, en l'espèce, des résidences mobiles.

Cette confiscation et le déplacement sur une aire située dans le département ne poursuivent pas seulement un objectif de sanction, mais visent également à mettre un terme à l'atteinte à l'ordre public en libérant des terrains privés ou publics occupés illicitement.

M. Raphaël Schellenberger. Monsieur Paris, vous m'avez presque arraché une larme, sauf que la définition que vous faites de l'habitant mobile – du voyageur domiciliaire, des gens du voyage – contredit celle que nous avons retenue en début de séance. Vous défendiez alors l'idée que c'est avant tout un mode de vie, que ce n'est pas une contrainte liée à une situation sociale ou financière. Vous supposez maintenant que les gens du voyage n'ont pour seul habitat que leur résidence mobile, leur caravane ou autre, ce qui n'est pas forcément vrai et vous l'avez reconnu au début de votre exposé. Beaucoup de gens du voyage ont cette pratique culturelle de façon saisonnière et sont sédentaires le reste de l'année.

On ne prive donc pas ces gens-là de domicile en confisquant le bien avec lequel ils ont commis une infraction. Car il s'agit bien de cela, les gens disposent d'un bien à l'aide duquel ils commettent une infraction et nous nous interdisons de leur confisquer : c'est désarmer l'État de droit.

M. Sébastien Huyghe. Puisque l'adoption de cet amendement ferait tomber l'amendement suivant, je souhaite vous le présenter maintenant. J'ai l'impression d'être en automne : tous les amendements que j'ai déposés sont tombés, ce qui démontre bien que cette proposition de loi est complètement vidée de sa substance !

L'article 322-4-1 du code pénal dispose en son deuxième alinéa : « *Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie (...)* ». Cet article très important est malheureusement très peu appliqué sur le terrain, alors que l'on sait que les gens du voyage tiennent à leur véhicule automobile comme à « la prune de leurs yeux ».

Si nous voulons lutter contre les envahissements sauvages et contre les dégradations inhérentes, il est indispensable de s'attaquer aux véhicules automobiles. L'objet de mon amendement est de rendre la confiscation

systématique, alors qu'elle est actuellement facultative. Je vous promets que si vous confisquez les véhicules, les gens du voyage partiront d'eux-mêmes.

M. Didier Paris. Il n'y a rien de plus détestable, dans le droit français, que les obligations qui pèsent à l'encontre des autorités judiciaires ou administratives. Vous connaissez très bien les gens du voyage, aucune situation ne ressemble à une autre et il serait de bien meilleure administration de laisser à chacun des titulaires de cette autorité la liberté de prendre cette mesure.

S'agissant de la remarque de M. Schellenberger, en lien avec les propos de la rapporteure, je ne comprends pas bien quelle position est défendue. S'agit-il d'une position de principe, permettant la saisie du domicile, ou d'une position alternative qui permet la saisie du domicile lorsqu'il s'agit d'une caravane ou de véhicules mobiles, dès lors qu'une personne a une résidence permanente ? Tout cela ne me paraît pas très cohérent, je pense qu'il faut arrêter de finasser sur cette question : le domicile doit être protégé, quelles qu'en soient les conditions.

M. Hervé Saulignac. Le débat n'est pas le même s'il est question du véhicule ou du véhicule destiné à l'habitation. S'agissant de ce dernier, on touche à des libertés constitutionnelles évoquées ici et la mesure est inapplicable.

Soit il s'agit de dispositions écrites pour faire plaisir à des élus locaux en grande difficulté, et il y a un peu de démagogie derrière tout cela, soit on se dit la vérité. Qu'allez-vous faire d'une habitation occupée dans laquelle il y a des familles, des enfants, des personnes âgées ? Vous allez saisir le véhicule qui sert d'habitation et déposer au service de l'enfance du département les personnes qui y vivent ? Je pense que ce serait un peu compliqué. De mon point de vue, cette mesure est excessive et soulève des interrogations au regard des libertés constitutionnelles. Et en pratique, elle ne pourra jamais être appliquée.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. En raison d'autres engagements auxquels elle ne peut se soustraire, la rapporteure doit nous quitter.

M. Raphaël Schellenberger supplée Mme Virginie Duby-Muller en qualité de rapporteur.

M. Rémy Rebeyrotte. Je comprends l'intention consistant à saisir les véhicules, mais pas l'habitation. Notre objectif serait donc de faire en sorte que ces personnes quittent le terrain qu'elles occupent le plus rapidement possible, en leur retirant tout élément de motricité. Ce serait intéressant à voir.

Il faut arrêter avec ce concours Lépine ! Ce texte comprend quelques avancées, c'est très bien, mais le cadre juridique existant permet un certain nombre de mesures, sous le contrôle du juge. Dans les faits contraventionnels, certains maires utilisent la contravention pour régler des situations un peu tendues et le dialogue s'instaure. Je ne prétends pas que ce soit simple : il est toujours compliqué d'avoir affaire à des personnes qui se mettent en marge du droit ou qui ont tendance

à en abuser. Ce n'est pas le cas de tous, une grande majorité ne pose pas de problèmes, mais effectivement, un certain nombre pose des difficultés.

J'écoute ce que l'on nous rapporte des services de l'État et encore faut-il que ceux qui ont l'autorité souhaitent véritablement s'en saisir. Dans ma commune, j'ai connu des préfets différents, des sous-préfets différents, des commandants de gendarmerie différents ; dans certains cas, les choses avançaient très bien, dans d'autres c'était beaucoup plus long. Il faut se saisir du cadre législatif de manière efficace et construire les partenariats nécessaires pour mettre en œuvre des solutions pertinentes permettant de sortir par le haut d'une situation forcément tendue, conflictuelle et compliquée.

M. Didier Paris. Que les choses soient bien claires : les gens du voyage ne sont pas en dehors du droit, leurs véhicules peuvent être saisis. Mais l'article 6 de la proposition de loi tend à supprimer l'exception pour les véhicules destinés à l'habitation. Il deviendrait de droit commun de saisir un véhicule servant d'habitation.

M. Raphaël Schellenberger, rapporteur suppléant. Deux précisions : tout d'abord, un domicile peut être saisi aujourd'hui, quel qu'il soit, sauf les caravanes. Et c'est pour préserver cette exception que le texte prévoit que la caravane pourrait être déplacée dans un autre lieu du département préalablement aménagé pour accueillir ces caravanes. Pour ces raisons, nous pensons que la proposition qui vous est soumise est équilibrée.

La Commission adopte l'amendement. En conséquence, les amendements CL41 et CL12 tombent.

Puis la Commission adopte l'article 6, modifié.

Article 7

(art. 322-3 du code pénal)

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

Résumé du dispositif et effets principaux :

Le présent article, introduite à l'initiative du sénateur Loïc Hervé, a pour objet de renforcer les peines encourues en cas de destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui intervenues dans le cadre d'une installation en réunion illicite.

Modifications adoptées par la Commission :

À l'initiative du groupe La République en Marche mais contre l'avis de la rapporteure, cet article a été supprimé.

Introduit à l'initiative du sénateur Loïc Hervé⁽¹⁾, le présent article permet une aggravation des peines encourues dans le cas où l'installation illicite sur un terrain entraînerait la destruction, la dégradation ou la détérioration de ce bien.

En effet, si ces atteintes au bien d'autrui sont punies de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende en application de l'article 322-1 du code pénal, cette peine peut être aggravée dans différents cas prévus à l'article 322-2, comme lorsqu'elle est commise par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice.

Dans ce cas, la peine encourue est portée à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

Le présent article propose ainsi de compléter la liste des infractions pouvant donner lieu à cette aggravation de peine en introduisant une référence à l'installation illégale sur un terrain. En effet, les élus locaux confrontés à ce type d'infractions constatent souvent des dégradations importantes suite au départ des campements.

Il convient, par conséquent, de mieux sanctionner ces comportements qui engendrent incompréhension, et parfois ressentiment, de la part des habitants des communes concernées.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL34 de M. Didier Paris, qui vise à supprimer l'article.

M. Didier Paris. Cet article renforce significativement les peines prévues par les articles 322-1 et 322-4-1 du code pénal en cas de destruction, dégradation ou détérioration d'un bien à l'occasion de l'occupation illégale d'un terrain. Ces peines sont aujourd'hui de deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende, elles seraient portées à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

Il apparaît au groupe la République en marche que cette aggravation des peines est disproportionnée au vu des circonstances. Une peine de deux ans de prison et 30 000 euros d'amende est déjà extrêmement significative et tout à fait cohérente avec l'infraction qui est pénalisée.

(1) Cette disposition s'inspire de la proposition de loi n° 680 de M. Loïc Hervé et de plusieurs de ses collègues visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé, déposée au Sénat le 25 juillet 2017.

M. Raphaël Schellenberger, rapporteur suppléant. Votre amendement vise à supprimer cet article dont l'objet est de renforcer les peines encourues en cas de destruction, dégradation ou détérioration d'un bien dans le cas de l'installation d'un campement illicite.

L'avis est défavorable car ces dégradations sont souvent importantes, notamment lorsque les terrains abritent des activités économiques ou agricoles, ou en sont proches. Il convient donc de mieux sanctionner ces comportements et de renforcer le caractère dissuasif de la sanction pénale encourue.

Par ailleurs, je souligne qu'en séance, la ministre Mme Gourault s'est dite favorable à l'aggravation des peines en cas de détérioration des terrains, même si elle proposait une solution législative un peu différente. Je suis donc surpris que la majorité propose la suppression pure et simple de cette disposition.

M. Robin Reda. *« Les gens du voyage, qui sont nos compatriotes, doivent – parce que ce sont des citoyens – respecter des devoirs. Les gens du voyage se plaignent parfois d'être ostracisés, à eux de faire la preuve qu'ils sont citoyens à part entière et respectent les lois de la République. Occuper des terrains publics ou privés, détériorer des biens publics, c'est inacceptable. »* Ces trois phrases ne sont pas de moi, mais de Manuel Valls, qui n'est pas présent en commission cet après-midi.

Je m'étonne que le groupe majoritaire n'accepte pas que les citoyens de la République aient aussi des devoirs.

M. Rémy Rebeyrotte. Nous n'avons pas dit cela !

La Commission adopte l'amendement. En conséquence, l'article 7 est supprimé.

Article 8

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

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

Résumé du dispositif et effets principaux :

Le présent article, introduit à l'initiative du sénateur Loïc Hervé, vise à créer un délit d'occupation habituelle en réunion sans titre d'un terrain.

Il s'agit de prévoir un dispositif désincitatif à l'occupation illégale répétée d'un terrain appartenant à une collectivité territoriale respectant ses obligations en matière d'accueil des gens du voyage ou à tout autre propriétaire de terrain.

Modifications adoptées par la Commission :

À l'initiative du groupe La République en Marche mais contre l'avis de la rapporteure, cet article a été supprimé.

Dernières modifications législatives intervenues :

La mesure proposée complète le délit d'occupation illégale d'un terrain créé par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure. Pour mémoire, ce dernier délit est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. Il peut également occasionner la saisie des véhicules automobiles au moyen desquels s'est faite l'installation, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation.

Le présent article, reprenant une disposition de la proposition de loi du sénateur M. Loïc Hervé ⁽¹⁾, insère un nouvel article L. 322-4-2 dans le code pénal qui punirait **de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende** le fait de s'installer, **de manière habituelle**, en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée à ses obligations en matière d'accueil des gens du voyage, soit à tout autre propriétaire, sans être en mesure de justifier de son autorisation.

L'habitude serait caractérisée dès lors que la personne concernée se serait acquittée de plus de quatre amendes forfaitaires au titre d'une installation illicite au cours d'une période n'excédant pas vingt-quatre mois.

La rapporteure de la commission des Lois, Mme Catherine Di Folco, a souligné, en séance publique, que ce type de délit a démontré son efficacité en matière de lutte contre la fraude dans les transports au travers d'un délit similaire de fraude habituelle prévu à l'article L. 2242-6 du code des transports. Ce nouveau délit devrait ainsi « *compléter utilement l'arsenal pénal et contribuera à décourager la réitération de ce genre de comportements délictuels.* » ⁽²⁾

Le Gouvernement, pour sa part, a remis en question, en séance publique, le caractère opérationnel de ce délit d'occupation habituelle au motif que l'amende forfaitaire délictuelle ne pouvant s'appliquer en cas de récidive légale, une même personne ne pourra faire l'objet de deux amendes forfaitaires au cours d'une même année, rendant ainsi le dispositif caduc.

Toutefois, comme l'a souligné en réponse à cette objection la rapporteure du Sénat, « *en l'état actuel du droit et de la jurisprudence de la Cour de cassation, la récidive légale ne se constate qu'en cas de réitération d'une infraction après une condamnation devenue définitive, ce qui suppose une déclaration de culpabilité par une juridiction de jugement après mise en mouvement de l'action publique. Or une*

(1) Cette disposition s'inspire de la proposition de loi n° 680 de M. Loïc Hervé et de plusieurs de ses collègues visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé, déposée au Sénat le 25 juillet 2017.

(2) Compte-rendu des débats de la séance publique au Sénat du 31 octobre 2017.

amende forfaitaire délictuelle, au même titre qu'une amende de composition pénale, par exemple, n'est pas une condamnation ; elle permet d'éteindre l'action publique, sur laquelle elle a un effet similaire à celui d'une amnistie. De plus, les amendes forfaitaires délictuelles ne sont pas inscrites au casier judiciaire. Comme il n'y a pas de condamnation, il n'y a pas de premier terme de la récidive. En conséquence, toute réitération ne peut pas être qualifiée de récidive, ce qui rend possible l'application de l'amende forfaitaire. Au surplus, la constatation de l'état de récidive légale n'est jamais obligatoire : celui-ci peut ne pas être relevé par un acte de poursuites ou par la juridiction de jugement. »

Ce nouveau délit est donc à la fois opérationnel et utile pour répondre aux situations d'occupations illégales répétées auxquelles sont confrontés certains territoires.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL35 de M. Didier Paris.

M. Didier Paris. Cet article prévoit uniquement d'appliquer le code pénal, puisqu'il crée un délit sanctionnant la commission de manière habituelle du délit d'installation en réunion, prévu par un article qui vise expressément les amendes délictuelles forfaitaires. Sur le principe, pourquoi pas, mais en droit, il n'est pas prévu de récidive pour les amendes délictuelles forfaitaires, donc cet article est inapplicable.

Nous aurons peut-être à revoir l'ensemble des dispositifs, mais dans des lois pénales spécifiques, pas dans des conditions rapides comme c'est le cas ici.

M. Raphaël Schellenberger, rapporteur suppléant. Votre amendement tend à supprimer un dispositif introduit par le Sénat afin de lutter contre l'occupation illégale répétée d'un terrain appartenant à une collectivité territoriale respectant ses obligations en matière d'accueil des gens du voyage ou à tout autre propriétaire de terrain.

Vous reprenez pour le justifier l'argumentaire du Gouvernement selon lequel ce dispositif serait inopérant au motif que l'amende forfaitaire délictuelle ne pouvant s'appliquer en cas de récidive légale, une même personne ne pourra faire l'objet de plusieurs amendes forfaitaires.

Vous me permettez de reprendre à mon tour la réponse apportée par nos collègues sénateurs, qui est de considérer que la récidive légale, en l'état actuel du droit et de la jurisprudence de la Cour de cassation, ne se constate qu'après une condamnation devenue définitive. Or une amende forfaitaire délictuelle n'est pas une condamnation et il n'est pas pertinent de parler de récidive légale dans ce cas.

Ce nouveau délit est donc à la fois opérationnel et utile pour répondre aux situations d'occupations illégales répétées auxquelles sont confrontés certains territoires.

Sur la forme, je tiens à préciser que cette proposition de loi a fait l'objet d'un travail approfondi et sérieux, notamment de la part de nos collègues sénateurs. Il est un peu facile de renvoyer à des textes dont la vision d'ensemble serait plus large alors que cette proposition de nouveau délit est bien circonscrite à l'objet de la proposition de loi.

La Commission adopte l'amendement. En conséquence, l'article 8 est supprimé.

Article 9

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

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

Résumé du dispositif et effets principaux :

Le présent article, introduit à l'initiative du sénateur Loïc Hervé, vise à permettre l'application d'une peine complémentaire d'interdiction de séjour à la peine principale qui serait prononcée au titre d'une occupation illégale de terrain.

La commission des Lois a complété cette disposition par une mesure de coordination à l'article 322-15 du code pénal, fixant la liste générale des peines complémentaires pouvant être prononcées.

Modifications adoptées par la Commission :

À l'initiative du groupe La République en Marche mais contre l'avis de la rapporteure, cet article a été supprimé.

Dernières modifications législatives intervenues :

Les peines complémentaires pouvant être prononcées en cas d'installation illicite sur un terrain ont été introduites à l'article 322-15-1 du même code par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003.

Le présent article, reprenant une disposition de la proposition de loi du sénateur Loïc Hervé⁽¹⁾, vise à permettre l'application de la peine complémentaire d'interdiction de séjour en cas d'installation illégale en réunion sur un terrain prévue à l'article 322-4-1 du code pénal.

(1) Cette disposition s'inspire de la proposition de loi n° 680 de M. Loïc Hervé et de plusieurs de ses collègues visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé, déposée au Sénat le 25 juillet 2017.

Conformément à l'article 131-31 du code pénal, une telle peine emporte défense de paraître dans certains lieux déterminés par la juridiction, comme le territoire d'une commune, et comporte, en outre, des mesures de surveillance et d'assistance. L'interdiction ne peut excéder cinq années en cas de condamnation pour délit. **Elle doit notamment permettre de répondre aux difficultés rencontrées par les élus locaux en cas d'occupation illégale récurrente.**

La commission des Lois a complété cette disposition par des mesures de coordination visant à supprimer l'article 322-15-1 spécifique aux peines complémentaires applicables dans le cas d'une installation illicite (qui permettent la confiscation des véhicules, hors véhicules d'habitation, et la suspension du permis de conduire) pour les inscrire à l'article 322-15 qui rassemblerait désormais toutes les peines complémentaires (**alinéas 4 à 7**).

*

* *

La Commission examine l'amendement CL36 de M. Didier Paris.

M. Didier Paris. Cet amendement tend à supprimer l'article 9 qui introduit des dispositions nouvelles relatives aux peines complémentaires encourues pour le délit de destruction, dégradation ou détérioration d'un bien d'autrui. Il s'agit de peines d'interdiction de séjour, de confiscation de véhicules destinés à l'habitation et de suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans. Les explications que j'ai déjà données précédemment valent également dans ces circonstances.

M. Raphaël Schellenberger, rapporteur suppléant. Votre amendement vise à supprimer la peine complémentaire d'interdiction de séjour introduite par le Sénat. Or, cette disposition permet de répondre aux difficultés rencontrées par les élus locaux en cas d'occupation illégale récurrente.

Par ailleurs, cette peine complémentaire est déjà applicable à des délits punis d'une courte peine d'emprisonnement, par exemple le délit prévu à l'article 431-22 du code pénal qui réprime d'un an d'emprisonnement le fait de pénétrer ou de se maintenir dans l'enceinte d'un établissement d'enseignement scolaire sans autorisation.

En conséquence, l'application de cette peine complémentaire à des infractions punies d'un an d'emprisonnement n'est pas disproportionnée et paraît conforme à la jurisprudence constitutionnelle. Avis défavorable.

M. Hervé Saulignac. S'il était adopté, cet amendement ferait tomber le suivant, que j'ai déposé. Je souhaite simplement constater une fois de plus une forme de contradiction : si les véhicules servant à la mobilité des habitations sont

confisqués, il sera difficile d'exiger des personnes occupant illicitement un terrain qu'ils le quittent.

La Commission adopte l'amendement CL36. En conséquence, l'amendement CL13 tombe et l'article 9 est supprimé.

Article 10

(art. 711-1 du code pénal)

Application en outre-mer des dispositions modifiant le code pénal

Résumé du dispositif et effets principaux :

Le présent article, introduit en commission des Lois à l'initiative de la rapporteure du sénat, Mme Catherine Di Folco, vise à permettre l'application en outre-mer des dispositions modifiant le code pénal prévues au présent chapitre.

Modifications adoptées par la Commission :

Cet article a été adopté sans modification.

*

* *

La Commission adopte l'article 10 sans modification.

Intitulé de la proposition de loi

Résumé du dispositif et effets principaux :

La commission des Lois du Sénat a modifié l'intitulé de la proposition de loi de manière à prendre en compte l'insertion de trois nouveaux articles introduits à l'initiative du sénateur Loïc Hervé relatifs aux sanctions pénales encourues en cas d'installation illicite sur un terrain privé ou public.

Alors que dans son intitulé initial, la présente proposition de loi tendait « à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage », elle est désormais « relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites ».

Modifications adoptées par la Commission :

Cet intitulé n'a pas été modifié.

*

* *

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

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande **d'adopter** la proposition de loi relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites (n° 346) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*