



N° 2163

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 décembre 2025.

PROPOSITION DE LOI

visant à améliorer l'accueil des gens du voyage au sein des collectivités locales et à renforcer l'encadrement juridique des occupations illicites,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Xavier ALBERTINI, M. Ludovic MENDES, Mme Nathalie COLIN-OESTERLÉ, M. Christophe PLASSARD, M. Christophe MARION, M. Laurent MARCANGELI, M. Philippe BONNECARRÈRE, Mme Laure MILLER, Mme Isabelle RAUCH, Mme Brigitte KLINKERT, Mme Françoise BUFFET, M. Paul CHRISTOPHE, Mme Delphine LINGEMANN, Mme Sandrine LE FEUR, Mme Corinne VIGNON, Mme Marie-Agnès POUSSIER-WINSBACK, M. Jean MOULLIERE, M. Jean-François PORTARRIEU, M. Bertrand BOUYX, M. Nicolas RAY, M. Thibault BAZIN, M. Yannick FAVENNEC-BÉCOT, Mme Félicie GÉRARD, M. Thierry BENOIT, M. Jérémie PATRIER-LEITUS, Mme Colette CAPDEVIELLE, Mme Valérie LÉTARD, Mme Constance DE PÉLICHY, M. Xavier ROSEREN, M. Sylvain BERRIOS, M. Jean-Michel JACQUES, M. Michel CRIAUD, Mme Anne-Sophie RONCERET, M. Thomas LAM, Mme Anne-Cécile VIOLLAND, M. Philippe

VIGIER, M. Lionel VUIBERT, Mme Lise MAGNIER, Mme Virginie DUBY-MULLER, M. Jean-Luc WARSMANN, Mme Véronique RIOTTON, M. Stéphane VIRY, M. Didier PADEY, M. Stéphane MAZARS, M. Yannick NEUDER, Mme Josiane CORNELOUP, M. Lionel DUPARAY, Mme Béatrice PIRON, Mme Béatrice BELLAMY, M. Laurent CROIZIER, M. François-Xavier CECCOLI, M. Paul-André COLOMBANI, M. Loïc KERVRAN, M. Pierre HENRIET, M. Vincent THIÉBAUT, M. François GERNIGON, M. Frédéric VALLEToux, M. François JOLIVET, Mme Agnès FIRMIN LE BODO, M. Pierre CORDIER, Mme Catherine IBLED, M. Sébastien HUYGHE, M. Laurent MAZAURY, M. Charles DE COURSON, M. Olivier FALORNI,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Nommer c'est reconnaître, c'est faire exister. Le terme « gens du voyage » englobe plusieurs populations, qu'elles soient d'origine rom telles que les Manouches, les Gitans, les Tsiganes, les Roms d'Europe de l'Est ou non Rom comme les Yenniches.

Selon le Défenseur des droits, les 300 000 personnes que regroupe cette population des gens du voyage sont divisées également : un tiers de sédentaires, un tiers de semi-sédentaires et un tiers de nomades. Très majoritairement ces populations possèdent la nationalité française, les autres sont roumaines ou bulgares, donc composés de citoyens européens. Elles ont un mode de vie fondé sur la mobilité, c'est-à-dire dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles.

Dès lors il est important de garder à l'esprit que la terminologie « gens du voyage » ne renvoie pas à une population homogène, mais à divers groupes ethnoculturels qui ne sont porteurs ni des mêmes réalités, ni des mêmes demandes, ce qui fragilise ce statut et peut induire des biais dans leur perception sociétale et la gestion administrative de ces populations.

Sous l'angle juridique, le mode de vie nomade ou semi-nomade, et plus globalement l'habitation en résidence mobile illustre surtout et particulièrement la liberté d'aller et de venir.

La République reconnaît ce mode de vie et le protège. Les collectivités locales ont le devoir de mettre à leur disposition des terrains pour que les gens du voyage s'y établissent de manière permanente ou occasionnelle. Ils ont, eux aussi, des devoirs : ceux de respecter le cadre de la législation.

La liberté d'aller et venir, ou liberté de circulation, est internationalement consacrée par la Déclaration universelle des droits de l'homme (DDHC) du 10 décembre 1948. En droit interne, elle est également constitutionnellement protégée, les sources internes de cette protection trouvent ses fondements dans la DDHC et ses articles 2 et 4, puis dans la Constitution de 1791 garantissant « la liberté à tout homme d'aller, de rester, de partir ».

Ainsi adossée au plus haut niveau de la hiérarchie normative la liberté de circulation est en fait l'une des libertés les plus anciennes de notre droit.

Les lois structurantes sont les lois dites Besson I et Besson II.

La loi Besson du 31 mai 1990 sur le droit au logement oblige les villes de 5 000 habitants et plus de prévoir les conditions d'un accueil permanent et de séjour.

Cette loi a été renforcée par la loi Besson II du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage qui a créé le schéma départemental qui détermine les communes qui ont l'obligation de mettre à disposition des aires d'accueil permanentes, de passage ou de grands rassemblements. L'objectif est de répartir intelligemment les infrastructures à l'échelon départemental.

La loi Sécurité intérieure du 18 mars 2003 a renforcé les sanctions lorsqu'il y a un délit d'installation illicite sur une propriété privée ou publique au moyen d'un véhicule automobile. Les forces de l'ordre peuvent dès lors confisquer le véhicule, suspendre le permis de conduire de l'auteur des faits. Des peines de six mois de prison et une amende de 3 750 euros significatives sont également possibles.

La loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 substitue à la procédure judiciaire une procédure de police administrative pour évacuer des campements illégaux.

En 2015, la loi portant la nouvelle organisation territoriale de la République a transféré la compétence de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des aires d'accueil aux établissements intercommunaux à partir du 1^{er} janvier 2017.

La dernière loi en date, celle du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les campements illicites renforce le pouvoir du préfet pour l'organisation des grands rassemblements, les pouvoirs du maire qui respecte les obligations d'accueil et aggrave les peines encourues en cas d'occupation illicite.

Ce continuum législatif dense mérite pourtant d'être complété pour placer les collectivités en capacité d'accueillir les gens du voyage dans des conditions normales et disposer de leviers administratifs et juridiques en cas d'installations illicites.

1) Plus de deux décennies après son adoption, le bilan d'application de la loi Besson est très largement insuffisant

Le manque d'aires permanentes d'accueil, d'aires de grand passage pour les pèlerinages et les rassemblements estivaux, et de terrains familiaux pour répondre à un besoin de sédentarisation est une triste réalité. La difficulté de parvenir à un niveau d'accueil des gens du voyage quantitativement et qualitativement satisfaisant provient de la difficulté suivante : si la liberté d'aller et de venir constitue un principe universel dont la réalisation incombe à l'État, ses corollaires que sont l'escale, l'accueil et le stationnement sont à la charge des collectivités qui n'ont ni l'accompagnement, ni les moyens nécessaires pour les assumer.

L'État accompagne certes le financement de la création des aires d'accueil et terrains prescrits dans les schémas départementaux. Cependant ce niveau de financement n'est pas adapté à l'ampleur de la mission d'accueil.

La loi Besson amène les collectivités, communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), à s'engager dans des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage. Ces schémas, à valeur prescriptive, sont le résultat d'une concertation entre tous les acteurs à l'échelle locale : services de l'État, collectivités territoriales et représentants des gens du voyage. Ils fixent, en fonction des besoins constatés, le nombre et la localisation des équipements à créer. Ils tiennent également compte des enjeux d'insertion professionnelle, de scolarisation, d'accès aux droits et à la santé.

Or à ce jour, 26 départements seulement ont satisfait aux obligations de leur schéma départemental. Et le taux de réalisation de leurs objectifs est défaillant. On est là moins dans une volonté d'obstruction que dans une incapacité à réunir les compétences pour respecter le schéma dans les délais impartis.

2) La lutte contre les installations illicites manque de fermeté et d'efficacité

L'équilibre en matière d'accueil des gens du voyage résulte donc d'une part du respect du mode de vie choisi par une partie de nos concitoyens et reconnu par la République et d'autre part de la prise en compte des attentes légitimes des élus locaux régulièrement confrontés à des installations illicites.

Reconnaître et protéger la liberté de circulation, le mode de vie nomade ou semi-nomade ou simplement le choix d'habiter en résidence mobile, ne signifie nullement affranchir leur bénéficiaire du respect de l'ordre public, des lois de la République et du respect des libertés individuelles et fondamentales des autres citoyens, à l'instar du droit de propriété constitutionnellement protégé.

Malgré la généralisation des amendes forfaitaires, les communes en cas d'occupation du domaine public ainsi que les propriétaires privés, se sentent encore démunis, notamment face à des installations trop courtes qui rendent le délai de mise en œuvre de la procédure de demande d'évacuation forcée inopérante, mais suffisamment longue pour être parfois associée à des dégradations de biens préjudiciables coûteux pour les collectivités.

Cette proposition de loi a donc aussi pour vocation de répondre aux besoins exprimés par les élus, majoritairement en ruralité mais aussi en péri-urbain, qui peuvent être démunis face à des installations illicites alors même que des infrastructures d'accueil existent.

Elle s'articule autour de 3 chapitres :

I. – Inciter à la réalisation des aires d'accueil et mieux anticiper les grands passages (articles 1^{er} à 3)

L'**article 1^{er}** vise à allonger à 5 ans le délai dont les collectivités disposent pour la réalisation des équipements à partir de l'adoption du schéma. Force est de constater que l'élaboration des schémas départementaux a été laborieuse, a pris du retard et qu'en cascade les élus locaux dans les communes et les EPCI ont pris du retard. Allonger le délai de 5 ans pour la réalisation des équipements est un geste démontrant que l'État a conscience de leurs difficultés.

L'**article 2** vise à inciter au développement des aires permanentes d'accueil (APA) en les prenant en compte dans le calcul du quota de logements locatifs sociaux qu'impose la loi SRU aux collectivités. Il s'agit d'une mesure pour inciter les communes et les EPCI à mettre en œuvre dans un court délai le schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Selon la taille des communes ou EPCI, 20 ou 25 % des résidences principales doivent être des logements sociaux. À défaut, les collectivités sont soumises à des arrêtés de carence prononcés par le préfet, arrêtés dont la conséquence est de grever considérablement leurs finances publiques. Intégrer les emplacements d'aires permanentes d'accueil dans ce quota SRU est un compromis utile et efficace.

L'**article 3** vise à instaurer un nouveau dispositif de réservation préalable pour les groupes de plus de 100 caravanes. Actuellement le nombre est porté à 150 caravanes. L'abaissement à 100 caravanes est une demande des élus locaux forts de l'expérience de l'accueil des grands rassemblements. Cela vise à permettre un meilleur accueil par les collectivités des communautés de passage.

II. – Renforcer les pouvoirs du préfet en matière d'évacuation de terrains occupés de manière illicite (article 4)

L'**article 4** propose d'abord de doubler la durée d'effet de la mise en demeure du préfet, pour passer de 7 à 14 jours. Pour éviter que les campements évacués se reconstituent de nouveau de manière illicite sur la commune ou sur le territoire de l'EPCI dans un temps court, il est nécessaire d'allonger la durée d'applicabilité de la mise en demeure à 14 jours.

L'article 4 propose aussi d'étendre l'effet de la mise en demeure à l'échelon de l'intercommunalité, les EPCI étant désormais les acteurs centraux dans la mise en œuvre de l'accueil des gens du voyage.

Enfin l'article 4 ajoute dans les motifs permettant au préfet de mettre en œuvre la procédure d'évacuation forcée les atteintes à l'environnement.

III. – Renforcer l'efficacité des sanctions et leur application (articles 5 à 8)

L'**article 5** prévoit une circonstance aggravante applicable au délit d'installation illicite, lorsque, concomitamment à cette occupation illicite, une dégradation une détérioration ou une destruction d'un bien appartenant à autrui tel que prévu à l'article 322-1 du code pénal survient. En conséquence, pour toute destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui au cours d'une installation illicite, les peines encourues seront de 5 ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Les atteintes à l'environnement constituent désormais une circonstance aggravante, relevant de peines identiques.

L'**article 6** instaure une opposition au transfert de certificat d'immatriculation pendant deux ans en cas d'installation illégale. Il s'agit d'une mesure redoutablement dissuasive.

L'**article 7** vise à augmenter l'amende forfaitaire délictuelle pour installation illicite sur le terrain d'autrui à 1 000 euros.

Actuellement l'installation sans titre peut s'éteindre par le versement d'une amende forfaitaire de 500 euros, minorée à 400 euros et majorée à 1 000 euros. Il est proposé de la porter à 1 000 euros. Elle peut être minorée à 750 euros et majorée à 1 500 euros. Il s'agit là encore d'une mesure dissuasive.

L'**article 8** vise à permettre à l'État de refacturer aux gens du voyage le coût des réquisitions de terrains privés lorsque celles-ci sont rendues nécessaires par des rassemblements traditionnels ou occasionnels dont le nombre de participants excède la capacité des aires de grands passages.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{ER}

INCITER À LA RÉALISATION DES AIRES D'ACCUEIL ET MIEUX ANTICIPER LES GRANDS PASSAGES

Article 1^{er}

- ① L'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « cinq » ;
- ③ 2° Le III est abrogé.

Article 2

- ① Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° Après le 6° du IV de l'article L. 302-5, il est inséré un 7° ainsi rédigé :
- ③ « 7° Les aires permanentes d'accueil mentionnées au 1° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dans des conditions fixées par décret ; ».
- ④ 2° La première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 302-7 est ainsi modifié :
- ⑤ 1° Les mots : « sociaux ou » sont remplacés par le mot : « sociaux, » ;
- ⑥ 2° Après le mot : « familiaux », sont insérés les mots : « ou d'aires permanentes d'accueil » ;
- ⑦ 3° Après la référence : « 5° » sont insérés les mots : « ou du 7° ».

Article 3

Au premier alinéa de l'article 9-2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, le mot : « cinquante » est supprimé.

CHAPITRE II
RENFORCER LES POUVOIRS DU PRÉFET
EN MATIÈRE D'ÉVACUATION DE TERRAINS OCCUPÉS
DE MANIÈRE ILLICITE

Article 4

- ① L'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est ainsi modifié :
- ② 1° Le II est ainsi modifié :
- ③ a) Le deuxième alinéa est complété par les mots : « ou s'il est de nature à compromettre soit la protection ou la mise en valeur à des fins écologiques, agricoles, forestières, esthétiques, paysagères ou touristiques des espaces protégés en application des livres III et IV du code de l'environnement, soit la protection des espèces animales ou végétales, ou s'il entraîne, même provisoirement, des dommages à la flore ou à la faune, ou s'il entraîne un préjudice écologique au sens de l'article 1247 du code civil ».
- ④ b) Le quatrième alinéa est ainsi modifié :
- ⑤ – le mot : « sept » est remplacé par le mot : « quatorze » ;
- ⑥ – les mots : « tout ou partie du » sont remplacés par les mots : « sur le » ;
- ⑦ – les mots : « l'intercommunalité concernée en violation du même arrêté du maire ou, s'il est compétent, du président de » sont supprimés ;
- ⑧ – les mots : « prévu au I et » sont remplacés par les mots : « à laquelle cette commune est rattachée lorsque ce stationnement est » ;
- ⑨ – sont ajoutés les mots : « ou s'il est de nature à compromettre soit la protection ou la mise en valeur à des fins écologiques, agricoles, forestières, esthétiques, paysagères ou touristiques des espaces protégés en application des livres III et IV du code de l'environnement, soit la protection des espèces animales ou végétales, ou s'il entraîne, même provisoirement, des dommages à la flore ou à la faune, ou s'il entraîne un préjudice écologique au sens de l'article 1247 du code civil » ;
- ⑩ 3° Le III est ainsi rétabli :

- ⑪ « III. – Par dérogation au II, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles sans mise en demeure préalable lorsqu'un stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I ou au I *bis* compromet la protection accordée aux sites Natura 2000 en application des articles L. 414-1 à L. 414-7 du code de l'environnement. » ;
- ⑫ 4° À la première phrase du IV, les mots : « de grande instance » sont remplacés par le mot : « judiciaire ».

CHAPITRE III

RENFORCER L'EFFICACITÉ DES SANCTIONS ET LEUR APPLICATION

Article 5

- ① La section 1 du chapitre II du titre II du livre III du code pénal est complétée par un article 322-4-2 ainsi rédigé :
- ② « Art. 322-4-2. – Les peines prévues au premier alinéa de l'article 322-4-1 sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende lorsque l'infraction prévue à cet alinéa est précédée, accompagnée ou suivie :
- ③ « 1° D'un acte de destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui, sauf s'il n'en est résulté qu'un dommage léger ;
- ④ « 2° De la modification de l'état ou de l'aspect d'un lieu en instance de classement en réserve naturelle au sens du 2° de l'article L. 332-25 du code de l'environnement ;
- ⑤ « 3° De la destruction ou de la modification dans leur état ou dans leur aspect d'un territoire classé en réserve naturelle au sens du 3° de l'article L. 332-25 du code de l'environnement ;
- ⑥ « 4° De la destruction ou de la modification de l'état ou de l'aspect d'un monument naturel ou d'un site classé au sens du 2° du III de l'article L. 341-19 du code de l'environnement ;
- ⑦ « 5° D'une atteinte à la conservation d'espèces animales non domestiques, d'espèces végétales non cultivées ou d'habitats naturels au sens du 1° de l'article L. 415-3 du code de l'environnement. »

Article 6

- ① L'article L. 322-1 du code de la route est complété par un III ainsi rédigé :
- ② « III. – Les dispositions du I sont applicables lorsqu'une amende forfaitaire majorée a été émise sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 322-4-1 du code pénal. Dans ce cas, l'opposition au transfert du certificat d'immatriculation porte sur les véhicules ayant servi à commettre l'infraction.
- ③ « Lorsque l'intéressé a formé une réclamation, selon les modalités et dans les délais prévus par les articles 495-19 à 495-21 du code de procédure pénale, il n'est pas procédé à l'opposition au transfert du certificat d'immatriculation. »

Article 7

- ① Le deuxième alinéa de l'article 322-4-1 du code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin de la première phrase, le montant : « 500 € » est remplacé par le montant : « 1 000 € ».
- ③ 2° La seconde phrase est ainsi modifiée :
- ④ a) Le montant : « 400 € » est remplacé par le montant : « 750 € » ;
- ⑤ b) Le montant : « 1 000 » est remplacé par le montant : « 1 500 ».

Article 8

- ① Après l'article 9-2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, il est inséré un article 9-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 9-3.* – Lorsque, à l'occasion d'un rassemblement traditionnel ou occasionnel dont le nombre de participants excède la capacité des aires de grands passages mentionnées au 3° de l'article 1^{er}, l'État est conduit à réquisitionner des terrains privés pour prévenir des atteintes à l'ordre public résultant de l'insuffisance des capacités d'accueil, il peut, en cas de dégradation de ces terrains, exercer une action récursoire contre les

organisateurs du rassemblement, dans les conditions prévues au chapitre I^{er} du sous-titre II du titre III du livre III du code civil. »