

LUTTE CONTRE LES INSTALLATIONS ILLICITES DES GENS DU VOYAGE

Évaluée **entre 300 000 et 500 000 personnes** en France, la communauté des gens du voyage a réalisé en 2024, selon le ministère de l'intérieur, **1 326 grands passages** dans **78 départements**. Dans un contexte de sédentarisation de plus en plus marquée au sein de cette communauté, le besoin d'aires et de terrains aménagés est devenu plus prégnant et représente une charge financière non négligeable pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en dépit de l'accompagnement financier de l'État.

Dans le même temps, les élus locaux peinent à **mobiliser des ressources foncières** satisfaisant aux normes fixées pour la création d'aires permanentes d'accueil et d'aires de grand passage, problématique accentuée par la contrainte du « zéro artificialisation nette ». Enfin, l'arsenal répressif existant n'a pas permis d'endiguer le phénomène des **occupations illicites** qui compliquent les relations entre élus locaux et préfets et alimentent l'exaspération des riverains.

Déposée au Sénat le 11 décembre 2025 par Damien Michallet et huit de ses collègues, la proposition de loi *relative à la lutte contre les installations illicites des gens du voyage* entend permettre aux collectivités et à l'État de faire face à ces enjeux.

Soucieuse de répondre aux attentes des élus locaux et de la communauté des gens du voyage, la commission des lois a adopté la proposition de loi, modifiée par **26 amendements** dont **21 proposés par ses rapporteurs**, Catherine Di Folco et Olivier Bitz. Elle a veillé, en particulier, à renforcer les outils à disposition des communes et EPCI pour développer une offre d'accueil au plus près des besoins réels et à sécuriser sur les plans tant juridique qu'opérationnel les outils à la main des collectivités gestionnaires comme des préfets pour lutter contre les stationnements illicites.



I. Le cadre juridique applicable à l'accueil des gens du voyage : 25 ans après la loi « Besson II », un équilibre fragile et un bilan contrasté

A. Un cadre juridique spécifique qui souffre d'un défaut d'application persistant

1. Une législation conçue pour répondre aux besoins d'une population au mode de vie spécifique



La **loi du 31 mai 1990**, dite **loi « Besson I »**, a institué l'obligation pour toute commune de plus de 5 000 habitants d'assurer, dans le cadre d'un **schéma départemental**, les conditions de passage et de séjour des gens du voyage par la réservation de terrains aménagés à cet effet. Elle a autorisé le maire d'une commune ayant réalisé une aire d'accueil à interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal. Les règles applicables à l'accueil des gens du voyage résultent désormais de la **loi 5 juillet 2000**, dite **loi « Besson II »**, dont l'article 1^{er} détaille les conditions d'adoption du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage.

Élaboré et approuvé conjointement **par le préfet et le président du conseil départemental** et révisé au moins **tous les six ans**, ce schéma précise, à titre prescriptif, les secteurs géographiques au sein desquels des espaces de trois types – les **aires permanentes d'accueil**, les **aires de grand passage** et les **terrains familiaux locatifs** – doivent être affectés à l'accueil des gens du voyage, les capacités de ces espaces, ainsi que les communes chargées de les mettre en place. Une commune incluse dans ce schéma est tenue d'y participer dans un **délai de deux ans** à compter de la publication de ce dernier. Elle peut transférer cette compétence à son EPCI de rattachement.

Il résulte en outre de la jurisprudence administrative que l'exercice du **pouvoir de police administrative** à l'égard de la communauté des gens du voyage ne peut avoir pour effet de restreindre leurs conditions de circulation et de stationnement que pour des **motifs de protection de la salubrité, de la sûreté ou de la tranquillité publiques**. Les interdictions absolues et permanentes sont donc proscrites, qu'elles émanent du maire ou du préfet.



2. Malgré « l'équilibre » atteint par la loi « Besson II », un cadre juridique qui peine à produire pleinement ses effets

Nombre de départements en conformité avec leur schéma



Selon un bilan au 31 décembre 2024 établi par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, **seuls 12 départements sont à jour de leurs obligations** résultant de leur schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage.

À la même date, **81 % des aires permanentes d'accueil** et **66 % des aires de grand**

passage prescrites ont été réalisées. Ce taux de réalisation s'établit, en nombre de places, à 76,5 % pour les premières et 65,5 % pour les secondes.

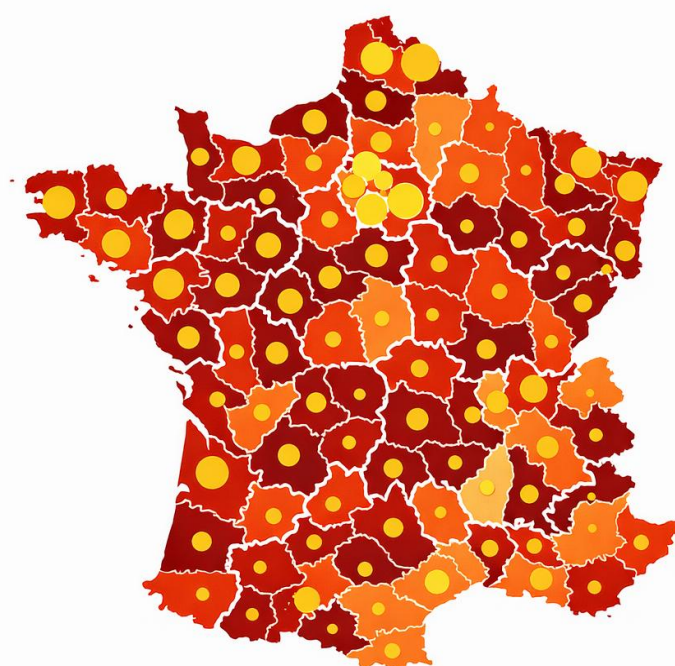
Ces taux de réalisation nationaux occultent toutefois de **fortes de disparités entre départements**, comme l'illustre la carte ci-dessous concernant plus particulièrement les aires permanentes d'accueil.

81 %

C'est la part d'**aires permanentes d'accueil** effectivement réalisées par rapport aux prescriptions des schémas départementaux.

Source : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

Réalisation des prescriptions de place en aires permanentes d'accueil



Taux de réalisation des prescriptions (en %)



Volume des places disponibles



Enfin, les **terrains familiaux locatifs**, correspondant, dans la loi « Besson II », à une catégorie à part entière de terrains destinés à l'habitat des gens du voyage, visent à répondre au **besoin croissant de sédentarisation d'une partie de la communauté**. Leur taux de réalisation s'élève à seulement 21 %.

B. En dépit des adaptations successives de ce cadre juridique engagées par le Sénat, des difficultés persistantes

1. Une réglementation modifiée à plusieurs reprises pour répondre aux problématiques constatées sur le terrain par les élus locaux

La loi du 18 mars 2003 *pour la sécurité intérieure* a institué, à l'**article 322-4-1 du code pénal**, un **délit d'occupation sans titre d'un terrain en réunion**. N'est à ce titre réprimée que l'occupation sans autorisation d'un terrain situé sur le territoire d'une commune qui s'est conformée aux obligations du schéma départemental ou l'occupation sans titre d'un terrain privé.

La loi du 7 novembre 2018 *relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites*, dont le Sénat a été à l'initiative, constitue la dernière modification d'ampleur de la loi « Besson II » : elle a notamment consacré le pouvoir du maire d'**interdire le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil spécialement aménagées**. En cas de violation de cette interdiction, une **procédure de police administrative** – qui s'est substituée en 2007 à l'ancienne procédure judiciaire – permet au préfet, à la demande du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain occupé, de **mettre en demeure les occupants de quitter les lieux et, le cas échéant, de procéder à leur évacuation forcée**.

La loi de 2018 a également institué une obligation de **déclaration préalable de tout stationnement d'un groupe de plus de 150 résidences mobiles trois mois au moins avant l'arrivée** sur les lieux. Il revient alors au préfet du département de désigner l'aire affectée à cet accueil et d'en informer le maire et le président de l'EPCI concernés. Enfin, ce texte a complété le code pénal pour prévoir que l'action pénale réprimant le délit d'occupation en réunion illicite d'un terrain peut être éteinte par le versement d'une **amende forfaitaire délictuelle**. Les véhicules automobiles ayant servi aux stationnements illicites, hormis ceux destinés à l'habitation, peuvent en outre être saisis par la juridiction pénale.

En janvier 2021, le Sénat a adopté en première lecture une proposition de loi *visant à consolider les outils des collectivités permettant d'assurer un meilleur accueil des gens du voyage* qui, si elle n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, a largement **inspiré la présente proposition de loi**.

2. Des difficultés persistantes dans la régulation des installations

219

Nombre de mises en demeure préfectorales adressées en 2024, soit 38 % des stationnements illicites

Les élus locaux font état de **difficultés persistantes dans l'anticipation des grands passages** et regrettent l'**insuffisante mise en œuvre des sanctions** pour dégradation des aires et de leurs équipements et des procédures d'évacuation forcée des stationnements illicites. En dépit d'une baisse depuis 2022, **569 installations illégales** ont été recensées en 2024.

44

Nombre de mises en demeure suivies d'une évacuation forcée en 2024

Elles n'ont toutefois donné lieu qu'au prononcé de 149 condamnations pour occupation en réunion sans titre et **59 amendes forfaitaires délictuelles**.

II. Une proposition de loi pour renforcer l'offre d'accueil et mieux lutter contre les occupations illicites

Issu des propositions d'un **groupe de travail** mis en place en mars 2025 par Bruno Retailleau, alors ministre de l'intérieur, auquel ont contribué neuf sénateurs et sept députés, ce texte poursuit deux objectifs complémentaires : encourager les collectivités à respecter les prescriptions des schémas départementaux et renforcer les outils de lutte contre les occupations illicites des gens du voyage.

A. Assouplir les obligations pesant sur les collectivités et encourager à la réalisation de nouvelles aires d'accueil

- Afin de tenir compte des difficultés rencontrées par les élus locaux pour réaliser les prescriptions des schémas départementaux, la proposition de loi comporte **plusieurs mesures visant à assouplir ces obligations**.

À cette fin, l'**article 1^{er}** prévoit **d'allonger à cinq ans** (contre deux, avec possibilité de prorogation de deux années, aujourd'hui) **le délai** dont disposent les EPCI et communes **pour se conformer aux prescriptions du schéma départemental**.

L'**article 2** prévoit, quant à lui, un mécanisme pour **éviter que la réalisation de nouvelles aires et terrains ne soit imposée aux collectivités lorsque le taux d'occupation des équipements existants est faible**. Il renvoie, à cet effet, à un décret le soin de fixer le taux d'occupation moyen en-deçà duquel le schéma ne pourra pas imposer de nouvelles aires ou terrains dans une zone géographique donnée.

- D'autres dispositions visent à **inciter les élus à réaliser les équipements nécessaires et à faciliter l'acquisition de foncier** à cet effet.

Tel est l'objectif de l'**article 3**, qui permet la **comptabilisation des aires d'accueil permanente dans les quotas de logements sociaux imposés au titre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains** (dite « SRU »),

mais également de **l'article 4**, qui rend applicable le **mécanisme de « décote »** sur la valeur des terrains appartenant à l'État lorsqu'ils sont cédés aux collectivités en vue d'y construire des **terrains locatifs familiaux**.

B. Prévenir et faire cesser les occupations illicites en améliorant l'efficacité des mesures de polices administratives

- Afin de mieux **anticiper les « grands passages »**, **l'article 5** prévoit qu'un groupe comptant **100 résidences mobiles** (et non plus 150) devra **informer, au préalable, les autorités de son arrivée**.
- **L'article 6** entend **permettre au maire de se substituer au président de l'EPCI en cas de carence de ce dernier** dans l'exercice de son pouvoir de police spéciale. Le maire pourrait ainsi, alors même qu'il a transféré ses prérogatives à l'intercommunalité, prendre un arrêté interdisant le stationnement sur le territoire de sa commune.
- La proposition de loi prévoit ensuite, aux **articles 8 et 9**, une série de mesures destinées à **renforcer l'efficacité de la procédure administrative d'évacuation d'office à la main du préfet**.

D'une part, la procédure serait adaptée pour **faciliter les expulsions lorsqu'un stationnement illicite est à l'origine d'atteintes à l'environnement** (ajout du « préjudice écologique » parmi les motifs justifiant l'évacuation forcée et évacuation sans mise en demeure préalable en cas d'occupation d'un site « Natura 2000 »).

D'autre part, le texte introduit **une sorte « d'automaticité » entre l'interdiction de stationner édictée par le maire et le déclenchement de la procédure d'évacuation** par le préfet, puisque ce dernier aurait, dans ce cas, **compétence liée** pour agir. Il prévoit également **d'allonger la durée d'applicabilité (de 7 à 14 jours)** de la mise en demeure.

C. Sécuriser le financement de la création et de l'entretien des aires et terrains d'accueil

L'article 7 prévoit la possibilité pour une commune ou un EPCI d'**instituer une taxe de séjour sur le stationnement des résidences mobiles terrestres à usage principal d'habitation**. Très largement inspiré de la taxe de séjour « touristique », le dispositif a vocation à dégager au profit des collectivités des ressources financières pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs.

D. Renforcer l'arsenal pénal contre les stationnements illicites

Le Sénat avait adopté en première lecture, lors de l'examen de la loi du 7 novembre 2018 précitée, une disposition complétant l'article 322-3 du code pénal, qui liste les circonstances dans lesquelles les peines réprimant la **destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui**, peuvent être aggravées. Il s'agissait d'ouvrir la voie à une répression plus sévère les actes de dégradation des aires d'accueil. Elle avait toutefois été supprimée par l'Assemblée nationale.

La présente proposition de loi reprend, à son **article 10**, l'objectif poursuivi par cette disposition, tout en étendant **l'aggravation des peines encourues** au titre d'une **occupation illicite** en réunion d'un terrain aux situations dans lesquelles il aurait été porté **atteinte à un territoire classé en réserve naturelle**, à un monument naturel ou à un site classé, ou à la conservation d'espèces non domestiques, d'espèces végétales non cultivées ou d'habitats naturels.

L'article 11 étend au cas où une occupation illicite d'un terrain en réunion aurait donné lieu à l'émission d'une amende forfaitaire majorée la possibilité pour le comptable public compétent de faire **opposition à tout transfert du certificat d'immatriculation** du véhicule ayant servi à commettre l'infraction. **L'article 12** double le montant de l'amende forfaitaire délictuelle pour installation illicite en réunion sur le terrain d'autrui et modifie en conséquence les montants des amendes forfaitaires minorée et majorée.

Enfin, **l'article 13 vise à introduire dans la loi « Besson II » la possibilité pour l'État d'engager une action récursoire contre les organisateurs d'un « rassemblement traditionnel ou occasionnel dont le nombre de participants excède la capacité des aires de grand passage »** afin de leur refacturer le coût de la réparation des dégradations occasionnées par ce rassemblement sur les terrains privés, que l'État a été contraint de réquisitionner pour accueillir ce rassemblement.

III. Souscrivant aux objectifs poursuivis par ce texte, la commission en a conforté l'ambition afin d'apporter une meilleure réponse aux enjeux de l'accueil des gens du voyage

A. Préserver l'équilibre de la loi en garantissant un cadre souple pour les collectivités tout en veillant au respect de leurs obligations

1. Compléter les assouplissements octroyés aux collectivités et assurer des conditions d'accueil conformes aux besoins locaux

La commission a **salué l'allongement à cinq ans du délai de mise en conformité** avec les prescriptions du schéma départemental. Elle a toutefois modifié l'article 1^{er} pour préciser que le maire peut user, au cours de cette période, de son **pouvoir de police spéciale**. En revanche, en cas de révision du schéma, il ne conservera cette prérogative qu'à condition que sa commune se soit conformée aux **obligations qui lui incombaient au titre du précédent schéma**. Les rapporteurs ont en effet rappelé que les nécessaires assouplissements consentis aux communes et EPCI ont pour objet de faciliter la réalisation des équipements dans des délais réalistes.

Toujours dans cette optique, et conformément à sa position constante, la commission a introduit un article additionnel pour **supprimer la procédure de « consignation de fonds »**, dont l'utilité n'est pas avérée, et qui porte atteinte aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Si elle a accueilli favorablement, à l'article 2, la mesure destinée à **ne pas imposer la réalisation de nouvelles aires lorsque le taux d'occupation moyen des aires existantes est faible**, la commission y a apporté plusieurs précisions. D'une part,

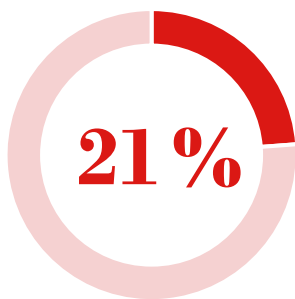
elle a précisé que le seuil de référence ne devra pas être inférieur au taux moyen d'occupation des aires constaté à l'échelle nationale.

D'autre part, elle a complété le dispositif pour permettre au préfet de prescrire la réalisation de nouveaux équipements **s'il constate**, après consultation de la commission consultative du département, **que la faible fréquentation est imputable à l'absence de conformité des aires existantes aux normes de qualité exigées.**

2. Inciter les collectivités à réaliser les équipements manquants et leur donner les moyens nécessaires pour respecter leurs obligations

À l'initiative des rapporteurs, **la commission a introduit dans la loi « Besson II » une nouvelle catégorie d'aires d'accueil : les « aires de petit passage ».** Loin d'être synonyme de contraintes supplémentaires, ce **nouvel outil permettra d'adapter les prescriptions des schémas aux besoins locaux, et de reconnaître l'action des communes** qui se sont déjà dotées de telles aires, en dehors de toute obligation juridique.

Taux de réalisation des
terrains locatifs familiaux



La commission a pleinement souscrit, dans cet esprit, à **la comptabilisation (article 3) des aires permanentes d'accueil dans les quotas de logement sociaux prévus par la loi « SRU ».** Elle a dès lors inclus dans le dispositif la nouvelle catégorie des aires de petit passage. **Défendue depuis près de 10 ans par le Sénat**, cette mesure viendra se conjuguer avec l'application possible d'une « **décote** » **sur le foncier cédé aux collectivités en vue de construire des terrains locatifs familiaux.**

3. Renforcer les moyens financiers des collectivités en garantissant le paiement d'une redevance domaniale par les occupants des aires d'accueil

Plutôt qu'une taxe de séjour dont il serait délicat d'assurer l'opérationnalité, la commission a privilégié la sécurisation d'une **redevance d'occupation** du domaine public en procédant à une **refonte du cadre du droit d'usage et de la tarification des prestations fournies** auxquels sont déjà soumis les occupants d'aires d'accueil de gens du voyage.

Chaque installation d'une résidence mobile terrestre donnera lieu au paiement d'une redevance qui aura deux composantes : un **droit d'emplacement** qui tiendra compte du niveau global des prestations fournies et une **tarification de l'ensemble de ces prestations** (l'électricité, l'eau mais aussi l'enlèvement des ordures ménagères et les éventuels services de sécurité et de gardiennage). Les modalités de perception et de recouvrement forcé de cette redevance sont inspirées de celles mises en place pour les autres redevances perçues par les collectivités territoriales. Enfin, facteur puissant d'incitation au paiement de cette redevance, il est prévu que tout non-paiement emportera **opposition par le comptable public de la commune au transfert du certificat d'immatriculation du véhicule concerné**, empêchant de ce fait sa revente. En d'autres termes, le paiement de la redevance sera « gagé » sur le véhicule.

B. Une pleine mobilisation de la puissance publique pour faire cesser et sanctionner les occupations illicites

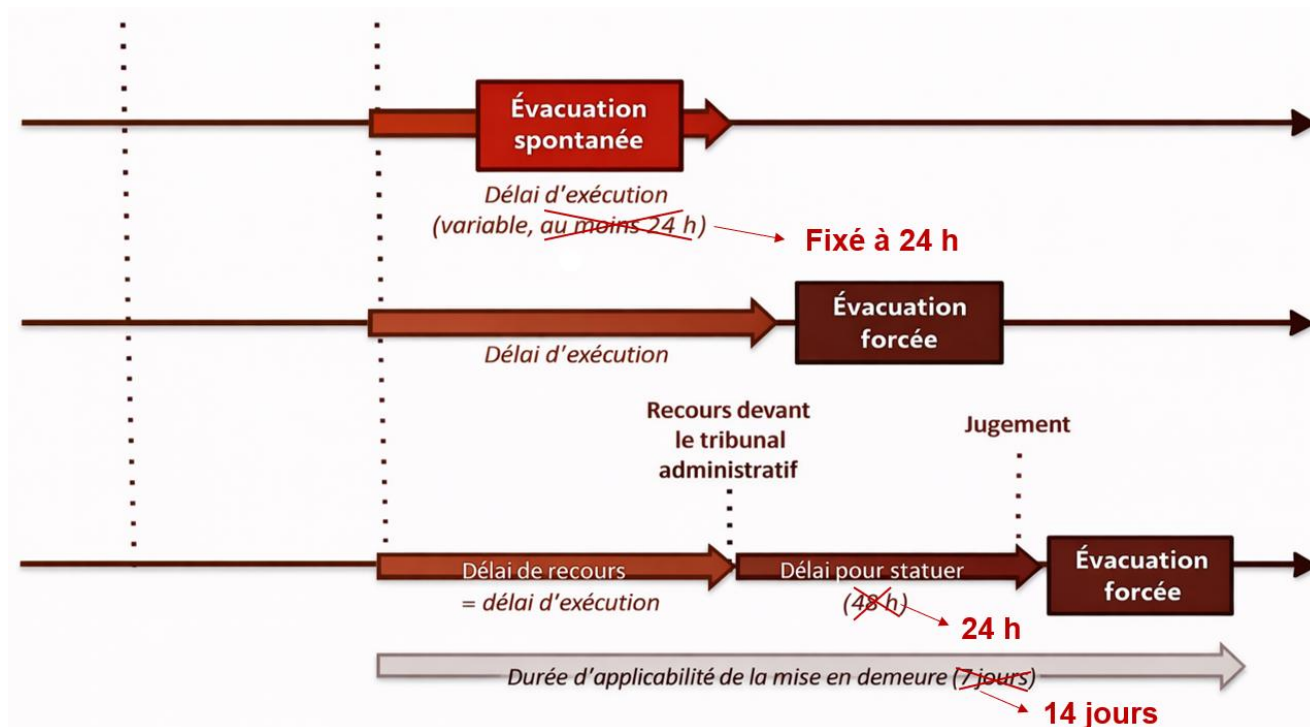
1. Une procédure d'évacuation accélérée, renforcée et juridiquement sécurisée

À l'instar des maires entendus par les rapporteurs au cours de leurs travaux, la commission juge incompréhensible que des occupations illicites à l'origine de troubles à l'ordre public puissent se prolonger sans intervention de la puissance publique.

Elle a donc, en adoptant plusieurs amendements de ses rapporteurs aux articles 8 et 9, **renforcé à plusieurs égards la procédure administrative d'évacuation d'office**, afin de la rendre plus **rapide** et **performante**

D'une part, la mise en demeure de quitter les lieux, adressée par le préfet aux occupants, sera désormais **de 24 heures** : elle ne pourra être inférieure ou excéder cette durée. En outre, le délai dont dispose le juge administratif pour se prononcer en cas de recours sera ramené de 48 à **24 heures**.

Déroulé de la procédure d'évacuation d'office suite aux modifications apportées à la loi « Besson II » par la commission



Source : commission des lois

D'autre part, lorsqu'un **stationnement sur un site Natura 2000** provoque une **atteinte grave et imminente à l'environnement**, le préfet pourra désormais procéder à **l'évacuation d'office des résidences mobiles, sans mise en demeure préalable**. La commission a veillé à ce que ce dispositif s'applique même en l'absence d'arrêté d'interdiction de stationner, et elle a considéré que le trouble à l'ordre public était établi du seul fait de l'occupation d'un espace protégé.

Parallèlement, si les rapporteurs ont jugé nécessaire d'établir une certaine « **automaticité** » **entre la constatation du trouble généré par un stationnement illicite et l'évacuation**, ils ont souhaité assortir la « **compétence liée** » du préfet d'un garde-fou nécessaire. Aussi, **l'existence d'un « motif impérieux d'intérêt général »** pourra justifier une abstention du préfet, par exemple si l'évacuation forcée est susceptible de provoquer de graves troubles à l'ordre public.

La commission a **étendu ce régime aux communes qui ne sont pas inscrites au schéma départemental** : en cas d'occupation illicite sur leur territoire, le préfet sera également tenu de procéder à l'évacuation, sauf motif impérieux d'intérêt général.

Dans le même esprit, la commission, à l'initiative de ses rapporteurs, a inscrit dans la loi « Besson II » le **principe selon lequel les dommages causés aux collectivités du fait de l'inaction du préfet seront mis à la charge de l'État**.

Enfin, la commission a remplacé la mesure prévue à l'article 6 par un **mécanisme de substitution du préfet, à la demande du maire, au président de l'EPCI en cas de carence** de ce dernier dans l'exercice de son pouvoir de police en matière de stationnement illicite.

2. Après la cessation des troubles, la nécessité de sanctions dissuasives et efficaces

La commission a validé **l'aggravation des peines et amendes encourues pour le délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain**, telle qu'elle résulte des articles 10 et 12 : elle y voit une réaffirmation par le législateur de la gravité d'une infraction dont la poursuite devra, selon elle, constituer une **priorité pour les procureurs de la République**. Elle estime, par ailleurs, que **l'opposition au transfert du certificat d'immatriculation** en cas d'impayé de l'amende forfaitaire délictuelle renforcera efficacement le caractère dissuasif de cette dernière.

Soucieuse de favoriser la mise en mouvement de l'action publique pour réprimer les installations illicites de gens du voyage, la commission a adopté un amendement habilitant les **agents de police municipale** et les **gardes champêtres** à constater par procès-verbal le délit d'occupation en réunion sans titre, de même que les circonstances aggravantes de cette infraction. Ils pourront également prononcer l'amende forfaitaire délictuelle dans les conditions prévues par le **projet de loi relatif à l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres** en cours d'examen au Sénat.

Réunie le mercredi 4 février 2026, la commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

La proposition de loi sera examinée en séance publique à compter du 10 février.

POUR EN SAVOIR PLUS

- [Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement – Bilan au 31 décembre 2024](#), juin 2025
- [Rapport n° 265 \(2020-2021\)](#) de Jacqueline Eustache-Brinio sur la visant à consolider les outils des collectivités permettant d'assurer un meilleur accueil des gens du voyage, janvier 2021
- [Rapport n° 44 \(2017-2018\)](#) de Catherine Di Folco sur la proposition de loi visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé, octobre 2017
- Consulter [le dossier législatif](#).



Muriel JOURDA
Présidente
Morbihan
Les Républicains



Catherine DI FOLCO
Rapporteur
Rhône
Les Républicains



Olivier BITZ
Rapporteur
Orne
Union Centriste



secretaires.lois@senat.fr



01.42.34.23.37



www.senat.fr

