

N° 265

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 janvier 2021

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 visant à consolider les outils des collectivités permettant d'assurer un meilleur accueil des gens du voyage,

Par Mme Jacqueline EUSTACHE-BRINIO,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 585 (2019-2020) et 266 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UN CADRE JURIDIQUE FONDÉ SUR L'ÉQUILIBRE ENTRE OBLIGATIONS D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE ET LUTTE CONTRE LES OCCUPATIONS ILLICITES.....	5
A. UN CADRE JURIDIQUE SPÉCIFIQUE SOUFFRANT DE LONGUE DATE D'UN DÉFAUT D'APPLICATION	5
1. Une population au mode de vie spécifique.....	5
2. Un cadre juridique particulier.....	6
a) Un statut dérogoratoire, récemment abrogé	6
b) Le renforcement progressif de la politique d'accueil.....	7
B. MALGRÉ UNE MODIFICATION RÉCENTE DU CADRE JURIDIQUE APPLICABLE, LA NÉCESSITÉ DE PALLIER DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES EN MATIÈRE D'ACCUEIL	9
1. Une amélioration récente du cadre juridique applicable	9
2. Des difficultés persistantes appelant à des ajustements.....	10
II. RENFORCER LES OUTILS À LA MAIN DES COLLECTIVITÉS POUR RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS RENCONTRÉES SUR LE TERRAIN, TOUT EN GARANTISSANT LEUR SOLIDITÉ JURIDIQUE.....	11
A. CRÉER LES CONDITIONS D'UNE MEILLEURE GESTION DES DÉPLACEMENTS DE RÉSIDENCES MOBILES.....	11
B. AMÉLIORER LA GESTION DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE	11
C. RENFORCER LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE D'ÉVACUATION D'OFFICE ET LES SANCTIONS EN CAS DE STATIONNEMENT ILLICITE	12
D. DES DISPOSITIONS D'UNE FAIBLE VALEUR AJOUTÉE METTANT EN PÉRIL LA COHÉRENCE DE LA PROPOSITION DE LOI.....	13
EXAMEN DES ARTICLES	15
CHAPITRE I^{ER} PERMETTRE AUX ACTEURS PUBLICS DE MIEUX APPRÉHENDER LES FLUX AFIN DE GARANTIR DE BONNES CONDITIONS D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE	15
• <i>Article 1^{er}</i> Recensement et réorientation des groupes de résidences mobiles en cas de saturation des aires d'accueil.....	15
• <i>Article 2</i> Faculté de soumettre à une réservation préalable l'accès aux aires d'accueil	20
• <i>Article 3</i> Renforcement du poids des communes et EPCI dans l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale	26
• <i>Article 4</i> Prise en compte des emplacements d'aires permanentes d'accueil des gens du voyage dans les quotas de logements sociaux imposés aux communes	30
• <i>Article 5</i> Suppression de la procédure de consignation de fonds à l'encontre des communes et EPCI défaillants.....	31

• <i>Article 6</i> Limitation à 3 % de la part de gens du voyage dans le corps électoral d'une commune	36
• <i>Article 7</i> Prise en compte de la censure partielle de l'article 9 de la loi « Besson II » par la décision n° 2019-805 QPC du Conseil constitutionnel	43
CHAPITRE II RENDRE PLUS EFFECTIFS ET CIBLÉS LES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES OCCUPATIONS ILLÉGALES	45
• <i>Article 8</i> Renforcement de la procédure administrative d'évacuation d'office des résidences mobiles de gens du voyage en cas de stationnement illicite	45
• <i>Article 9 (nouveau)</i> Renforcement des sanctions pénales en cas d'occupation en réunion sans titre d'un terrain	51
EXAMEN EN COMMISSION	53
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	69
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE	71
LA LOI EN CONSTRUCTION	73

L'ESSENTIEL

Réunie le 13 janvier 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois du Sénat a examiné, sur le rapport de **Jacqueline Eustache-Brinio** (Les Républicains – Val d'Oise), la **proposition de loi n° 585 (2020-2021) visant à consolider les outils des collectivités permettant d'assurer un meilleur accueil des gens du voyage.**

Elle a adopté **sept amendements** tendant à **recentrer les dispositions proposées sur les objectifs du texte tout en renforçant son opérationnalité et sa solidité juridique.**

I. UN CADRE JURIDIQUE FONDÉ SUR L'ÉQUILIBRE ENTRE OBLIGATIONS D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE ET LUTTE CONTRE LES OCCUPATIONS ILLICITES

A. UN CADRE JURIDIQUE SPÉCIFIQUE SOUFFRANT DE LONGUE DATE D'UN DÉFAUT D'APPLICATION

1. Une population au mode de vie spécifique

Comme le rappelait la Cour des comptes dans l'introduction de son rapport public thématique de 2012¹, « l'appellation "gens du voyage", d'origine administrative, a été retenue par le législateur pour désigner une catégorie de la population caractérisée par son mode de vie spécifique »². Le terme renvoie plus précisément aux « personnes dont l'habitat en résidence mobile a un caractère

¹ « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », rapport public thématique de la Cour des comptes, octobre 2012, p. 9.

² D'autres appellations, généralement fondées sur les origines ethniques indo-européennes et la culture des populations ainsi désignées, peuvent également être rencontrées, sans qu'elles rendent parfaitement compte de la diversité des populations concernées. Il en va ainsi du terme de « Tsiganes » ou encore du terme de « Roms », retenu par le Conseil de l'Europe. Ce dernier terme peut néanmoins être source de confusion dans le contexte français puisqu'il peut être employé par les pouvoirs publics pour désigner des migrants de nationalité étrangère issus de pays d'Europe orientale et centrale, qui ne se reconnaissent pas nécessairement dans le mode de vie itinérant des gens du voyage. L'appellation de « gens du voyage » renvoie au contraire à des citoyens disposant, pour leur très grande majorité, de la nationalité française.

traditionnel », à l'exclusion des personnes vivant contre leur gré dans un habitat mobile ou léger¹.

Ce mode de vie spécifique - qui n'est du reste pas partagé de manière homogène par tous les gens du voyage² - expose à diverses difficultés. Indépendamment des discriminations dont ils peuvent faire l'objet de ce fait³, il rend en particulier **difficile l'accès à certains droits et l'accomplissement de certains devoirs qu'emporte en principe la domiciliation**. Leur mode de vie spécifique a donc conduit le législateur à adopter un **régime juridique ad hoc**, destiné à s'assurer que les effets juridiques produits par la domiciliation s'appliquaient également, sous des modalités adaptées, aux gens du voyage.

2. Un cadre juridique particulier

Le cadre juridique applicable aux gens du voyage a été constitué, jusqu'en 2017, essentiellement de **deux volets** : l'un régissant leur **statut aux yeux des pouvoirs publics**, dont la présente proposition de loi ne traite qu'incidemment ; l'autre prévoyant les **modalités de leur accueil**.

a) Un statut dérogatoire, récemment abrogé

Le statut des gens du voyage a longtemps été **largement dérogatoire**. Il a été constitué, à titre principal, par la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 *relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe*. Celle-ci prévoyait en particulier que les gens du voyage :

- étaient astreints à la détention d'un **livret de circulation** (articles 2 à 4 de ladite loi) ;

- étaient tenus, lorsqu'ils sollicitaient la délivrance de leur livret de circulation, de **déclarer une commune à laquelle ils souhaitaient être rattachés, ce rattachement administratif étant prononcé par le préfet** (articles 7 à 10).

¹ Le rapport n° 44 (2017-2018) de Catherine Di Folco sur la proposition de loi tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage, déposé le 25 octobre 2017, proposait (p. 9) des développements sur la situation des gens du voyage en France qui restent pertinents. Le rapport est accessible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l17-044/l17-044.html>.

² Il est généralement retenu que sur les 350 000 à 400 000 personnes relevant de la catégorie administrative des « gens du voyage », un tiers est sédentaire, un tiers est semi-sédentaire - effectuant des déplacements, à un rythme parfois annuel, vers des territoires d'attachement - et un tiers est itinérant.

³ Dans une fiche en date du 1^{er} décembre 2012, le Défenseur des droits relevait ainsi que « selon le rapport 2011 de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, 10 % des victimes de racisme en France sont tsiganes, Roms ou gens du voyage » et que « les populations les plus perçues comme des groupes à part dans la société française [étaient] les Roms (77 %) et les gens du voyage (72 %) ».

Ce rattachement produisait « *tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail* » en matières **civile** (célébration du mariage), **sociale** (accès aux droits sociaux), **fiscale**, **électorale** (inscription sur les listes électorales) et **militaire** (obligation du service national).

Le statut administratif dérogatoire des gens du voyage a néanmoins été censuré, dans certaines de ses implications électorales, par le Conseil constitutionnel en 2012 avant d'être aboli par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui a abrogé la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 précitée¹.

b) Le renforcement progressif de la politique d'accueil

Les **premières obligations relatives à l'accueil des gens du voyage** ont été créées par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 *visant à la mise en œuvre du droit au logement*. Son article 28 prévoyait la création de schémas départementaux organisant « *les conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage, en ce qui concerne le passage et le séjour, en y incluant les conditions de scolarisation des enfants et celles d'exercice d'activités économiques* ». Par ailleurs, **toute commune de plus de 5 000 habitants était désormais tenue de prévoir « les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet ».**

Dès cette date, **la création d'obligations d'offrir des aires d'accueil s'accompagnait d'un corollaire permettant l'équilibre juridique du dispositif**. Ainsi, une fois l'aire d'accueil sur le territoire de la commune réalisée, « *le maire ou les maires des communes qui se sont groupées pour la réaliser [pouvaient], par arrêté, interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal.* ». Cet **équilibre entre devoir d'accueil et droit de lutter contre les stationnements illicites** constitue, pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés, le fondement du cadre juridique de la politique d'accueil des gens du voyage.

Après plusieurs années d'application, ce cadre juridique n'avait néanmoins **pas fait la preuve de son efficacité** : comme le relevait la Cour des comptes dans son rapport de 2012 précité, « *seuls 32 schémas départementaux d'accueil des gens du voyage avaient été adoptés conjointement par les préfets et les présidents de conseil général et 4 085 emplacements aménagés* ».

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dite « Besson II » a donc prévu un renforcement du cadre juridique existant, sans altérer l'équilibre défini par le législateur en 1990. Elle a ainsi renforcé les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, en détaillant les objectifs et le contenu, et prévu que les communes de 5 000 habitants y figuraient obligatoirement. Des aides financières de l'État furent prévues pour faciliter la réalisation par les communes de leurs objectifs d'aménagement et d'équipement en matière

¹ Voir les articles 193 à 195 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017.

d'accueil et le préfet fut doté d'un **pouvoir de substitution** lorsque les collectivités concernées échouaient à se mettre en conformité avec leurs obligations.

Conformément à l'équilibre caractéristique de ce cadre juridique, ce premier volet s'est accompagné d'un **second volet attribuant aux communes des prérogatives nouvelles**. L'article 9 de la loi a ainsi prévu que, dès lors que sa commune « [remplit] les obligations qui lui incombent » en vertu du schéma départemental, **son maire peut interdire par arrêté municipal le stationnement sur la commune de résidences mobiles de gens du voyage en dehors des aires aménagées à cet effet**. Dans le cas où cet arrêté fait l'objet d'une violation et que le maire constate sur le territoire de sa commune des stationnements illicites, une **procédure relativement simplifiée d'évacuation forcée sous le contrôle du juge fut également prévue**.

Ces dispositions ont connu de légères modifications postérieures, tendant à **renforcer et faciliter l'exercice des pouvoirs de police en matière de stationnement illicite** du préfet et du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale concerné :

- la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 *pour la sécurité intérieure*¹ a **étendu la procédure d'évacuation forcée aux communes appartenant à un groupement de communes** s'étant vu attribuer la compétence de gestion des aires d'accueil ;

- la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 *relative à la prévention de la délinquance* a créé² une **procédure administrative d'évacuation forcée**³. En cas de stationnement illicite⁴, le maire peut désormais demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux. Lorsque la mise en demeure est restée sans effet, le préfet peut alors procéder à l'évacuation forcée ;

- enfin, l'article 63 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* prévoyait, « *lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage* », le **transfert à son président des pouvoirs de police spéciale des maires** en la matière.

¹ Voir l'article 55 de la loi. L'article 56 a également prévu un renforcement des pouvoirs du juge : lorsque le maire démontrait l'impossibilité d'identifier chacun des occupants du terrain concerné, le juge pouvait étendre les effets de l'ordonnance d'évacuation prononcée en référé à l'ensemble des occupants.

² Article 27 de la loi.

³ Sans préjudice des procédures juridictionnelles, civile, pénale, ou devant le juge administratif (expulsion d'occupants sans titre d'un terrain appartenant au domaine public).

⁴ L'article 28 de la même loi insérait au sein de la loi « Besson II » un article 9-1 étendant la procédure de mise en demeure et d'évacuation forcée par le préfet aux communes n'étant pas inscrites au schéma départemental.

B. MALGRÉ UNE MODIFICATION RÉCENTE DU CADRE JURIDIQUE APPLICABLE, LA NÉCESSITÉ DE PALLIER DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES EN MATIÈRE D'ACCUEIL

1. Une amélioration récente du cadre juridique applicable

Bien que renforcé par ces modifications successives, le cadre juridique applicable à l'accueil des gens du voyage faisait montre d'insuffisances. Dans un rapport d'octobre 2010, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) dressait « *un bilan en demi-teinte* » de la réalisation des schémas départementaux¹. Il notait ainsi qu'au 31 décembre 2009, **seules 48 % des places en aires permanentes d'accueil prévues par les schémas départementaux avaient été créées** et que 26 % des places prévues en aires de grand passage avaient été réalisées. Le même rapport relevait que 45 schémas départementaux étaient réalisés à moins de 50 %. La Cour des comptes effectuait, dans son rapport public thématique de 2012 précité, un constat similaire, notant qu'au 31 décembre 2010, « *seules 52 % des places prévues en aires d'accueil (21 540 places réparties entre 919 aires d'accueil) et 29,4 % des aires de grand passage (103 aires) avaient été réalisées* ».

Par ailleurs, **les élus se trouvaient sur le terrain face à des difficultés** qu'ils considéraient souvent comme des injustices. Le transfert au président d'EPCI, lorsque ce dernier dispose de la compétence, des pouvoirs de police du stationnement des résidences mobiles, conduisait à l'incompréhension de certains maires, dont la commune respectait les obligations du schéma départemental sans pouvoir interdire le stationnement des résidences mobiles en-dehors de l'aire d'accueil. De même, l'efficacité de la procédure d'évacuation forcée par le préfet, après mise en demeure non suivie d'effet, semblait insuffisante aux élus locaux.

Afin de répondre à ces difficultés, deux propositions de loi d'initiative sénatoriale² ont formulé de premières pistes de solution, concrétisées dans la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 *relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites*. Procédant à trois aménagements du cadre juridique applicable, cette loi a en premier lieu **clarifié le rôle respectif de l'État, des communes et des EPCI**, d'une part, en précisant, au sein des EPCI compétents, les obligations incombant aux communes et celles incombant à l'EPCI et, d'autre part, en prévoyant un mode de coopération *ad hoc* entre préfet de région, préfet de département,

¹ Rapport n° 007449-01, Les aires d'accueil des gens du voyage, conseil général de l'environnement et du développement durable, Patrick Laporte, octobre 2010.

² Les propositions de loi n° 557 (2016-2017) tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage, présentée par Jean-Claude Carle et plusieurs de ses collègues, et n° 680 (2016-2017) visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé, présentée par Loïc Hervé et plusieurs de ses collègues.

président d'EPCI et maire de la commune d'accueil pour les groupes de plus de cent-cinquante résidences mobiles. En second lieu, cette loi a **modernisé et clarifié les procédures d'évacuation des stationnements illicites** en définissant les cas dans lesquels ces procédures trouvent à s'appliquer. Enfin, elle a **doublé les sanctions pénales** pour l'occupation par des gens du voyage de terrains sans titre en la punissant d'un an d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

2. Des difficultés persistantes appelant à des ajustements

Malgré cette modification récente du cadre juridique applicable, des **difficultés persistantes, déjà soulignées par des travaux sénatoriaux, appellent à des ajustements** que la présente proposition de loi s'efforce de prévoir.

Sur le terrain, **la gestion des aires d'accueil semble perfectible**. La charge de l'accueil paraît inégalement répartie entre les communes et EPCI concernés, qui ne sont au demeurant pas toujours en mesure d'anticiper les déplacements de gens du voyage. Les stationnements illicites continuent également de soulever des difficultés. Les élus locaux constatent par exemple qu'il est insuffisamment fait recours à la procédure d'évacuation d'office prévue par le législateur. Un nouveau renforcement, impliquant davantage les préfets de département, semble donc souhaitable.

Par ailleurs, **le Sénat a déjà adopté plusieurs dispositifs** – au cours de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et la citoyenneté, de l'examen conjoint des propositions de loi dites « *Carle* » et « *Hervé* » ou d'autres textes – qui, faute d'avoir été retenus à l'issue de la navette parlementaire, ne figurent pas dans la loi. À titre d'exemple, la procédure de consignation de fonds pour les communes et EPCI n'ayant pas rempli leurs obligations perdure alors qu'elle semble, pour les collectivités concernées, inutilement contraignante et vexatoire. La comptabilisation des aires d'accueil de gens du voyage au sein des quotas de logements sociaux, déjà votée à deux reprises par le Sénat, constitue également une mesure de soutien aux élus locaux face aux difficultés qu'ils rencontrent.

II. RENFORCER LES OUTILS À LA MAIN DES COLLECTIVITÉS POUR RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS RENCONTRÉES SUR LE TERRAIN, TOUT EN GARANTISSANT LEUR SOLIDITÉ JURIDIQUE

A. CRÉER LES CONDITIONS D'UNE MEILLEURE GESTION DES DÉPLACEMENTS DE RÉSIDENCES MOBILES

Afin d'améliorer, en amont des installations, la gestion des déplacements de résidences mobiles et éviter la saturation des aires d'accueil, **l'article 1^{er} de la présente proposition de loi prévoit le recensement** par le préfet de région de l'ensemble des groupes de résidences mobiles de gens du voyage dont l'accueil est prévu à l'horizon de soixante jours. Si ce recensement faisait apparaître la saturation d'une aire d'accueil, le préfet de région serait en mesure de prononcer la réorientation de l'un ou plusieurs des groupes envisageant de s'installer sur l'aire concernée.

La commission a néanmoins relevé les **difficultés pratiques** posées par un dispositif que les préfetures de région ne seraient selon toute vraisemblance pas en mesure de déployer. Elle a également souligné les risques juridiques de ce dispositif, notamment en matière de protection des données personnelles. **Souscrivant néanmoins pleinement aux objectifs poursuivis** par cet article, la commission a **substitué au recensement une stratégie régionale de gestion des déplacements de résidences mobiles de gens du voyage**. Le dispositif de réorientation serait conservé et adossé directement à la procédure de réservation prévue à l'article 2.

B. AMÉLIORER LA GESTION DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

L'article 4 de la proposition de loi tend à comptabiliser **les emplacements des aires permanentes d'accueil des gens du voyage dans les quotas de logements sociaux** auxquels sont soumises certaines communes en application des articles L. 302-5 à L. 302-9-2 du code de la construction et de l'habitation issus de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, dite loi « *SRU* ».

Une telle disposition a déjà été adoptée à plusieurs reprises par le Sénat sans pour autant qu'elle n'ait été retenue dans les textes définitivement adoptés. Les aires d'accueil ont pourtant un coût non négligeable pour la collectivité et entrent parfaitement dans le champ des hébergements sociaux. Leur prise en compte dans les quotas « *SRU* » permettrait ainsi de reconnaître les efforts fournis par les communes et EPCI en matière d'accueil des gens du voyage et les inciterait à les poursuivre dans le cadre des schémas départementaux.

L'article 2 de la proposition de loi tend à permettre aux communes et EPCI de subordonner à une réservation préalable l'accès aux aires d'accueil. La commission des lois a réécrit cet article afin d'en préciser certaines modalités tout en conservant son esprit initial.

Elle a adapté le champ d'application du nouveau dispositif en ciblant les communes et EPCI à jour de leurs obligations d'accueil et en excluant de son champ d'application les terrains familiaux locatifs et les rassemblements de plus de cent-cinquante résidences mobiles pour lesquels des dispositions existent déjà. La commission des lois a également encadré les motifs pouvant conduire au refus d'une réservation afin que les communes et EPCI ne puissent se soustraire à leurs obligations d'accueil par cet intermédiaire. En outre, elle a réintroduit le dispositif de réorientation initialement prévu à l'article 1^{er} de la proposition de loi en mettant à la charge du préfet l'obligation de proposer au demandeur une solution d'accueil de substitution en cas de refus de sa réservation.

Enfin, elle a précisé les conditions dans lesquelles le préfet peut procéder à l'évacuation d'office des personnes stationnant sans réservation ou en méconnaissance d'une réservation préalablement acceptée.

La présente proposition de loi prévoit enfin de **supprimer la procédure de consignation de fonds** pour les communes et EPCI ne respectant pas leurs obligations en matière d'accueil. Après s'être opposé à son introduction dans la loi lors de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et la citoyenneté, le Sénat avait voté à l'occasion de l'examen conjoint en première lecture des propositions de loi « Carle » et « Hervé » la suppression de cette procédure vexatoire, dont la plus-value en matière de gestion des aires d'accueil semble inexistante. En conséquence, **l'article 5** de la présente proposition de loi, qui prévoit à nouveau de supprimer cette procédure, a été **adopté sans modification par la commission.**

C. RENFORCER LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE D'ÉVACUATION D'OFFICE ET LES SANCTIONS EN CAS DE STATIONNEMENT ILLICITE

Dès lors que les communes respectent leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage, les occupations illicites sont inacceptables. C'est la raison pour laquelle la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 *relative à la prévention de la délinquance* a créé pour ces communes une procédure administrative d'évacuation forcée après mise en demeure si le stationnement illicite porte atteinte à l'ordre public. L'article 8 propose de renforcer cette procédure en :

- **doublant la période durant laquelle la mise en demeure du préfet reste applicable**, passant de sept à quatorze jours ;

- **assortissant la mise en demeure d'un dispositif d'astreinte**, qui serait obligatoirement prononcé par le préfet lorsque que le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain le demande ;

- **contraignant le préfet à procéder à l'évacuation d'office**, dès lors que la mise en demeure n'a pas été suivie d'effet dans le délai fixé.

La commission des lois a **approuvé ce renforcement**, tout en **assurant la bonne articulation des dispositifs proposés**. Elle a ainsi supprimé la possibilité de prononcer une astreinte administrative au profit de l'obligation pour le préfet de procéder à l'évacuation forcée en cas de mise en demeure qui n'aurait pas été suivie d'effet.

En outre, la commission des lois a complété ce dispositif par l'ajout de l'article 9 issu d'un amendement de Loïc Hervé reprenant des dispositions déjà adoptées par le Sénat à l'occasion de l'examen conjoint en première lecture des propositions de loi « Carle » et « Hervé ». Il tend, lors d'occupations sans titre et en réunion d'un terrain, d'une part, à **autoriser la saisie des véhicules automobiles, y compris lorsqu'ils sont destinés à l'habitation** et, d'autre part, à **permettre le déplacement forcé des véhicules en cause** sur une aire d'accueil du département.

Par ailleurs, l'article 7 de la proposition de loi prend acte de la censure partielle de l'article 9 de la loi « Besson II » par le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), à la suite d'un oubli lors de la modification de cet article par la loi du 7 novembre 2018 précitée.

D. DES DISPOSITIONS D'UNE FAIBLE VALEUR AJOUTÉE METTANT EN PÉRIL LA COHÉRENCE DE LA PROPOSITION DE LOI

Deux articles de la proposition de loi, par leur **faible valeur ajoutée ou les risques constitutionnels** qu'ils soulèvent, risquaient de mettre en péril la cohérence de la proposition de loi.

L'article 3 tendait ainsi à **renforcer le poids des communes et EPCI dans l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)**. Constatant son absence de réelle plus-value quant aux objectifs poursuivis par la proposition de loi, **la commission des lois a choisi de le supprimer**.

L'article 6 tendait à **limiter la proportion de gens du voyage inscrits sur les listes électorales d'une commune à un plafond de 3 % de la population municipale**. Cet article, qui revenait à restaurer le volet électoral du dispositif de la commune de rattachement, courrait le risque d'être **concrètement dépourvu de toute applicabilité** : le répertoire électoral unique, dont sont désormais extraites les listes électorales des communes, ne permet pas la prise en compte d'informations relatives à la qualité de « gens du voyage » des électeurs. L'article poserait également des **risques**

constitutionnels au regard des principes de liberté de choix du domicile et, surtout, d'égalité devant l'exercice des droits civiques. Au vu des difficultés posées par un dispositif nuisant à la cohérence d'ensemble de la proposition de loi et n'apportant pas de réelle plus-value, **la commission des lois a jugé préférable de le supprimer.**

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER} PERMETTRE AUX ACTEURS PUBLICS DE MIEUX APPRÉHENDER LES FLUX AFIN DE GARANTIR DE BONNES CONDITIONS D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

Article 1^{er}

Recensement et réorientation des groupes de résidences mobiles en cas de saturation des aires d'accueil

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi prévoit le recensement par le préfet de région de l'ensemble des groupes de résidences mobiles de gens du voyage dont l'accueil est prévu à l'horizon de soixante jours. Si ce recensement fait apparaître la saturation d'une aire d'accueil, le préfet de région peut prononcer la réorientation de l'un ou plusieurs des groupes envisageant de s'installer sur l'aire concernée.

Constatant les **difficultés pratiques et juridiques posées par le dispositif proposé**, la commission a **substitué au recensement une stratégie régionale de gestion des déplacements de résidences mobiles de gens du voyage**. Le dispositif de réorientation serait adossé à la procédure de réservation prévue à l'article 2.

1. Un dispositif de recensement des groupes de résidences mobiles qui soulève des difficultés pratiques et juridiques

1.1. Un recensement des groupes de résidences mobiles pouvant déboucher sur une réorientation

L'article 1^{er} prévoit **l'articulation de deux dispositifs distincts**.

D'une part, il attribue au préfet de région une **nouvelle prérogative de recensement** des groupes de résidences mobiles de gens du voyage « *dont l'accueil doit être organisé sur le territoire de la région* ». Ce recensement serait tenu à **l'horizon de 60 jours** et conserverait, pour chaque groupe de résidences mobiles, les données relatives à l'aire ou le terrain permettant son accueil. Il serait **actualisé en permanence**, en fonction des informations

recueillies auprès des préfets de département, des collectivités territoriales ainsi que des représentants des gens du voyage, ou de toute information pertinente recueillie par le préfet de région. Le recensement serait **communiqué aux communes, EPCI et départements concernés**, dans le but d'anticiper d'éventuelles saturations des aires d'accueil.

D'autre part, dans le cas où une aire d'accueil ou un terrain verrait, au regard des informations compilées dans le recensement, ses capacités saturées, **le préfet de région pourrait procéder à la réorientation de groupes de résidences mobiles dont l'installation était initialement prévue sur l'aire concernée vers un autre lieu**. Cette réorientation s'accompagnerait de certaines garanties :

- la réorientation serait conditionnée à l'accord du maire ou du président de l'EPCI du lieu d'installation finale ;

- elle serait effectuée « *en tant que de besoin* » et ne pourrait donc excéder le nombre de groupes de résidences mobiles strictement nécessaires pour éviter la saturation de l'aire ou du terrain d'accueil ;

- la décision de réorientation serait précédée de la consultation des intéressés, qui disposeraient d'une semaine pour émettre des observations ;

- à moins que les intéressés y soient favorables, la réorientation devrait s'effectuer vers un lieu situé à une « *distance raisonnable* » de l'aire ou du terrain initialement envisagé ;

- dans le cas où un recours en annulation serait formé par les intéressés, le juge administratif statuerait sous quarante-huit heures.

L'article 1^{er} précise en outre à son alinéa 6 que, indépendamment du dispositif de réservation prévu à l'article 2 de la présente proposition de loi, **un groupe de résidences mobiles pourrait notifier au préfet de région son intention de stationner sur une aire donnée**, à des dates qu'il préciserait. Dans le cas où, face à la saturation de l'aire, une décision de réorientation était prise par le préfet de région, les groupes ayant envoyé la notification la plus tardive feraient l'objet en priorité de la réorientation prévue.

1.2. Un dispositif présentant des faiblesses techniques et difficilement applicable

En l'état, le dispositif de recensement prévu par l'article 1^{er} de la présente proposition de loi ne semble que **difficilement applicable**. S'il s'inspire des dispositions déjà mises en œuvre dans le cadre de la circulaire annuelle relative aux grands passages¹, le dispositif de recensement proposé **en élargirait à la fois le champ** – en suivant les déplacements des gens du voyage y compris vers les aires permanentes d'accueil et les terrains privés – et la portée – en adossant à ce recensement un dispositif de réorientation.

¹ Adressée aux préfets de région et de département et publiée annuellement par le ministère de l'intérieur, cette circulaire a pour objet de préparer et coordonner l'action de l'État sur les grands passages.

Son actualisation permanente et la visibilité à 60 jours qu'il requiert nécessiteraient le **déploiement de moyens importants au sein des préfetures de région** dont elles ne disposent pas.

Le dispositif présente par ailleurs certaines **faiblesses techniques**. À titre d'exemple, l'inscription dans la loi de la qualité de « *représentants de personnes dites gens du voyage* » ou de « *représentants des groupes* » de résidences mobiles, en l'absence de toute procédure permettant d'attester de la représentativité des intéressés, semble particulièrement fragile. Par ailleurs, le **caractère opérationnel de cette prérogative nouvelle attribuée au préfet de région**, davantage mobilisé sur les **enjeux stratégiques à l'échelle de la région**, trouve difficilement sa place parmi les compétences actuelles des préfets de région.

**Le préfet de région dans la politique d'accueil des gens du voyage :
un rôle de coordination et de supervision**

En l'état actuel du droit, le préfet de région dispose de peu de prérogatives en ce qui concerne la politique d'accueil des gens du voyage.

L'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, dite « *Besson II* », attribue au préfet de région un **rôle de coordination des politiques départementales d'accueil des gens du voyage**. Il prévoit ainsi que le préfet de région « *coordonne les travaux d'élaboration des schémas départementaux* » et « *s'assure de la cohérence de leur contenu et de leurs dates de publication* ». Pour l'accomplissement de ses missions, il réunit « *une commission constituée des représentants de l'État dans les départements, du président du conseil régional et des présidents des conseils généraux, ou de leurs représentants* ».

Ces missions ont été complétées récemment par l'attribution au préfet de région d'un **rôle de supervision de l'accueil des grands passages**. L'article 149 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté* a ainsi précisé que le préfet de région « *coordonne l'action de l'État sur les grands passages* ». L'article 2 de la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 *relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites* a précisé ce rôle en rendant le préfet de région destinataire des notifications de déplacements de plus de cent-cinquante résidences mobiles.

Le dispositif de réorientation, qui a trait aux **compétences ordinairement dévolues aux préfets de département de préservation de l'ordre public**, serait à cet égard particulièrement problématique : il semble dès lors préférable d'attribuer au préfet de département cette compétence, en l'adossant directement au dispositif de réservation prévu par l'article 2¹.

1.2. De sérieux risques juridiques

Le dispositif de recensement prévu par l'article 1^{er} présente des **risques constitutionnels et conventionnels**. En premier lieu, s'il s'apparentait à un dispositif de contrôle des mouvements d'une population donnée, un tel recensement pourrait s'avérer **contraire au principe de liberté de circulation**. Par ailleurs, un tel contrôle ne s'exercerait que sur les gens du

¹ Pour de plus amples développements sur ce sujet, voir le commentaire de l'article 2 ci-après.

voyage, **contrevenant potentiellement au principe d'égalité**. Il pourrait certes être considéré qu'une différence objective de situation est établie - entre les personnes soumises à ce contrôle et celles ne l'étant pas - dès lors que ce contrôle est précisément lié à la circonstance que les personnes concernées par le dispositif, dont il convient d'assurer l'accueil, effectuent de nombreux déplacements. Il n'en reste pas moins que **la proportionnalité du dispositif au regard des objectifs visés ne semble pas garantie**.

En second lieu, le dispositif de recensement proposé impliquerait la création d'un fichier de recensement. Outre ses coûts, la mise en place d'un tel système d'information pose **des difficultés juridiques quant au respect du cadre de protection des données personnelles**. À titre d'exemple, l'identification de chaque groupe nécessiterait vraisemblablement le recueil de données personnelles telles que les nom et prénom d'un ou de plusieurs représentants ainsi que leurs coordonnées. Or, **ni la nature des données recueillies, ni la durée de leur conservation ne sont précisées par l'article 1^{er} dans sa rédaction actuelle**.

2. Pallier les difficultés posées par le dispositif tout en respectant ses objectifs

2.1. Garantir la solidité juridique du dispositif

Face aux difficultés posées par le dispositif prévu à l'article 1^{er}, **la commission a adopté, sur proposition de la rapporteure, un amendement n° COM-7 de réécriture globale**.

Ainsi, le préfet de région établirait annuellement une **stratégie régionale de gestion des déplacements de résidences mobiles de gens du voyage** visant deux objectifs :

- **améliorer la répartition des flux** entre les divers départements composant la région ;

- **éviter la saturation** des aires d'accueil.

Afin de garantir la pertinence de la stratégie, celle-ci s'appuierait sur une **analyse préalable** dressée par le préfet de région. Elle se fonderait sur les éléments suivants :

- à partir de l'année suivant celle de l'entrée en vigueur du dispositif, « **un bilan d'évaluation de la stratégie appliquée l'année précédente** » destiné à identifier les forces et faiblesses de la stratégie précédente et à en tirer les conclusions qui s'imposent ;

- une « **analyse de l'efficacité et du respect des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage existants** » permettant d'identifier les départements dans lesquels des places de stationnement restent à créer, afin d'harmoniser les conditions d'accueil à l'échelle de la région ;

- les « **informations transmises par les communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés** », en particulier celles

issues du dispositif de réservation prévu par l'article 2 de la présente proposition de loi ;

- les « *données et informations recueillies par les représentants de l'État dans chaque département de la région ainsi que, le cas échéant, celles transmises par les représentants de l'État d'autres régions* » ;

- « *toute autre information pertinente recueillie par le représentant de l'État dans la région* », notamment dans **ses contacts avec les représentants des gens du voyage**.

L'analyse préalable et le projet de stratégie en découlant seraient transmis à la commission régionale consultative. Préexistante, cette instance réunissant les préfets de département, le président du conseil régional et les présidents des conseils départementaux sous la présidence du préfet de région verrait ses **missions renforcées** : elle serait chargée d'assister ce dernier dans l'ensemble de ses missions relatives à l'accueil des gens du voyage – y compris la coordination de l'action de l'État sur les grands passages.

Cette commission rendrait un avis sur le projet de stratégie et formulerait en tant que de besoin des propositions de modification. À l'issue de cette procédure et au vu des avis et propositions formulés par la commission, le préfet de région arrêterait la stratégie régionale. Ces trois documents feraient l'objet d'une publication conjointe.

2.2. Répondre aux objectifs poursuivis par la rédaction initiale

L'article 1^{er} visait trois objectifs, détaillés par l'exposé des motifs, que le dispositif prévu par **l'amendement COM-7** s'efforce d'atteindre.

En premier lieu, il visait à créer les conditions d'une **meilleure anticipation** des déplacements de groupes de résidences mobiles de gens du voyage afin de limiter les risques de saturation, d'« *harmoniser les pratiques administratives* » à l'échelle régionale, voire nationale, et de « *donner une meilleure lisibilité du système pour les gens du voyage eux-mêmes* ». La stratégie régionale de gestion de déplacements de groupes de résidences mobiles de gens du voyage remplit ce premier objectif puisqu'elle **permet d'objectiver et d'anticiper les flux annuellement**. Elle offre de surcroît l'opportunité **d'impliquer pleinement le préfet de région** dans la gestion de la politique d'accueil des gens du voyage afin qu'il harmonise et coordonne l'action de l'État à l'échelle régionale. Enfin, la publication conjointe de la stratégie, de l'avis et des propositions formulés par la commission consultative régionale permettra **d'objectiver et de donner de la visibilité à l'ensemble des acteurs du système** sur le fonctionnement de celui-ci. L'objectif d'en améliorer la lisibilité pour les gens du voyage semble à cet égard pleinement rempli.

En deuxième lieu, l'exposé des motifs soulignait l'importance d'une **pleine association des collectivités territoriales**. Le dispositif initial

prévoyait ainsi que le recensement effectué par le préfet de région serait « porté à la connaissance des communes EPCI et départements concernés » et qu'une consultation annuelle des conseils départementaux serait réalisée « pour évaluer les conditions d'application » du dispositif proposé. À cet égard, **le dispositif adopté par la commission excède ces objectifs** puisqu'il prévoit bien la consultation annuelle des présidents de conseils départementaux - au sein de la commission régionale consultative - et la publicité de la stratégie - accessible à l'ensemble des élus locaux souhaitant la consulter.

Enfin, l'article 1^{er} tendait dans sa rédaction initiale à **articuler la procédure de réorientation qu'il prévoyait au dispositif de réservation** prévu par l'article 2 de la présente proposition de loi. Rendues inapplicables par la substitution de la stratégie régionale de gestion des déplacements au dispositif initial de recensement, les dispositions relatives à la réorientation, en cas de saturation d'une aire, d'un ou plusieurs groupes de résidences mobiles ont été adossées au dispositif de réservation prévu à l'article 2 par **l'amendement COM-8, adopté par la commission sur proposition de la rapporteure.**

La commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié.**

Article 2

Faculté de soumettre à une réservation préalable l'accès aux aires d'accueil

L'article 2 de la proposition de loi tendait à permettre aux communes et EPCI de subordonner à une réservation préalable l'accès aux aires d'accueil. La commission des lois a réécrit cet article afin d'en préciser certaines modalités tout en conservant son esprit initial.

Elle a adapté le champ d'application du nouveau dispositif en ciblant les communes et EPCI à jour de leurs obligations d'accueil et en excluant de son champ d'application les terrains familiaux locatifs et les rassemblements de plus de cent-cinquante résidences mobiles pour lesquels des dispositions existent déjà. Elle a également encadré les motifs pouvant conduire au refus d'une réservation afin que les communes et EPCI ne puissent se soustraire à leurs obligations d'accueil par cet intermédiaire. En outre, elle a réintroduit le dispositif de réorientation initialement prévu à l'article 1^{er} de la proposition de loi en mettant à la charge du préfet de proposer au demandeur une solution d'accueil de substitution en cas de refus de sa réservation.

Enfin, elle a précisé les conditions dans lesquelles le préfet peut procéder à l'évacuation d'office des personnes stationnant sans réservation ou en méconnaissance d'une réservation préalablement acceptée.

1. Le dispositif de la proposition de loi initiale

L'article 2 de la proposition de loi initiale tend à introduire un nouvel article 9-1-1 au sein de la loi « *Besson II* » permettant de **subordonner à une réservation préalable l'accès des gens du voyage aux aires permanentes d'accueil, aux terrains familiaux locatifs aménagés ainsi qu'aux aires de grands passages.**

La mise en place de ce dispositif facultatif serait ouverte aux communes figurant au schéma départemental ainsi qu'aux EPCI compétents en matière d'aires d'accueil.

L'accès aux terrains susmentionnés pourrait être ainsi subordonné « à l'envoi par les personnes souhaitant les occuper (ou par un représentant d'un groupe au nom de ce dernier), dans un délai de quinze jours avant le délai du stationnement, d'une notification valant réservation »¹. Cette notification préciserait **la durée prévue de stationnement et le nombre de résidences mobiles concernées.** Cette notification devrait être réitérée dans les mêmes formes en cas de dépassement du délai initial et ne viendrait pas se substituer à la notification rendue obligatoire par l'article 9-2 de la loi « *Besson II* » qui concerne les rassemblements de plus de 150 résidences mobiles. En revanche, cette notification ne serait pas nécessaire dans l'hypothèse où le stationnement serait la conséquence de la mise en œuvre du dispositif de réorientation que tend à introduire l'article 1^{er} de la présente proposition de loi au sein de l'article 1^{er} de la loi « *Besson II* ».

Enfin, l'article 9-1-1 précité tend à prévoir que la méconnaissance d'une condition de réservation ou « *en cas de notification incomplète ou erronée* », **la procédure d'expulsion forcée** prévue à l'article 9 de la loi « *Besson II* » pourrait être engagée.

2. La position favorable de la commission des lois

La commission des lois a accueilli favorablement ce dispositif qui permettra de donner plus de visibilité aux collectivités afin d'accueillir dans de meilleures conditions les gens du voyage sur les aires dont elles ont la charge. Le Gouvernement a d'ailleurs lui-même vu l'intérêt de sécuriser les relations juridiques entre les groupes de gens du voyage et les gestionnaires d'aires d'accueil par la création récente, par décret, d'un dispositif de conventions d'occupation temporaire pour les aires de grand passage² et les

¹ Rédaction initiale de l'article 2 de la proposition de loi.

² Voir l'article 3 du décret n° 2019-171 du 5 mars 2019 relatif aux aires de grand passage qui dispose que « le séjour du groupe sur l'aire est subordonné à la signature d'une convention d'occupation temporaire entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale et les preneurs ou leurs représentants. Un modèle de convention est établi par un arrêté du ministre chargé du logement ».

aires permanentes d'accueil¹ sur le fondement de l'article 2 de la loi « *Besson II* » qui confie à un règlement le soin de fixer les modalités de gestion de ces aires.

Toutefois, ce dispositif réglementaire ne donne pas de visibilité aux communes et aux EPCI et ne prévoit pas de mesures coercitives en cas de stationnement en méconnaissance ou absence d'une telle convention. Le dispositif de réservation que tend à introduire l'article 2 de la proposition de loi apparaît plus complet et opérationnel car à même d'offrir des solutions nouvelles tant aux communes qu'aux groupes de gens du voyage.

C'est la raison pour laquelle les modifications apportées par la commission des lois via l'adoption de l'amendement de réécriture COM-8 de sa rapporteure conservent l'esprit du texte et se bornent à compléter des aspects juridiques ou pratiques.

2.1. Le principe d'une réservation préalable n'entravant pas la liberté d'aller et venir que la Constitution garantit

Le principe d'une réservation obligatoire préalable à l'occupation d'un espace d'accueil **ne semble pas porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir** susceptible d'entraîner l'inconstitutionnalité des dispositions en cause.

Les droits et libertés constitutionnels doivent être conciliés entre eux ainsi qu'avec le maintien de l'ordre public selon des modalités prévues par la loi, expression de la volonté générale, ainsi que par les règlements. En l'espèce, la commission des lois considère que la contrainte administrative que ferait peser cette modalité sur les personnes concernées serait, d'une part, relativement faible et, d'autre part, valablement justifiée par des considérations de bonne administration des communes et EPCI conduisant à des conditions matérielles d'accueil plus favorables des usagers devant s'y soumettre.

Par ailleurs, **le but du dispositif n'est pas de créer de nouvelles contraintes d'accès aux aires d'accueil** mais bien **d'anticiper et de traduire en droit des contraintes qui existent déjà**, telles que le fait qu'une aire ait atteint sa capacité maximale de stationnement ou qu'elle soit inaccessible pour cause de maintenance ou d'entretien, par exemple. La commission des lois a apporté des garanties à cette démarche en encadrant strictement les hypothèses de refus de réservation (*cf. infra*). **Dès lors, cette nouvelle modalité n'a ni pour objet ni pour effet d'entraver la liberté d'aller et venir des gens du voyage.**

¹ Voir l'article 7 du décret n° 2019-1478 du 26 décembre 2019 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs destinés aux gens du voyage et pris pour l'application de l'article 149 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté qui dispose que « le séjour sur l'aire est subordonné à l'établissement d'un état des lieux d'entrée et à la signature d'une convention d'occupation temporaire entre le gestionnaire et le preneur. Un modèle de convention est établi par un arrêté du ministre chargé du logement ».

2.2. *L'adaptation du champ d'application de l'article 2 au droit en vigueur*

Respectant le principe d'un équilibre entre les droits et les obligations prévues par la loi « Besson II », la commission des lois a souhaité **ouvrir l'accès au dispositif de réservations aux seules communes et EPCI à jour de leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage, lorsqu'ils sont soumis à ces obligations** Dans les faits, ce critère devrait être très largement respecté par les communes et EPCI puisque ce dispositif ne s'adresse qu'à ceux qui disposent d'aires d'accueil. *A contrario*, une commune ou un EPCI qui ne serait pas inscrit au schéma départemental mais qui disposerait néanmoins d'une aire permanente d'accueil ou d'une aire de grand passage pourrait utiliser le dispositif de réservation.

En outre, la commission des lois a souhaité soustraire du dispositif de réservation les terrains familiaux locatifs. En effet, comme le relève à juste titre la direction générale des collectivités locales, « *le dispositif de réservation ne peut être appliqué aux terrains familiaux locatifs dont l'accès repose sur un système de bail signé après que leur demande ait été retenue par une commission d'attribution* »¹.

La commission des lois n'a pas souhaité exclure les aires de grand passage du champ du dispositif. Toutefois, elle a souhaité qu'il ne **s'applique qu'aux rassemblements de moins de cent-cinquante résidences mobiles puisque** l'article 9-2 de la loi « Besson II » introduit par la loi du 7 novembre 2018 précitée prévoit déjà un dispositif déclaratoire plus contraignant pour les rassemblements dépassant ce seuil. Cet article prévoit, notamment, une déclaration préalable trois mois avant le rassemblement auprès du représentant de l'État dans la région de destination, du représentant de l'État dans le département et du président du conseil départemental concernés qui informe les communes ou EPCI dont l'aire a été désignée pour l'accueil.

2.3. *Des précisions apportées à certaines modalités du dispositif et le nécessaire renvoi à un décret d'application*

La commission des lois a précisé les modalités devant intervenir dans le dispositif de réservation en s'appuyant sur la rédaction initiale de la présente proposition de loi. Pour ce faire, **elle a notamment formulé dans la loi celles dont dépend l'exercice d'une liberté publique, conformément à l'article 34 de la Constitution. Les autres modalités ont été renvoyées à un décret d'application.**

La première modalité introduite est la nécessaire acceptation de la demande de réservation par la commune ou l'EPCI concerné. Cette condition était sous-entendue dans la rédaction initiale de la proposition de loi mais n'apparaissait pas explicitement dans le dispositif. Ainsi, **cette acceptation vaudrait titre d'occupation de l'aire pour l'auteur de la demande et les personnes susceptibles de se prévaloir de cette autorisation.**

¹ Contribution écrite du 30 décembre 2020.

La nouvelle rédaction issue des travaux de la commission des lois précise les conditions que devrait remplir une demande pour être recevable en s'appuyant sur le dispositif de la proposition de loi initiale. Elle prévoit notamment que le nombre de personnes pouvant se prévaloir de la réservation et la durée de la réservation devraient être compatibles avec le règlement intérieur de l'aire concernée¹. Afin que la commune ou l'EPCI puisse identifier ces personnes et évaluer l'espace nécessaire à leur accueil, l'immatriculation de leurs véhicules devrait être transmise. Peu intrusive, cette dernière modalité d'identification permettrait également d'éviter que des personnes étrangères au demandeur et à son groupe puissent se prévaloir de la réservation qu'il a opérée.

Enfin, la nouvelle rédaction prévoit que, pour être recevable, une demande doit être reçue au moins quinze jours francs avant le début du stationnement. La mention de la date de réception et non de celle d'envoi a pour objet de faire obstacle à l'application de l'article L. 112-1 du code des relations entre le public et l'administration. En l'absence de cette précision², l'article L. 112-1 précité aurait permis au demandeur de transmettre sa demande par voie postale à la date limite prévue par le texte. Le temps d'acheminement aurait donc été déduit des quinze jours prévus, aux dépens de la commune ou de l'EPCI en charge de son traitement.

Il reviendra à un décret de préciser l'ensemble des autres modalités d'application nécessaires au bon fonctionnement du dispositif. Il s'agira notamment des modalités pratiques permettant aux gens du voyage de connaître les aires soumises à réservation, de transmettre leur demande de réservation et les modalités de son acceptation expresse par la commune ou l'EPCI concerné.

En outre, la commission des lois a **souhaité sécuriser le dispositif afin d'éviter que certaines communes ou EPCI ne détournent le refus de réservation pour se soustraire à leurs obligations légales d'accueil.** La rédaction adoptée précise ainsi que les motifs de refus sont limitativement énumérés par décret et se limitent à trois hypothèses :

- le demandeur n'a pas honoré ses réservations précédentes. Cet ajout a pour objectif de **décourager les groupes de gens du voyage de solliciter plusieurs réservations sur une même période et de ne pas en honorer certaines.** Corollaire de cet ajout, le texte adopté par la commission précise désormais que le bénéfice de la réservation est perdu si le groupe ne

¹ Les règlements intérieurs sont prévus à l'article 2 de la loi « Besson II » et rendus obligatoires par l'article 4 du décret n° 2019-171 du 5 mars 2019 relatif aux aires de grand passage et par l'article 7 du décret n° 2019-1478 du 26 décembre 2019 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs destinés aux gens du voyage et pris pour l'application de l'article 149 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté.

² Le caractère supplétif des dispositions du code des relations entre le public et l'administration est prévu à son article L. 100-1.

se présente pas à la date prévue, dans un délai qu'il reviendra au pouvoir réglementaire de déterminer ;

- une **impossibilité matérielle d'accueil**. Il pourrait notamment s'agir des cas dans lesquels l'aire est déjà occupée ou lorsque celle-ci est momentanément fermée pour entretien ou travaux ;

- **la préservation de l'ordre public**. En tout état de cause, des mesures de même portée pourraient être prises par le maire de la commune concernée sur le fondement de ses pouvoirs de polices générale ou spéciales.

La commission des lois n'a pas souhaité conserver la mention selon laquelle une réservation arrivant à échéance peut être renouvelée dans les mêmes formes que la réservation initiale. Cette précision est implicitement acquise en l'absence de dispositions contraires.

2.4. La réintroduction d'un dispositif de réorientation en cas de refus de réservation

Le texte adopté par la commission introduit à l'article 2 **un dispositif de réorientation relativement proche de celui qui était prévu initialement à l'article premier**. Ce nouveau dispositif est enclenché dès lors qu'une demande de réservation est refusée pour cause d'impossibilité matérielle d'accueil ou pour un motif lié à la préservation de l'ordre public. **Il charge le préfet de proposer au groupe concerné une nouvelle solution d'accueil**. Dans cette hypothèse, aucune nouvelle réservation ne serait nécessaire puisque le préfet serait formellement dans l'obligation d'informer le maire de la commune ou le président de l'EPCI sur le territoire duquel se situe l'aire d'accueil désignée. Dans les faits, **cette procédure nécessitera un dialogue en amont entre le préfet et le maire ou le président de l'EPCI** afin de déterminer si les aires de substitution envisagées sont effectivement en capacité d'accueillir les groupes concernés.

2.5. Le recours à la procédure spéciale d'évacuation

La rédaction de l'article 2 de la proposition de loi issue des travaux de la commission des lois reprend la possibilité prévue par la proposition de loi initiale offerte aux maires et aux présidents d'EPCI **de recourir, par l'intermédiaire du préfet, à l'évacuation forcée des aires en cas de stationnement méconnaissant une réservation ou en cas d'absence de réservation lorsque celle-ci est requise**.

Les dispositions retenues ne sont plus inscrites *via* un renvoi au sein du nouvel article 9-1-1 que tend à créer la proposition de loi mais au sein de l'article 9 de la loi « *Besson II* » qui prévoit déjà cette possibilité en cas de méconnaissance d'arrêtés municipaux interdisant le stationnement et que l'article 8 de la présente proposition de loi tend, par ailleurs, à modifier (*cf. infra*).

Les modalités et voies de recours reprises pour ce dispositif sont sensiblement les mêmes que celles prévues par l'article 9 précité telles qu'elles seraient modifiées par l'article 8 de la présente proposition de loi. Le dispositif de mise en demeure ne pourrait notamment être enclenché par le préfet, à la demande du maire ou du président d'EPCI, que si le stationnement est de nature à **porter atteinte à l'ordre public, qu'il empêche l'occupation d'un autre groupe ayant valablement réservé l'aire ou qu'il fait obstacle aux opérations d'entretien nécessaires au bon fonctionnement de l'aire concernée.**

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

Article 3

Renforcement du poids des communes et EPCI dans l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale

L'article 3 tend à renforcer le poids des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

Constatant sa faible portée pratique et son absence de réelle plus-value quant aux objectifs poursuivis par la proposition de loi, la commission des lois a choisi de supprimer cet article.

1. Le rôle très limité des schémas départementaux de coopération intercommunale dans la détermination de la politique territoriale d'accueil

1.1. Les schémas départementaux de coopération intercommunale ont visé l'achèvement de la carte intercommunale

Les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ont été créés par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*¹, dite « RCT ». Élaborés en lien avec les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) et arrêtés par le préfet de département avant le 31 décembre 2011, les SDCI devaient être révisés selon un rythme sexennal.

¹ Voir les articles 35 à 37 de la loi.

Entre autres objectifs¹, l'adoption des SDCI a eu pour but d'achever la carte intercommunale en assurant une couverture intégrale et sans enclave ni discontinuité du territoire² par des EPCI à fiscalité propre.

1.2. Une disposition dont l'opportunité n'apparaît pas clairement

L'article 3 de la présente proposition de loi prévoit de modifier la procédure d'établissement des SDCI prévue au IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. En l'état, cet article prévoit la procédure suivante :

- un projet de SDCI est établi par le préfet de département et présenté à la CDCI ;

- dans un délai de deux mois suivant la notification de ce schéma par le préfet de département³, les organes délibérants des communes et EPCI concernés par d'éventuelles modifications rendent un avis sur le projet de schéma⁴ ;

- une fois rendus, ces avis sont transmis, conjointement au projet de SDCI, à la CDCI. Celle-ci dispose alors de trois mois pour émettre un avis sur le SDCI⁵ ; lorsqu'elle adopte des propositions de modification à la majorité des deux tiers, celles-ci sont intégrées au projet de schéma.

L'article 3 de la présente proposition de loi prévoit de modifier cette ultime étape de la procédure en disposant que la CDCI n'est plus saisie pour avis simple mais pour avis conforme. Le rôle – essentiellement consultatif – de la CDCI serait donc modifié en profondeur, puisque le préfet serait tenu d'obtenir l'accord de la CDCI pour arrêter le SDCI. Par ailleurs, cet accord de la CDCI serait adopté à la majorité des deux tiers.

¹ La circulaire du 27 décembre 2010 du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des collectivités territoriales (NOR : IOC/B/10/33627/C) d'information générale sur la loi de réforme des collectivités territoriales attribuait également aux SDCI les objectifs suivants : « la rationalisation des périmètres des EPCI à fiscalité propre » et « la réduction du nombre de syndicats intercommunaux ou mixtes et notamment la disparition des syndicats devenus obsolètes ».

² Une exception au principe de continuité était néanmoins prévue pour les départements franciliens de Paris, du Val-de-Marne, des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis, dans lesquels « deux communes non contiguës parce qu'elles [étaient] séparées par un bois appartenant à une commune tierce qui [n'était] pas comprise dans le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre [pouvaient] constituer entre elles, et éventuellement avec d'autres communes, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre » (article 35 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 précitée).

³ À défaut d'un avis rendu dans les deux mois suivant la notification par le représentant de l'État dans le département, il est réputé favorable.

⁴ Dans l'hypothèse spécifique où une proposition de modification dans la coopération intercommunale concerne des communes ou EPCI appartenant à des départements distincts, le « représentant de l'État dans le département saisit pour avis le représentant de l'État dans le ou les autres départements concernés, qui se prononce dans un délai de deux mois après consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale ».

⁵ À défaut d'un avis rendu dans les trois mois, il est réputé favorable.

Dans sa rédaction proposée par la proposition de loi, l'article pose **plusieurs difficultés d'ordre technique**. En premier lieu, l'adoption de son avis sur le projet de SDCI par la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres modifierait l'équilibre trouvé par le législateur entre l'avis rendu sur l'ensemble du projet – adopté à la majorité simple – et les modifications proposées par la CDCI – adoptées à la majorité des deux tiers. **Cet équilibre accorde à la CDCI, lorsqu'une modification recueille le consensus en son sein, un réel pouvoir d'amendement du SDCI tout en permettant une adoption relativement efficace d'un avis sur l'ensemble du projet.** La rédaction envisagée viendrait modifier cet équilibre en rendant significativement plus difficile l'adoption d'un avis – y compris défavorable – par la CDCI. Or, l'article ne modifie pas la disposition selon laquelle, lorsque la CDCI échoue à se prononcer, son avis est réputé favorable. **Dans sa rédaction actuelle, l'article pourrait donc conduire à accroître, faute de parvenir à une délibération, le nombre d'avis réputés favorables et aboutir, dans les faits, à un résultat opposé à celui qu'il poursuit.** En second lieu, le passage à un avis conforme pourrait poser de réelles difficultés alors que **l'article ne prévoit pas de procédure en cas de rejet par la CDCI** du projet de schéma élaboré par le préfet. Si celui-ci devient lié par l'avis de la CDCI, il devient nécessaire de prévoir une procédure *ad hoc* lorsque le projet de SDCI est rejeté par la CDCI. L'article 3 échoue à proposer une telle procédure et se trouve donc, dans les faits, dépourvu de réelle applicabilité.

Au-delà de ces difficultés techniques, l'inclusion de cet article au sein de la présente proposition de loi pose un **problème de fond**. L'opportunité d'amender un paragraphe déjà modifié par le législateur un an auparavant – à l'occasion de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique* dite « *Engagement et Proximité* » – n'est pas avérée : le législateur s'est penché récemment sur le rôle des CDCI et n'a pas jugé utile de le modifier dans le sens souhaité par les auteurs de la proposition de loi. **L'article reprend d'ailleurs un amendement rejeté par le Sénat** en séance publique lors de l'examen de la loi « *Engagement et Proximité* » précitée¹.

2. Une absence de lien avec les objectifs poursuivis par la proposition de loi

Au surplus, cet article ne présente **pas de réel lien avec l'objet de la proposition de loi et n'apporterait aucune plus-value pratique quant aux objectifs poursuivis** par celle-ci.

En effet, la CDCI ne se prononce pas sur le schéma départemental d'accueil des gens du voyage mais traite du problème distinct de la coopération intercommunale. De surcroît, le SDCI aborde les questions de

¹ L'amendement n° 522 rectifié bis, déposé par Sylviane Noël, cosignataire de la présente proposition de loi, avait en effet été rejeté en séance publique après avis défavorables de la commission et du Gouvernement.

coopération intercommunale sous un **angle institutionnel** : il vise moins à porter une appréciation qualitative des compétences exercées par les EPCI qu'à **arrêter à l'échelle du département le périmètre géographique et la forme juridique de chacun des EPCI**. Enfin, même si la forme juridique d'un EPCI influe sur ses compétences, conduisant les SDCI à contenir par incidence des orientations relatives aux compétences des EPCI, la compétence en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage est obligatoire pour l'ensemble des EPCI à fiscalité propre¹. **Les évolutions du SDCI n'ont donc a priori pas d'incidence sur l'exercice de la compétence.**

Par ailleurs, le SDCI apparaît comme un outil dépourvu d'effet pour l'exercice de la politique territoriale d'accueil des gens du voyage, le principe de sa révision sexennale ayant été abrogé par l'article 24 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique* précitée. En d'autres termes, **au regard de l'achèvement de la carte intercommunale et de la fin de la révision périodique du SDCI, son réexamen est devenu facultatif**². Alors que certains travaux parlementaires vont jusqu'à s'interroger sur la pertinence du maintien d'un tel document³, il ne semble pas l'instrument d'une quelconque évolution de la politique d'accueil des gens du voyage.

Enfin, l'objectif poursuivi par l'article 3, tel que présenté dans l'exposé des motifs, est de « *consolider le rôle des élus locaux en amont des décisions portant sur l'accueil des gens du voyage* ». La rapporteure estime que cet objectif sera mieux défendu par le dispositif de stratégie régionale de gestion des flux de résidences mobiles de gens du voyage et la commission régionale qui y est attachée.

La commission a **supprimé** l'article 3.

¹ Cette compétence revient ainsi de droit aux communautés de communes (article L. 5214-14 du code général des collectivités territoriales), communautés d'agglomération (article L. 5216-5 du même code), communautés urbaines (article L. 5215-20 du même code) et métropoles (article L. 5217-2 du même code).

² Aux termes du IV bis de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, la CDCI peut saisir le préfet d'une demande de révision du SDCI.

³ Dans leur rapport sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique, Françoise Gatel et Mathieu Darnaud s'étaient « interrogés sur l'opportunité de laisser subsister un document d'orientation qui ne serait plus révisé périodiquement », estimant qu'il aurait peut-être été « plus simple de supprimer purement et simplement le SDCI, tout en maintenant une définition légale des « orientations » qui doivent présider aux évolutions de la carte intercommunale ». Voir le rapport n° 12 (2019-2020), tome 1, p. 92, de Françoise Gatel et Mathieu Darnaud, fait au nom de la commission des lois, déposé le 2 octobre 2019 et consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l19-012-1/l19-012-1.html>.

Article 4

**Prise en compte des emplacements d'aires permanentes
d'accueil des gens du voyage dans les quotas
de logements sociaux imposés aux communes**

L'article 4 de la proposition de loi tend à comptabiliser **les emplacements des aires permanentes d'accueil des gens du voyage dans les quotas de logements sociaux** auxquels sont soumises certaines communes en application des articles L. 302-5 à L. 302-9-2 du code de la construction et de l'habitation issus de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, dite loi « SRU ».

Une telle disposition a déjà été adoptée à plusieurs reprises par le Sénat sans pour autant être retenue dans les textes définitivement adoptés. Les aires d'accueil ont pourtant un coût non négligeable pour la collectivité et entrent parfaitement dans le champ des hébergements sociaux. Leur prise en compte dans les quotas « SRU » permettrait ainsi de reconnaître les efforts fournis par les communes et EPCI en matière d'accueil des gens du voyage et les inciterait à les poursuivre dans le cadre des schémas départementaux. **La commission des lois a adopté l'article sans modification.**

L'article 4 de la présente proposition de loi tend à compléter l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation afin que **les emplacements des aires permanentes d'accueil des gens du voyage soient comptabilisés dans les quotas de logements sociaux** que certaines communes doivent accueillir en application des articles L. 302-5 à L. 302-9-2 du code de la construction et de l'habitation issus de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, dite loi « SRU ».

Selon les territoires, ce quota de logements locatifs sociaux est fixé à **25 % ou 20 % des résidences principales de la commune**. La mise en œuvre de ce dispositif passe par des programmes triennaux conçus et mis en œuvre sous le contrôle du représentant de l'État. Le non-respect des objectifs fixés peut, à terme, entraîner des prélèvements sur les ressources fiscales¹ **des communes concernées ou motiver un arrêté de carence du préfet**. Cet arrêté détermine les zones dans lesquelles le préfet peut alors se substituer au maire pour la délivrance d'autorisations d'urbanisme ou conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés².

Des dispositions similaires à celles de l'article 4 de la présente proposition de loi avaient été adoptées par le Sénat lors de l'examen du

¹ Article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

² Article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

projet de loi « *Égalité et citoyenneté* »¹, en 2016, et de l'examen conjoint des propositions de loi dites « *Carle* » et « *Hervé* », en 2017², sans toutefois demeurer dans les textes définitivement adoptés. Comme l'indiquait le rapport de la commission spéciale en charge de l'examen du projet de loi « *Égalité et citoyenneté* », « *ces aires d'accueil ont un coût non négligeable pour la collectivité et entrent parfaitement dans le champ des hébergements sociaux. Ce sont des équipements pérennes qui sont construits et gérés par les collectivités. [...] les dépenses, notamment foncières, faites par une commune pour la création des aires d'accueil peuvent déjà être déduites des pénalités SRU. Elle a en conséquence estimé que si on pouvait déduire la dépense, on devait également pouvoir comptabiliser ces places* »³.

La commission a adopté l'article 4 **sans modification**.

Article 5

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

L'article 5 tend à supprimer la procédure de consignation de fonds à l'encontre des communes et EPCI n'ayant pas respecté les obligations leur étant prescrites par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

Déjà adopté par le Sénat lors de l'examen conjoint des propositions de loi « *Carle* » et « *Hervé* », cet article permet une meilleure garantie du libre emploi de leurs fonds par les communes et EPCI concernés. **La commission des lois a adopté l'article sans modification.**

1. Une procédure venant s'ajouter au pouvoir de substitution du préfet et qui n'a pas fait la preuve de son efficacité

1.1. En cas de défaillance d'une commune ou d'un EPCI, l'ajout récent d'une procédure de consignation de fonds

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, dite « *Besson II* », avait prévu, dans le cas où une commune ou un EPCI ne s'était pas mis en conformité avec les obligations qui lui étaient prescrites par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage dans les deux ans suivant sa publication, la création d'un **pouvoir de substitution du préfet**. Constatant que la commune ou l'EPCI concerné ne respectait pas les obligations mises à sa charge par le schéma départemental et après une

¹ Amendement de commission COM-624 rectifié adopté au Sénat, en première lecture.

² Amendement de séance n° 1 rectifié bis adopté au Sénat, en première lecture.

³ Rapport n° 827 (2015-2016) de Mmes Estrosi-Sassone et Gatel fait au nom de la commission spéciale, pages 296 et 297.

mise en demeure restée sans effet pendant trois mois, l'État pouvait « *acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune ou de l'établissement public défaillant* »¹. Les dépenses ainsi engagées constituaient des dépenses obligatoires de la commune ou de l'EPCI concerné, qui devenait à l'issue des travaux propriétaire de plein droit de l'aire ainsi aménagée.

Prenant acte du défaut d'application de cette procédure², la loi **n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté** a procédé à deux modifications. En premier lieu, elle a apporté des **précisions quant aux modalités d'application** du pouvoir de substitution du préfet, afin de renforcer la solidité juridique du dispositif³. En second lieu, elle a créé la **possibilité d'une consignation de fonds** pour les communes et EPCI ne respectant pas les obligations leur étant attribuées par le schéma départemental⁴. La procédure applicable est aujourd'hui la suivante :

- si, à l'expiration des délais de mise en conformité avec le schéma départemental, une commune ou un EPCI ne respecte pas ses obligations, le représentant de l'État dans le département lui adresse une **mise en demeure** de « *prendre les mesures nécessaires selon un calendrier déterminé, en évaluant le montant des dépenses afférentes* » ;

- si la commune ou l'EPCI n'a pas pris les mesures nécessaires dans les délais prévus par le calendrier, le représentant de l'État « *peut lui ordonner de consigner entre les mains d'un comptable public les sommes correspondant au montant de ces dépenses* ». L'opposition formée par la commune ou l'EPCI devant le juge administratif à cette mesure de consignation n'a pas de caractère suspensif. Les sommes consignées sont restituées au fur et à mesure de l'exécution par la commune ou l'EPCI des mesures prescrites ;

- si, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la consignation, « *la commune ou l'EPCI n'a pas pris toutes les mesures nécessaires* », le représentant de l'État peut prononcer une **nouvelle mise en demeure** de prendre ces mesures, « *selon un calendrier déterminé* » ;

¹ Voir l'article 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 précitée dans sa version initiale.

² Dans son rapport n° 44 (2017-2018) sur la proposition de loi tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage, déposé le 25 octobre 2017, Catherine Di Folco relevait que le pouvoir de substitution n'avait à date jamais été utilisé. Pour plus d'informations, le rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l17-044/l17-044.html>.

³ Parmi les arguments régulièrement avancés par les rapports parlementaires pour expliquer le défaut d'application du pouvoir de substitution du préfet, l'absence de précision par la loi des modalités pratiques d'application de ce pouvoir avait été particulièrement identifiée comme problématique. Dans son rapport public thématique d'octobre 2012, la Cour des comptes soulignait ainsi que « le pouvoir de substitution du préfet n'a jamais été mis en œuvre, car ses modalités pratiques n'ont pas été précisées » (p. 70).

⁴ Voir le 3° de l'article 149 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

- si la commune ou l'EPCI n'a pas obtempéré dans les délais prévus par le calendrier, **le préfet peut alors exercer son pouvoir de substitution** et « *acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires ou les terrains aménagés au nom et pour le compte de la commune ou de l'établissement public* » ainsi que « *faire procéder d'office [...] à l'exécution des mesures nécessaires* » aux frais de la commune ou de l'EPCI concerné. Les sommes consignées peuvent être employées pour régler les dépenses ainsi engagées par l'État au nom et pour le compte de la commune ou de l'EPCI.

2. Supprimer une procédure dépourvue d'efficacité et contraire aux principes d'autonomie financière et de libre administration des collectivités territoriales

2.1. Une procédure dont les effets pratiques semblent limités

En premier lieu, force est de constater la **faible portée pratique** de la procédure de consignation de fonds. Bien que la consignation de fonds ait été créée en réponse au faible usage par les préfets de leur pouvoir de substitution, la rapporteure note qu'elle se heurte aux mêmes difficultés pratiques que celles posées par l'exercice de celui-ci. La remarque formulée à l'égard de la procédure de substitution par la Cour des comptes, dans son rapport de 2012 précité, selon laquelle les préfets n'ont pas recours à leur pouvoir de substitution car ils « *ne souhaitent pas courir le risque de dégrader fortement leurs relations avec les élus si la procédure était mise en œuvre* », est pleinement applicable à la procédure de consignation, jugée particulièrement vexatoire par les exécutifs locaux concernés.

Cette difficulté explique en partie le **faible recours apparent à la procédure**. Si les services de l'État n'ont pas été en mesure de fournir à la rapporteure des données précises sur le recours à la consignation de fonds, son usage par les préfets semble relativement parcimonieux. Il ne semble en tout état de cause pas avoir permis d'amélioration significative de la situation de l'accueil des gens du voyage. Auditionné par la rapporteure, le Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), Sylvain Mathieu, a ainsi souligné qu'en ce qui concerne les aires permanentes d'accueil, **seuls 24 schémas départementaux étaient pleinement respectés**. Au niveau national, seules 74,8 % des places prévues par les schémas départementaux ont été réalisées.

À cet égard, la rapporteure note que **l'État contribuerait bien davantage au respect des schémas départementaux en restaurant les aides financières à l'aménagement ou à l'équipement des aires d'accueil qu'en privant les communes et EPCI de fonds dont ils ont besoin et dont la liberté d'emploi est garantie**. Depuis 2009, l'État ne prévoit plus de soutien spécifique à la réalisation ou l'aménagement d'aires d'accueil et terrains familiaux locatifs, sauf dans le cas de communes nouvellement inscrites au schéma départemental. Interrogés sur l'opportunité de restaurer une telle aide financière, qui ne saurait être prévue par un amendement d'initiative parlementaire en raison des règles de recevabilité financière, certains

services de l'État ont jugé qu'elle constituerait une solution pérenne à la sous-exécution des schémas départementaux. La rapporteure renouvelle donc l'appel, lancé par Catherine Di Folco dans son rapport de 2017, à une initiative du Gouvernement en la matière.

En tout état de cause, la suppression de la procédure de consignation par l'article 5 de la présente proposition de loi n'aurait pas pour conséquence de priver les préfets d'un outil efficace dans leur politique territoriale d'accueil des gens du voyage.

2.2. Réaffirmer l'opposition du Sénat à une procédure contraire aux principes de libre administration et d'autonomie financière

Au surplus, sans nier les difficultés posées par l'offre actuelle de places de stationnement au sein des aires d'accueil des gens du voyage, **la procédure de consignation de fonds répond à une logique contraire aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.** En effet, elle a pour conséquence de priver la commune ou l'EPCI concerné d'une partie de ses ressources pendant plusieurs mois et contraint à des dépenses sur lesquelles la commune ou l'EPCI concerné n'a pas pleinement la main. Ce faisant, la procédure contrevient au principe d'autonomie financière, dont l'un des fondements est le libre emploi des ressources¹ et, partant, à la libre administration des collectivités territoriales.

Ces principes, constitutionnellement garantis², n'ont certes pas justifié, au moment du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté*, une censure par ce dernier des dispositions créant cette consignation de fonds. Comme le rappelait Catherine Di Folco dans son rapport sur la proposition de loi tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage³, le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel est restreint, celui-ci jugeant avec constance ne pas disposer « *d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement* » et n'être pas en mesure de déterminer si l'objectif du législateur peut être atteint par d'autres moyens. **L'absence de censure par le Conseil constitutionnel ne saurait donc être lue comme une réponse à la question sur la nécessité d'une telle mesure, qu'il appartient au seul législateur de trancher.**

¹ Le premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution prévoit ainsi que « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ».

² Voir respectivement les articles 72 et 72-2 de la Constitution.

³ Rapport n° 44 (2017-2018) de Catherine Di Folco précité.

À cette question, force est de constater que le Sénat a apporté avec constance la même réponse : celle du rejet d'une procédure qu'il estime contraire aux principes constitutionnels régissant le cadre juridique applicable aux collectivités territoriales. Dans leur rapport de 2017 sur le projet de loi dit « *Égalité et citoyenneté* », Dominique Estrosi-Sassone et Françoise Gatel estimaient ainsi que « *les objectifs de cette procédure pourraient être atteints par des dispositifs plus souples et notamment par une mise en œuvre plus effective du pouvoir de substitution du préfet* »¹. Prolongeant cette réflexion, Catherine Di Folco avait estimé que la procédure de consignation de fonds, « *sans précédent dans notre droit des collectivités territoriales, porte une atteinte grave à l'autonomie financière des communes et EPCI et, par-là même, à leur libre administration* »², justifiant ainsi sa suppression par l'article 2 de la proposition de loi tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage.

Fort de ces arguments, **le Sénat a donc voté par deux fois la suppression de cette procédure de consignation, mais cette disposition n'a in fine jamais été retenue à l'issue de la navette parlementaire.** La commission des lois ne peut donc qu'approuver à nouveau la position de rejet du Sénat à l'égard d'une disposition inutilement vexatoire et dépourvue de portée réelle.

La commission a adopté l'article 5 **sans modification.**

¹ Rapport n° 827 (2015-2016) de Dominique Estrosi-Sassone et Françoise Gatel, fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à l'égalité et la citoyenneté, déposé le 14 septembre 2016, pp. 431-432, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l15-827/l15-827.html>.

² Rapport n° 44 (2017-2018) de Catherine Di Folco sur la proposition de loi tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage, déposé le 25 octobre 2017, p. 37, accessible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l17-044/l17-044.html>.

Article 6

**Limitation à 3 % de la part de gens du voyage
dans le corps électoral d'une commune**

L'article 6 tend à limiter la proportion de gens du voyage inscrits sur les listes électorales d'une commune à un plafond de 3 % de la population municipale.

Au regard des risques constitutionnels qu'il pose et de sa portée pratique limitée, la commission des lois a supprimé cet article.

1. Un dispositif qui s'inspire du principe de la commune de rattachement

1.1. L'abrogation du dispositif de la commune de rattachement

La loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe prévoyait, pour les personnes « n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois », **l'obligation de détention d'un « livret spécial de circulation délivré par les autorités administratives »**. En outre, la même loi précisait à son article 3 que les personnes de plus de 16 ans qui « logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile » devaient être munies d'un livret de circulation prévu à l'article 4 de la même loi.

La demande de délivrance d'un livret de circulation s'accompagnait par ailleurs de la **déclaration par l'intéressé d'une commune de rattachement, rattachement alors prononcé par le préfet**¹. Le rattachement était valable pour une durée minimale de deux ans, même si des dérogations pouvaient être consenties en cas de « circonstances d'une particulière gravité le justifiant ». Une fois prononcé, le rattachement produisait « tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail » dans les matières suivantes, énumérées à l'article 10 de la loi :

- la « célébration du mariage » ;
- « l'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune » ;
- « l'accomplissement des obligations fiscales » ;
- « l'accomplissement des obligations prévues par les législations de sécurité sociale et la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi » ;
- « l'obligation du service national ».

¹ Article 7 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 précitée.

L'article 8 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 précitée **limitait néanmoins le nombre de personnes pouvant être rattachées à une commune**. Il prévoyait ainsi que « *le nombre des personnes détentrices d'un titre de circulation, sans domicile ni résidence fixe, rattachées à une commune, ne doit pas dépasser 3 % de la population municipale telle qu'elle a été dénombrée au dernier recensement* ». Une fois ce seuil de 3 % atteint, « *le préfet ou le sous-préfet [invitait] le déclarant à choisir une autre commune de rattachement* », même s'il était libre de consentir à des dérogations à cette procédure, « *notamment pour assurer l'unité des familles* ».

L'ensemble de ces dispositions, dont l'article 6 tend à restaurer le versant électoral, a connu au cours de la décennie passée deux évolutions majeures :

- en 2012, **le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelle** la condition d'une résidence ininterrompue de trois ans dans la commune de rattachement requise pour l'inscription sur les listes électorales ;

- en 2017, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté* a **abrogé l'ensemble des dispositions de la loi n° 69-3**.

1.2. *Un dispositif qui tend à restaurer les conséquences électorales de la commune de rattachement*

L'article 6 s'inspire clairement des dispositions relatives à la commune de rattachement. Il vise plus précisément à en **restaurer le volet électoral**, en prévoyant **un dispositif de rattachement adossé sur la seule inscription sur les listes électorales**. La procédure serait proche de celle de l'article 8 de la loi n° 69-3 :

- le nombre de personnes identifiées comme gens du voyage, sans domicile ni résidence fixe, inscrites sur les listes électorales d'une commune **ne pourrait dépasser le seuil de 3 % de la population municipale** ;

- une fois ce seuil atteint, **le maire inviterait tout nouveau demandeur à solliciter son inscription sur les listes électorales d'une autre commune**, de préférence remplissant pour le demandeur les critères de domiciliation fixés à l'article L. 15-1 du code électoral. À défaut, le demandeur serait tenu de solliciter son inscription sur les listes électorales de toute autre commune ainsi que le transfert de sa domiciliation dans ladite commune ;

- des dérogations à cette procédure pourraient être consenties par le préfet, « *notamment afin de permettre l'inscription sur la liste électorale des personnes attestant de la présence dans la commune du centre de leurs intérêts moraux et matériels* ».

2. Supprimer un dispositif de portée pratique limitée et posant de sérieux risques constitutionnels

2.1. D'importants défis techniques et pratiques

2.1.1. Un dispositif posant de réelles difficultés techniques

Dans sa rédaction actuelle, l'article 6 pose deux difficultés techniques d'inégale importance, concentrées sur son dernier alinéa. Celui-ci prévoit les modalités selon lesquelles des dérogations au dispositif, qui constituent des garanties essentielles pour un dispositif dont la proportionnalité peut être mise en question¹, sont envisageables.

En premier lieu, **les dérogations au dispositif seraient décidées par le préfet et non le maire**. Modelée sur les dispositions – abrogées depuis – relatives à la commune de rattachement, cette disposition trouve difficilement sa place au sein d'un cadre juridique ne concernant que les seules questions électorales. En matière d'inscription sur les listes électorales, **le préfet ne dispose que d'un rôle limité**, la compétence d'inscription sur les listes étant échue selon le cas au maire, à la commission de contrôle des listes électorales ou au juge. Confier au préfet une telle compétence remettrait en cause la cohérence du cadre juridique actuellement défini par le législateur.

En second lieu, les dérogations au seuil de 3 % seraient accordées « *notamment afin de permettre l'inscription sur la liste électorale des personnes attestant de la présence dans la commune du **centre de leurs intérêts moraux et matériels*** ». La notion de « *centre des intérêts moraux et matériels* » d'une personne est inédite en matière électorale et l'appréhension de son contenu juridique à travers la jurisprudence ou ses occurrences dans d'autres pans de la loi ne permet pas d'en saisir précisément le sens. Son appréciation au cas par cas serait donc laissée à l'administration et, dans le cas probable d'un litige, du juge. En l'état, le dispositif s'accompagnerait donc d'une **forte insécurité juridique** quant aux modalités de dérogation qu'il prévoit, qui constituent pourtant une garantie importante de sa proportionnalité.

2.1.2. Un dispositif répondant à un problème pratique mal identifié

L'exposé des motifs de la proposition de loi précise que l'article 6 « *s'inscrit dans le cadre d'une démarche sénatoriale ancienne de lutte contre la fraude électorale* ». Il souligne que lors de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et la citoyenneté, le dispositif de la commune de rattachement avait été restauré par le Sénat en première lecture² notamment aux fins de lutter contre d'éventuelles fraudes électorales. Le rapport de Dominique Estrosi-Sassone et Françoise Gatel notait ainsi que « *ce dispositif de la commune de*

¹ Pour de plus amples développements sur la proportionnalité du dispositif et les risques constitutionnels qu'il pose à cet égard, se référer à la partie 2.2. du présent commentaire.

² Par un amendement COM-117 de Sophie Primas.

rattachement s'avère le plus robuste pour lutter contre toute tentative de fraude électorale »¹.

La rapporteure a en conséquence interrogé les services de l'État, afin de vérifier si la suppression du dispositif de la commune de rattachement s'était accompagnée, en matière électorale, de conséquences préjudiciables en termes de fraude. **Or, les services du ministère de l'intérieur, à commencer par le bureau des élections, estiment que l'application du régime de droit commun aux électeurs appartenant aux gens du voyage n'a pas entraîné de problèmes spécifiques liés à des inscriptions ciblées et massives dans une commune donnée.** Ils précisent ainsi : « aucune difficulté dans l'application de ces dispositions n'a été remontée par les services du ministère de l'intérieur, ni aucun cas d'inscription massive et localisée dans une même commune »².

Les difficultés liées à de telles inscriptions sont pour partie attribuables aux conditions posées, en l'état du droit, par l'article L. 15-1 du code électoral, qui prévoit déjà que les citoyens concernés – inclus parmi les personnes sans domicile stable – doivent attester de leur domiciliation sur la commune :

- soit en prouvant que l'adresse de l'organisme d'accueil – concrètement, le centre communal ou intercommunal d'action sociale ou un organisme agréé – figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d'identité ;

- soit en fournissant une attestation d'élection de domicile délivrée par l'organisme d'accueil et établissant son lien avec lui depuis au moins six mois³.

Quelle qu'en soit la raison, il semble en tout état de cause que **les craintes liées à des inscriptions massives et ciblées de gens du voyage au sein de communes peu peuplées ne se soient pas confirmées.** Dans ces conditions, la nécessité de légiférer ne ressort pas nettement des travaux de la rapporteure.

2.1.3. Une portée limitée au regard du régime actuel de tenue des listes électorales

Auditionnés par la rapporteure, les représentants du bureau des élections du ministère de l'intérieur ont souligné que l'adoption du dispositif proposé serait **largement dépourvue d'effets pratiques.**

¹ Rapport n° 827 (2015-2016) précité, p. 565.

² Source : réponse à un questionnaire de la rapporteure.

³ Article L. 15-1 du code électoral.

Dans les faits, le répertoire électoral unique ne permet pas d'inclure des données relatives à l'appartenance des électeurs à la catégorie de gens du voyage, conformément au principe d'égalité devant le vote.

Le répertoire électoral unique (REU)

La création d'un répertoire électoral unique a été envisagée par le législateur pour pallier les difficultés posées par la gestion conjointe des listes électorales par les communes et l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). En effet, avant l'instauration du REU, chaque commune établissait ses listes électorales en procédant aux inscriptions et radiations nécessaires tandis que l'Insee tenait un fichier général des électeurs (FGE) « *en vue du contrôle des inscriptions sur les listes électorales* » ; lorsqu'il constatait des irrégularités, il était chargé d'en aviser la préfecture. Ce dispositif lourd, « *constitué par des échanges non dématérialisés entre l'Insee et les communes, générant des délais de traitement importants et de nombreuses erreurs, notamment des doubles inscriptions* » selon un rapport d'inspection de juin 2020¹.

Le législateur a apporté une réponse à ces difficultés en inversant la logique décrite ci-dessus : la liste électorale de chaque commune est désormais extraite du document tenu par l'Insee, intitulé « *répertoire électoral unique et permanent* ». Le répertoire sert donc de « *base à l'élaboration des listes électorales* », les communes partant « *du répertoire et [informant] l'Insee des inscriptions et radiations effectuées afin de permettre la mise à jour du fichier* »².

L'article 2 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 *renovant les modalités d'inscription sur les listes électorales* a donc créé le répertoire électoral unique et défini son contenu, précisant qu'il « *comprend les nom, prénoms, date et lieu de naissance, domicile ou lieu de résidence de chaque électeur, ainsi que toutes autres informations définies par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, nécessaires à la bonne tenue du répertoire* »³. Les dispositions relatives au contenu du REU ont par la suite été précisées par le décret n° 2018-343 du 9 mai 2018⁴.

Le cadre juridique existant prévoit que les « *données à caractère personnel et informations enregistrées dans le système de gestion du répertoire électoral unique* » relatives à l'identification de l'électeur⁵ sont son **identifiant national, l'identifiant permettant la correspondance avec le répertoire national d'identification des personnes physiques, ses nom, nom d'usage et prénoms, son sexe, ses date et lieu de naissance, ainsi que « la nationalité à raison de laquelle l'inscription sur la liste électorale est possible »**.

¹ « Bilan et perspectives du répertoire électoral unique », rapport des inspections générales des finances, de l'administration et des affaires étrangères, juin 2020, p. 15, consultable à l'adresse suivante : https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/3539086/Rapport_publicable_REU.pdf.

² Rapport n° 687 (2015-2016) de M. Pierre-Yves Collombat, fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 juin 2016, pp. 27-30, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l15-687/l15-687.html>.

³ Article L. 16 du code électoral.

⁴ Voir l'article 2 du décret n° 2018-343 du 9 mai 2018 portant création du traitement automatisé de données à caractère personnel permettant la gestion du répertoire électoral unique pris en application des dispositions du I de l'article 2 et de l'article 7 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 *renovant les modalités d'inscription sur les listes électorales*.

⁵ Les autres données personnelles conservées au sein du répertoire électoral unique concernent des « informations relatives à la situation électorale de l'électeur », des « informations complémentaires » (adresse postale, coordonnées, adresse du bureau de vote, etc.), des « données préalables aux traitements » (dont les pièces justificatives de l'identité et du rattachement) ainsi que des données de gestion. Elles sont énumérées à l'article 2 du décret n° 2018-343 précité.

Le répertoire électoral unique **n'inclut donc aucune donnée relative à l'appartenance des électeurs à un quelconque groupe**, y compris celui des gens du voyage. Le recueil, au moment de l'inscription sur les listes électorales, de l'appartenance à la catégorie de gens du voyage n'aurait donc pas de réel effet pratique, puisqu'il ne **donnerait en principe lieu à aucune conservation, au sein des listes électorales, de cette catégorisation**. L'ajout de celle-ci par le législateur ne semble par ailleurs pas souhaitable au regard des difficultés constitutionnelles qu'il pourrait poser.

2.2. De sérieux risques constitutionnels

L'exposé des motifs souligne que la constitutionnalité des conséquences électorales du dispositif de la commune de rattachement « *n'avait pas été remise en cause par la jurisprudence du Conseil constitutionnel* ».

La décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012 du Conseil constitutionnel

Dans une décision du 5 octobre 2012, le Conseil constitutionnel s'était prononcé sur la constitutionnalité du dispositif de commune de rattachement, notamment dans les conséquences qu'il impliquait sur le plan électoral. Le Conseil constitutionnel avait successivement étudié deux griefs.

En ce qui concerne la liberté d'aller et venir et le droit au respect de la vie privée, le Conseil constitutionnel avait jugé le dispositif au regard de l'objectif poursuivi, constatant que « *l'obligation de rattachement à une commune imposé aux personnes dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois est destinée à remédier à l'impossibilité, pour elles, de satisfaire aux conditions requises pour jouir de certains droits ou de remplir certains devoirs* ». Il avait également relevé que « *cette obligation ne restreint ni la liberté de déplacement des intéressés, ni leur liberté de choisir un mode de logement fixe ou mobile, ni celle de décider du lieu de leur installation temporaire* », qu'elle n'avait pas non plus pour effet de restreindre « *leur faculté de déterminer un domicile ou un lieu de résidence fixe pendant plus de six mois* » et qu'elle n'emportait pas « *d'obligation de résider dans la commune dont le rattachement est prononcé par l'autorité administrative* ». À la lumière de ces éléments, le Conseil constitutionnel avait **jugé que l'obligation créée par le législateur était proportionnée au but poursuivi** et écarté les griefs selon lesquels le dispositif de commune de rattachement porterait atteinte à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée.

Concernant l'exercice des droits civiques, le Conseil constitutionnel n'avait **pas déclaré inconstitutionnelles les dispositions mises en cause à l'égard des conséquences électorales qu'elles emportaient**. Il avait néanmoins considéré « *qu'en imposant à des personnes circulant en France sans domicile ou résidence fixe de justifier de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour leur inscription sur la liste électorale, les dispositions du troisième alinéa de l'article 10 sont contraires* » aux principes d'égalité devant l'exercice des droits civiques. Il avait en conséquence considéré que la condition selon laquelle l'inscription sur les listes électorales n'était ouverte aux personnes rattachées à une commune qu'à l'issue d'une résidence ininterrompue pendant trois ans dans ladite commune était inconstitutionnelle.

La décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012 à laquelle l'exposé des motifs fait implicitement référence **ne permet néanmoins pas de garantir la constitutionnalité du dispositif**. En effet, le Conseil constitutionnel a analysé à cette occasion les dispositions électorales proposées par l'article 6

de la présente proposition de loi dans un ensemble global de dispositions relatives à la commune de rattachement. Ni l'objectif du législateur – qui était d'adosser au rattachement tout ou partie des effets juridiques produits par la domiciliation –, ni les garanties dont s'accompagnait le dispositif – dont la dérogation pour circonstances d'une particulière gravité – n'étaient identiques. Par ailleurs, le fait que ces dispositions électorales ne s'inscrivent pas dans le cadre juridique plus général de la commune de rattachement pourrait être considéré par le juge constitutionnel comme une circonstance nouvelle, motivant une appréciation différente sur la constitutionnalité du dispositif. Au surplus, le dispositif soulève des risques constitutionnels à deux autres titres.

En premier lieu, il pourrait conduire à une **triple rupture d'égalité devant l'exercice des droits civiques**. Le Conseil constitutionnel avait inclus dans sa décision de 2012 deux considérants de principe¹, à la lumière desquels il est nécessaire de lire le dispositif prévu par l'article 6. Il avait ainsi considéré que « *la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas 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* » et « *que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles* ». Or, le dispositif proposé a précisément pour effet de distinguer, selon les citoyens, les conditions d'accès au vote. Il créerait ainsi une première rupture d'égalité entre les électeurs catégorisés comme gens du voyage et ceux ne l'étant pas, puisque leur inscription sur les listes électorales serait conditionnée au respect de critères différents. Il pourrait créer une deuxième rupture d'égalité entre les gens du voyage et les autres personnes sans domicile ni résidence fixe – auxquelles s'appliquait le régime antérieur de la commune de rattachement : au regard de leur situation électorale, la différence de situation objective entre une personne sans domicile ni résidence fixe n'étant pas catégorisée comme gens du voyage et une personne dans la même situation catégorisée comme telle n'apparaît pas clairement ; dès lors, une différence de traitement pourrait aller à l'encontre du principe d'égalité. Enfin, il créerait une dernière rupture d'égalité entre les électeurs catégorisés comme gens du voyage pouvant s'inscrire dans leur commune de résidence – leur nombre total étant inférieur à 3 % de la population municipale – et ceux n'y étant pas autorisés pour la seule circonstance qu'ils résident dans une commune comportant une proportion supérieure d'électeurs appartenant à la catégorie de gens du voyage.

En second lieu, **le dispositif proposé par l'article 6 semble contraire à la liberté de choix du domicile**, consacrée par le Conseil constitutionnel². Dans sa décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012 précitée, en réponse au

¹ Considérants 28 et 29 de la décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012 précitée.

² Voir le considérant 19 de la décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, consultable à l'adresse suivante : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2004509DC.htm>.

requérant qui estimait que le dispositif de la commune de rattachement méconnaissait « *le droit au respect de la vie privée* "quant au choix du domicile" », le Conseil constitutionnel avait jugé que les dispositions en cause ne portaient pas atteinte au droit au respect de la vie privée¹. La question de la constitutionnalité du dispositif proposé à l'article 6 n'en reste pas moins posée. D'une part, les remarques formulées ci-avant sur le possible caractère nouveau des dispositions s'appliquent également à l'égard du principe de liberté de choix du domicile. D'autre part, dans sa rédaction actuelle, l'article n'offrirait pas nécessairement les mêmes garanties que le dispositif, de portée plus importante, de la commune de rattachement. Dans sa décision n° 2012-279 QPC précitée, le Conseil constitutionnel avait notamment relevé que « *l'obligation de rattachement à une commune imposée aux personnes dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois est destinée à remédier à l'impossibilité, pour elles, de satisfaire aux conditions requises pour jouir de certains droits ou de remplir certains devoirs* ». Le dispositif prévu par l'article 6 ne vise pas cet objectif, puisqu'il entend précisément renforcer les conditions d'accès, pour les gens du voyage, à leurs droits civiques.

Dans ces conditions, la constitutionnalité du dispositif proposé ne semble pas assurée et sa suppression semble, au regard de l'ensemble des éléments pratiques et juridiques avancés ci-dessus, préférable à la commission. Elle a, en conséquence, adopté **l'amendement de suppression COM-10** présenté par la rapporteure.

La commission a **supprimé** l'article 6.

Article 7

Prise en compte de la censure partielle de l'article 9 de la loi « Besson II » par la décision n° 2019-805 QPC du Conseil constitutionnel

L'article 7 de la proposition de loi prend acte de la censure partielle de l'article 9 de la loi « Besson II » par le Conseil constitutionnel *via* une QPC à la suite d'un oubli lors de la modification de cet article par la loi du 7 novembre 2018 précitée.

L'article 3 de la loi du 7 novembre 2018 a modifié l'article 9 de la loi « Besson II » de 2000 afin « *de tenir compte de la nouvelle répartition des compétences entre communes et EPCI issue des dernières réformes*

¹ Voir à cet égard le considérant 27 de la décision n° 2012-279 précitée : le Conseil constitutionnel y avait examiné et écarté conjointement les griefs tirés de ce que les articles 7 à 10 de la loi du 3 janvier 1969 porteraient atteinte à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée.

territoriales, et de conforter le pouvoir de police des maires des communes qui remplissent leurs obligations d'accueil des gens du voyage »¹.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 7 novembre 2018 précitée, le I de l'article 9 précité fixait les conditions dans lesquelles il était possible de prendre un arrêté interdisant le stationnement des résidences mobiles des gens du voyage sur le territoire d'une commune en dehors des aires d'accueil. Le II de ce même article prévoyait les modalités d'évacuation forcée en cas de méconnaissance de cet arrêté et le II *bis* prévoyait les voies de recours applicables en cas d'utilisation de ce dispositif².

Le III de ce même article venait toutefois tempérer ces dispositions en précisant qu'elles n'étaient pas applicables lorsque les personnes concernées étaient propriétaires du terrain sur lequel elles stationnaient ou lorsque le terrain était destiné à l'accueil des résidences démontables constituant la résidence permanente de leurs utilisateurs.

Afin de tenir compte de la nouvelle compétence des EPCI en matière d'accueil des gens du voyage, la loi du 7 novembre 2018 a maintenu le I de l'article 9 pour les cas dans lesquels une commune est membre d'un EPCI qui détient cette compétence et a créé un I *bis* pour qu'il s'applique aux communes elles-mêmes compétentes en matière d'accueil des gens du voyage

Lors de l'élaboration de ce texte, le législateur a toutefois **omis de modifier le III précité afin de tenir compte de la création du nouveau I *bis*** et offrir les mêmes garanties lorsque la commune est compétente en matière d'accueil et lorsqu'elle appartient à un EPCI qui détient cette compétence. À l'occasion d'une décision QPC³, le Conseil constitutionnel a déduit de cette absence de renvoi que le III précité permettait « *sans aucun motif tiré notamment d'une atteinte à l'ordre public, qu'un propriétaire soit privé de la possibilité de stationner sur le terrain qu'il possède* »⁴ si un tel arrêté d'interdiction de stationnement était pris par le maire d'une commune compétente en matière d'accueil des gens du voyage (cas visé par le I *bis* introduit par la loi du 7 novembre 2018) et que, en conséquence, « *les dispositions contestées méconnaissent le droit de propriété* »⁵.

Le Conseil constitutionnel a donc **censuré le III précité mais a reporté l'abrogation au 1^{er} juillet 2020** afin de laisser le temps au législateur de modifier la disposition en cause sans faire disparaître les garanties qu'elle apportait en l'état de sa rédaction aux cas visés par le I de l'article 9 précité.

¹ Rapport de Catherine Di Folco fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi de Jean-Claude Carle et plusieurs de ses collègues tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage, page 46.

² Voir, notamment, le commentaire de l'article 8 du présent rapport.

³ Décision n° 2019-805 QPC du 27 septembre 2019.

⁴ Ibidem, point 29.

⁵ Ibidem.

L'article 7 de la présente proposition de loi tend à opérer le renvoi omis par la loi du 7 novembre 2018 afin de répondre à la décision du Conseil constitutionnel. La commission des lois soutient naturellement cette démarche. Elle a adopté **l'amendement COM-11** de sa rapporteure afin que l'article 7 récrive totalement le III précité puisqu'il est abrogé depuis le 1^{er} juillet dernier. La rapporteure de la commission des lois note qu'il n'est pas utile d'appliquer l'exception prévue au III aux procédures d'expulsion introduites par l'article 2 de la présente proposition de loi puisqu'elles s'appliquent aux aires permanentes d'accueil et aux aires de grand passage et non aux terrains privés.

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

CHAPITRE II

RENDRE PLUS EFFECTIFS ET CIBLÉS LES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES OCCUPATIONS ILLÉGALES

Article 8

Renforcement de la procédure administrative d'évacuation d'office des résidences mobiles de gens du voyage en cas de stationnement illicite

L'article 8 de la proposition de loi vise à renforcer la procédure administrative d'évacuation d'office des résidences mobiles de gens du voyage en cas de stationnement illicite. Pour ce faire, il double la période durant laquelle la mise en demeure du préfet reste applicable, passant de sept à quatorze jours, assortit la mise en demeure d'un dispositif d'astreinte qui serait obligatoirement prononcé par le préfet dès lors que le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain le demanderait, et contraint le préfet à procéder à l'évacuation d'office, dès lors que la mise en demeure n'a pas été suivie d'effet dans le délai fixé.

La commission a adopté cet article, **en assurant l'opérationnalité et l'articulation des dispositifs proposés**. Pour ce faire, elle a **supprimé le dispositif d'astreinte**, redondant avec la compétence liée du préfet et peu opérationnel.

Le maire d'une commune respectant ses obligations en matière d'accueil des gens du voyage peut, par arrêté, interdire le stationnement des résidences mobiles des gens du voyage en dehors des aires et terrains prévus à cet effet. En cas de stationnement effectué en violation dudit arrêté, le maire ou le propriétaire du terrain peut demander au préfet de procéder,

après mise en demeure, à l'évacuation forcée des résidences mobiles. **Cette procédure d'exception, qui ne nécessite pas un passage devant le juge, ne s'applique que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.**

L'article 8 de la proposition de loi tend à **renforcer cette procédure**. Pour ce faire, l'article propose de doubler la période durant laquelle la mise en demeure du préfet reste applicable, passant de sept à quatorze jours, d'assortir la mise en demeure d'un dispositif d'astreinte qui serait obligatoirement prononcé par le préfet dès lors que le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain le demanderait, et de contraindre le préfet à procéder à l'évacuation d'office si la mise en demeure n'a pas été suivie d'effet dans le délai fixé.

1. L'existence d'une procédure administrative d'évacuation d'office des résidences mobiles des gens du voyage en cas de stationnement illicite, en complément des procédures juridictionnelles de droit commun

1.1. Une possibilité d'évacuation d'office des résidences mobiles en stationnement illégal, assortie de conditions strictes

L'article 24 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 *relative à la prévention de la délinquance* a créé une **procédure administrative d'évacuation d'office des résidences mobiles de gens du voyage en cas de stationnement illicite, mise en œuvre par le préfet à la demande du maire, du propriétaire du terrain ou du titulaire du droit d'usage**. Après une mise en demeure qui n'aurait pas été suivie d'effet, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles.

Cette procédure, qui déroge au principe selon lequel les décisions administratives ne sont pas susceptibles d'exécution d'office, est assortie de conditions strictes. Elle ne peut être mise en œuvre que si :

- la commune est en conformité avec ses obligations en matière d'accueil des gens du voyage ;
- elle a pris un arrêté interdisant le stationnement en dehors des aires aménagées ;
- le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

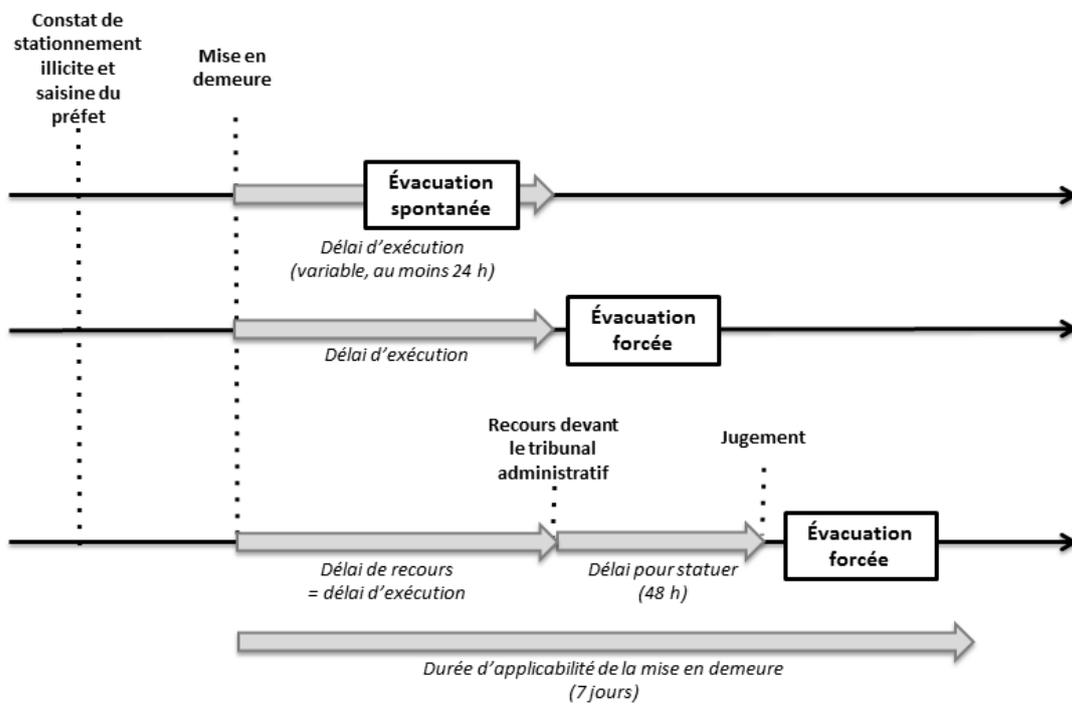
Plus précisément, dans les communes concernées et à la demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage, **le préfet peut mettre en demeure les occupants de quitter les lieux**. Il n'est pas en situation de compétence liée et conserve une marge d'interprétation dans la mise en œuvre de ce pouvoir, afin notamment d'apprécier les atteintes à l'ordre public. Le préfet fixe le délai d'exécution de la mise en demeure, qui ne peut être inférieur à 24 heures. La mise en demeure peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif par les personnes destinataires de la décision

ou le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain. Le délai de recours est égal au délai d'exécution de la mise en demeure.

À défaut de recours ou si le recours a été infructueux, et si le terrain n'a pas été évacué, le préfet peut procéder à son **évacuation forcée**.

Afin d'éviter que des campements évacués ne se reconstituent immédiatement à faible distance, **la mise en demeure du préfet reste applicable pendant sept jours** si, pendant ce délai, les mêmes résidences mobiles se retrouvent en situation illicite sur le territoire de la commune ou le territoire de l'intercommunalité concerné.

DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE D'ÉVACUATION



Source : Rapport n° 44 (2017-2018) de Catherine Di Folco, déposé le 25 octobre 2017.

La procédure peut être engagée dans les communes et aux conditions récapitulées ci-dessous :

Communes concernées		Cause de l'évacuation	Texte applicable
Communes inscrites au schéma départemental...	... ayant rempli leurs obligations	Violation d'un arrêté pris sur le fondement du I de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 Atteinte à salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques	II de l'art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000
	... membres d'un EPCI compétent qui a rempli ses obligations		
	... bénéficiant d'un délai supplémentaire de deux ans		
	... disposant d'un emplacement provisoire agréé par le préfet		
	... dotées d'une aire d'accueil alors même que l'EPCI auquel elles appartiennent n'a pas rempli ses obligations ¹		
Communes non inscrites au schéma départemental...	... dotées d'une aire d'accueil	Stationnement non autorisé Atteinte à salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques	Art. 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000
	... qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une aire d'accueil		
	Autres communes non inscrites		

Source : commission des lois du Sénat, à partir du rapport n° 44 (2017-2018) de Catherine Di Folco, déposé le 25 octobre 2017.

Cette procédure d'évacuation d'office ne peut être mise en œuvre que si le stationnement illicite est **de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques**. Le Conseil constitutionnel considère en effet, selon une jurisprudence constante, que « les mesures de police administratives susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement

¹ Depuis la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites.

garantie [...] doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif »¹.

Indépendamment de cette procédure spéciale, et comme le rappelait Catherine Di Folco, « *le maire de toute commune conserve la faculté de faire évacuer d'office un campement sur le fondement de son pouvoir de police générale, en cas de risque grave pour l'ordre public et si l'urgence le justifie* »²³.

1.2. Parallèlement, des possibilités d'action en justice

Les procédures administratives d'évacuation d'office en cas de stationnement illicite de résidences mobiles coexistent avec des possibilités d'action en justice dans le cadre du droit commun, mais également avec une procédure civile spéciale applicable au stationnement illicite de résidences mobiles sur un terrain affecté à une activité économique :

- **La procédure d'expulsion devant le juge administratif**

Toute personne publique qui y a un intérêt peut demander au juge administratif l'expulsion d'occupants sans droit ni titre du domaine publique. La procédure du référé est ouverte si la condition d'urgence est remplie⁴ ;

- **Les procédures civiles**

Toute personne publique⁵ ou privée, propriétaire d'un immeuble bâti ou non bâti, peut demander au juge civil l'expulsion d'un occupant sans titre, le cas échéant en référé⁶.

L'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage prévoit par ailleurs une procédure judiciaire spéciale en cas d'**occupation par des résidences mobiles d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique**. Dès lors que cette occupation est susceptible d'entraver ladite activité, le propriétaire ou le titulaire d'un droit d'usage peut saisir le président du tribunal judiciaire aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Dans ce cas, le juge statue en référé⁷ ;

¹ Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010. Par cette décision, le Conseil constitutionnel a jugé que la procédure d'évacuation d'office instituée par les articles 9 et 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 était assortie de garanties suffisantes et, partant, conforme à la Constitution. Il a en revanche censuré, par sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, la création d'une procédure similaire à l'encontre des « squats extérieurs ».

² Conseil d'État, 5 avril 2011, n° 347949.

³ Rapport n° 44 (2017-2018) de Catherine Di Folco, fait au nom de la commission des lois, déposé le 25 octobre 2017, p52.

⁴ Article L. 521-3 du code de justice administrative.

⁵ Cette procédure est ouverte aux personnes publiques lorsqu'il s'agit d'occupations sur leur domaine privé ou leur domaine public routier.

⁶ Articles L. 411-1 et suivant du code des procédures civiles.

⁷ IV de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

- **La procédure pénale**

Le stationnement non autorisé de résidences mobiles est constitutif du délit prévu à l'article 322-4-1 du code pénal, puni d'un an d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende. Il peut donc faire l'objet de poursuites pénales sur ce fondement.

2. Renforcer la procédure administrative d'évacuation d'office

2.1. L'article 8 de la proposition de loi

Afin de garantir l'évacuation rapide des résidences mobiles des gens du voyage dès lors qu'elles stationnent de manière illégale, l'article 8 de la proposition de loi tend à renforcer la procédure administrative d'évacuation d'office prévue à l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* en :

- **doublant la période durant laquelle la mise en demeure du préfet reste applicable**, passant de sept à quatorze jours ;

- **assortissant la mise en demeure d'un dispositif d'astreinte**, qui serait obligatoirement prononcé par le préfet dès lors que le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain le demanderait ;

- **contraignant le préfet à procéder à l'évacuation d'office**, dès lors que la mise en demeure n'a pas été suivie d'effet dans le délai fixé.

2.2. La position de la commission des lois : mieux articuler les dispositifs afin de rendre effective la procédure d'évacuation d'office

Les occupations illicites, alors même que les communes respectent leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage, sont inacceptables. Elles portent une atteinte grave aux droits et libertés des personnes publiques ou privées propriétaires des terrains occupés. C'est la raison pour laquelle la commission des lois juge souhaitable de **renforcer le dispositif d'évacuation administrative d'office afin de faire respecter la réglementation en matière de stationnement des gens du voyage**. La commission a toutefois ajusté les dispositifs proposés afin, d'une part, de garantir le respect des droits et libertés des personnes concernées et, d'autre part, d'en assurer une meilleure articulation.

Le doublement de la période durant laquelle la mise en demeure du préfet reste applicable reprend une disposition adoptée par le Sénat à l'occasion de la discussion sur la proposition de loi *relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites*, mais supprimée par l'Assemblée nationale. La commission des lois a considéré que cette disposition était de nature à **empêcher que des campements illicites ne se reconstituent à proximité dans les jours qui suivent leur démantèlement** et l'a donc adoptée.

L'articulation entre la possibilité d'astreinte et l'exécution forcée obligatoire a toutefois semblé à la commission devoir être repensée, les

deux dispositifs étant redondants. Dès lors que l'évacuation forcée du terrain est obligatoire, le préfet étant en situation de compétence liée une fois la mise en demeure prononcée, il semble superfétatoire de prévoir une astreinte.

Au surplus, et en tout état de cause, dans le cadre d'un jugement d'expulsion en cas d'occupation illégale d'un terrain, le juge a déjà la possibilité de prononcer une astreinte. La commission a donc choisi, par l'adoption d'un **amendement COM-12 de sa rapporteure, de supprimer la possibilité de prononcer une astreinte au profit de l'obligation pour le préfet de procéder à l'évacuation forcée en cas de mise en demeure qui n'aurait pas été suivie d'effets**. La mise en demeure suppose en effet l'existence d'un trouble à l'ordre public. Alors que ce trouble a été établi, il n'est pas compréhensible pour les élus et les propriétaires que le préfet puisse décider de ne pas procéder à l'exécution d'office de la mise en demeure si celle-ci n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours. L'introduction d'une compétence liée du préfet en la matière alignerait ce dispositif d'évacuation forcée sur celui existant en matière de squat.

Par ce même amendement, la commission a effectué une **coordination manquante au sein de l'article**.

La commission a adopté l'article 8 **ainsi modifié**.

Article 9 (nouveau)

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

La commission des lois a adopté l'article 9 issu d'un amendement présenté par Loïc Hervé. Reprenant des dispositions déjà adoptées par le Sénat, il vise à modifier l'article 322-4-1 du code pénal qui réprime l'occupation sans titre et en réunion d'un terrain. Il tend, d'une part, à autoriser la saisie des véhicules automobiles, y compris lorsqu'ils sont destinés à l'habitation et, d'autre part, à procéder au déplacement forcé des véhicules en cause sur une aire d'accueil du département. La commission des lois a adopté cet article sans modification.

Issu de l'**amendement COM-4 rectifié** de notre collègue Loïc Hervé, l'article 9 vise à modifier l'article 322-4-1 du code pénal, réprimant l'occupation sans titre et en réunion d'un terrain. Il reprend des dispositions déjà adoptées par le Sénat lors de la discussion sur la proposition de loi

relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites¹, mais non retenues dans le texte définitivement adopté.

Le présent article tend à **autoriser d'une part, la saisie des véhicules automobiles, y compris lorsqu'ils sont destinés à l'habitation, et à permettre d'autre part, le déplacement forcé des véhicules en cause sur une aire d'accueil du département.**

Lors de l'examen de la loi du 7 novembre 2018 précitée, la commission des lois considérait que la suppression de l'exception existant pour les véhicules d'habitation **répondait à la nécessaire proportionnalité** entre les « *exigences constitutionnelles de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions et la garantie du droit de propriété ainsi que l'exercice des libertés constitutionnellement garanties telles que la liberté d'aller et venir, le respect de la vie privée et l'inviolabilité du domicile* »².

Pour ce qui concerne le déplacement forcé des véhicules, la rapporteure du texte, Catherine Di Folco, relevait toutefois, « *qu'il est peu probable que cette peine complémentaire soit effectivement prononcée : en effet, la sanction pénale juridictionnelle intervient généralement après le départ des occupants sans titre. De plus, le transfert de véhicules nécessiterait l'engagement de frais de justice et la mobilisation de forces de l'ordre qui sont, tous deux, soumis à une hiérarchisation des priorités* »³.

La rapporteure de la commission des lois réitère ces deux observations. Elle ajoute que ces dispositions offrent un nouvel outil au juge pénal et qu'il lui reviendra de s'en saisir dans le respect des droits et libertés fondamentaux garantis par la Constitution et les stipulations des traités internationaux ayant un tel objet et dont l'application directe est prévue par l'article 55 de la Constitution.

La commission des lois a adopté cet article **ainsi rédigé.**

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

¹ Voir le 3° de l'article 6 de la proposition initiale ayant subi une modification rédactionnelle à la suite de l'adoption, en première lecture, de l'amendement de commission COM-28 à l'initiative de la rapporteure.

² Rapport n° 44 (2017-2018) de Catherine Di Folco précité, page 63.

³ Ibidem, page 64.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 13 JANVIER 2021

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – La proposition de loi que nous examinons aujourd’hui s’inscrit dans un contexte particulier. Le législateur s’est déjà penché récemment sur le sujet de l’accueil des gens du voyage. La loi du 7 novembre 2018, issue de propositions de loi d’initiative sénatoriale de notre ancien collègue Jean-Claude Carle et de notre collègue Loïc Hervé, a procédé à un triple renforcement du cadre juridique de la politique d’accueil des gens du voyage : elle a clarifié la répartition des rôles entre État, communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), précisé les cas dans lesquels les procédures d’évacuation trouvent à s’appliquer et doublé les sanctions pénales pour l’occupation, par des gens du voyage, de terrains sans titre.

Dès lors, vous vous interrogez sûrement sur la nécessité de remettre sur le métier un sujet dont le législateur s’est saisi il y a deux ans à peine, alors que nous manquons encore de recul sur la portée et l’efficacité des dernières modifications législatives en la matière.

Cette question appelle deux réponses, qui fondent la nécessité de légiférer.

D’une part, force est de constater que des pistes d’amélioration demeurent, tant la politique territoriale d’accueil semble perfectible sur le terrain. En effet, la charge de l’accueil semble inégalement répartie entre les communes et EPCI concernés. Au surplus, les élus locaux ne sont pas toujours en mesure d’anticiper les déplacements de gens du voyage, ce qui rend leur accueil d’autant plus difficile qu’il est imprévu. Par ailleurs, nous savons tous que les stationnements illicites continuent de soulever des difficultés pour les élus locaux, qui constatent le recours trop sporadique à la procédure d’évacuation d’office, pourtant prévue par le législateur.

D’autre part, le Sénat a porté avec constance des positions fortes sur le sujet de l’accueil des gens du voyage : l’examen du projet de loi relatif à l’égalité et la citoyenneté et celui, en 2017 et 2018, des propositions de loi de Jean-Claude Carle et Loïc Hervé ont ainsi été l’occasion pour notre chambre de porter divers dispositifs qui, faute d’avoir été retenus au cours de la navette parlementaire, ne figurent pas dans la loi aujourd’hui. Les difficultés auxquelles ces dispositifs entendaient répondre n’en persistent pas moins et appellent à réitérer une réponse législative dont la nécessité ne s’est pas démentie.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui poursuit ainsi trois objectifs principaux : créer les conditions d'une meilleure anticipation des déplacements de résidences mobiles ; améliorer la gestion des aires d'accueil de gens du voyage ; et renforcer la procédure administrative d'évacuation d'office en cas de stationnement illicite.

Afin d'atteindre le premier de ces objectifs et d'éviter les risques de saturation des aires d'accueil, l'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit le recensement par le préfet de région de l'ensemble des groupes de résidences mobiles de gens du voyage dont l'accueil est prévu à l'horizon de soixante jours. En cas de saturation d'une aire d'accueil, il serait en mesure de réorienter l'un ou plusieurs des groupes envisageant de s'installer sur l'aire concernée. Ce dispositif soulève à la fois des difficultés pratiques – les préfetures de région n'étant, selon toute vraisemblance, pas en mesure de déployer un tel recensement – et des risques juridiques, tenant notamment à la protection des données personnelles.

Je comprends néanmoins pleinement les objectifs poursuivis par cet article. Afin d'en pallier les difficultés techniques tout en préservant l'esprit ayant présidé à sa rédaction, je vous proposerai donc d'adopter un amendement substituant au recensement une stratégie régionale de gestion des déplacements de résidences mobiles. Je tiens à souligner que le dispositif permettrait d'atteindre les objectifs d'une meilleure anticipation des déplacements de groupes de résidences mobiles et d'une pleine association des collectivités territoriales concernées.

Le deuxième but de la présente proposition de loi est d'améliorer la gestion des aires d'accueil des gens du voyage. À cette fin, elle prévoit principalement la possibilité pour les communes et EPCI concernés de subordonner à une réservation préalable l'accès aux aires d'accueil. Le dispositif ainsi prévu par l'article 2 m'a néanmoins paru perfectible sur le plan technique. Je vous proposerai en conséquence d'adopter un amendement prévoyant une réécriture globale, plus robuste, de l'article.

Il m'a en particulier semblé judicieux, conformément à l'équilibre juridique préservé par le législateur entre devoirs d'accueil et droit de lutter contre les stationnements illicites, d'adapter le champ d'application du nouveau dispositif aux seuls communes et EPCI à jour de leurs obligations d'accueil. J'ai également veillé à réintroduire explicitement au sein de cet article le dispositif de réorientation initialement prévu à l'article 1^{er}. L'amendement que je vous proposerai d'adopter tend enfin à préciser les conditions dans lesquelles le préfet peut procéder à l'évacuation d'office des personnes stationnant sans réservation ou en méconnaissance d'une réservation préalablement acceptée.

D'autres dispositions de la proposition de loi visent également à faciliter, pour les collectivités territoriales concernées, la gestion des aires d'accueil. L'article 4 tend ainsi à comptabiliser les emplacements des aires

permanentes d'accueil des gens du voyage dans les quotas de logements sociaux auxquels sont soumises certaines communes. L'article 5 prévoit pour sa part de supprimer la procédure de consignation de fonds pour les communes et EPCI ne respectant pas leurs obligations en matière d'accueil. Déjà examinées et adoptées en des termes identiques par le Sénat, ces dispositions relèvent du bon sens et me semblent pouvoir être adoptées sans modification particulière.

Enfin, le troisième et dernier objectif poursuivi par la présente proposition de loi est le renforcement de la procédure administrative d'évacuation d'office en cas de stationnement illicite, prévue à l'article 9 de la loi dite Besson II. Nous connaissons tous la situation inacceptable dans laquelle peut se trouver une commune ou un EPCI qui, respectueux de ses obligations et confronté à une occupation illicite, voit le préfet opposer une fin de non-recevoir à ses demandes légitimes d'évacuation.

À cet égard, le renforcement de la procédure, d'une part *via* le doublement de la période pendant laquelle court la mise en demeure du préfet et, d'autre part, par l'obligation du préfet à procéder à l'évacuation d'office dès lors qu'à son échéance la mise en demeure n'a pas été suivie d'effet, me semblent tout à fait bienvenus.

J'ai néanmoins estimé, en accord avec les auteurs de la proposition de loi, que le dispositif d'astreinte initialement proposé n'était pas suffisamment opérationnel. Rendue redondante par la compétence liée du préfet pour procéder à l'évacuation d'office, une telle disposition semblait finalement – bien que j'en comprenne l'intention – dépourvue d'effet concret. Je vous proposerai en conséquence un amendement tendant à supprimer ce dispositif.

À titre plus subsidiaire, l'article 7 de la proposition de loi, auquel je souhaite apporter des modifications rédactionnelles, prend acte d'une censure partielle du Conseil constitutionnel relative à l'article 9 de la loi Besson II.

Permettez-moi à présent d'évoquer deux articles qui ne semblent pas apporter une réponse satisfaisante aux trois objectifs que je viens d'évoquer. Leur présence dans la proposition de loi me paraît, au regard de leur faible valeur ajoutée ou des risques constitutionnels qu'ils soulèvent, de nature à mettre en péril sa cohérence.

En premier lieu, l'article 3 renforce le poids des communes et EPCI dans l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). L'introduction de cette disposition paraît inopportune : l'article présente plusieurs problèmes techniques et reprend un amendement rejeté par le Sénat en séance publique lors de l'examen de la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite loi Engagement et proximité. Une telle disposition semble au surplus inutile puisque les SDCI ne comportent pas de dispositions en

matière d'accueil des gens du voyage, et leur révision est devenue facultative depuis le vote de cette loi. Je vous proposerai en conséquence de supprimer cet article.

En second lieu, l'article 6 limite la proportion de gens du voyage inscrits sur les listes électorales d'une commune à un plafond de 3 % de la population municipale. Cet article revient à restaurer le volet électoral du dispositif de la commune de rattachement qui a été abrogé par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté. D'une part, il court le risque d'être concrètement dépourvu de toute applicabilité : le répertoire électoral unique, dont sont désormais extraites les listes électorales des communes, ne permet pas la prise en compte d'informations relatives à l'appartenance des électeurs à la catégorie de gens du voyage. D'autre part, l'article pose plusieurs risques constitutionnels au regard du principe de liberté de choix du domicile, mais aussi, et surtout, du principe d'égalité devant l'exercice des droits civiques. Au vu des difficultés posées par cet article, je vous proposerai de le supprimer.

C'est donc un texte équilibré et respectueux des intentions de ses auteurs que je vous propose d'adopter.

Je tiens d'ailleurs à remercier chaleureusement les auteurs de la proposition de loi, qui se sont systématiquement rendus disponibles pour échanger, chemin faisant, sur les pistes de solution que je vous propose aujourd'hui.

Ces solutions ayant emporté leur pleine adhésion, je vous les présente aujourd'hui dans un esprit de consensus, convaincue de leur bien-fondé et de leur opérationnalité. J'espère qu'elles recueilleront votre plein et entier soutien.

M. Loïc Hervé. - Je tiens à féliciter notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio pour son travail très complet, et je remercie les auteurs de ce texte, qui nous donnent l'occasion de faire un point sur cette problématique.

Je ne fais pas partie des élus qui ont une vision romantique de l'accueil des gens du voyage. Dans mon département, la Haute-Savoie, la situation est compliquée. Elle le demeure malgré la crise sanitaire, et les élus sont toujours confrontés aux mêmes difficultés.

Le problème de fond dans la loi Besson II est qu'elle a inversé la charge de l'accueil, la faisant reposer sur les élus locaux et non sur les gens du voyage. L'accueil des gens du voyage est ainsi une politique publique qu'il est compliqué de mener sur le terrain. Les élus sont souvent des gens de bonne volonté, qui essaient d'apporter un maximum de solutions concrètes. Cela coûte extrêmement cher - le groupe Union centriste a d'ailleurs déposé un amendement à ce sujet. Et, à la fin, c'est le maire qui est responsable, voire coupable, de ne pas avoir mis en place suffisamment de choses pour l'accueil des gens du voyage ! C'est assez difficile à vivre pour les élus. J'ai eu la chance de pouvoir faire une campagne sénatoriale pendant l'été, et je

peux vous assurer que, dans mon département, le sujet est presque systématiquement mis sur la table par les élus, y compris dans les petites communes rurales, où le problème se pose plusieurs fois par an.

L'examen de cette proposition de loi est aussi l'occasion de faire le point sur l'application de la loi issue de la fusion entre la proposition de loi de Jean-Claude Carle et la mienne, que l'Assemblée nationale avait partiellement vidée de leur contenu. Avec Catherine Di Folco, qui était rapporteur, nous avons fait un travail minutieux de mise à plat des différents problèmes qui se posaient sur la politique d'accueil des gens du voyage et proposé, pour chacun, des pistes de solutions concrètes. L'Assemblée n'en a conservé qu'une petite partie, et le Sénat a fait le choix, pour en assurer l'entrée en vigueur rapide, d'adopter le texte tel que voté par l'Assemblée

Ce texte comportait entre autres avancées une innovation intéressante : l'amende forfaitaire délictuelle en cas d'installation illicite. À ce jour, les dispositions afférentes figurent dans le code pénal, mais elles ne sont pas appliquées, ce qui pose une vraie difficulté. J'ai alerté le ministre de l'intérieur hier sur ce sujet, et nous devrions voir la mise en œuvre de cette amende forfaitaire délictuelle en octobre - ce qui est un délai extrêmement long, beaucoup trop long si on le confronte à la réalité de terrain vécue par les élus ! Nous devons, dans l'hémicycle, mettre la pression pour que cette amende forfaitaire délictuelle, qui produit des résultats tout à fait intéressants en matière de trafic de stupéfiants ou de toxicomanie, soit mise en œuvre rapidement.

M. Jean-Yves Leconte. - On comprend le dépôt de cette proposition de loi, vu les difficultés qui viennent d'être évoquées. Si la loi Besson II a mis en place un certain nombre d'obligations, et que celles-ci, au cours des dernières années, sont passées des communes aux EPCI, cela tient aussi à une difficulté : compte tenu du nombre de personnes qui font partie de cette communauté et qui bougent, il n'y a pas suffisamment d'aires d'accueil pour permettre la mobilité. Notre rôle n'est pas simplement de donner des réponses aux élus : nous devons en donner aussi, et surtout, aux gens du voyage qui, pour être mobiles, ont besoin d'un certain nombre de places.

Mme Catherine Di Folco. - Mais il y en a !

M. Jean-Yves Leconte. - Les schémas départementaux prévoient environ 36 500 places en aires permanentes d'accueil, et nous en avons environ 27 300 sur l'ensemble du territoire. Seules 75 % environ des places prévues par les schémas départementaux en aires permanentes d'accueil existent donc dans les faits, et ce chiffre ne progresse plus beaucoup. En revanche, moins d'un quart des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage sont réalisés à 100 %. Il n'y a donc pas suffisamment de places d'accueil. Lorsqu'il y a occupation illicite, le préfet sait bien qu'il peut difficilement procéder à l'évacuation d'office s'il n'a pas

de solution de repli pour les personnes concernées. Ces dernières années, des solutions ont été mises en place, en particulier pour les communes et EPCI qui remplissent leurs obligations, afin de permettre des expulsions plus rapides en cas d'occupation illicite.

N'oublions pas, toutefois, que nous parlons d'une communauté qui a été particulièrement touchée par la pandémie, étant donné son mode de vie et ses activités, souvent commerçantes et foraines.

Je salue le travail de la rapporteure. Il y a effectivement des articles qui posent problème : l'article 3, notamment, et l'article 6 portant sur des questions électorales, de ce fait quelque peu hors sujet, et posant des problèmes constitutionnels. Je suis d'accord avec leur suppression.

Pour le reste, Loïc Hervé a raison : il y a une certaine nonchalance du Gouvernement à mettre en œuvre les dispositions qui ont été votées.

M. Loïc Hervé. – C'est le moins qu'on puisse dire...

M. Jean-Yves Leconte. – L'article 8, à cet égard, est redondant avec le droit existant. Pourquoi le voter alors que nous n'avons même pas évalué l'existant ?

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, votée début 2017, avait mis en place un système de consignation pour les communes qui ne remplissaient pas leurs obligations, puisque le pouvoir de substitution du préfet, qui existe, n'avait jamais été mis en œuvre. Elle avait également précisé le contenu des schémas départementaux et les modalités d'accueil. Le Gouvernement a mis plus de deux ans à prendre les décrets d'application de ces dispositions ! Cette nonchalance pose question.

Puisque les dispositions qui avaient fait évoluer la législation n'ont pas été mises en œuvre par le Gouvernement, et qu'on peut donc difficilement les évaluer, il est difficile d'envisager leur suppression – ou leur aggravation, en ce qui concerne la procédure d'évacuation d'office. Nous ne serons pas favorables à cette proposition de loi.

Mme Françoise Gatel. – Je souhaite à mon tour remercier les auteurs, la rapporteure et saluer le travail qu'on ne cesse de faire au Sénat, et qui montre que cette question n'est pas réglée. Comme souvent, il y a de la perte en ligne dans l'application des dispositions législatives, et le plus difficile est de parcourir le dernier kilomètre !

La loi Besson II revenait à fixer, au sein des schémas départementaux, un nombre de places selon la taille des communes. Il était nécessaire, à l'époque, de faire un effort pour accueillir les gens du voyage. Aujourd'hui, les choses ont bien changé. Certaines communes ou intercommunalités, qui se sont acquittées de leurs obligations et offrent pléthore de places, voient celles-ci occupées à hauteur de 35 % ! Dans mon département, tout autour de la commune dont j'ai eu la chance d'être maire, il y avait cinq ou six aires, qui n'étaient guère plus occupées qu'à hauteur de

35 % - et cela coûtait une joyeuse fortune aux collectivités. Les gens du voyage, comme nous tous, se regroupent par affinité. En outre, ils se sédentarisent. On ne peut pas dire qu'on manque de place. Simplement, se posent de vraies questions de rassemblement de résidences mobiles qui vont bien au-delà de la capacité de l'aire d'accueil. Ce texte est intéressant, car il répond à une forte attente des élus locaux, et à une incompréhension de la population, qui est verbalisée pour toutes sortes d'infractions, et voit de manière régulière des gens du voyage arriver dans des zones d'activités ou sur des terrains sans aucune contrainte.

M. Dany Wattebled. - Dans le Nord, nous avons subi depuis un an une vraie pression des gens du voyage. Même les communes et intercommunalités qui sont en règle ont eu des difficultés. Ainsi, Lesquin, qui avait fait une aire de grand passage, a vu celle-ci occupée avant qu'elle ne soit achevée. Bien souvent, les préfets ne réagissent pas, alors que la loi les y oblige. Nous avons donc, et pendant encore un an, 200 caravanes... Nous avons aussi des gens du voyage qui étaient installés sur une commune et que nous avons voulu déplacer sur un aéroport non loin. Ils ont refusé, parce qu'il y avait déjà une autre communauté sur place...

Il serait intéressant de faire un point très précis de tous les départements. Combien d'aires d'accueil sont réellement disponibles ? Il faut faire une analyse approfondie des besoins, et ne pas recréer partout des aires d'accueil dans chaque département. Cette proposition de loi est bienvenue, parce qu'il est temps de mettre des règles, et surtout de les faire appliquer. Il y a bien sûr la question de la bonne gestion du temps de nos policiers ou de nos gendarmes : si on les déplace régulièrement, il y a des heures supplémentaires à payer.

Ce texte n'évoque pas les dégradations. Pourtant, certaines communautés, avant de partir dégradent les aires d'accueil sans qu'aucune poursuite ne soit engagée. Nous avons prévu des dispositions dans le texte précédent, mais elles ont été retirées par l'Assemblée nationale. C'est le seul volet qui manque à ce texte. Pourtant, on sait qui est là, on fait faire un relevé par des huissiers, pour pouvoir, en cas de dégradation, exiger un paiement. C'est trop facile de partir ! J'ai vu des locaux d'activité dégradés de fond en comble - jusqu'aux câbles !

Mme Catherine Di Folco. - Merci pour ce travail. J'espère que ces propositions retiendront un peu plus l'attention de nos collègues députés que celles que nous avons faites en 2018, qui avaient été largement élaguées. Je partage complètement les propos de Loïc Hervé. Mme Gatel a raison : les aires d'accueil ne sont pas occupées à 100 %. Dans cette proposition de loi, nous avons prévu de ne pas imposer de construction d'aires supplémentaires si celles qui existaient n'étaient pas occupées au-delà d'un certain pourcentage qui aurait été fixé par un décret. C'est cette disposition qui avait été supprimée par l'Assemblée nationale, ce qui est regrettable. Il faut déjà que les aires soient occupées à 100 %. Certes, les communes ne se

sont peut-être pas toutes acquittées de leurs obligations, mais il faut savoir ce que cela coûte, en investissement et en fonctionnement ! Il est temps de rationaliser l'usage des deniers publics.

Mme Brigitte Lherbier. – Dans le Nord, quand j'étais adjoint à la sécurité de Tourcoing, j'ai eu très souvent à procéder à des évacuations. Pour un élu, c'est une expérience douloureuse. On déplace les gens d'un endroit à l'autre, et l'on n'a pas de solution pérenne : la plupart du temps, c'est pour recommencer le même processus un peu plus tard. Tourcoing étant limitrophe de la Belgique, les gens du voyage restaient en France plutôt que d'aller en Belgique, où les règles étaient beaucoup plus sévères.

Il faut faire une différence entre les différentes catégories de gens du voyage. Les forains, qui se déplacent pour les fêtes foraines, ne posent que rarement des problèmes. Ils ont souvent des terrains et sont organisés. Les gens qui vivent en caravane, et qui n'ont pas vraiment de grands déplacements à faire, posent davantage de problèmes. J'ai siégé dans la commission consultative des gens du voyage du département pendant très longtemps. On voyait qu'il s'agissait de gens très précaires, qui voulaient absolument vivre en caravane, alors qu'ils auraient pu bénéficier d'habitats sociaux. Dans les schémas départementaux, on organise des points d'accueil. Dans le Nord, la plupart sont pleins, et les grandes aires de passage sont souvent remplies de gens qui sont sédentaires. Ces personnes se regroupent en famille et ne bougent pas. Du coup, les nouveaux arrivants occupent des aires illicites, parce que les aires aménagées sont déjà occupées par ces personnes sédentaires. C'est vrai qu'il existe encore des places libres, mais on m'a dit, à la métropole européenne de Lille, que les frais demandés pour aller sur ces aires étaient peut-être trop importants.

De toute évidence, les occupations sauvages constituent une très lourde charge pour les villes concernées. Quand on concevait les schémas départementaux, toutes les communes n'étaient pas représentées. Certaines essaient de trouver des solutions en amont. Beaucoup voient cela comme une lourde contrainte. Bref, cette proposition de loi est bienvenue.

M. Éric Kerrouche. – Les difficultés sont différentes, non seulement en fonction de la typologie des aires, mais également en fonction du lieu dans lequel on se trouve. Les aires d'accueil évoluent. Dans les Landes, elles sont très remplies, mais largement de personnes sédentarisées, qui attendent parfois un autre type de logement.

Dans les départements touristiques comme le mien, les problèmes proviennent avant tout des aires de grand passage. Aussi, certains EPCI ne respectent pas leurs obligations. Et, quand bien même vous respectez les vôtres, cela ne veut pas dire que les dispositions dont vous êtes censés bénéficier par ailleurs sont effectivement appliquées.

Sur les aires de grand passage, nous avons un vrai problème, qui est un problème de quantité. Pour parler clairement, c'est la quantité de

résidences mobiles présentes qui fait que les forces de l'État peuvent intervenir ou non. En fonction du nombre de caravanes, il y a une possibilité de déloger, ou pas. Il faut donc faire un bilan, au niveau national, de la répartition des aires de grand passage, car c'est là que les problèmes estivaux se posent particulièrement. Le sentiment d'invasion est souvent périodique et singulièrement ponctuel. Comme Jean-Yves Leconte, je ne suis pas certain qu'il faille encore ajouter d'autres mesures à celles qui existent déjà, et que nous n'avons pas évaluées.

M. Alain Richard. – Notre groupe s'abstiendra sur cette proposition de loi. En effet, nous sommes extrêmement sceptiques quant à l'utilité d'un nouvel acte législatif en la matière, alors que l'application de la loi existante pose déjà de sérieuses difficultés.

Il est difficile de trouver des solutions permettant le maintien en circulation de la partie de la communauté qui continue à se déplacer, la quasi-totalité des aires étant devenue des aires de sédentarisation. Au reste, la formule des terrains familiaux locatifs correspond mal aux attentes des familles de voyageurs qui souhaitent se sédentariser et devenir propriétaires. Les conflits d'usage sont assez fréquents.

Il nous semble qu'il faut plutôt poursuivre la concertation avec les élus locaux et les associations représentatives, de manière à assurer le respect des textes en vigueur.

Mme Cécile Cukierman. – Le sujet est extrêmement sensible. Derrière les discours et la bonne volonté affichée, les difficultés subsistent au niveau local. Pour les élus locaux, il est parfois plus délicat d'ouvrir une aire d'accueil qu'une déchèterie ou une prison, car cela fait débat dans la population.

Il faudrait peut-être réfléchir à une typologie qui permette de refléter l'existence de plusieurs catégories de gens du voyage.

Je m'interroge sur l'effectivité réelle dans le temps de l'article 2. La réservation préalable ne règlera qu'une partie des difficultés. Le problème des grands rassemblements restera posé. Ces dernières années, de véritables efforts ont été faits pour trouver des espaces, mais, dans les faits, une partie des gens du voyage se sédentarisent, ce qui pose la question des places disponibles à terme sur les aires d'accueil. Nos concitoyens demandent que l'on accompagne ces populations et que l'on facilite leur insertion, notamment *via* l'école, mais les aires ne sont pas forcément faites pour un usage permanent et sédentaire.

Mon groupe ne votera pas cette proposition de loi. À titre personnel, je pense qu'il faut s'interroger. On sait que l'ensemble des articles issus de la proposition de loi de Jean-Claude Carle et Loïc Hervé n'ont pas été appliqués. Si les lois ne sont pas appliquées, c'est notre démocratie qui est en danger.

Nous aurons à travailler, dans l'avenir, sur une typologie des gens du voyage et à réfléchir aux réponses à apporter à des questions très particulières. Ainsi, deux difficultés se posent dans mon département : celle de personnes très marginales qui se réfugient dans le statut des gens du voyage et celle des grands déplacements collectifs. Il y a parfois des soucis avec les forains, mais je constate que les communes savent s'organiser au sein d'une vallée pour supporter l'accueil temporaire que nécessite, par exemple, l'organisation de la Vogue des noix à Firminy.

M. Jean-Pierre Sueur. – Personne ne peut disconvenir du fait que la loi n'est pas appliquée. Plutôt que de faire une nouvelle loi, pourquoi ne demande-t-on pas, par voie de résolution, l'application par les ministres et les préfets de la loi existante ?

Un rassemblement de 15 000 gens du voyage a lieu chaque année dans un village de 1 200 habitants de mon département. Ce n'est pas facile et cela pose des problèmes concrets, mais nous parvenons à gérer la situation.

Sur la question de la consignation de fonds, nous avons voté une loi en 2017. Cette loi ne semble pas avoir fait l'objet d'une réelle application. Pourquoi la supprimer alors que, n'ayant pas été suffisamment appliquée, elle ne peut, par définition, être correctement évaluée ?

M. Mathieu Darnaud. – Je partage la frustration qui résulte du défaut d'application des textes que nous avons votés. Nous gagnerions à demander au Gouvernement qu'il fasse le nécessaire pour que la loi entre en vigueur.

Il n'en demeure pas moins que nous sommes quotidiennement interpellés par les élus locaux. Il n'est pas anormal de vouloir enrichir la loi, qui mérite des compléments et des aménagements.

Singulièrement, il va falloir traiter le problème, essentiel, du dol pour les collectivités : alors qu'on les a obligées à investir pour réaliser des aires d'accueil des gens du voyage, elles voient des espaces publics occupés, ce qui entraîne, parfois, des coûts particulièrement importants, notamment lorsqu'il s'agit de petites collectivités.

Oui, le législateur doit mettre la pression sur le Gouvernement pour que le texte s'applique – nous sommes tous d'accord –, mais nous devons aussi l'enrichir sur certains points.

Mme Laurence Harribey. – Je veux mettre en garde contre la multiplication des textes, qui peut aussi se retourner contre le Parlement : cela peut donner l'impression que le travail du législateur ne sert pas à grand-chose, faute de décret d'application.

N'oublions pas que nous sommes les représentants des territoires. En multipliant les textes qui ne seront pas mis en œuvre, on ne sert pas la fonction législative.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – On voit bien que le débat intéresse et interroge chacun d’entre nous. C’est un vrai sujet sur tous les territoires.

Nous pouvons regretter que la loi de 2018 ne soit pas appliquée, et il appartient à chacun d’entre nous d’interpeler le Gouvernement sur la lenteur de sa mise en application.

Je pense néanmoins que nous devons à nouveau légiférer : il est dans notre rôle de rechercher les perspectives d’amélioration des textes existants, même si le Gouvernement n’a pas été capable de les appliquer rapidement.

À titre d’exemple, la loi Besson II prévoit que les grands rassemblements doivent être anticipés avec le préfet et les élus. Le dispositif que je propose à l’article 2 est au contraire concentré sur les rassemblements de moins de cent-cinquante résidences mobiles et vient ainsi compléter l’existant.

La proposition de loi vise à renforcer le rôle et les obligations de l’État, en particulier du préfet, dans la mise en œuvre d’un certain nombre de dispositifs. L’article 1^{er} conforte l’implication du préfet de région, ce qui permettra d’avoir une vision régionale du problème dans les départements. Force est de constater que seules 50 % des aires de grand passage prévues ont été réalisées et que 24 schémas départementaux d’accueil des gens du voyage seulement sont respectés dans l’intégralité de leurs prescriptions au titre de la loi Besson II.

Comme l’ont montré les auditions, les gens du voyage doivent également être responsabilisés. Ils ont des droits, mais aussi des devoirs. Il nous appartient de rappeler les lois et les règles qui régissent les espaces que nous leur proposons, de manière à ce que les élus locaux n’aient pas à assumer des coûts exorbitants de remise en état. Nous devons avancer les uns avec les autres.

La sédentarisation a plusieurs visages. Elle est lente à se mettre en place. Elle est souvent compliquée et coûte très cher aux collectivités. Elle est dans l’air du temps et est souhaitée par les gens du voyage, mais ce n’est pas un choix politique et financier anodin pour les élus.

EXAMEN DES ARTICLES

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – En application du vade-mecum sur l’application des irrecevabilités au titre de l’article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d’arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Je vous propose d’indiquer que ce périmètre comprend notamment les dispositions relatives, d’une part, à la gestion des aires d’accueil des gens

du voyage et, d'autre part, aux sanctions et procédures applicables dans le cas de stationnements illicites de résidences mobiles de gens du voyage.

Article 1^{er}

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-7 tend à instituer une stratégie régionale de gestion des déplacements de résidences mobiles de gens du voyage.

M. Loïc Hervé. – Je suis favorable à ce que l'on donne de nouvelles responsabilités au représentant de l'État, notamment au plan régional. Je tiens cependant à souligner que la personnalité des préfets joue énormément. D'un préfet à l'autre, les stratégies territoriales peuvent être très différentes. Les préfets sont plus ou moins allants dans l'application des mesures.

En Haute-Savoie par exemple, la donnée démographique est intégrée dans l'élaboration du schéma départemental. Un préfet a considéré que le nombre de places devait suivre l'augmentation démographique du département, créant des contraintes supplémentaires. Alors que les schémas ont une durée de vie très courte, la pression monte d'année en année...

L'amendement COM-7 est adopté.

Article 2

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-8 vise à garantir la solidité juridique du dispositif de réservation de places de stationnement.

L'amendement COM-8 est adopté.

Article 3

L'amendement de suppression COM-9 est adopté.

Article 6

L'amendement de suppression COM-10 est adopté.

Article 7

L'amendement rédactionnel COM-11 est adopté.

Article 8

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-12 vise à supprimer le dispositif d'astreinte en cas de stationnement illicite, qui serait pratiquement inappliqué.

L'amendement COM-12 est adopté.

Articles additionnels après l'article 8

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-1 a pour objet de prévoir la possibilité de mise en œuvre de la procédure administrative d'évacuation d'office dans les communes et EPCI qui ne respectent pas leurs obligations, mais qui prennent les mesures nécessaires dans le respect du calendrier déterminé par l'État.

Les collectivités qui, sans être à jour de leurs engagements, font des efforts en ce sens, pourraient bénéficier des mêmes règles d'évacuation d'office que celles qui respectent au schéma départemental.

Je ne suis pas opposée à cette disposition. Dans le même esprit que, en vertu de la loi SRU, les communes qui prouvent qu'elles construisent des logements sociaux ne paient pas la même amende que celles qui ne font rien.

En revanche, je suis défavorable à la mise en demeure prévue par l'amendement. Je propose donc à M. Pellevat de retravailler l'amendement d'ici à la séance publique.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-5 est en partie déjà satisfait sur le fond. Son dispositif de mise en demeure pose un problème constitutionnel.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-4 rectifié tend à renforcer le dispositif de saisie des véhicules constituant une habitation en permettant leur déplacement de force. Je note que cette disposition pourrait être très difficile à appliquer.

M. Loïc Hervé. – Nous l'avons déjà votée : c'est la stricte reprise du texte de Catherine Di Folco.

M. François-Noël Buffet, président. – Le Sénat doit maintenir sa position, tout en ayant conscience que l'effectivité de la mesure ne va pas de soi.

M. Loïc Hervé. – J'ai conscience de la difficulté matérielle que représente le transport de caravanes : il faut à tout le moins mobiliser des dépanneuses... Le but est cependant de pouvoir menacer d'un transfert lorsqu'une aire d'accueil située à quelques kilomètres n'est pas occupée.

L'amendement COM-4 rectifié est adopté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-6 rectifié vise à modifier les dispositions pénales relatives au stationnement illicite.

Il pose un problème technique : alors que le dispositif proposé prévoit de créer une circonstance aggravante lorsqu'une dégradation de biens est commise à l'occasion d'une installation illicite de gens du voyage,

l'objet de l'amendement indique qu'il crée une peine complémentaire d'interdiction de paraître pour ces mêmes installations illicites.

M. Loïc Hervé. - Je le retire. Je le retravaillerai d'ici à la séance publique.

L'amendement COM-6 rectifié est retiré.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. - Les amendements COM-2 rectifié et COM-3 rectifié ont pour objet la remise au Parlement de rapports annuels du Gouvernement. Mes chers collègues, vous connaissez la position constante de la commission des lois et du Sénat en général sur la production de rapports !

Par ailleurs, la Commission nationale consultative des gens du voyage fournit de nombreux éléments sur ces sujets.

Je sollicite donc le retrait de ces amendements.

M. Loïc Hervé. - Je suis solidaire de la position du Sénat sur les demandes du rapport au Gouvernement. Toutefois, ces demandes de rapport constituent souvent le seul moyen d'aborder un sujet dans une discussion.

Outre cette demande de rapport, il serait possible de créer avec la commission des finances une mission d'information sur le coût de l'accueil des gens du voyage en France.

On a parlé du coût que représente la construction d'aires d'accueil pour les collectivités. Or, plus les aires restent vides, plus elles coûtent cher, puisque les compensations de la Caisse d'allocations familiales sont fonction de l'occupation. Pour autant, les coûts de fonctionnement sont réels. La remise à niveau d'une aire à la suite de dégradations se chiffre en centaines de milliers d'euros.

Depuis la disparition du carnet de circulation, on ne sait plus dénombrer la population des gens du voyage, d'autant que les chiffres évoluent sur l'année. Certains gens du voyage sont semi-sédentaires.

Nous devons avoir une idée du coût global de l'accueil des gens du voyage dans notre pays. Sur une politique publique de ce niveau, nous devons disposer de chiffres totalement rationnels et agrégés.

Dans quelques semaines, le Sénat va examiner le texte confortant le respect des principes de la République. En France, des milliers d'enfants ne sont pas scolarisés. À l'adolescence, les enfants du voyage, notamment les filles, sont retirés de l'école. En théorie, ces élèves sont inscrits dans un établissement scolaire ou au Centre national d'enseignement à distance (CNED), mais, dans les faits, ils ne vont pas à l'école. Je pense que nous sommes tous complices de cette situation. Nous fermons les yeux sur la réalité. Il y a un travail considérable à mener.

Il existait autrefois des classes mobiles et des instituteurs détachés qui allaient au plus près des familles. Cela n'existe plus. Les enfants du

voyage doivent pouvoir être libres de choisir leur vie lorsqu'ils atteignent l'âge adulte. C'est un enjeu considérable pour l'école de la République.

Je redéposerai ces deux amendements en séance.

Les amendements COM-2 rectifié et COM-3 rectifié sont retirés.

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 1^{er} Recensement et réorientation des groupes de résidences mobiles en cas de saturation des aires d'accueil			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	7	Stratégie régionale de gestion des déplacements de résidences mobiles de gens du voyage	Adopté
Article 2 Faculté de soumettre à une réservation préalable l'accès aux aires d'accueil			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	8	Renforcement de la solidité juridique du dispositif de réservation de places de stationnement	Adopté
Article 3 Renforcement du poids des communes et EPCI dans l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	9	Suppression de l'article 3	Adopté
Article 6 Limitation à 3 % de la part de gens du voyage dans le corps électoral d'une commune			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	10	Suppression de l'article 6	Adopté
Article 7 Prise en compte de la censure partielle de l'article 9 de la loi « Besson II » par la décision n° 2019-805 QPC du Conseil constitutionnel			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	11	Amendement rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 8 Renforcement de la procédure administrative d'évacuation d'office des résidences mobiles de gens du voyage en cas de stationnement illicite			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	12	Suppression du dispositif d'astreinte en cas de stationnement illicite	Adopté
Articles additionnels après l'article 8			
M. PELLEVAT	1	Possibilité de mise en œuvre de la procédure administrative d'évacuation d'office dans les communes et EPCI qui ne respectent pas leurs obligations mais qui prennent les mesures nécessaires dans le respect du calendrier déterminé par le représentant de l'État	Rejeté
M. PELLEVAT	5	Limitation de la durée de stationnement sur les aires permanentes d'accueil et aires de grand passage	Rejeté
M. Loïc HERVÉ	4 rect.	Saisie des véhicules constituant une habitation et déplacement de force	Adopté
M. Loïc HERVÉ	6 rect.	Modification des dispositions pénales relatives au stationnement illicite	Retiré
M. Loïc HERVÉ	2 rect.	Remise au Parlement d'un rapport annuel du Gouvernement relatif au coût de la politique d'accueil des gens du voyage	Retiré
M. Loïc HERVÉ	3 rect.	Remise au Parlement d'un rapport annuel du Gouvernement relatif à la scolarisation des enfants de familles itinérantes	Retiré

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Voir le commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Voir par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 13 janvier 2021, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 585 (2020-2021).**

Ce périmètre comprend notamment les dispositions relatives :

- à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;**
- aux sanctions et procédures applicables dans le cas de stationnements illicites de résidences mobiles de gens du voyage.**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE

Mme Sylviane Noël et M. Patrick Chaize, co-auteurs de la proposition de loi

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Frédéric Papet, sous-directeur des compétences et des institutions locales

Mme Constance André, cheffe du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat

Ministère de l'intérieur

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

M. Guillaume Saour, sous-directeur des polices administratives

M. Michel Cattin, adjoint au chef de bureau des polices administratives

Direction de la modernisation et de l'administration territoriale

Mme Pascale Pin, cheffe du bureau des élections et des études politiques

M. Paul Laubly, rédacteur au bureau des élections et des études politiques

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)

M. Sylvain Mathieu, délégué interministériel

Mme Nathalie Goyaux, conseillère « Gens du voyage »

Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGV)

M. Dominique Raimbourg, président par intérim

Association de défense des cirques de famille (ADCF)

M. Cyrille Emery, délégué général

Contribution écrite :

Union française des associations tsiganes (UFAT)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-585.html>