

N° 197

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 décembre 2013

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de MM. Pierre HÉRISSON, Jean-Claude CARLE et plusieurs de leurs collègues visant à **renforcer les sanctions** prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'**accueil et l'habitat des gens du voyage**,*

Par M. Jean-Yves LECONTE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendlé, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 818 (2012-2013), 193 et 198 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE RÉGIME LÉGISLATIF DE L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE ET SES INSUFFISANCES.....	8
A. LA CONSTRUCTION D'UN DISPOSITIF LÉGISLATIF ÉQUILIBRÉ	8
1. <i>La mise en place progressive d'un cadre juridique</i>	9
2. <i>L'équilibre arrêté en 2000</i>	10
B. L'ADOPTION D'UN SCHÉMA RECENSANT LES BESOINS CONSTATÉS LOCALEMENT	10
1. <i>Un diagnostic fin des besoins</i>	10
2. <i>Des communes prioritairement concernées par leur taille</i>	10
3. <i>La coproduction d'un document prescriptif</i>	11
C. LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DES SCHÉMAS	12
1. <i>Les modalités de mise en œuvre du schéma</i>	12
2. <i>Un bilan décevant malgré les moyens offerts par la loi</i>	13
a) <i>Des résultats insuffisants en capacité et en attractivité des aires</i>	13
b) <i>La prise en charge par l'État d'une partie des dépenses</i>	14
c) <i>L'attribution à l'État d'un pouvoir de substitution aux communes</i>	15
D. DES PRÉROGATIVES SPÉCIFIQUES AUX MAIRES DES COMMUNES VERTUEUSES EN MATIÈRE DE STATIONNEMENT ILLICITE	16
1. <i>Des pouvoirs de police accrus</i>	16
2. <i>Une procédure d'évacuation administrative</i>	17
II. UNE PROPOSITION DE LOI CENTRÉE SUR LA LUTTE CONTRE LES STATIONNEMENTS ILLICITES.....	18
A. ACCÉLÉRER L'ÉVACUATION DES LIEUX.....	18
1. <i>Le doublement des sanctions pénales</i>	18
2. <i>Le resserrement de la procédure administrative d'évacuation</i>	19
B. MIEUX ENCADRER LES DÉPLACEMENTS EN NOMBRE.....	19
III. LA VOLONTÉ DE VOTRE COMMISSION DES LOIS D'ADOPTER UN TEXTE PLUS ÉQUILIBRÉ POUR MIEUX ORGANISER L'ACCUEIL SUR LE TERRITOIRE	20
A. AMENDER LA PROCÉDURE D'ÉVACUATION DES LIEUX ILLICITEMENT OCCUPÉS.....	20
B. MIEUX ORGANISER LES GRANDS PASSAGES.....	21
C. POURSUIVRE LA RÉFLEXION.....	21

EXAMEN DES ARTICLES	25
• <i>Article 1^{er}</i> (art. 322-4-1 du code pénal) Doublement des peines de l'installation illicite en réunion sur un terrain appartenant à autrui	25
• <i>Article 2</i> (art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) Suppression des motifs d'ordre public fondant la mise en demeure de quitter les lieux	26
• <i>Article 3</i> (art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) Abaissement du délai minimum d'exécution de la mise en demeure	29
• <i>Article 4</i> (art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) Réduction du délai d'exécution de la mise en demeure en cas de récidive	30
• <i>Article 5</i> (art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) Réduction du délai ouvert au juge des référés	31
• <i>Article 6</i> (art. L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales) Élargissement de la responsabilité de l'Etat en matière de bon ordre	32
• <i>Article 7</i> (art. 10-1 [nouveau] de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) Convention d'organisation des grands passages	32
 EXAMEN EN COMMISSION	 35
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	 49
 ANNEXE - Schémas révisés d'accueil des gens du voyage bilan des aires réalisées et à créer	 51
 TABLEAU COMPARATIF	 53

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 4 décembre 2013, sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur, président**, la commission a examiné, sur le rapport de **M. Jean-Yves Leconte**, la proposition de loi (n° 818, 2012-2013) visant à renforcer les sanctions prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a adopté **cinq amendements** créant des mesures de nature à favoriser l'organisation de l'accueil des gens du voyage et le règlement des difficultés occasionnées par l'occupation illicite de terrains situés hors les aires d'accueil. Ces dispositions ont pour objet :

- d'attribuer à l'État la charge du bon ordre des grands passages et des grands rassemblements traditionnels ou occasionnels des gens du voyage ;

- d'établir une procédure d'information préalable des autorités locales sur les grands passages afin de pouvoir organiser le stationnement des caravanes dans les meilleures conditions ;

- d'autoriser la mise en demeure d'évacuer les lieux illicitement occupés en l'absence d'atteinte à l'ordre public sous réserve de proposer en contrepartie des emplacements disponibles dans un rayon de trente kilomètres ;

- de fixer à 48 heures au plus le délai de recours devant le juge administratif contre la mise en demeure de quitter les lieux.

La commission a supprimé, en raison de son caractère inopérant, l'article 1^{er} qui proposait de doubler les peines sanctionnant l'occupation illicite de terrains.

La commission a décidé de poursuivre sa réflexion sur plusieurs autres dispositions de la proposition de loi initiale d'ici le débat en séance publique.

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à réexaminer les modalités d'accueil des gens du voyage sur le territoire national.

Cette catégorie de la population française est déterminée par son mode de vie spécifique : la loi du 5 juillet 2000 la définit comme les personnes « *dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* ».

La loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence, règle la question de leur domiciliation pour l'exercice de leurs droits civils et politiques et leur impose l'obligation de détenir un titre de circulation. Ces dispositions, dérogoires du droit commun, accentuent chez les gens du voyage un sentiment de stigmatisation éprouvé par les difficultés engendrées par leur mode de vie pour l'accès à l'éducation et à la santé.

Leur nombre est estimé entre 250 000 et 500 000 sans que tous se consacrent à un nomadisme tout au long de l'année. En effet, certains d'entre eux se sédentarisent, tendance constatée dans les pays voisins de la France, en Allemagne et en Espagne notamment ; d'autres sont des semi-sédentaires. Le souci de scolariser les enfants dans de bonnes conditions, en présentiel, explique en partie cette évolution.

Il est toutefois assez étonnant, alors que les gens du voyage sont soumis à un régime spécifique, de ne pas disposer de données très précises sur leur nombre, la nature et l'évolution de leurs modes de vie, la composition des familles, leur pyramide des âges. Le rapport de la Cour des comptes s'essaye à des estimations, mais les différents rapports publiés au cours des dernières années ne permettent pas d'affiner l'estimation rappelée ci-dessus.

Les difficultés occasionnées par le stationnement des caravanes, la nécessité de l'organiser pour favoriser une coexistence harmonieuse entre les gens du voyage et la population des communes dans lesquelles ils s'installent a conduit le législateur à fixer les conditions de leur accueil.

Un premier dispositif a été créé en 1990. Il reposait sur un équilibre entre le respect mutuel des droits et obligations de chacun : l'obligation d'accueil des collectivités locales, le respect par les gens du voyage des règles

collectives, la responsabilité de l'Etat en matière de solidarité nationale et de bon ordre.

En 2000, le législateur est à nouveau intervenu pour adopter un dispositif plus ambitieux, destiné à régler les nombreuses difficultés subsistantes.

Treize ans plus tard, la loi n'est encore que trop imparfaitement mise en œuvre : les aires d'accueil sont insuffisantes, générant en chaîne occupations illicites de terrains, tensions avec les populations locales, désarroi de nombreux maires. Il est établi que cette situation intervient dans de nombreuses collectivités ayant respecté totalement ou quasi-totalement leurs obligations. Ces installations irrégulières engendrent l'incompréhension des habitants et mettent en porte-à-faux les élus qui ont mis en œuvre les prescriptions du schéma dans leur commune. Le décalage entre les besoins et la demande, le trop faible nombre d'aires d'accueil et de grand passage conduisent, dans certains cas, le préfet à ne pas recourir à la force publique pour mettre un terme à ces occupations illicites, ce qui accentue le désarroi des élus vertueux. Cette complaisance remet en cause l'autorité de la loi et celle de l'Etat. Elle provoque des tensions qui vont en s'aggravant d'une année sur l'autre.

La proposition de loi de notre collègue Pierre Hérisson prévoit le renforcement des sanctions réprimant les violations, par les gens du voyage, de leurs obligations.

Cette démarche ne serait pas opérante sans une réévaluation des besoins réels et de nouveaux dispositifs pour contraindre les collectivités locales à respecter leurs engagements.

I. LE RÉGIME LÉGISLATIF DE L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE ET SES INSUFFISANCES

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 - dite loi Besson - relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage fixe le régime des conditions de leur séjour sur le territoire d'une commune.

Elle repose sur un équilibre constitué de droits et d'obligations mutuelles dans le prolongement de la première intervention du législateur dix ans auparavant.

A. LA CONSTRUCTION D'UN DISPOSITIF LÉGISLATIF ÉQUILIBRÉ

Le droit positif s'est construit à partir d'une obligation jurisprudentielle.

1. La mise en place progressive d'un cadre juridique

La première étape de l'encadrement des conditions d'accueil des gens du voyage est jurisprudentielle. En 1983, le Conseil d'État leur reconnaît un droit de passage et de stationnement sur le territoire communal : dans le cadre de ses pouvoirs de police, le maire peut « régler 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 ». Cependant, les mesures correspondantes « 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 »¹.

Dans le cadre de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, le Parlement avait adopté dans son article 28 un dispositif moins abouti que celui en vigueur : création d'un schéma départemental et obligation pour les communes de plus de 5 000 habitants de réaliser des aires d'accueil, le cas échéant en se groupant avec d'autres communes. Une fois cette obligation mise en œuvre, les maires concernés pouvaient interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal². Mais ces dispositions n'ont été que très partiellement appliquées.

Un dispositif insuffisamment encadré, un engagement financier de l'État trop faible et des règles mal adaptées pour permettre aux maires de mettre fin à la violation de l'interdiction, ont empêché le succès de la mise en œuvre de ces dispositions.

Constatant des problèmes persistants, le Sénat a adopté le 6 novembre 1997, sur le rapport de notre ancien collègue Jean-Paul Delevoye, une proposition de loi pour y remédier en créant un schéma national identifiant les grands passages traditionnels et en confiant aux préfets de département le soin de coordonner l'organisation entre les différentes aires du département. Privilégiant un cadre conventionnel réunissant les différentes parties intéressées - État, région, départements, communes et intercommunalités - pour la mise en œuvre du schéma, la proposition de loi renforçait parallèlement les prérogatives des maires en instituant notamment un référé devant le tribunal de grande instance pour permettre l'évacuation des caravanes stationnées irrégulièrement sur un terrain privé et qui causeraient une atteinte à l'ordre public³.

Cette proposition de loi ne fut jamais inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

¹ Cf. Conseil d'État, 2 décembre 1983, ville de Lille (n° 13 205).

² Cf. article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

³ Cf. proposition de loi relative aux conditions de stationnement des gens du voyage (TA 32, 1997-1998).

2. L'équilibre arrêté en 2000

Sur le constat du relatif échec de la loi du 31 mai 1990 – 47 schémas départementaux, moins d'un quart des communes en règle, un tiers seulement des places nécessaires disponibles –, l'objectif premier assigné à la loi du 5 juillet 2000 était de « *définir un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la liberté constitutionnelle d'aller et de venir et l'aspiration légitime des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes et, d'autre part, le souci également légitime des élus locaux d'éviter des installations illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés* »¹.

La loi confie aux communes² la responsabilité de créer des aires d'accueil, attribuée à celles qui la respectent des moyens renforcés pour lutter contre les stationnements illicites et investit l'État comme garant de cet équilibre tout en lui imposant une contribution financière à la réalisation des emplacements.

B. L'ADOPTION D'UN SCHÉMA RECENSANT LES BESOINS CONSTATÉS LOCALEMENT

Un schéma départemental établi sur un diagnostic des besoins et de l'offre existante prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes qui doivent les accueillir.

1. Un diagnostic fin des besoins

L'évaluation doit tenir compte de la fréquence et de la durée de séjour des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques.

La circulaire d'application de la loi du 1^{er} juillet 2001 insiste sur la nécessité d'asseoir l'étude « *sur une connaissance suffisante des populations concernées* » afin de bien identifier les besoins.

2. Des communes prioritairement concernées par leur taille

Les communes de plus de 5 000 habitants doivent obligatoirement aménager une aire (elles sont au nombre de 1 954 communes). Mais le schéma peut en identifier d'autres, soit parce qu'il apparaît nécessaire d'installer des emplacements dans une zone uniquement constituée de collectivités de moins de 5 000 habitants, soit que, par un accord intercommunal, la réalisation d'une aire prévue sur le territoire d'une

¹ Cf. exposé des motifs du projet de loi n° 1598 AN (XI^{ème} législature).

² Cette responsabilité est obligatoire pour les communes de plus de 5 000 habitants (cf infra).

commune de plus de 5 000 habitants est transférée sur celui d'une autre commune.

3. La coproduction d'un document prescriptif

Le schéma départemental est élaboré par le préfet et le président du conseil général puis, après avis du conseil municipal des communes concernées et de la commission consultative départementale des gens du voyage¹, approuvé conjointement dans les dix-huit mois de la publication de la loi du 5 juillet 2000 et publié. Passé ce délai, il est approuvé par le seul préfet.

Il doit être révisé tous les six ans.

Le contenu du schéma

Le schéma :

- précise la destination des aires permanentes d'accueil et leur capacité ;
- définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent ;
- détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels et définit les conditions d'intervention de l'État pour en assurer le bon déroulement.

Le président de région devait coordonner les travaux d'élaboration des schémas en s'assurant de la cohérence de leur contenu.

Les schémas ont prescrit la création de 1 867 aires d'accueil comprenant au total 41 569 places.

L'absence d'une connaissance exhaustive de la population des gens du voyage conduit à s'interroger sur la différence entre le nombre de titres de circulation délivrés (313 545 au 22 juin 2011²) et la capacité des aires d'accueil ou de grand passage inscrite dans les schémas départementaux : le nombre d'emplacements prévus est-il susceptible de répondre aux besoins constatés ?

Dans son rapport d'octobre 2012, la Cour des comptes, après avoir noté le retard apporté à l'élaboration des schémas puisque la plupart d'entre eux ont été conclus en 2003 et 2004, note que certains ont trop succinctement

¹ Composé des représentants des communes concernées, des gens du voyage et des associations intervenant auprès d'eux et coprésidée par le préfet et le président du conseil général. Elle doit établir un bilan annuel de l'application du schéma.

² 151 931 livrets spéciaux de circulation, 14 309 livrets de circulation et 147 305 carnets de circulation.

analysé les besoins et l'offre existante ou sont peu opérationnels car la localisation des aires n'est pas systématiquement indiquée, particulièrement celles destinées aux grands passages. La Cour constate que « *ces imprécisions ont un impact sur le délai et le taux de réalisation des aires* »¹. Les directives impulsées par la circulaire du ministre de l'intérieur en date du 28 août 2010 à la révision des schémas appellent à y remédier ainsi qu'à tenir compte de l'évolution des besoins des gens du voyage, notamment ceux des personnes en voie de sédentarisation.

L'attention de votre rapporteur a été attirée sur ce dernier problème lors de ses auditions. Si certaines collectivités -telle la communauté d'agglomération Chambéry Métropole- ont identifié des terrains familiaux destinés aux familles en voie de sédentarisation, le plus souvent ces besoins ne sont pas pris en compte. Ce défaut d'action aggrave les difficultés nées du nombre insuffisant d'aires d'accueil puisque celles-ci peuvent être occupées tout au long de l'année, faute, pour les intéressés, d'accéder à une autre formule.

C. LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DES SCHÉMAS

Les communes inscrites au schéma disposaient d'un délai de deux ans pour réaliser les aires d'accueil qu'elles ont ensuite la charge d'entretenir.

Les aménagements prévus par le législateur n'ont pas permis d'assurer le succès du dispositif qu'il a institué.

1. Les modalités de mise en œuvre du schéma

Les communes inscrites au schéma peuvent soit exercer elles-mêmes cette compétence, soit la transférer à l'intercommunalité dont elles sont membres (elle l'est de plein droit pour les communautés urbaines et les métropoles), soit la mettre en œuvre dans le cadre de conventions intercommunales en contribuant financièrement à l'aménagement et à l'entretien des aires d'accueil.

Les communes ou les EPCI peuvent gérer directement les aires ou en confier la gestion à une personne publique ou privée.

La Cour des comptes note que la gestion directe est plus répandue dans les communautés d'agglomération. Les communes, surtout celles dépourvues de l'expérience nécessaire, recourent à la gestion déléguée. Pour la Cour, cependant, ce choix ne détermine pas la qualité de l'accueil des gens

¹ Cf. rapport sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage (octobre 2012)

du voyage : « les difficultés de fonctionnement constatées sur certaines aires sont largement indépendantes du mode de gestion retenu »¹.

Le délai initial de deux ans a été prorogé de deux ans au bénéfice d'une commune ou d'un établissement qui a manifesté la volonté de se conformer à ses obligations par la désignation auprès du préfet de la localisation de l'aire ou par l'acquisition des terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains nécessaires ou, enfin, par la réalisation d'une étude préalable.

Ces collectivités ont bénéficié d'un délai supplémentaire jusqu'au 31 décembre 2008 si, au terme du précédent délai, elles n'avaient pas pu s'acquitter de leur engagement.

2. Un bilan décevant malgré les moyens offerts par la loi

Malgré les facilités successives offertes aux collectivités, les schémas ne sont que partiellement mis en œuvre avec de fortes disparités régionales.

a) Des résultats insuffisants en capacité et en attractivité des aires

Au 31 décembre 2010, seuls 52 % des places prévues en aires d'accueil (21 540 places réparties sur 919 aires) et 29,4 % des aires de grands passages (103 aires) avaient été réalisés. Les schémas départementaux, rappelons-le, avaient prescrit la création de 41 569 places réparties sur 1 867 aires d'accueil et la réalisation de 350 aires de grand passage.

En revanche, depuis, la situation s'est améliorée puisque le taux de réalisation des aires d'accueil est de 64 % au 31 décembre 2012. 1 056 aires d'accueil totalisant 24 877 places ont été réalisées, ainsi que 115 aires de grand passage représentant 10 758 places.

À ce jour, 70 schémas ont été révisés.

Les normes applicables aux aires d'accueil

(décret n° 2001-569 du 29 juin 2001)

La place de caravane doit permettre le stationnement d'une caravane, de son véhicule tracteur et, le cas échéant, de sa remorque.

La superficie d'une place est comprise entre 75 m² et 100 m².

Elle est dotée d'un accès aisé aux équipements sanitaires (au moins une douche et deux WC pour cinq places), ainsi que d'un branchement à l'eau potable et à l'électricité.

¹ Cf. rapport précité.

Le décret ne prévoit pas de normes pour l'équipement des aires de grand passage. Cependant, la circulaire du 5 juillet 2001, prise pour l'application de la loi du 5 juillet 2000, indique que « *l'équipement peut être sommaire mais doit comporter :*

– soit une alimentation permanente en eau, en électricité et un assainissement ;
– soit la mise en place d'un dispositif permettant d'assurer l'alimentation en eau (citernes, etc.) ainsi que la collecte du contenu des WC chimiques des caravanes et des eaux usées, qui sera mobilisé lors de la présence des groupes.

Dans tous les cas, un dispositif de ramassage des ordures ménagères doit pouvoir être mobilisé lors de la présence des groupes ».

D'après les éléments communiqués à votre rapporteur, les taux de réalisation sont supérieurs à 70 % dans l'est de la France, en Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine, dans l'ouest, en Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, dans le centre, en Auvergne et Limousin, ainsi que dans la région Centre, en Franche-Comté, en Rhône-Alpes et en Midi-Pyrénées. En revanche, cet indice chute à 28 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur et à 31 % en Ile-de-France.

En outre, les aires effectivement aménagées sont diverses par la qualité de leur localisation, leur aménagement et leur tarif.

Dans son rapport de mission, remis au Premier ministre en juillet 2011, notre collègue Pierre Hérisson indique que les aires « *sont trop souvent implantées à l'écart des équipements et des services publics, à proximité de voies rapides ou d'autoroutes* ». Il propose en conséquence de tenir compte, dans le choix des lieux d'implantation, de la qualité de vie des gens du voyage¹.

Pourtant, la loi a prévu les moyens de réaliser ces aires d'accueil.

b) La prise en charge par l'État d'une partie des dépenses

L'État a contribué aux investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires dans la proportion de 70 % des dépenses engagées dans les délais fixés aux collectivités, sous la réserve d'un plafond fixé à² :

- 15 245 € par place de caravane pour les nouvelles aires d'accueil ;
- 9 147 € par place pour la réhabilitation des aires existantes.

Pour les aires de grand passage, le taux subventionnable pouvait être porté, par le préfet, à 100 % de la dépense sans excéder un plafond de 114 336 € par opération, après consultation de la commission départementale. En outre, l'État avait la faculté d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ces travaux.

¹ Cf. rapport de mission « *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun* » (juillet 2011).

² Cf. décret n° 2001-541 du 25 juin 2001.

Enfin, pour la réalisation de l'ensemble des aires inscrites au schéma, région, département et caisses d'allocations familiales peuvent verser des subventions complémentaires.

D'après la Cour des comptes, l'engagement financier de l'État s'est élevé à un montant total de 294,16 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 207,76 millions d'euros en crédits de paiement.

La Cour note, cependant, que ces financements ont bénéficié en majorité aux aires d'accueil alors qu'ils ont été plus limités pour les aires de grands passages, ce qui, pour elle, « reflète le faible niveau » de leur réalisation au plan national¹.

Il serait aussi légitime de se poser la question du coût réel de ces aires d'accueil pour les communes, au-delà de la participation de l'État. Cette dépense peut représenter des sommes importantes que la participation de l'État ne fait que partiellement compenser. L'entretien des aires est aussi une préoccupation récurrente.

De ce point de vue, il est important de mobiliser les crédits du fonds européen de développement régional (FEDER). D'après les éléments recueillis par votre rapporteur auprès du ministère de l'égalité des territoires et du logement, dans le cadre de la programmation 2014-2020 des fonds européens pour la politique de cohésion, les préfets de région sont appelés à transmettre au ministère les demandes relatives aux besoins identifiés pour relever des aides de l'objectif n° 9 "Pauvreté et inclusion sociale" : ces crédits peuvent financer les dépenses d'investissement des aires d'accueil et des aires de grand passage dans la limite du montant des fonds nationaux correspondants.

c) L'attribution à l'État d'un pouvoir de substitution aux communes

L'État dispose du moyen d'assurer la réalisation effective des schémas.

À cette fin, si à l'expiration des délais légaux et après mise en demeure infructueuse par le préfet dans les trois mois, une commune ou un EPCI n'a pas satisfait à ses obligations, l'État peut acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la collectivité défaillante. En outre, les dépenses d'acquisition, d'aménagement et de fonctionnement de ces aires constituent pour celle-ci des dépenses obligatoires.

La commune ou l'EPCI devient de plein droit propriétaire de l'aire à la date de l'achèvement de son aménagement.

¹ Cf. rapport 2012 précité.

D'après les éléments recueillis par la mission d'information constituée par la commission des lois de l'Assemblée nationale en 2011¹, à cette date, la procédure de substitution n'avait jamais été mise en œuvre. Cette abstention de l'État s'expliquerait par divers facteurs objectifs : disponibilité foncière, durée des procédures d'urbanisme, coût réel des aires de stationnement.

Pourtant, si l'on met à part la volonté délibérée de la commune de ne pas respecter ses engagements, les difficultés rencontrées localement par certains maires face à l'opposition de leurs administrés pourraient être surmontées par l'intervention de l'État.

D. DES PRÉROGATIVES SPÉCIFIQUES AUX MAIRES DES COMMUNES VERTUEUSES EN MATIÈRE DE STATIONNEMENT ILLICITE

L'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 institue un ensemble de dispositions destinées à prévenir le stationnement illicite des caravanes sur le territoire communal ainsi qu'à en permettre l'évacuation en cas d'occupation d'un terrain autre qu'une aire d'accueil dans les communes en règle vis-à-vis du schéma.

1. Des pouvoirs de police accrus

Le maire d'une des communes mentionnées ci-dessous peut interdire le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil aménagées :

- communes qui ont rempli leurs obligations au regard du schéma départemental ;
- communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil ;
- communes qui, sans y être tenues, décident de contribuer au financement d'une aire ;
- communes qui appartiennent à un groupement de communes compétent pour la mise en œuvre du schéma départemental ;
- communes disposant d'un emplacement provisoire -agréé par le préfet- dans un délai fixé par celui-ci, qui ne peut excéder six mois.

Cet agrément est délivré en fonction de la localisation, de la capacité et de l'équipement de l'emplacement : celui-ci doit garantir l'accessibilité au terrain, l'hygiène et la sécurité du stationnement des résidences mobiles, être desservi par un service régulier de ramassage des ordures ménagères et

¹ Rapport d'information n° 3212 AN (XIII^e législ.) – Gens du voyage : le respect des droits et des devoirs comme condition du respect mutuel.

comprendre une alimentation en eau et en électricité correspondant à la capacité d'accueil de l'emplacement provisoire qui ne doit pas excéder trente emplacements de résidences mobiles¹.

Il convient de préciser que l'agrément n'exonère pas la commune de ses obligations.

2. Une procédure d'évacuation administrative

En cas de stationnement en violation de l'arrêté municipal, l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, modifiée en 2007, organise une procédure encadrée d'évacuation administrative mise en œuvre par le préfet à la demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain occupé, en cas d'atteinte à l'ordre public :

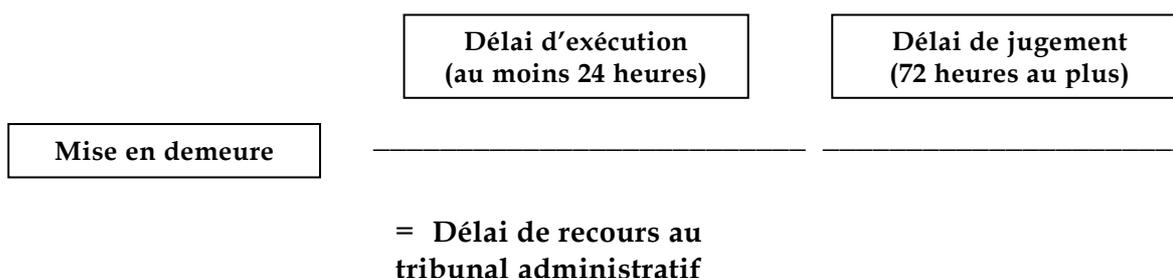
1. Le préfet met en demeure les occupants de quitter les lieux à la condition que le stationnement porte atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

2. Il fixe un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à 24 heures.

3. Dans ce délai, le mis en demeure, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage peut saisir le tribunal administratif à fin d'annulation de l'arrêté préfectoral.

Ce recours est suspensif.

4. Le juge statue dans les 72 heures de sa saisine.



5. Si l'occupation se poursuit au-delà du terme fixé sans que le tribunal soit saisi, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain dans le délai d'exécution de la mise en demeure.

¹ Cf. décret n° 2007-690 du 3 mai 2007.

Dans ce cas, le préfet peut demander à celui-ci de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser l'atteinte à l'ordre public dans un délai qu'il fixe, sous peine d'une amende de 3 750 €.

Ce dispositif qui résulte de l'adoption d'un amendement de notre collègue Pierre Hérisson à la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, s'est substitué à la procédure d'évacuation qui, dans le texte initial de la loi du 5 juillet 2000, relevait du juge judiciaire : dans l'esprit de son auteur, cette procédure administrative, plus rapide, devait inciter les communes et EPCI à réaliser les équipements à leur charge¹.

Il convient de préciser que ces mesures ne sont pas applicables aux personnes qui stationnent sur un terrain leur appartenant ou qui bénéficient d'une autorisation de créer un camping.

6. Ce dispositif peut être mis en œuvre dans les communes non inscrites au schéma départemental.

II. UNE PROPOSITION DE LOI CENTRÉE SUR LA LUTTE CONTRE LES STATIONNEMENTS ILLICITES

L'initiative de notre collègue Pierre Hérisson vise à renforcer l'arsenal répressif du stationnement illicite des gens du voyage, spécialement par une accélération de la mise en œuvre de l'évacuation forcée des caravanes.

Il note que « *beaucoup de communes ont engagé des investissements lourds* » pour remplir les obligations mises à leur charge par le schéma et se trouvent démunies face à des stationnements illicites, accompagnés le cas échéant « *de comportements violents* » ; les dispositions de la loi du 5 juillet 2000 ne permettent pas, selon lui, de mettre rapidement un terme à ces situations.

Aussi, propose-t-il un ensemble de mesures destinées à y faire face.

A. ACCÉLÉRER L'ÉVACUATION DES LIEUX

Les cinq premiers articles de la proposition de loi visent à renforcer l'efficacité des modalités mises en place par le législateur pour lutter contre les occupations illicites.

1. Le doublement des sanctions pénales

L'article premier propose de doubler les peines prévues pour réprimer le fait de s'installer en réunion en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui a

¹ Cf. débat Sénat, séance du 19 septembre 2006.

respecté ses obligations au regard du schéma départemental des aires d'accueil ou qui n'y est pas inscrite, soit à tout autre propriétaire sans autorisation de sa part.

Le délit, institué en 2003, est aujourd'hui sanctionné de six mois d'emprisonnement et d'une amende de 3.750 euros.

Aux termes de la proposition de loi, il serait passible d'un an de prison et de 7 500 euros d'amende.

2. Le resserrement de la procédure administrative d'évacuation

Les articles 2 à 5, d'une part, assouplissent les motifs fondant la mise en demeure par le préfet de quitter les lieux et, d'autre part, réduisent les délais entourant le recours contre cette mesure :

- la procédure pourrait être déclenchée en l'absence d'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques (**article 2**) ;

- le délai d'exécution de la mise en demeure serait de 24 heures au plus (**article 3**) ;

- celui-ci serait ramené à six heures en cas de récidive (**article 4**) ;

- en cas de recours contre la mise en demeure, le délai fixé au juge pour statuer serait abaissé de 72 h à 48 h (**article 5**)

B. MIEUX ENCADRER LES DÉPLACEMENTS EN NOMBRE

Les deux derniers articles visent à permettre une meilleure organisation des déplacements de grande ampleur.

L'**article 6** confie à l'État la responsabilité du bon ordre des grands passages et des grands rassemblements occasionnels ou traditionnels des gens de voyage. Mais par son insertion dans l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales, il ne concerne que les communes à police étatisée.

L'**article 7** prévoit la signature d'une convention entre les représentants des gens du voyage et le maire concerné trois mois avant l'arrivée des caravanes, destinée à préciser les conditions d'occupation du terrain.

Sans que l'article l'indique expressément, il vise, selon l'auteur de la proposition de loi, les grands passages afin qu'ils soient mieux programmés et organisés. Il s'agit d'éviter les arrivées inopinées.

Notre collègue Pierre Hérisson a d'ailleurs observé que, dans de nombreux départements, le préfet était directement saisi par les gens du voyage et que l'organisation était mise en place avec le maire.

III. LA VOLONTÉ DE VOTRE COMMISSION DES LOIS D'ADOPTER UN TEXTE PLUS ÉQUILIBRÉ POUR MIEUX ORGANISER L'ACCUEIL SUR LE TERRITOIRE

« Celles d'entre elles [les communes] qui ont aménagé des aires d'accueil peuvent légitimement déplorer que leurs efforts ne permettent pas de mettre un terme au stationnement « sauvage ». À l'inverse, les gens du voyage dont les comportements à l'égard du voyage sont très diversifiés, ont souvent le sentiment que les aires d'accueil ne sont pas bien adaptées à leurs véritables besoins », écrivait le 26 janvier 2000 notre ancien collègue Jean-Paul Delevoye, rapporteur de la loi du 5 juillet 2000¹.

Près de quatorze ans plus tard, ces difficultés subsistent.

Saisie de la proposition de loi de notre collègue Pierre Hérisson, votre commission des lois, à l'initiative de son rapporteur, consciente des tensions récurrentes sur le terrain, s'est efforcée de retenir des mesures pragmatiques de nature à favoriser le règlement de ces conflits regrettables avec la volonté de maintenir l'équilibre qui, depuis son origine, sous-tend cette législation.

A. AMENDER LA PROCÉDURE D'ÉVACUATION DES LIEUX ILLICITEMENT OCCUPÉS

L'indisponibilité d'un nombre suffisant d'emplacements contrarie le droit légitime des gens du voyage à mener leur mode de vie traditionnel et aggrave par ailleurs, les tensions liées au stationnement illicite des caravanes.

Conscient de l'importance de cet enjeu, le législateur, en 1990 comme en 2000, a mis en place des dispositifs destinés à favoriser la réalisation des aires d'accueil.

Aujourd'hui, force est de constater leur relatif échec.

C'est pourquoi, sur la proposition de son rapporteur, votre commission des lois propose de compléter la législation actuelle par deux nouvelles mesures conçues pour protéger les communes vertueuses :

- création d'une alternative à la mise en demeure pour troubles à l'ordre public. Cette procédure pourrait être déclenchée à la condition d'offrir aux personnes concernées une offre effective d'accueil dans un rayon de 30 kilomètres du terrain occupé ;

- fixation à 48 heures au plus de la durée du délai de recours devant le tribunal administratif contre la mise en demeure.

¹ Cf. rapport n° 188 (1999-2000) au nom de la commission des lois.

En revanche, la commission a supprimé l'article 1^{er} doublant les sanctions pénales encourues en cas d'installation illicite sur un terrain public ou privé, qui lui apparaît inopérant au regard du faible taux de mise en œuvre de cette disposition. Les quantums des peines en vigueur sont déjà élevés et constituent des éléments de dissuasion pour inciter à une évacuation « à l'amiable ». Doubler les sanctions ne renforcerait pas la capacité dissuasive de la peine, mais limiterait davantage son application.

Ces modalités s'inscrivent dans l'équilibre entre droits et obligations respectifs, qui fonde la loi du 5 juillet 2000.

Au-delà des mesures adoptées par votre commission des lois, votre rapporteur observe qu'il conviendrait aussi de tenir compte du délai de réponse du préfet à la demande de la commune puisqu'aucun délai ne l'encadre.

B. MIEUX ORGANISER LES GRANDS PASSAGES

L'arrivée inopinée d'un grand nombre de caravanes sur le territoire d'une commune peut créer des tensions avec la population locale et la municipalité est bien souvent démunie pour y faire face.

C'est pourquoi, il est apparu à votre commission qu'il importait, comme tel est déjà le cas aujourd'hui pour les rassemblements traditionnels, de mieux organiser avec les pouvoirs publics le déroulement de ces déplacements.

À cette fin, suivant son rapporteur, la commission :

- a attribué à l'État la charge du bon ordre des grands passages et des grands rassemblements traditionnels ou occasionnels ;
- a mis en place une procédure d'information préalable des grands passages pour favoriser une organisation harmonieuse du stationnement des caravanes.

C. POURSUIVRE LA RÉFLEXION

Votre rapporteur avait proposé à la commission des lois deux autres séries d'amendement destinées à conforter l'équilibre du dispositif législatif.

1. Rechercher les moyens de renforcer la capacité d'accueil sur le territoire

Pour votre rapporteur, il importe tout à la fois de connaître le niveau de réalisation des schémas départementaux et de mettre en place des mesures sanctionnant les collectivités qui ne les respectent pas.

Il avait en conséquence proposé à la commission, d'une part, de prévoir une obligation annuelle d'inventaire à la charge des communes et

EPCI intéressés, dont le non-respect serait sanctionné par une amende et, d'autre part, d'instituer un prélèvement sur les ressources fiscales des communes qui ne se sont pas conformées au schéma. Les sommes correspondantes alimenteraient un fonds départemental dédié au financement des aires d'accueil.

2. Supprimer les aspects discriminatoires du statut juridique des gens du voyage

Si le Conseil constitutionnel a censuré en 2012 les aspects les plus choquants du régime applicable aux personnes sans domicile ni résidence fixe, institué par la loi du 3 janvier 1969, votre rapporteur juge indispensable d'abroger ce texte qui institue un statut discriminatoire pour les gens du voyage, notamment l'obligation de détenir un titre de circulation.

Il rappelle que les dispositions spécifiques adoptées en 1969 visaient à se substituer à la loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades, qui imposait aux gens du voyage la détention d'un carnet anthropométrique. Il observe que ce document a permis l'internement des populations nomades au cours de la seconde guerre mondiale et, dans certains cas, leur déportation. C'est pourquoi la loi revêt, pour les gens du voyage, un caractère stigmatisant.

Loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe

1. Le régime spécifique adopté en 1969

Il comprenait, pour l'essentiel, deux volets :

- *Le régime de la délivrance et du contrôle des titres de circulation*

La loi distinguait trois situations soumises chacune à des règles différentes :

- Les personnes n'ayant **ni domicile, ni résidence fixe de plus de six mois** dans un État membre de l'Union européenne doivent être munies d'un livret spécial de circulation, y compris leurs accompagnants et préposés de plus de seize ans. Ce livret doit être prorogé périodiquement par l'autorité administrative mais il n'est soumis à aucun visa.

- Les personnes âgées de plus de seize ans ainsi que celles qui sont à leur charge, dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois, doivent détenir un livret de circulation si elles logent en permanence dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile. Ce livret doit être visé tous les trois mois au moins et prorogé périodiquement.

- Un régime spécifique -censuré en 2012 par le Conseil constitutionnel (*cf. infra*)- pour les personnes dépourvues de « *ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariée* » : dans ce cas, le visa devait être renouvelé tous les trois mois, de quantième à quantième.

À défaut, ces personnes encouraient une peine d'emprisonnement de trois mois à un an.

- *L'institution, pour les personnes concernées, du rattachement à une commune, qui détermine l'exercice de leurs droits civils et civiques.*

Ces dispositions ont été critiquées, sans effet, par la HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) dans une délibération du 17 décembre 2007 et par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), notamment dans son avis du 22 mars 2012.

2. Un régime partiellement censuré en 2012

Saisie, par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), de la constitutionnalité de la loi du 3 janvier 1969, le Conseil constitutionnel a censuré, le 5 octobre 2012, certaines de ses dispositions¹ :

a) Les dispositions censurées

Deux dispositifs ont été déclarés contraires à la Constitution :

- en premier lieu, la différence de traitement entre les personnes résidant dans un habitat mobile selon qu'elles ont ou non des ressources régulières : cette distinction « *n'est pas en rapport direct avec les fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires poursuivies par la loi* ». Par ailleurs, le visa trimestriel et la sanction de la circulation sans carnet porte « *à l'exercice de la liberté d'aller et de venir une atteinte disproportionnée au regard du but poursuivi* » ;

- en second lieu, la condition de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour l'inscription des personnes sans domicile ou résidence fixe sur les listes électorales. Cette exigence est contraire aux principes constitutionnels qui « *s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles* » : « *la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et d'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'ont pas été exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu* ».

b) Des spécificités validées

En revanche, les autres dispositions de la loi ont été déclarées conformes à la Constitution.

- *La constitutionnalité d'un régime spécifique de titres de circulation*

Le régime des titres de circulation est fondé sur une différence de situation résultant de leur mode d'habitat non sédentaire, qui interdit de les localiser à leur domicile. Il vise à « *permettre, à des fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires, l'identification et la recherche de ceux qui ne peuvent être trouvés à un domicile ou à une résidence fixe d'une certaine durée, tout en assurant aux mêmes fins, un moyen de communiquer* » avec eux.

La distinction n'institue aucune discrimination ethnique et repose sur des critères objectifs. En conséquence, le principe d'égalité n'a pas été violé et l'atteinte à la liberté d'aller et de venir est « *justifiée par la nécessité de protéger l'ordre public et proportionnée à cet objectif* ».

¹ Cf. décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012.

• *La conformité du principe d'une commune de rattachement*

Pour le Conseil, l'obligation de rattachement à une commune, pour les personnes dépourvues de domicile ou résidence fixe depuis plus de six mois, est une obligation administrative qui ne viole pas la liberté d'aller et de venir non plus que le droit au respect de la vie privée. Il ne restreint ni leur « *liberté de déplacement, (...), ni leur liberté de choisir un mode de logement fixe ou mobile, ni celle de décider du lieu de leur installation temporaire* », non plus que leur faculté de déterminer un domicile ou lieu de résidence fixe pendant plus de six mois ; il ne leur impose pas de résider dans la commune de rattachement.

Le principe de rattachement vise à régler les conditions de jouissance de certains droits ou d'accomplissement de certains devoirs.

Votre rapporteur note qu'au régime de domiciliation institué par la loi du 3 janvier 1969 pourrait être substitué le principe d'une élection de domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé.

En l'état, la commission des lois n'a pas retenu ces dispositions. Sa réflexion se poursuit d'ici l'examen de la proposition de loi en séance plénière le 12 décembre prochain.

*

* *

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 322-4-1 du code pénal)

Doublement des peines de l'installation illicite en réunion sur un terrain appartenant à autrui

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

1. Une infraction pénale

Ce délit est prévu par l'article 322-4-1 du code pénal qui réprime l'installation en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui a respecté ses obligations au regard du schéma départemental d'implantation des aires d'accueil ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain.

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

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

Cette infraction a été créée par la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure pour combler une lacune du code pénal en matière d'occupation sans titre d'un bien immobilier. Seule la voie civile permettait jusqu'alors d'y mettre fin par une procédure d'expulsion.

Dans l'esprit de ses auteurs, cette disposition d'application générale qui ne vise pas exclusivement les gens du voyage, devait aussi favoriser la réalisation des schémas départementaux. Pour le rapporteur de votre commission des lois, notre collègue Jean-Patrick Courtois, « *tout en améliorant*

la protection de la tranquillité publique, le dispositif pénal contribuera parallèlement à accélérer l'amélioration des conditions d'accueil des gens du voyage¹ ».

2. Le renforcement opéré par la proposition de loi

L'auteur de la proposition de loi souligne l'inefficacité des dispositions introduites en 2003 en relevant la fréquence des occupations illicites « *pouvant être accompagnées de comportements violents² ».*

L'article 1^{er} prévoit, en conséquence, le doublement des peines prévues par l'article 322-4-1, qui seraient donc portées à une peine d'emprisonnement de un an et à une amende de 7 500 euros.

Ce dispositif se voulait dissuasif alors que la procédure civile s'avère coûteuse et lente à mettre en œuvre. Les éléments recueillis par votre rapporteur ainsi que les données chiffrées que lui a transmises le ministère de l'intérieur, concordent pour souligner la faible application de ces sanctions par le juge pénal. Les condamnations prononcées sur le fondement de l'article 322-4-1 du code pénal qui, rappelons-le, ne concernent pas seulement les installations illicites des gens du voyage mais toute installation illicite constitutive de l'infraction qu'il définit se sont élevées respectivement à 49 en 2008, 58 en 2009, 92 en 2010, 45 en 2011 et 57 en 2012.

3. Le rejet d'une disposition inopérante

Votre rapporteur considère que le doublement des peines proposé par l'article premier, ne permettra pas de mieux prévenir les occupations illicites de terrains puisque les sanctions en vigueur s'avèrent suffisamment dissuasives. A rebours de l'objectif poursuivi, il pourrait au contraire affaiblir l'exemplarité de la loi pénale.

Mieux vaut rechercher des solutions pragmatiques pour traiter ces comportements inadmissibles.

Aussi sur sa proposition, la commission des lois a adopté un **amendement** tendant à **supprimer l'article premier**.

Article 2

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

Suppression des motifs d'ordre public fondant la mise en demeure de quitter les lieux

L'article 2 supprime les motifs d'ordre public fondant la mise en demeure de quitter les lieux en cas de stationnement illicite, réprimé par la loi du 5 juillet 2000.

¹ Cf. rapport n° 36 (2002-2003).

² Cf. exposé des motifs de la proposition de loi.

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

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

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

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

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

Lorsque la mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans le délai fixé qui ne peut être inférieur à 24 heures, et n'a pas fait l'objet d'un recours dans ce même délai, 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.

Ainsi encadrées, ces mesures ont été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la procédure d'évacuation forcée de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 : « *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 libertés¹ ».*

2. L'assouplissement opéré par la proposition de loi

L'article 2 supprime la condition d'ordre public qui autorise le déclenchement de la procédure : les atteintes à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

3. Le choix d'une alternative

L'article 2 de la proposition de loi apparaît contraire à la Constitution en ce qu'il supprime tout motif d'ordre public pour procéder à l'évacuation des lieux illicitement occupés.

¹ Cf. décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010 « M. Orient O. et autre [Gens du voyage] ».

Dans sa décision précitée du 9 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a rappelé que « *les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties (...) doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif* ».

En conséquence, votre commission des lois a rejeté l'assouplissement proposé par l'article 2.

Cependant, suivant son rapporteur, elle a complété le dispositif actuel par une alternative : la mise en demeure d'évacuer les lieux en contrepartie d'une proposition effective de stationnement dans une aire située à une distance raisonnable -30 km- du terrain occupé.

Cette novation constitue un équilibre entre les préoccupations des communes vertueuses et les aspirations légitimes des gens du voyage à accéder à un emplacement pour stationner leur caravane.

Les auditions auxquelles a procédé votre rapporteur ont mis en valeur les difficultés, pour les communes en règle vis-à-vis du schéma, d'obtenir le respect des règles locales de stationnement.

La direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur a observé que certaines communes sont doublement sanctionnées par leur souci de régler au mieux les campements sauvages : à cette fin, elles installent notamment des sanitaires sur le terrain occupé mais ce faisant, elles atténuent les atteintes à la salubrité, la sécurité et la tranquillité publiques. Or, le juge administratif apprécie la notion d'ordre public de manière restrictive en exigeant des troubles avérés.

Pour sa part, comme l'a souligné l'Assemblée des communautés de France (AdCF), le dispositif institué en 2000 demeure inefficace lorsque le préfet refuse le concours de la force publique au motif que l'évacuation causerait un trouble plus grand à l'ordre public que celui qui lui est porté par l'occupation illicite. Cette position est validée par la jurisprudence qui considère que « *les exigences de l'ordre public peuvent toutefois justifier légalement (...) un refus de concours de la force publique* »¹.

Votre commission a donc souhaité apporter une réponse à ces communes de bonne foi, démunies face à des situations génératrices de tensions.

A cette fin, par l'adoption d'un **amendement** de son rapporteur, elle a retenu le principe d'une mise en demeure d'évacuer les lieux, conditionnée par une offre de stationnement effective et proche.

La commission des lois a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

¹ Cf. Conseil d'Etat, 11 novembre 2013 (n° 372 607).

Article 3

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

Abaissement du délai minimum d'exécution de la mise en demeure

L'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 fixe un délai d'exécution de la mise en demeure à 24 heures au moins.

Ce délai détermine également le délai de recours en annulation de la décision et celui qui est ouvert au propriétaire ou au titulaire du droit d'usage du terrain pour s'y opposer.

- *La suppression de tout plancher*

L'article 3 de la proposition de loi vise à convertir ce minimum en maximum : désormais, le délai d'exécution ne pourrait pas dépasser 24 heures.

Il appelle deux observations :

- le délai doit permettre à l'administration de rechercher des solutions alternatives à l'exécution forcée et de les présenter aux mis en demeure. L'auteur de la proposition de loi, notre collègue Pierre Hérisson, a indiqué à votre rapporteur que, dans certains départements, le préfet a nommé un conciliateur, lequel peut permettre de parvenir à une solution heureuse ;

- la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) comme la direction générale des collectivités locales (DGCL) ont insisté sur la nécessité d'offrir aux services préfectoraux un temps suffisant d'une part, pour dialoguer avec les intéressés et d'autre part, pour organiser l'évacuation forcée si celle-ci apparaît inéluctable.

- *Mieux encadrer le délai de recours*

L'intention portée par cet article apparaît finalement contraire à l'objectif recherché. Cette modification affaiblirait les chances de parvenir à une solution négociée. La trop grande brièveté du délai ne permettrait pas, le cas échéant, d'organiser convenablement l'évacuation forcée, ce qui pourrait conduire le préfet à refuser d'y procéder en soulevant le risque d'un trouble à l'ordre public plus grave que celui causé par l'occupation illicite des caravanes. Cette circonstance autorise, en effet, le refus du concours de la force publique selon la jurisprudence administrative¹.

Enfin, cette période de 24 heures au plus permettrait-elle d'exercer véritablement le recours au juge ? Tel qu'il est rédigé, rien n'interdit d'envisager un délai de 12 heures, voire moins puisque le texte proposé ne prévoit plus de plancher.

¹ Cf. notamment Conseil d'État, juge des référés, 26 mai 2010 (n° 339 214).

Cette disposition, selon votre rapporteur, n'apporterait pas de solution efficace aux difficultés rencontrées par certaines communes.

En revanche, il a estimé plus utile de fixer un délai maximum pour introduire un recours contre la mise en demeure. Celui-ci, aujourd'hui, égal à celui du délai d'exécution, dépend donc de la décision du préfet et varie selon les circonstances. Il semble plus juste, pour les justiciables, de déterminer un plafond applicable à tous.

Aussi, sur sa proposition, la commission des lois a-t-elle fixé, **par amendement**, à quarante-huit heures au plus le délai de recours, quelle que soit par ailleurs le délai d'exécution. Cependant, si le préfet fixait la durée de celui-ci entre vingt-quatre et quarante-huit heures, celle du délai de recours serait identique.

La commission des lois a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

Article 4

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

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

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

Si les observations formulées par votre rapporteur à l'article 3 apparaissent encore plus fondées pour un délai réduit des trois-quarts, la pertinence même de celui-ci peut être contestée. Quelle serait en effet l'effectivité de la disposition ? Comment envisager que dans un temps aussi bref l'administration pourra avoir déterminé des solutions de rechange, recueilli les informations sur les disponibilités offertes par des aires d'accueil proche et que les occupants auront évacué le terrain ?

Cette mesure apparaît à votre rapporteur inapplicable : même si le comportement des intéressés peut sembler insupportable aux communes concernées par cette occupation illicite, la réduction du délai ne permettra pas de régler les difficultés qui en résultent non plus que de prévenir leur répétition.

En outre, l'article 4 ne distingue pas entre une récidive immédiate et un retour plusieurs mois après sur la même commune.

Il s'agit donc d'élaborer un dispositif adapté aux réalités du terrain et opérationnel. La commission des lois a décidé de poursuivre sa réflexion en ce sens.

Pour l'heure, elle a adopté l'article 4 **sans modification**.

Article 5

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

Réduction du délai ouvert au juge des référés

L'article 5 réduit le délai ouvert au juge administratif pour juger en référé sur les recours introduits contre la mise en demeure d'évacuer par ceux auxquels elle est adressée, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain.

Aux termes du II *bis* de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, le président du tribunal administratif ou son délégué doit statuer dans les soixante-douze heures de sa saisine.

L'article 5 de la proposition de loi abaisse ce délai à quarante-huit heures.

C'est la durée retenue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative en matière de référé-liberté.

Votre rapporteur s'est interrogé sur les conséquences pratiques de la réduction d'un tiers du délai et le raccourcissement en conséquence de celui laissé aux services préfectoraux pour préparer la défense de l'administration. Il lui est cependant apparu qu'il devait être suffisant pour démontrer d'une part, les troubles à l'ordre public nécessairement analysés pour déclencher la mise en demeure, d'autre part, la réalité de la disponibilité des emplacements offerts aux occupants illicites, vérifiée dans les mêmes conditions.

En revanche, la réduction du délai semble plus cohérente avec l'objectif assigné à l'évacuation de quitter les lieux en violation d'un arrêté municipal.

C'est pourquoi la commission des lois a adopté l'article 5 **sans modification**.

Article 6

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

Élargissement de la responsabilité de l'Etat en matière de bon ordre

L'article 6 entend confier à l'État « *la responsabilité du bon ordre pour les grands passages ainsi que les grands rassemblements occasionnels ou traditionnels des gens du voyage*¹ ».

Votre rapporteur observe que la modification proposée, telle qu'elle est prévue, ne vise que les communes à police d'État c'est-à-dire les chefs-lieux de département et les communes ou ensembles de communes formant un ensemble urbain dont la population est supérieure à 20 000 habitants en tenant compte des mouvements saisonniers et qui présentent les caractéristiques de la délinquance des zones urbaines². Cette restriction – semble-t-il – ne correspond pas à l'intention de son auteur qui s'en est ouvert à votre rapporteur.

Aujourd'hui, dans ces communes, l'État est chargé du bon ordre des grands rassemblements de personnes.

L'article 6 précise cette attribution en visant expressément –mais non limitativement– les grands passages et les grands rassemblements traditionnels ou occasionnels des gens du voyage.

A l'initiative de son rapporteur, la commission des lois, tout en conservant l'esprit de la disposition proposée, a institué une nouvelle responsabilité à la charge de l'Etat : celle d'assurer le bon ordre des grands passages et des grands rassemblements, traditionnels ou occasionnels, des gens du voyage dans l'ensemble des communes, qu'elles soient situées en zone gendarmerie ou en zone police.

Cette disposition a été introduite, **par amendement**, à l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, qui détermine les attributions du préfet de département en matière de police.

La commission des lois a adopté **l'article 6 ainsi modifié**.

Article 7

(art. 10-1 [nouveau] de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000)

Convention d'organisation des grands passages

Cet article vise, selon son exposé des motifs, à mieux prévoir et organiser les grands passages.

¹ Cf. *exposé des motifs de la proposition de loi n° 818 (2012-2013)*.

² Cf. *article R. 2214-1 et R. 2214-2 du code général des collectivités territoriales*.

A cette fin, sans les citer précisément, il propose en conséquence la signature d'une convention organisant l'installation des gens du voyage entre les représentants de ceux-ci et le maire de la commune concernée « *trois mois avant l'arrivée effective sur les lieux* ».

Pour « *éviter les difficultés liées aux arrivées inopinées de groupes et (de) préparer la cohabitation avec les riverains* », ce document détaillerait les conditions d'occupation du terrain.

Si l'intention est louable, une telle obligation est-elle réaliste ? Permettrait-elle d'éviter ces arrivées inopinées ?

Aujourd'hui, les élus sont confrontés à deux types de situation :

- des installations anarchiques, non annoncées ;
- des grands passages soigneusement préparés et organisés pour limiter les difficultés inhérentes au déplacement d'un grand nombre de caravanes. A cette fin, élus, Etat et représentants des gens du voyage dialoguent pour parvenir au choix d'un terrain équipé des aménagements nécessaires à l'occupation des lieux.

Les associations représentant les gens du voyage ont insisté auprès de votre rapporteur sur la nécessité de davantage responsabiliser l'Etat en matière de grands passages. M. Désiré Vermeersch, président d'Action grand passage (AGP), lui a indiqué que le niveau régional devrait être le niveau d'organisation de ces déplacements -la recherche d'un terrain est plus aisée dans ce périmètre- en confiant au préfet de région le soin de coordonner l'opération. Il a regretté les difficultés qui résultent aujourd'hui de la disparité entre départements.

C'est cette démarche que votre commission souhaite institutionnaliser par la loi.

Sur la proposition de son rapporteur, elle a donc adopté un **amendement** tendant à réécrire l'article 7 pour mettre en place une procédure d'information préalable des grands passages afin de pouvoir organiser le stationnement des caravanes : celui-ci, dès lors qu'il dépasserait un volume de cent cinquante caravanes, devrait être notifié au préfet de la région de destination, au préfet du département et au président du conseil général concernés trois mois au moins avant l'arrivée sur les lieux aux fins d'identifier une aire de stationnement correspondant aux besoins exprimés.

Une fois déterminé le terrain destiné à accueillir cette manifestation, le préfet du département d'accueil informerait le maire de la commune sur laquelle il est situé et des conditions entourant l'organisation du séjour, deux mois au moins avant son occupation.

La commission des lois a adopté l'article 7 **ainsi modifié**.

*

* *

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Je reprends à mon compte une formule de notre collègue Mézard : cette proposition de loi visant à renforcer les sanctions prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage s'apparente davantage à un communiqué de presse qu'à un texte équilibré...

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Voilà qui commence bien !

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Elle attire l'attention sur une question sensible mais y apporte des réponses simplistes et inadaptées. L'enjeu est d'importance : il s'agit de savoir quel sens nous donnons au mot de République.

À l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a censuré en octobre 2012 les dispositions les plus discriminatoires de la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, notamment l'obligation de rattachement pendant trois ans à une commune pour bénéficier d'une inscription sur les listes électorales, ou l'obligation de « pointer » tous les trois mois dans la commune où l'on est de passage. Mais dans ses grandes lignes, la loi de 1969 demeure et elle a pour effet d'exclure les gens du voyage du droit commun et d'en faire une catégorie particulière de citoyens.

Le régime du titre de circulation aurait dû conduire à disposer de chiffres fiables sur cette population et ses habitudes, or les données sont incertaines, aussi bien sur la structure par âges que sur le pourcentage de sédentarisation ou les habitudes de semi-sédentarité. On estime entre 250 000 et 500 000 le nombre de personnes concernées.

En application de la loi Besson, environ 40 000 aires d'accueil auraient dû être réalisées : la moitié seulement a été créée, selon la Cour des comptes. Même si cette loi était respectée, elle ne garantirait pas la fluidité de circulation, les places de stationnement resteraient insuffisantes. Parfaitement au fait de cette carence, les représentants de l'État font parfois preuve d'une complaisance coupable face aux installations illégales dont les maires demandent avec raison le démantèlement.

Il est urgent de faire respecter la loi, dans toutes ses dispositions, faute de quoi la situation se dégradera encore. Les communes en règle ne comprennent pas pourquoi elles ne peuvent obtenir le concours du préfet en cas d'occupation illicite de terrains.

La loi Besson du 5 juillet 2000 définit les gens du voyage comme les personnes dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles. Elle

a mis en place un dispositif ambitieux destiné à régler les difficultés et répartir équitablement les efforts sur le territoire national. Treize ans plus tard, les aires d'accueil, plus particulièrement celles destinées aux grands passages, sont trop rares, ce qui engendre en chaîne des occupations illicites de terrains, des tensions avec les populations locales et le désarroi de nombreux maires.

La loi Besson confie aux communes la responsabilité de créer des aires d'accueil, attribue à celles qui la respectent des moyens renforcés pour lutter contre les stationnements illicites et investit l'État comme garant de cet équilibre, y compris par une contribution financière à la réalisation des emplacements.

Elle prévoit l'élaboration d'un schéma départemental, révisé tous les six ans. Les communes de plus de 5 000 habitants doivent aménager une aire. Mais le schéma peut en identifier d'autres, soit parce qu'il apparaît nécessaire d'installer des emplacements dans une zone peu urbanisée, soit parce que, par un accord intercommunal, la réalisation d'une aire prévue sur le territoire d'une commune de plus de 5 000 habitants est transférée sur celui d'une autre commune.

Les communes inscrites au schéma peuvent exercer elles-mêmes cette compétence, la transférer à l'intercommunalité dont elles sont membres (le transfert est de plein droit pour les communautés urbaines et les métropoles), ou la mettre en œuvre dans le cadre de conventions intercommunales fixant les contributions financières.

Le schéma départemental, élaboré par le préfet et le président du conseil général, doit être approuvé conjointement dans les dix-huit mois de la publication de la loi du 5 juillet 2000 après avis des conseils municipaux concernés et de la commission consultative départementale des gens du voyage. Passé ce délai, l'approbation relève du seul préfet.

Les communes disposaient d'un délai initial de deux ans pour réaliser les aires d'accueil, délai prorogé de deux ans pour les communes ou EPCI ayant manifesté la volonté de se conformer à leurs obligations, puis, pour les mêmes collectivités, d'un délai supplémentaire, jusqu'au 31 décembre 2008.

Le bilan est globalement décevant. Les schémas ne sont que partiellement mis en œuvre, avec de fortes disparités. Les Côtes-d'Armor sont le département le mieux doté en proportion ; ce sont les Alpes-Maritimes qui font le moins bien. Le Nord, qui a une obligation trois fois plus importante que d'autres, se situe néanmoins dans la moyenne nationale. Au 31 décembre 2010, seuls 52 % des places prévues en aires d'accueil (21 540 places réparties sur 919 aires) et 29,4 % des aires de grand passage (103 aires) avaient été réalisés.

L'État contribue aux investissements nécessaires à l'aménagement - avec un plafond de 15 245 euros par place - et à la réhabilitation des aires

d'accueil, dans la proportion de 70 % des dépenses engagées dans les délais légaux. Il peut se substituer aux communes ou aux EPCI défaillants après mise en demeure du préfet demeurée infructueuse, acquérir les terrains, réaliser les travaux et gérer les aires pour le compte de la collectivité défaillante. Mais cette procédure n'a jamais été mise en œuvre.

En contrepartie, lorsque les obligations ont été respectées, le maire peut interdire le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil aménagées. La loi de 2000 organise une procédure encadrée d'évacuation administrative mise en œuvre par le préfet à la demande du maire, du propriétaire du terrain ou du titulaire du droit d'usage, en cas d'atteinte à l'ordre public. Le préfet met en demeure les occupants de quitter les lieux et fixe un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à 24 heures. Dans ce délai, le mis en demeure, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage peut saisir le tribunal administratif à fin d'annulation de l'arrêté préfectoral. Ce recours est suspensif. Le juge statue dans les 72 heures de sa saisine. Si l'occupation se poursuit sans que le tribunal soit saisi, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles. Le dispositif peut être mis en œuvre par le préfet dans les communes non inscrites au schéma départemental.

La proposition de loi de Pierre Hérisson vise à renforcer les moyens de lutte contre le stationnement illicite des gens du voyage. L'article 1^{er} double les peines prévues pour réprimer l'installation en réunion sur un terrain appartenant soit à une commune qui a respecté ses obligations, soit à un propriétaire qui n'a pas donné son autorisation. Ce délit est aujourd'hui sanctionné de six mois d'emprisonnement et d'une amende de 3 750 euros.

Les articles 2 à 5 assouplissent les motifs fondant la mise en demeure et réduisent les délais de recours : la procédure pourrait être déclenchée en l'absence d'atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ; le délai d'exécution de la mise en demeure serait de 24 heures au plus, ramené à six heures en cas de récidive. En cas de recours, le délai fixé au juge pour statuer serait abaissé de 72 à 48 heures.

Les deux derniers articles visent à mieux organiser les déplacements de grande ampleur. L'article 6 confie à l'État la responsabilité du bon ordre des grands passages et des grands rassemblements occasionnels ou traditionnels des gens de voyage. L'article 7 prévoit la signature d'une convention destinée à préciser les conditions d'occupation du terrain entre les représentants des gens du voyage et le maire concerné trois mois avant l'arrivée des caravanes. Dans sa rédaction actuelle, cependant, l'article vise tous les mouvements, quelle que soit leur taille... J'exposerai lors de la discussion des amendements les réserves que m'inspirent un certain nombre d'articles.

M. Jean-Pierre Michel. – Cette proposition de loi s’attaque à un problème difficile et médiatisé au mauvais sens du terme. Elle ne concerne pas les Roms : cela va mieux en le disant.

Les gens du voyage, il faut le préciser, sont des citoyens qui circulent sur le territoire et se rassemblent pour des cérémonies religieuses...

M. André Reichardt. – Pas seulement !

M. Jean-Pierre Michel. – La proposition de loi est incomplète car elle n’abroge pas les dispositions subsistantes de la loi du 3 janvier 1969. Ce qu’il reste de ce livret, hérité du Moyen-Âge, mérite d’être supprimé.

Elle apparaît peu utile : à quoi sert d’aggraver des peines qui ne sont pas prononcées ? Elle semble hasardeuse d’un point de vue constitutionnel : la mise en œuvre d’expulsions en l’absence d’atteinte à l’ordre public et la réduction à 24 heures du délai d’exécution pourraient être censurées. La proposition de loi est en partie inapplicable : comment obliger les tribunaux administratifs à statuer dans un délai de 48 heures, en l’état des effectifs de ces juridictions ? Enfin, ce texte est en contradiction avec l’esprit de la loi Besson, qui visait fort heureusement à rapprocher le statut des gens du voyage du droit commun.

La proposition de loi est au demeurant très éloignée des conclusions du rapport remis par Pierre Hérisson lui-même au Premier ministre en juillet 2011. Soit notre collègue n’a pas de suite dans les idées, soit la proposition ne traduit pas ses idées et répond plutôt à des préoccupations électoralistes !

Le député M. Dominique Raimbourg déposera très bientôt une proposition de loi plus proche des 26 propositions du rapport Hérisson. Nous examinerons les amendements à la proposition de loi Hérisson, et nous les voterons s’ils vont dans le sens du rapprochement avec le texte de Dominique Raimbourg. Nous voterons contre la proposition de loi Hérisson en l’état.

M. Jacques Mézard. – On peut s’interroger sur l’opportunité de ce texte à quelques semaines des élections municipales, mais n’omettons pas de réfléchir à ce qui se passe sur le terrain – et qui n’a pas grand-chose à voir avec la vision angéliste de certains.

M. André Reichardt. – Tout à fait !

M. Jacques Mézard. – En ma qualité de cumulard de mandats, je connais bien la réalité locale d’aujourd’hui : quand les communes dépensent des sommes considérables pour aménager des aires et que les gens du voyage ne changent rien à leurs habitudes, nos concitoyens finissent par avoir des réactions de rejet à l’encontre des grands principes que nous défendons ici. Les communes qui méconnaissent la loi ne sont pas inquiétées. A Paris, fin 2010, il n’existe aucune place, l’ensemble du département des Hauts-de-Seine en compte 26, le département de Seine-Saint-Denis 70, alors que le schéma départemental en prévoit 600...

La loi de la République doit être respectée par tous, communes et gens du voyage. Quand ceux-ci s'installent n'importe où sauf sur l'aire aménagée à cet effet, et que le représentant de l'Etat ne bouge pas, que faire ? Le personnel communal est souvent injurié, parfois agressé, dans l'indifférence des pouvoirs publics. Je respecte les gens du voyage. Et tout le monde doit respecter la loi de la République. Sans envoyer un message négatif aux gens du voyage, il convient de le leur en faire prendre conscience. Vos amendements, Monsieur le rapporteur, n'y concourent pas car ils sont déconnectés des réalités.

M. Yves Détraigne. – Je rejoins ce qui vient d'être dit. Dans mon département, la Marne, la venue des gens du voyage pour les vendanges ne pose aucune difficulté. En revanche, autour de Reims, les trois aires d'accueil réalisées à grand frais ont été délibérément détruites dans les trois mois qui ont suivi leur mise en service. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que la population s'exaspère contre les gens du voyage. Le respect de la loi s'impose à eux comme aux communes.

Mme Esther Benbassa. – Je remercie notre collègue pour son rapport. J'ai suivi les auditions qu'il a menées. Elles ont mis en lumière une situation plus complexe que le résumé qu'en a fait M. Mézard – il n'est pas le seul, soit dit en passant, à savoir ce qui se passe sur le terrain.

Je signale que j'ai déposé une proposition de loi il y a deux ans visant à supprimer le livret de circulation.

Le titre de la proposition de loi est discriminatoire et stigmatisant. Tous les gens du voyage ne sont pas nomades, 73% d'entre eux sont installés et circulent uniquement pour rejoindre les grandes célébrations et les marchés d'été.

M. Jean-Jacques Hyest. – Vous confondez avec les forains !

Mme Esther Benbassa. – Nous avons entendu les associations de forains ; parmi eux il y avait des gens du voyage. Vous le voyez, la question est compliquée ! Ne faut-il pas sanctionner les maires qui n'appliquent pas la loi ? Que faire lorsque les aires d'accueil sont occupées par d'autres que par des gens du voyage ?

Les associations se plaignent aussi de ce que les aires destinées aux grands passages ne sont pas praticables, notamment en hiver lorsque les terrains sont boueux. Il ne faut pas tomber dans le volontarisme électoral et voter la loi pour de mauvaises raisons ; mais chercher à régler réellement les problèmes. Les gens du voyage sont encore considérés comme des citoyens de seconde zone. La loi Besson doit être appliquée par les élus.

M. Antoine Lefèvre. – M. Mézard a dit beaucoup de ce que je comptais dire. La proximité des échéances électorales ne doit pas interdire le débat. Au Congrès des maires, une véritable inquiétude s'est exprimée sur le sujet. La plupart des élus essayent en conscience de gérer la situation et

d'appliquer la loi. Ma communauté de communes a consenti une dépense importante, 800 000 euros. Or, comme chez M. Détraigne, l'aire d'accueil a été très rapidement vandalisée. Nous ne pouvons envisager sa reconstruction alors que nous n'avons pas fini de rembourser le coût des aménagements réalisés et que d'autres projets intéressent la population locale. Pendant les quelques mois où la commune s'est trouvée en conformité avec la loi, des terrains ont été occupés de manière illégale sans que nous puissions obtenir des mesures préfectorales ou judiciaires d'expulsion.

Il ne peut y avoir deux poids, deux mesures. Les gens du voyage sont des citoyens à part entière, ils ont des droits mais doivent respecter la loi. La pose du moindre velux sans autorisation dans un périmètre classé du centre-ville vaut au propriétaire, immanquablement, une convocation au commissariat tandis que la construction illicite d'un F5 ne donne pas lieu à la moindre poursuite... Cela est inacceptable. Il nous faut renforcer nos moyens de défense contre les occupations illégales.

Parmi les gens du voyage, certains sont en voie de sédentarisation et nous accompagnons comme nous le pouvons ce processus.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Chacun a toute légitimité pour s'exprimer au sein de cette commission. Nous connaissons tous la réalité du terrain. J'habite à 175 mètres d'une aire d'accueil depuis trente ans, je constate que beaucoup dépend de la compétence du directeur du terrain : une gestion de qualité peut faire la différence.

Je salue le travail de notre rapporteur. Le sujet est plus facile à exhiber qu'à traiter. Le choix d'une démarche pragmatique, visant à améliorer le texte par les amendements est le bon. Nous verrons bien si nous y parvenons.

Mon département accueille chaque printemps un rassemblement de gens du voyage de 10 000 caravanes. Le ministre de l'intérieur avait pris l'engagement de trouver un autre lieu de rassemblement cette année... L'engagement n'a pas été tenu, car on n'a pas trouvé de terrain adéquat. La puissance régaliennne de l'État doit s'exercer pour que les terrains de grand passage soient aménagés.

Pierre Hérisson et moi sommes allés sur place. Nous avons été accueillis par 4 000 personnes chantant la Marseillaise, au son des accords du fils de Django Reinhardt. J'ai prononcé un discours, je n'ai jamais été autant applaudi... Il ne faut pas faire d'amalgames hâtifs. Cela vaut pour les gens du voyage comme pour les communes, dont certaines font leur travail, tandis que d'autres s'enorgueillissent de ne pas appliquer la loi.

Je trouverai normal qu'on alourdisse les sanctions en cas d'occupations illégales mais comment faire lorsque la commune refuse d'aménager une aire d'accueil ?

M. Jean-Jacques Hyest. – Oui, nous en sommes là aujourd’hui, c’est à cela qu’il faut réfléchir.

M. Simon Sutour. – Nous siégeons ici pour relayer la parole de nos administrés. Or, pour eux, la situation des gens du voyage constitue un sujet de préoccupation. La proposition de loi a le mérite d’aborder la question mais elle n’apporte pas de réponse satisfaisante aux problèmes posés. A quelques mois des élections, le texte n’est pas exempt d’arrière-pensées électoralistes. Le sujet vaut mieux que ces considérations politiciennes. Je regrette qu’il ne puisse être abordé de manière non partisane car, sur le terrain – que je connais sans cumuler les mandats – les difficultés s’aggravent.

Les départements du Sud, comme le mien, sont en première ligne. Il fait beau, tout le monde veut venir. Cet été, des gens du voyage ont occupé les stades des communes d’Aimargues et Marguerittes. Les maires s’y sont rendus, l’un des deux n’a dû son salut qu’à l’intervention des gendarmes, l’autre, plus prudent, a battu en retraite. Les poursuites judiciaires sont inopérantes car les préfets ne veulent jamais accorder le concours de la force publique pour procéder aux évacuations. Les occupants finissent toujours par partir mais après quels dégâts !

Il faut réaliser un travail de fond, sanctionner les communes défaillantes et faire accepter les aires d’accueil par les gens du voyage. Nous devons dialoguer mais sans faiblesse : les menaces contre les élus sont inacceptables ! Finalement, je rejoins largement les propos de M. Mézard.

M. Christian Favier. – Le texte ne règle rien. Il va stigmatiser davantage une population qui ne l’est déjà que trop. Il est empreint d’électoralisme et inapplicable en l’état : comment exécutera-t-on les peines de prison prévues ? Les établissements pénitentiaires sont déjà surpeuplés !

Nous payons les conséquences de l’inapplication de la loi Besson. Dans mon département de petite couronne, deux communes sur 47 sont en conformité avec les dispositions légales... Il est vrai qu’en Ile-de-France, la pénurie de terrains libres complique les choses. Au moment où l’on envisage la mobilisation du foncier de l’État, le temps est venu de faire l’inventaire des besoins. Les schémas départementaux apparaissent inadaptés à la demande. Il fait moins beau dans le Val-de-Marne que chez M. Sutour, mais les établissements hospitaliers y sont nombreux : les gens du voyage viennent chez nous pour les soins. Aujourd’hui tout cela se fait dans de mauvaises conditions ; or ce n’est pas cette proposition de loi qui résoudra le problème.

M. Hugues Portelli. – Je vais vous raconter deux versions de la même histoire. Après de longues discussions avec les associations concernées, j’ai construit une aire d’accueil dans la commune dont je suis maire. Elle n’a jamais été vandalisée ; les enfants des gens du voyage sont scolarisés. C’est la version officielle.

Passons à la version officieuse. J'ai passé un accord avec le chef de la communauté des gens du voyage installée sur ma commune, un pasteur évangéliste digne de *La Diligence*, un album de Lucky Luke. C'est que je ne peux compter ni sur le préfet, ni sur les gendarmes, ni sur les juges. Le chef empêche toute intrusion dans la commune de personnes qu'il n'a pas choisies ; il agit de fait comme un délégué d'une mission de service public.

J'ai eu cette opportunité mais elle n'est pas ouverte à tous les élus. Dans une commune voisine, le maire est menacé de mort car il a demandé l'expulsion des gens du voyage. Il ne se présentera plus aux municipales et, à ce jour, il n'y a aucun candidat déclaré à sa succession.

M. André Reichardt. – Je n'ajouterai pas de nouvelle anecdote, même si nous avons tous une histoire à raconter. Il faut distinguer entre les grands rassemblements et les petites communautés de 15 à 20 caravanes qui sillonnent les routes du département à longueur de temps sans jamais utiliser les aires d'accueil, suscitant une exaspération justifiée dans les communes.

La proposition de loi est imparfaite mais elle a le mérite d'exister et de faire naître la discussion. Il nous appartient de la mener, non de chercher à l'éviter au motif fallacieux de la proximité des élections. Ne venons-nous pas de débattre des modes de scrutin ? Nous devons dégager un consensus afin d'améliorer la situation et réformer ce qui ne fonctionne pas.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Je suis presque d'accord avec chacun des orateurs ! N'éluons pas l'examen de la proposition de loi car la situation actuelle constitue une atteinte à la République. Nous pouvons améliorer le texte : tel est l'objet de mes amendements.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 8 et 1 visent à abroger la loi du 3 janvier 1969 qui fixe un statut discriminatoire pour les gens du voyage.

M. Jean-Pierre Michel. – Supprimons ce genre de catégories, nous n'en voulons plus. Notre société excessivement normée n'accepte pas que les gens se déplacent, s'installent ici puis là : c'est regrettable.

M. Jean-Jacques Hyest. – Le problème est celui de l'exercice du droit de vote qu'entraîne la domiciliation, notamment pour les élections locales. En effet, les gens du voyage ont leur domicile dans une commune sans vraiment y habiter. Imaginez un village où 150 de ces personnes viendraient à être inscrites sur les listes électorales. Elles feraient la loi dans la commune, elles bouleverseraient tout ! Bref, attention aux effets de la domiciliation.

M. René Vandierendonck. – Nous sommes favorables à une égalité parfaite devant la loi. La loi Besson, qui représente un progrès incontestable, doit cependant être amendée sur un point : il faut prendre en compte la charge sociale qui pèse sur certaines communes. Sur dix ou vingt ans, ce sont systématiquement les mêmes qui ont accueilli les Roms ou les gens du voyage, toutes ces populations que je n’amalgame pas, mais dont je constate que géographiquement, elles viennent renforcer les inégalités sociales que la politique de la ville a échoué à enrayer.

L’exercice de leurs droits pose problème à cause de l’inégalité de leur répartition. Si les préfets intervenaient pour répartir les inscriptions, nous pourrions éviter des phénomènes comme celui décrit par M. Hiest, dont la possibilité ne peut être exclue.

Les amendements identiques nos 8 et 1 ne sont pas adoptés.

L’amendement de conséquence n° 9 devient sans objet.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – L’amendement n° 10 vise à prévoir une obligation annuelle d’inventaire des aires d’accueil à la charge des communes et la constitution d’un fonds départemental destiné à financer les aires.

M. Jean-Jacques Hiest. – L’inventaire consistera à vérifier ce qui a été réalisé par rapport au schéma départemental, je suppose ? On va pénaliser les communes qui appliquent la loi ! En Ile-de-France, le taux de réalisation des places en aires d’accueil est de 56 % en Seine-et-Marne quand pour d’autres il est de 12% seulement ou même de 0 %. Pourquoi alimenter un fonds en infligeant une amende pour absence d’inventaire ? Pénalisez plutôt les communes pour le défaut d’aménagements !

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Le mécanisme proposé ne vise que les communes qui ne respectent pas leurs engagements. Il y a d’autres voies pour arriver au même résultat, je sais que Dominique Raimbourg proposera des dispositions. Cependant je maintiens cet amendement, car le devoir de substitution de l’État n’est jamais mis en œuvre et il est temps de prévoir des dispositions adéquates. Le Cantal a un taux de réalisation de 88 % quand d’autres n’atteignent pas 10 % !

M. Jean-Pierre Michel. – Nous nous abstenons dans l’attente de la proposition de loi Raimbourg.

L’amendement n° 10 n’est pas adopté.

Article 1^{er}

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – L’amendement n° 4 vise à supprimer l’article 1^{er}, car les sanctions pénales dont il augmente le quantum sont aujourd’hui très peu utilisées. En fait, ces sanctions sont conçues pour avoir une valeur dissuasive et inciter les gens du voyage à évacuer les campements illicites.

M. Jean-Jacques Hyest. – Si l'on suivait l'argumentation de notre rapporteur, on supprimerait 80 % des sanctions du code pénal et peut-être plus encore !

M. Yves Détraigne. – Comme notre rapporteur, je préfère une loi appliquée à une loi plus sévère mais restant lettre morte. Il faudrait sensibiliser le ministère de l'Intérieur pour que les préfets fassent appliquer la loi.

M. Philippe Bas. – Il y a deux débats, celui du quantum de la peine et celui de l'application de la sanction pénale. Il est tout à fait possible de relever le quantum, en estimant que l'infraction mérite une sanction plus sévère, et de réfléchir aux raisons d'une utilisation si rare de ces sanctions. Je rappelle que le juge peut toujours prononcer une peine inférieure.

M. Jean-René Lecerf. – Il me semble que ces dispositions sont utiles, même si elles restent inappliquées. Sans assimiler les gens du voyage à des délinquants, je veux prendre l'exemple des établissements pénitentiaires. La loi prévoit un encellulement individuel. Nous savions, en la votant, qu'un moratoire était inévitable, mais au moins nous donnions mauvaise conscience à l'administration pénitentiaire ! De même pour la domiciliation des détenus : l'administration était réticente à l'exercice du droit de vote, et les communes concernées aussi, car la population carcérale dépasse parfois en nombre la population extérieure... Néanmoins voter des dispositions en ce sens oblige à chercher des solutions pour assurer l'exercice effectif de ce droit. Je pourrais citer encore le cas de cette petite commune de l'Indre où l'évêque est intervenu pour freiner l'exercice du droit de vote des moines, nombreux par rapport à la population du village.

Mme Catherine Tasca. – Cet amendement est à mes yeux pleinement justifié. Je suis contre le principe selon lequel toute pénalisation non appliquée devrait être abolie. Ce qui est beaucoup plus important, c'est de se donner les moyens administratifs concrets de faire appliquer les dispositions existantes. C'est un vice de notre système que de surlégiférer sans appliquer les textes existants. À quoi sert d'empiler les textes en sachant d'entrée de jeu qu'ils ne seront pas appliqués ?

M. René Vandierendonck. – Renforcer les pouvoirs de préemption du préfet, prévoir qu'en cas d'inexécution des poursuites, la collectivité puisse engager la responsabilité de l'État en dehors du cas de la faute lourde : cela inciterait l'État à agir.

Mme Catherine Troendlé. – Exactement.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – L'amendement ne vise pas à supprimer les dispositions actuelles. Les durcir en revanche, comme le fait l'article, ne sert à rien. Une contravention immédiate de 100 euros est plus efficace pour faire partir les gens du voyage qu'une menace de sanction très lourde qui ne sera jamais prononcée.

L'amendement n° 4 est adopté. L'article 1^{er} est en conséquence supprimé.

Article 2

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Je souhaite que l'on conserve le critère de la menace à l'ordre public mais je vous propose une alternative : autoriser la mise en demeure si le représentant de l'État propose aux mis en demeure des emplacements disponibles dans une aire d'accueil située dans les 30 kilomètres autour du lieu occupé illicitement.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 3

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – L'article 3 tel qu'il est rédigé empêche tout recours : le Conseil constitutionnel ne sera pas d'accord ! Le délai est bien court, en outre, pour organiser l'évacuation. La négociation est parfois plus efficace que la force. L'amendement n° 5 vise à borner à 48 heures le délai imparti aux occupants pour déposer un recours. Si des difficultés allongent le délai avant l'évacuation forcée, il n'est pas légitime que les occupants aient alors plus de temps pour faire un recours.

M. Jean-Pierre Vial. – Je m'interroge sur la nécessité de modifier le délai. *De facto*, rien ne se passera avant 48 heures, car une procédure d'évacuation implique la saisine du tribunal, qui avertit ensuite la préfecture. La rapidité de la mise en œuvre est essentielle. Ceux qui veulent rester savent exploiter toutes les voies de recours. Mais la procédure actuelle fonctionne bien, n'allons pas la bloquer par ces délais supplémentaires de latence.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Aujourd'hui, le préfet doit respecter un délai de 24 heures pour procéder à une évacuation. L'amendement ne vise pas à modifier cela. Mais, aujourd'hui, si le préfet estime qu'une semaine est nécessaire pour procéder à l'évacuation, les occupants gagnent une semaine de plus pour former un recours. L'amendement vise à limiter cette faculté à 48 heures. Reste un sujet que la proposition de loi n'aborde pas : le délai dans lequel le préfet répond à la commune. Rien ne nous interdit d'en discuter et de présenter des amendements en séance publique.

M. Alain Richard. – Comme l'a souligné le rapporteur, le vrai risque porte sur les délais nécessaires, à la juridiction pour se prononcer sur l'expulsion, au préfet pour rassembler les effectifs de police – ce qui est, dans la pratique, le plus difficile.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Je rectifie l'amendement : au lieu de « sont remplacés par les mots... », il faut lire « sont insérés les mots : " dans la limite de 48 heures à compter de sa notification" ».

L'amendement n° 5 rectifié est adopté.

Article 4

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – L'amendement n° 3 vise à supprimer l'article 4, car il ne précise pas si la récidive doit être immédiate, pour justifier un délai de mise en demeure réduit. De plus, l'anonymat de la mise en demeure rend difficile l'établissement de la récidive.

M. Alain Richard. – Lorsque les forces de l'ordre interviennent pour une évacuation, elles commencent par relever les identités des occupants et les plaques numérogiques de leurs véhicules. Les récidivistes peuvent être identifiés sans hésitation ! Il est donc utile de conserver cette disposition. Sa suppression entraînerait une dépense d'énergie supplémentaire pour lutter contre ces groupes organisés, bien conseillés, au savoir-faire industriel, qui se déplacent d'une parcelle à la parcelle voisine, et ainsi de suite par sauts de puce successifs, de sorte que toutes les procédures sont sans cesse à refaire.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Soit. L'article cependant est rédigé de façon hasardeuse ; il faudra y apporter des corrections en séance publique.

L'amendement n° 3 est retiré.

Article 6

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – L'amendement n° 6 précise la rédaction de l'article en attribuant à l'État la charge du bon ordre des grands passages et des grands rassemblements des gens du voyage.

M. Jacques Mézard. – L'intention est bonne, mais les modalités d'application difficiles. Chaque aire de grand passage a son règlement intérieur. Est-ce à l'État d'intervenir pour faire respecter ce règlement ?

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – L'amendement ne vise pas le règlement des aires, mais l'organisation du stationnement.

M. Jacques Mézard. – Je ne vois pas comment l'État peut interférer dans les règles applicables sur chaque aire.

M. Alain Richard. – Lorsqu'une aire de passage existe déjà, si un groupe n'en respecte pas l'organisation, la responsabilité sera assumée directement par le représentant de l'État, sans que le maire doive le saisir.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – L'État a déjà une responsabilité, que nous élargissons.

L'amendement n° 6 est adopté.

Article 7

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – L'amendement n° 7 précise la procédure d'information préalable pour les grands passages. La rédaction de l'article est en effet trop générale, elle ne mentionne pas le nombre de

caravanes au-delà duquel le mouvement doit être notifié trois mois à l'avance.

L'amendement n° 7 est adopté.

L'amendement n° 11 est retiré.

M. Jean-Pierre Michel. – Notre amendement n° 1 n'ayant pas été adopté, nous nous abstenons sur l'ensemble.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) avant Article 1^{er}			
M. LECONTE, rapporteur	10	Institution de dispositions incitatives pour la réalisation des aires d'accueil	Rejeté
M. LECONTE, rapporteur	8	Abrogation de la loi du 3 janvier 1969	Rejeté
M. J.P. MICHEL	1	Abrogation de la loi du 3 janvier 1969	Rejeté
M. LECONTE, rapporteur	9	Domiciliation des gens du voyage par élection de domicile	Tombe
Article 1^{er} Doublement des peines de l'installation illicite en réunion sur un terrain appartenant à autrui			
M. LECONTE, rapporteur	4	Suppression de l'article	Adopté
Article 2 Suppression des motifs d'ordre public fondant la mise en demeure de quitter les lieux			
M. LECONTE, rapporteur	2	Mise en demeure assortie d'une proposition d'emplacements disponibles	Adopté
Article 3 Abaissement du délai minimum d'exécution de la mise en demeure			
M. LECONTE, rapporteur	5	Fixation à 48 heures au plus du délai de recours	Adopté avec modification
Article 4 Réduction du délai d'exécution de la mise en demeure en cas de récidive			
M. LECONTE, rapporteur	3	Suppression de l'article	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 5 Réduction du délai ouvert au juge des référés			
Article 6 Élargissement de la responsabilité de l'Etat en matière de bon ordre			
M. LECONTE, rapporteur	6	Attribution à l'État de la charge du bon ordre des grands passages et des grands rassemblements	Adopté
Article 7 Convention d'organisation des grands passages			
M. LECONTE, rapporteur	7	Procédure d'information préalable des grands passages	Adopté
Intitulé de la proposition de loi			
M. LECONTE, rapporteur	11	Modification de l'intitulé	Retiré

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **M. Pierre Hérisson**, sénateur, auteur de la proposition de loi et président de la commission nationale consultative des gens du voyage

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

- **Mme Pascale Léglise**, sous-directrice du conseil juridique et du contentieux

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- **M. Stéphane Brunot**, administrateur civil, adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales
- **M. Olivier Benoist**, administrateur civil, chef du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique

Assemblée des communautés de France (AdCF)

- **Mme Corinne Casanova**, vice-présidente chargée de l'urbanisme, vice-présidente de la communauté d'agglomération du Lac du Bourget
- **M. Philippe Schmit**, délégué général adjoint

Action Grand Passage (A.G.P.)

- **M. Désiré Vermeersch**, président
- **M. Jacques Dupuis**, membre
- **M. Johnny Charpentier**, membre

Association familiale des gens du voyage d'Ile de France (AFGVIF), représentant l'Union française des associations tsiganes (UFAT)

- **M. Émile Scheitz**, président

Association nationale des gens du voyage catholiques (ANGVC)

- **M. Christophe Sauve**, président
- **M. Marc Beziat**, délégué général

France Liberté Voyages

- **M. Milo Delage**, président

Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tsiganes et les gens du voyage (FNASAT)

- **M. Laurent El Ghozi**, président
- **M. Jérôme Weinhard**, responsable du pôle juridique

- **M. Henri Braun**, Avocat
- **M. Olivier Le Mailloux**, Avocat

ANNEXE

Schémas révisés d'accueil des gens du voyage
Bilan des aires réalisées et à créer

date de réalisation du tableau : novembre 2013			Prescriptions du schéma en cours				Aires réalisées au 31/12/2012 (source: contrat de BOP 135 pour 2014)				ratio réalisation places aires d'accueil/prescription du schéma en cours	
Région	Département	Date de signature du schéma révisé	Aires d'accueil		Aires de grands passages		Aires d'accueil		Aires de grand passage			
			nbre aires	nbre places	nbre aires	nbre places	nbre aires	nbre places	nbre aires	nbre places		
Alsace	67	Bas-Rhin	30/12/11	34	703	4		16	550	1	80	78%
Alsace	68	Haut-Rhin	16/04/13	15	361	2	400	11	300			83%
Total Alsace				49	1 064	6	400	27	850	1	80	80%
Aquitaine	24	Dordogne	21/03/12	19	350	3	320	11	226	2	220	65%
Aquitaine	33	Gironde	24/10/11	46	1 190	9	1 370	26	670	4	520	56%
Aquitaine	40	Landes	25/03/10	14	407	11	1 300	11	322	9	1 110	79%
Aquitaine	47	Lot-et-Garonne	26/02/11	12	257	3	300	6	138	0	0	54%
Aquitaine	64	Pyrénées-Atlantiques	06/09/11	10	239	13	1 277	7	183	6	397	77%
Total Aquitaine				101	2 443	39	4 567	61	1 539	21	2 247	63%
Auvergne	03	Allier	27/11/12	10	286	3	300	5	200	3	300	70%
Auvergne	15	Cantal	19/07/13	3	160	1	90	3	160	0	0	100%
Auvergne	43	Haute-Loire	23/12/11	6	160	1	70	4	120	1	70	75%
Auvergne	63	Puy-de-Dôme	19/12/12	23	524	2	300	21	446	2	300	85%
Total Auvergne				42	1 130	7	760	33	926	6	670	82%
Basse Normandie	14	Calvados	30/05/11	20	453	10	1 130	16	370	4	500	82%
Basse Normandie	50	Manche	31/07/12	13	333	3		9	248	1		74%
Basse Normandie	61	Orne	05/01/11	5	164	1		4	134	0	0	82%
Total Basse Normandie				38	950	14	1 130	29	752	5	500	79%
Bourgogne	21	Côte-d'Or	09/09/11	8	240	6	600	3	99			41%
Bourgogne	58	Nièvre	en cours	5	123			3	86			70%
Bourgogne	71	Saône-et-Loire	29/10/12	17	281	5	490	11	222			79%
Bourgogne	89	Yonne	07/06/13	6	182	3		4	133			73%
Total Bourgogne				36	826	14	1 090	21	540	0	0	65%
Bretagne	22	Côtes d'Armor	18/05/10	16	317	4	600	15	297	1	150	94%
Bretagne	29	Finistère	28/09/12	38	823	5	890	28	715	0	0	87%
Bretagne	35	Ille-et-Vilaine	27/08/12	41	733	9	1 330	37	675	4	580	92%
Bretagne	56	Morbihan	25/10/09	40	852	16	1 480	26	554	3	150	65%
Total Bretagne				135	2 725	34	4 300	106	2 241	8	880	82%
Centre	18	Cher	26/10/10	8	211			7	181			86%
Centre	28	Eure-et-Loir	en cours	13	235			8	159			68%
Centre	36	Indre	17/01/12	4	91	1	200	4	91			100%
Centre	37	Indre-et-Loire	30/07/10	25	524	4		31	727			139%
Centre	41	Loir-et-Cher	05/01/12	21	420	4		18	362			86%
Centre	45	Loiret	16/05/13	15	540	2	200	14	500			93%
Total Centre				86	2 021	11	400	82	2 020	0	0	100%
Champagne-Ard	08	Ardennes	29/03/11	5	187	2	200	4	127	2		68%
Champagne-Ard	10	Aube	en cours	5	130			5	150	0	0	115%
Champagne-Ard	51	Marne	30/08/10	9	215	5	700	6	135	3	400	63%
Champagne-Ard	52	Haute-Marne	21/05/12	4	116	3	300	4	116	3	300	100%
Total Champagne Ardennes				23	648	10	1 200	19	528	8	700	81%
Corse	2A	Corse-du-Sud	en cours		130			0	40			31%
Corse	2B	Haute-Corse	en cours		180			0	0			0%
Total Corse				0	310	0	0	0	40	0	0	13%
Frahe-Comté	25	Doubs	18/03/13	12	302	4	370	11	292	3	370	97%
Frahe-Comté	39	Jura	en cours	6	90			5	77	0	0	86%
Frahe-Comté	70	Haute-Saône	24/01/12	11	208	3	230	5	151	2	150	73%
Frahe-Comté	90	Territoire de Belfort	11/06/13	6	90	1		6	90	1		100%
Total Franche Comté				35	690	8	600	27	610	6	520	88%
Haute Normandie	27	Eure	21/12/12		274	2	300	9	204	0	0	74%
Haute Normandie	76	Seine-Maritime	14/01/13		428	4		10	186	1		43%
Total Haute Normandie				0	702	6	300	19	390	1	0	56%
Ile de Frae	75	Paris	en cours			0	0	0	0	0	0	0
Ile de Frae	77	Seine-et-Marne	en cours		1 072	7		24	647			60%
Ile de Frae	78	Yvelines	26/07/13		650	5	600	18	137			21%
Ile de Frae	91	Essonne	en cours	61	940	4	800	14	295	4		31%
Ile de Frae	92	Hauts-de-Seine	en cours		300			1	26			9%
Ile de Frae	93	Seine-St-Denis	schéma annulé	26	600	0	0	6	136			23%
Ile de Frae	94	Val-de-Marne	en cours	42	450			2	54			12%
Ile de Frae	95	Val d'Oise	28/03/11	36	1 086	3		11	268			25%
Total Ile de France				165	5 098	19	1 400	76	1 563	4	0	31%

date de réalisation du tableau : novembre 2013			Prescriptions du schéma en cours				Aires réalisées au 31/12/2012 (source : contrat de BOP 135 pour 2014)				ratio réalisation places aires d'accueil/prescription du schéma en cours
Région	Département	Date de signature du schéma révisé	Aires d'accueil		Aires de grands passages		Aires d'accueil		Aires de grand passage		
			nbre aires	nbre places	nbre aires	nbre places	nbre aires	nbre places	nbre aires	nbre places	
Langdoc-Rous.	11 Aude	14/01/11	5	146	2	400	5	146	1	200	100%
Langdoc-Rous.	30 Gard	27/06/12	14	326	2	200	4	131	0	0	40%
Langdoc-Rous.	34 Hérault	12/12/11	22	704	12	1 830	7	250			36%
Langdoc-Rous.	48 Lozère	28/02/12	5	63	1	100	4	53			84%
Langdoc-Rous.	66 Pyrénées-Orientales	en cours	17	473			8	233			49%
Total Languedoc Roussillon			63	1 712	17	2 530	28	813	1	200	47%
Limousin	19 Corrèze	en cours	5	132				126			95%
Limousin	23 Creuse	en cours	3	94			2	70	0	0	74%
Limousin	87 Haute-Vienne	11/01/10	10	244	1	200	11	254	1	200	104%
Total Limousin			18	470	1	200	13	450	1	200	96%
Lorraine	54 Meurthe-et-Moselle	16/03/12		318		1 000	12	272	3	450	86%
Lorraine	55 Meuse	31/03/11	6	63	2	120	6	63	1	60	100%
Lorraine	57 Moselle	10/07/12	23	730	3	700	18	585	1	70	80%
Lorraine	88 Vosges	17/02/11	11	263	5		10	232	1	250	88%
Total Lorraine			40	1 374	10	1 820	46	1 152	6	830	84%
Midi-Pyrénées	09 Ariège	29/07/13	9	96	2	200	7	96	0	0	100%
Midi-Pyrénées	12 Aveyron	en cours	8	154			8	169	0	0	110%
Midi-Pyrénées	31 Haute-Garonne	08/02/13	45	969	5		26	601	0	0	62%
Midi-Pyrénées	32 Gers	en cours	4	98			4	96	1	80	98%
Midi-Pyrénées	46 Lot	en cours	7	107			4	100	1	50	93%
Midi-Pyrénées	65 Hautes-Pyrénées	22/03/11	14	268	2	260	13	253	1	60	94%
Midi-Pyrénées	81 Tarn	en cours	9	270			5	158	0	0	59%
Midi-Pyrénées	82 Tarn-et-Garonne	en cours	7	214			4	154	1	120	72%
Total Midi Pyrénées			103	2 176	9	460	71	1 627	4	310	75%
Nord-P. de C.	59 Nord	24/07/12		1 489		1 810	31	878			59%
Nord-P. de C.	62 Pas-de-Calais	20/04/12	46	1 009	8	1 266	26	676	4	539	67%
Total Nord Pas de Calais			46	2 498	8	3 076	57	1 554	4	539	62%
Pays de la Loire	44 Loire-Atlantique	17/12/10	56	875	8	1 660	39	625			71%
Pays de la Loire	49 Maine-et-Loire	29/08/11	24	435	3	450	24	435			100%
Pays de la Loire	53 Mayenne	05/02/10	9	230	4	360	9	230	4	360	100%
Pays de la Loire	72 Sarthe	04/04/13	28	492	2	300	27	484	1	110	98%
Pays de la Loire	85 Vendée	28/10/10	20	406			19	396			98%
Total Pays de la Loire			137	2 438	17	2 770	118	2 170	5	470	89%
Picardie	02 Aisne	27/11/12	11	284	3	300	5	139			49%
Picardie	60 Oise	12/07/12	15	555	6		2	140			25%
Picardie	80 Somme	20/06/12	11	341	3	500	9	297	2	300	87%
Total Picardie			37	1 180	12	800	16	576	2	300	49%
Poitou-Charnt	16 Charente	en cours	16	252			11	210	0	0	83%
Poitou-Charnt	17 Charente-Maritime	15/03/11		408	9		13	291	7		71%
Poitou-Charnt	79 Deux-Sèvres	20/01/10	13	212	0	0	11	193	2		91%
Poitou-Charnt	86 Vienne	09/06/11	19	608	2		16	334	2		55%
Total Poitou Charentes			48	1 480	11	0	51	1 028	11	0	69%
PrACA	04 Alpes-de-Haute-Provence	en cours	5	67	2	200	3	47			70%
PrACA	05 Hautes-Alpes	18/02/13	3	90	2	280	3	60			67%
PrACA	06 Alpes-Maritimes	en cours	28	1 190	4	800	3	130			11%
PrACA	13 Bouches-du-Rhône	10/01/12	34	1 000	4	400	6	211			21%
PrACA	83 Var	15/10/12	10	300	6	750	4	126			42%
PrACA	84 Vaucluse	24/09/12	17	409	1	100	11	292			71%
Total Provence Alpes Côtes d'Azur			97	3 056	19	2 530	30	866	0	0	28%
Rhône-Alpes	01 Ain	18/06/10	19	504	10	1 060	17	454	5	510	90%
Rhône-Alpes	07 Ardèche	en cours	9	165	2		3	67	0	0	41%
Rhône-Alpes	26 Drôme	en cours	13	254			9	192	1	200	76%
Rhône-Alpes	38 Isère	27/03/11	54	906	10	1 000	40	706	7	500	78%
Rhône-Alpes	42 Loire	en cours	16	331	2	202	13	266	2	202	80%
Rhône-Alpes	69 Rhône	27/10/11	40	703	4	400	29	510	2	200	73%
Rhône-Alpes	73 Savoie	15/03/12	7	211	3	400	3	136	1	100	64%
Rhône-Alpes	74 Haute-Savoie	20/01/12		560	5	820	12	311	3	600	56%
Total Rhône Alpes			158	3 634	36	3 882	126	2 642	21	2 312	73%
TOTAL			1 457	38 625	308	34 215	1 056	24 877	115	10 758	64%

Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
Code pénal	Proposition de loi visant à renforcer les sanctions prévues dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage	Proposition de loi visant à renforcer les sanctions prévues dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage
	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
<p><i>Art. 322-4-1.</i> — Le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévu par l'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 Euros d'amende.</p> <p>Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale.</p>	<p>Au premier paragraphe de l'article 322-4-1 du code pénal, le mot : « six » est remplacé par le mot : « douze », et le nombre : « 3 750 » est remplacé par le nombre : « 7 500 ».</p>	Supprimé
Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage	Article 2	Article 2
Art. 9. — I. —		
<p>II. — En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux.</p>		
<p>La mise en demeure ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la</p>	<p>Le deuxième alinéa du II de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à</p>	<p>Le deuxième alinéa du II de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à</p>

Texte en vigueur

sécurité ou la tranquillité publiques.

La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Le cas échéant, elle est notifiée au propriétaire ou titulaire du droit d'usage du terrain.

Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours dans les conditions fixées au II bis, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure.

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

Texte de la proposition de loi

l'habitat des gens du voyage est ~~sup-~~
~~primé.~~

Article 3

~~À la première phrase du troi-~~
~~sième alinéa 3 du II du même article,~~
~~le mot : « inférieur » est remplacé par~~
~~le mot : « supérieur ».~~

Article 4

Après la première phrase du troisième alinéa 3 du II du même article, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Si un stationnement illicite par les mêmes occupants, sur le territoire de la commune ou d'une autre commune du département, a déjà été constaté au cours de l'année écoulée, la mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être supérieur à 6 heures. »

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

l'habitat des gens du voyage est com-
plété par les mots : « ou si le représen-
tant de l'État dans le département pro-
pose un nombre suffisant
d'emplacements disponibles dans une
aire d'accueil située dans un périmètre
de 30 kilomètres au plus de la com-
mune sur laquelle est situé le terrain il-
licitement occupé. »

Article 3

Dans la première phrase du
II bis du même article, après les mots :
« fixé par celle-ci » sont insérés les
mots : « dans la limite de quarante-huit
heures à compter de sa notification ».

Article 4

(Sans modification)

Texte en vigueur

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

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

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 2214-4. — Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage.

Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes.

Tous les autres pouvoirs de police énumérés aux articles L. 2212-2, L. 2212-3 et L. 2213-9 sont exercés par le maire y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

Art. L. 2215-1. — La police municipale est assurée par le maire, toutefois :

1° Le représentant de l'Etat dans

Texte de la proposition de loi

Article 5

À la dernière phrase du II *bis* du même article, les mots : « soixante-douze » sont remplacés par les mots : « quarante-huit ».

Article 6

~~Le deuxième alinéa de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots : « notamment lors des grands passages et des grands rassemblements traditionnels ou occasionnels des gens du voyage ».~~

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

Article 5

(Sans modification)

Article 6

Après le cinquième alinéa de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Texte en vigueur

le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ;

2° Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'Etat dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23 ;

3° Le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ;

Texte de la proposition de loi

Article 7

Après l'article ~~40~~ de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 ~~relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage~~ il est ~~créé~~ un article 10-1 ainsi rédigé :

~~« Art. L. 10-1. — Afin de faciliter l'installation des gens du voyage, d'éviter les difficultés liées aux arrivées inopinées de groupes et de préparer la cohabitation avec les riverains une convention détaillant les conditions d'occupation du terrain doit être signées entre les représen-~~

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

« 3° bis Le représentant de l'État dans le département a la charge du bon ordre des grands passages et des grands rassemblements traditionnels ou occasionnels des gens du voyage : ».

Article 7

Après l'article 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 précitée, il est inséré un article 9-2 ainsi rédigé :

« Art. 9-2 (nouveau). — Afin d'organiser l'accueil des gens du voyage, tout stationnement d'un groupe de plus de cent cinquante caravanes est notifié au représentant de l'État dans la région de destination, au représentant de l'État dans le département et au président du conseil général concernés

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique**

~~tants des gens du voyage et le maire
trois mois avant l'arrivée effective
sur les lieux. »~~

trois mois au moins avant l'arrivée sur
les lieux pour permettre l'identification
dans la région de destination d'une aire
de stationnement correspondant aux
besoins exprimés.

« Le représentant de l'État dans
le département concerné informe le
maire de la commune sur laquelle est
située l'aire désignée pour cet accueil
deux mois au moins avant son occupa-
tion et des conditions de celle-ci. »