

N° 557

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 mai 2017

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-Claude CARLE, Cyril PELLEVAL, François CALVET, Jean-Noël CARDOUX, Gérard CÉSAR, Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, René DANESI, Mmes Isabelle DEBRÉ, Catherine DEROCHE, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, MM. Éric DOLIGÉ, Alain DUFAUT, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Bernard FOURNIER, Jean-Paul FOURNIER, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Jacques GENEST, Alain GOURNAC, Jacques GROSPERRIN, Mme Pascale GRUNY, M. Benoît HURÉ, Mme Corinne IMBERT, MM. Guy-Dominique KENNEL, Marc LAMÉNIE, Mme Élisabeth LAMURE, MM. Robert LAUFOAULU, Daniel LAURENT, Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Jean-Claude LENOIR, Gérard LONGUET, Mme Vivette LOPEZ, M. Patrick MASCLET, Mmes Brigitte MICOULEAU, Patricia MORHET-RICHAUD, MM. Jean-Marie MORISSET, Philippe PAUL, Jean-François RAPIN, André REICHARDT, Charles REVET, Mme Marie-France de ROSE, M. André TRILLARD, Mme Catherine TROENDLÉ, MM. Alain VASSELE, Jean-Pierre VIAL, Mmes Laure DARCOS et Jacky DEROMEDI,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi vise à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage.

Sur le terrain, les difficultés se multiplient et les élus locaux se trouvent souvent démunis. Les stationnements illicites de résidences mobiles persistent malgré l'amélioration du taux de réalisation des schémas départementaux<sup>1</sup>. À titre d'exemples, la commune de Neydens (Haute-Savoie) a connu trois occupations illicites au printemps 2017, le maire de Ronchin (Nord) a dû s'interposer physiquement pour empêcher des stationnements illégaux sur le stade de sa commune en avril 2017, 220 gens du voyage ont investi la base de loisirs de Jablines (Seine-et-Marne) en mai 2016...

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a substantiellement renforcé les droits des gens du voyage, notamment en supprimant la règle de la « *commune de rattachement* »<sup>2</sup>, en renforçant le régime des terrains familiaux destinés aux personnes en voie de sédentarisation, en rappelant le droit à la scolarisation des « *enfants du voyage* », etc.

Cette loi n'a, en revanche, apporté aucune solution concrète aux difficultés rencontrées par les élus locaux : les dispositions adoptées en première lecture par le Sénat le 18 octobre 2016 ont été supprimées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, le 23 novembre 2016.

Aussi, la présente proposition de loi tend-elle à les reprendre afin de mieux accompagner les collectivités territoriales et leurs groupements.

---

<sup>1</sup> Ce taux de réalisation est passé, pour les aires permanentes d'accueil, de 14 % en 2004 à 64,8 % en 2014. Source : Rapport n° 2812 du 27 mai 2015 fait par M. Dominique RAIMBOURG au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, p. 32.

<sup>2</sup> Avant la loi « *égalité et citoyenneté* », la règle de la commune de rattachement limitait le nombre de gens du voyage inscrits sur les listes électorales à 3 % de la population communale.

Dans la même logique, elle vise à actualiser le texte adopté par la commission des lois du Sénat en décembre 2013, lors de l'examen de la proposition de loi n° 818 (2012-2013) de MM. Pierre HÉRISSON et Jean-Claude CARLE.

La proposition de loi comporte ainsi deux chapitres tendant, d'une part, à clarifier le rôle de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements et, d'autre part, à moderniser les procédures d'évacuation des stationnements illicites de gens du voyage.

Le **chapitre I<sup>er</sup>** comporte trois articles modifiant la loi BESSON n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Il vise à préciser les lois MAPTAM<sup>1</sup> et NOTRe<sup>2</sup> qui ont confié aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre une compétence obligatoire pour l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires et terrains d'accueil des gens du voyage, sans en tirer les conséquences dans la loi BESSON.

L'**article 1<sup>er</sup>** propose de clairement distinguer les compétences des communes (présence d'une aire ou d'un terrain d'accueil sur leur territoire et participation, le cas échéant, à leur financement) et des EPCI (aménagement, entretien et gestion de ces aires et terrains). Il reprend l'article 2 *bis* de la proposition de loi n° 632 (2015-2016) de nos collègues Jacqueline GOURAULT et Mathieu DARNAUD<sup>3</sup> pour rappeler la compétence des EPCI en matière de création de ces aires et terrains.

Cet article tend également à faciliter les efforts de mutualisation au sein de l'EPCI (une commune de plus de 5 000 habitants pouvant par exemple participer au financement d'une aire située sur le territoire d'une autre commune) ou entre EPCI. Par souci de clarté, il exclut explicitement des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage les EPCI ne comptant aucune commune de plus de 5 000 habitants, seuil fixé par la loi BESSON dès 2000.

L'**article 2** vise à supprimer la procédure de consignation des fonds prévue par la loi « *égalité et citoyenneté* » précitée à l'encontre des communes et EPCI ne respectant pas le schéma départemental d'accueil

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>2</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>3</sup> Proposition de loi adoptée par le Sénat le 26 octobre 2016.

des gens du voyage. Bien que déclarée conforme à la Constitution<sup>1</sup>, cette procédure de consignation constitue un nouveau dispositif coercitif dirigé à l'encontre des collectivités territoriales et de leurs groupements. Ce dispositif ne favorisera pas la création d'aires ou de terrains d'accueil, la principale difficulté restant d'ordre financier : pour mémoire, la Cour des comptes a estimé, dans un rapport d'octobre 2012, le coût moyen de réalisation d'une place en aire d'accueil à 35 000 euros et a déploré la baisse des subventions allouées par l'État en cette matière.

Enfin, l'article 2 procède à diverses simplifications prenant en compte les apports des lois MAPTAM et NOTRe.

L'**article 3** tend à répondre aux problèmes rencontrés par les élus locaux à l'occasion des grands rassemblements et des grands passages des gens du voyage.

Il prévoit, plus précisément, de :

- créer un mécanisme d'information permettant aux autorités publiques d'anticiper ces rassemblements et passages et de mieux les organiser ;

- confier au préfet le pouvoir de police lors de ces manifestations.

Le **chapitre II** porte sur la modernisation des procédures d'évacuation des stationnements illicites de gens du voyage. Il comprend trois articles répartis en deux sections intitulées « *améliorer l'efficacité des procédures* » et « *renforcer les sanctions pénales* ».

L'**article 4** vise à préciser qu'une commune remplissant ses obligations en matière d'accueil des gens du voyage est en droit d'évacuer les campements illicites, même si elle appartient à un EPCI qui ne respecte pas ses propres engagements. Il s'agit, concrètement, de mettre en échec une interprétation erronée de la loi BESSON figurant dans une réponse ministérielle du 31 octobre 2013<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. les considérants 79 à 84 de la décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 du Conseil constitutionnel.

<sup>2</sup> Réponse du ministre de l'intérieur à la question n° 01479 de M. le sénateur Joël BILLARD (J.O. Sénat du 31 octobre 2013) : « *Lorsqu'un EPCI dispose de la compétence de création et de gestion des aires d'accueil, la procédure de l'article 9 n'est applicable que lorsque les obligations prévues par le schéma ont été intégralement réalisées. Si une ou plusieurs aires font défaut, aucune commune membre de l'EPCI ne peut demander l'application de l'article 9, même celles qui disposent d'une aire sur leur territoire* ».

L'**article 5** tend à moderniser la procédure administrative d'évacuation des campements illicites de gens du voyage dans les communes respectant les prescriptions du schéma départemental d'accueil.

Il précise que la mise en demeure de quitter les lieux concerne le territoire de la commune ou, le cas échéant, de l'établissement public de coopération intercommunale. Il s'agit ainsi d'empêcher les personnes concernées d'aller s'installer à quelques mètres du terrain évacué juste après l'intervention des forces de l'ordre.

Il prévoit deux nouvelles hypothèses d'évacuation des terrains illégalement occupés<sup>1</sup>. En premier lieu, le préfet peut proposer un stationnement dans une aire ou un terrain d'accueil situé à moins de 50 kilomètres. En second lieu, l'évacuation peut être ordonnée lorsque l'occupation du terrain est de nature à entraver une activité économique, y compris agricole<sup>2</sup>. La précision relative aux terrains agricoles vise à s'assurer que ces terrains soient évacués, y compris lorsqu'ils sont en jachère, pour ne pas remettre en cause la viabilité des exploitations agricoles<sup>3</sup>.

L'**article 5** propose, en outre, deux mesures pour accélérer les procédures administratives d'évacuation des stationnements illicites. Il réduit, en premier lieu, le délai d'exécution de la mise en demeure du préfet de vingt-quatre à six heures lorsque des mêmes personnes ont déjà occupé indûment le terrain de la commune ou d'une autre commune de l'intercommunalité au cours de l'année<sup>4</sup>. Il fixe, en second lieu, à quarante-huit heures maximum le délai de recours contre la mise en demeure du préfet<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Alors, qu'en l'état du droit, la procédure administrative d'évacuation des gens du voyage est uniquement applicable lorsque le campement est de nature à porter atteinte à l'ordre public.

<sup>2</sup> Ces deux motifs seraient également applicables aux communes de moins de 5 000 habitants non inscrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage (article 9-1 de la loi BESSON).

<sup>3</sup> Cette précision serait également appliquée à la procédure civile d'évacuation applicable devant le tribunal de grande instance (IV de l'article 9 de la loi BESSON précitée).

<sup>4</sup> Dans les autres cas, le délai de mise en demeure resterait supérieur à vingt-quatre heures.

<sup>5</sup> Alors, qu'en l'état du droit, il n'existe aucun délai uniforme pour ce recours suspensif, le préfet fixant librement ce délai au risque, parfois, de ralentir la procédure d'évacuation.

L'**article 6** complète le dispositif en renforçant les sanctions pénales en cas d'occupation illicite d'un terrain.

Il propose ainsi de :

- doubler les peines encourues en les portant à douze mois d'emprisonnement et à 7 500 euros d'amende ;

- créer un mécanisme de pénalité financière individuelle supplémentaire. S'ils ne quittaient pas les lieux après la décision du juge, les contrevenants s'exposeraient à des astreintes pouvant aller jusqu'à 1 000 euros par jour et par véhicule ;

- renforcer le dispositif de saisie des véhicules illégalement stationnés en permettant de transférer les véhicules destinés à l'habitation vers les aires et terrains d'accueil du département<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Alors, qu'en l'état du droit, les véhicules d'habitation ne peuvent ni faire l'objet d'une confiscation par la juridiction pénale, à la différence des autres véhicules, ni être déplacés.



## PROPOSITION DE LOI

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

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

##### **Article 1<sup>er</sup>**

- ① I. – La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est ainsi modifiée :
- ② 1° Les cinquième, sixième et avant-dernier alinéas du II de l'article 1<sup>er</sup> sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :
- ③ « Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Les communautés de communes ne comprenant pas une telle commune n'y figurent pas.
- ④ « Le schéma départemental définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage. » ;
- ⑤ 2° Les I et II de l'article 2 sont ainsi rédigés :
- ⑥ « I. – Les communes figurant au schéma départemental et les établissements publics de coopération intercommunale compétents sont tenus, dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en œuvre.
- ⑦ « Les communes remplissent leurs obligations en :
- ⑧ « 1° Accueillant sur leur territoire les aires ou les terrains mentionnés au II de l'article 1<sup>er</sup> et en contribuant, le cas échéant, au financement de leur création, de leur aménagement, de leur entretien ou de leur gestion ;
- ⑨ « 2° Contribuant au financement de la création, de l'aménagement, de l'entretien ou de la gestion des aires ou terrains situés dans une commune appartenant au même établissement public de coopération intercommunale.
- ⑩ « Les établissements publics de coopération intercommunale remplissent leurs obligations en :
- ⑪ « a) Créant, aménageant, entretenant et assurant la gestion des aires ou terrains situés sur leur territoire ;

- ⑫ « b) Contribuant au financement de la création, de l'aménagement, de l'entretien ou de la gestion des aires ou terrains situés sur le territoire d'un autre établissement public de coopération intercommunale.
- ⑬ « II. – Les établissements publics de coopération intercommunale compétents assurent la gestion de ces aires et terrains ou la confient par convention à une personne publique ou privée. »
- ⑭ II. – Le titre I<sup>er</sup> du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ⑮ 1° Au début du 4° du I de l'article L. 5214-16, il est inséré le mot : « Création, » ;
- ⑯ 2° Au début du 7° du I de l'article L. 5215-20, il est inséré le mot : « Création, » ;
- ⑰ 3° Au début du 13° du I de l'article L. 5215-20-1, il est inséré le mot : « Création, » ;
- ⑱ 4° Au 6° du I de l'article L. 5216-5, après les mots : « gens du voyage : », il est inséré le mot : « création, » ;
- ⑲ 5° Au début du d du 3° du I de l'article L. 5217-2, il est inséré le mot : « Création, ».

## Article 2

- ① L'article 3 la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° Le I est ainsi modifié :
- ③ a) Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ④ - les mots : « auquel a été transféré l'exercice de la compétence afférente » et les mots : « en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires permanentes d'accueil, des aires de grand passage et des terrains familiaux locatifs aménagés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme » sont supprimés ;
- ⑤ - après les mots : « calendrier déterminé », sont insérés les mots : « et dans un délai qui ne peut être inférieur à trois mois » ;
- ⑥ b) Le deuxième et le dernier alinéas sont supprimés ;
- ⑦ 2° Le II est ainsi modifié :

- ⑧ a) Le premier alinéa est supprimé ;
- ⑨ b) Au deuxième alinéa, le mot : « obtempéré » est remplacé par les mots : « rempli ses obligations » ;
- ⑩ c) La seconde phrase du troisième alinéa est supprimée ;
- ⑪ 3° À la fin du III, les mots : « auxquels a été transféré l'exercice de cette compétence » sont supprimés.

### Article 3

- ① I. – Après l'article 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 précitée, il est inséré un article 9-2 ainsi rédigé :
- ② « Art. 9-2. – Afin d'organiser l'accueil des personnes dites gens du voyage, tout stationnement d'un groupe de plus de cent cinquante résidences mobiles est notifié au représentant de l'État dans la région de destination, au représentant de l'État dans le département et au président du conseil départemental concernés trois mois au moins avant l'arrivée sur les lieux pour permettre l'identification d'une aire de stationnement correspondant aux besoins exprimés.
- ③ « Le représentant de l'État dans le département concerné informe le maire de la commune sur le territoire de laquelle est située l'aire désignée pour cet accueil deux mois au moins avant son occupation. Il précise les conditions de cette occupation. »
- ④ II. – Après le 3° de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un 3° *bis* ainsi rédigé :
- ⑤ « 3° *bis* Le représentant de l'État dans le département a la charge du bon ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité publiques des grands passages et des grands rassemblements traditionnels ou occasionnels des personnes dites gens du voyage ; »

## CHAPITRE II

### **Moderniser les procédures d'évacuation des stationnements illicites**

#### Section 1<sup>ère</sup>

#### **Améliorer l'efficacité des procédures**

#### **Article 4**

- ① Les deux premiers alinéas du I 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 sont remplacés par six alinéas ainsi rédigés :
- ② « Dès lors qu'un établissement public de coopération intercommunale remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son président, le maire de la commune concernée ou, à Paris, le préfet de police peuvent, par arrêté, interdire le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> en dehors des aires d'accueil aménagées.
- ③ « Les dispositions du premier alinéa du présent article sont également applicables :
- ④ « 1° Aux communes qui remplissent, à leur échelle, les obligations qui leur incombent en application du même article 2 ;
- ⑤ « 2° Aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil ;
- ⑥ « 3° Aux communes qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire ;
- ⑦ « 4° Aux communes qui bénéficient du délai supplémentaire prévu au III dudit article 2 jusqu'à la date d'expiration de ce délai ainsi qu'aux communes disposant d'un emplacement provisoire faisant l'objet d'un agrément par le représentant de l'État dans le département, dans un délai fixé par le préfet et ne pouvant excéder six mois à compter de la date de cet agrément. »

#### **Article 5**

- ① La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 précitée est ainsi modifiée :
- ② 1° L'article 9 est ainsi modifié :
- ③ a) Le II est ainsi modifié :

- ④ - à la fin du premier alinéa, les mots : « les lieux » sont remplacés par les mots : « le territoire de la commune ou, le cas échéant, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, à l'exception des aires et terrains mentionnés au II de l'article 1<sup>er</sup> » ;
- ⑤ - le deuxième alinéa est complété par les mots et une phrase ainsi rédigée :
- ⑥ « ou si le représentant de l'État dans le département propose un nombre suffisant d'emplacements disponibles dans une aire ou sur un terrain d'accueil situé dans un périmètre de cinquante kilomètres au plus du terrain illicitement occupé. Elle peut également intervenir en cas d'occupation d'un terrain affecté à une activité économique, y compris agricole, lorsque cette occupation est de nature à entraver ladite activité. » ;
- ⑦ - après la première phrase du troisième alinéa, est insérée une phrase ainsi rédigée :
- ⑧ « Si un stationnement illicite par les mêmes occupants, sur le territoire de la commune ou d'une autre commune de l'établissement public de coopération intercommunal concerné, a déjà été constaté au cours de l'année écoulée, la mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être supérieur à six heures. » ;
- ⑨ *b)* À la première phrase du II *bis*, après les mots : « fixé par celle-ci » sont insérés les mots : « et qui ne peut être supérieur à quarante-huit heures à compter de sa notification » ;
- ⑩ *c)* À la première phrase du IV, après les mots : « caractère économique, », sont insérés les mots : « y compris agricole, » ;
- ⑪ 2° À la fin du premier alinéa de l'article 9-1, les mots : « de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques » sont supprimés.

## Section 2

### **Renforcer les sanctions pénales**

#### **Article 6**

- ① L'article 322-4-1 du code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :

- ③ a) Les mots : « de six mois » sont remplacés par les mots : « d'un an » et le montant : « 3 750 euros » est remplacé par le montant : « 7 500 euros » ;
- ④ b) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée :
- ⑤ « Le juge peut, en outre, prescrire aux occupants, le cas échéant sous astreinte d'un montant maximal de 1 000 euros par jour et par véhicule, de quitter les lieux. » ;
- ⑥ 3° Le second alinéa est ainsi modifié :
- ⑦ a) Les mots : « , à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, » sont supprimés ;
- ⑧ b) Est ajouté une phrase ainsi rédigée :
- ⑨ « Les véhicules destinés à l'habitation sont transférés sur une aire ou un terrain aménagé dans le département. »