

N° 340

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 février 2026

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 relative à la lutte contre les installations illicites des gens du voyage,

Par Mme Catherine DI FOLCO et M. Olivier BITZ,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *présidente* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Marc-Philippe Daubresse, Mmes Laurence Harribey, Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, *vice-présidents* ; Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, Lauriane Josende, M. Olivier Bitz, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Thani Mohamed Soilihi, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 212 et 341 (2025-2026)

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
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	7
A. UN CADRE JURIDIQUE SPÉCIFIQUE QUI SOUFFRE D'UN DÉFAUT D'APPLICATION PERSISTANT.....	7
1. <i>Une législation conçue pour répondre aux besoins d'une population au mode de vie spécifique.....</i>	7
2. <i>Malgré « l'équilibre » atteint par la loi « Besson II », un cadre juridique qui peine à produire pleinement ses effets.....</i>	8
B. EN DÉPIT DES ADAPTATIONS SUCCESSIVES DE CE CADRE JURIDIQUE ENGAGÉES PAR LE SÉNAT, DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES	9
1. <i>Une réglementation modifiée à plusieurs reprises pour répondre aux problématiques constatées sur le terrain par les élus locaux.....</i>	9
2. <i>Des difficultés persistantes dans la régulation des installations</i>	10
II. UNE PROPOSITION DE LOI POUR RENFORCER L'OFFRE D'ACCUEIL ET MIEUX LUTTER CONTRE LES OCCUPATIONS ILLICITES	10
A. ASSOUBLIR LES OBLIGATIONS PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS ET ENCOURAGER À LA RÉALISATION DE NOUVELLES AIRES D'ACCUEIL	11
B. PRÉVENIR ET FAIRE CESSER LES OCCUPATIONS ILLICITES EN AMÉLIORANT L'EFFICACITÉ DES MESURES DE POLICES ADMINISTRATIVES	11
C. SÉCURISER LE FINANCEMENT DE LA CRÉATION ET DE L'ENTRETIEN DES AIRES ET TERRAINS D'ACCUEIL	12
D. RENFORCER L'ARSENAL PÉNAL CONTRE LES STATIONNEMENTS ILLICITES ..	12
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.....	13
A. PRÉSERVER L'ÉQUILIBRE DE LA LOI EN GARANTISSANT UN CADRE SOUPLE POUR LES COLLECTIVITÉS TOUT EN VEILLANT AU RESPECT DE LEURS OBLIGATIONS.....	13
1. <i>Compléter les assouplissements octroyés aux collectivités et assurer des conditions d'accueil conformes aux besoins locaux</i>	13
2. <i>Inciter les collectivités à réaliser les équipements manquants et leur donner les moyens nécessaires pour respecter leurs obligations.....</i>	14
3. <i>Renforcer les moyens financiers des collectivités en garantissant le paiement d'une redevance domaniale par les occupants des aires d'accueil.....</i>	14

B. UNE PLEINE MOBILISATION DE LA PUISSANCE PUBLIQUE POUR FAIRE CESSER ET SANCTIONNER LES OCCUPATIONS ILLICITES	15
1. Une procédure d'évacuation accélérée, renforcée et juridiquement sécurisée.....	15
2. Après la cessation des troubles, la nécessité de sanctions dissuasives et efficaces	16
 EXAMEN DES ARTICLES	19
• Article 1 ^{er} Allongement à cinq ans du délai dont disposent les collectivités pour se conformer aux prescriptions du schéma départemental.....	19
• Article 2 Fixation d'un taux d'occupation en deçà duquel le schéma départemental ne peut imposer la réalisation de nouveaux équipements	24
• Article 2 bis (nouveau) Prise en compte des risques pour la santé des usagers dans l'élaboration du schéma départemental d'accueil des gens du voyage.....	27
• Article 2 ter (nouveau) Création d'une catégorie intermédiaire d'aire d'accueil : les aires de petit passage	28
• Article 2 quater (nouveau) Possibilité de désigner un coordonnateur pour la mise en œuvre du schéma départemental.....	31
• Article 2 quinques (nouveau) Clarification des missions confiées au médiateur désigné par la commission consultative départementale des gens du voyage.....	32
• Article 2 sexies (nouveau) Suppression de la procédure de consignation de fonds à l'encontre des communes et EPCI défaillants	34
• Article 3 Prise en compte des emplacements d'aires permanentes d'accueil des gens du voyage dans les quotas de logements sociaux imposés aux communes....	36
• Article 3 bis (nouveau) Exclusion des aires d'accueil des gens du voyage dans le décompte des droits à construire des collectivités au titre des quotas d'artificialisation des sols	39
• Article 4 Extension du dispositif de décote domaniale aux terrains familiaux locatifs	41
• Article 5 Abaissement du seuil de notification préalable de 150 à 100 résidences mobiles	43
• Article 6 Rétablissement, en cas de carence du président de l'EPCI, de la compétence du maire en matière de police du stationnement des gens du voyage	47
• Article 7 Possibilité d'instituer une taxe de séjour sur les résidences mobiles terrestres à usage d'habitation principale	51
• Article 8 Extension de la durée de validité de la mise en demeure en cas d'évacuation forcée et ajout des atteintes à l'environnement aux motifs permettant au préfet d'engager cette procédure	59
• Article 9 Obligation pour le préfet de procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles en cas de mise en demeure infructueuse.....	68
• Article 9 bis (nouveau) Accélération de la procédure administrative d'évacuation d'office	71
• Article 10 Aggravation des peines encourues pour occupation illicite en réunion d'un terrain	74
• Article 11 Procédure d'opposition au transfert du certificat d'immatriculation en cas de non-paiement de l'amende forfaitaire délictuelle pour délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain.....	77
• Article 12 Augmentation des montants de l'amende forfaitaire délictuelle pour délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain.....	79
• Article 12 bis (nouveau) Habilitation des agents de police municipale et des gardes champêtres à constater le délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain	81
• Article 13 Action récursoire de l'État contre les organisateurs d'un grand rassemblement.....	83

• Article 14 (nouveau) Mise en cohérence rédactionnelle et actualisation de la loi « Besson II »	87
EXAMEN EN COMMISSION	89
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT	117
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	119
LA LOI EN CONSTRUCTION	123

L'ESSENTIEL

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**.

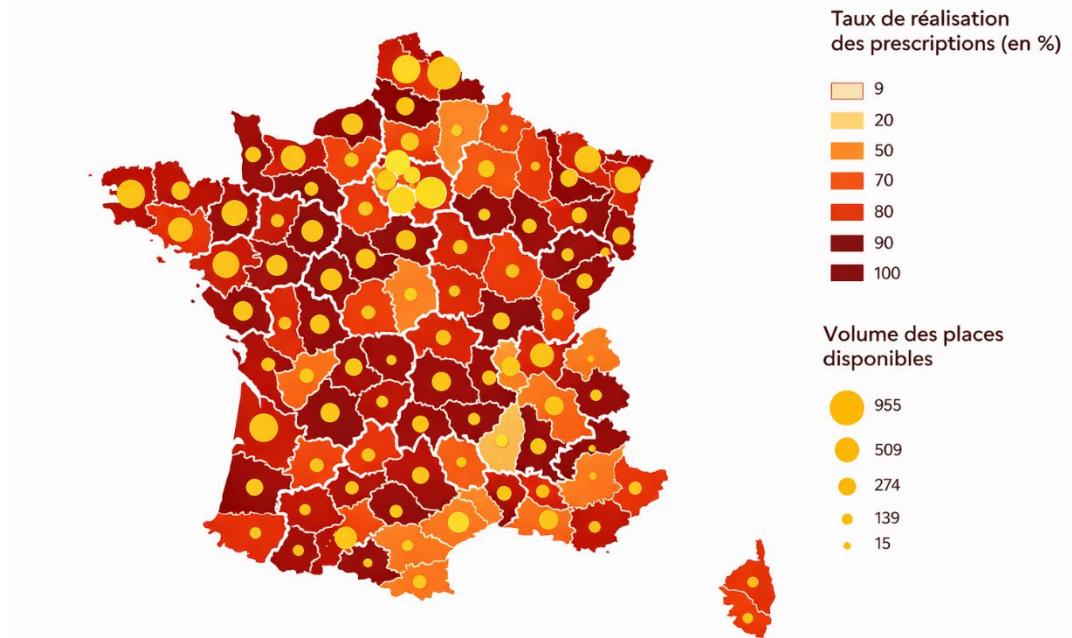
2. Malgré « l'équilibre » atteint par la loi « Besson II », un cadre juridique qui peine à produire pleinement ses effets

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 disparités entre départements**, comme l'illustre la carte ci-dessous concernant plus particulièrement les aires permanentes d'accueil.

Réalisation des prescriptions de place en aires permanentes d'accueil



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

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.

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. ASSOUBLIR 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.

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 **reddition 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

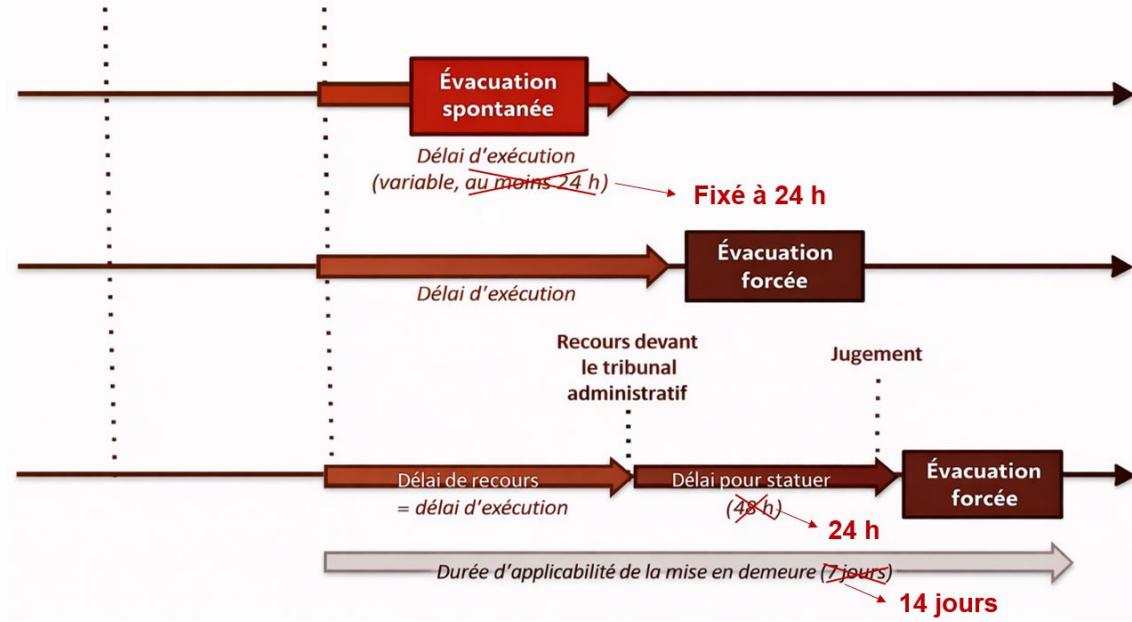
1. Une procédure d'évacuation accélérée, renforcée et juridiquement sécurisée

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'Etat.

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.

*

* * *

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Allongement à cinq ans du délai dont disposent les collectivités pour se conformer aux prescriptions du schéma départemental

L'article 1^{er} prévoit d'allonger à cinq ans, contre deux ans actuellement, le délai dont disposent les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents pour se mettre en conformité avec les prescriptions du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage. Parallèlement, la possibilité de proroger le délai pour une durée de deux ans supplémentaires serait supprimée.

La commission a approuvé cette simplification offrant davantage de souplesse et de lisibilité aux collectivités. Elle a toutefois clarifié, en adoptant un amendement de ses rapporteurs, les conditions dans lesquelles les maires pourront user, au cours de ce délai de cinq ans, de leur pouvoir de police spéciale pour prendre des arrêtés d'interdiction de stationnement sur le territoire de leur commune.

Elle a adopté l'article 1^{er} ainsi modifié.

1. L'obligation des communes et EPCI de se conformer aux prescriptions du schéma départemental

a) Le schéma départemental, un outil de planification pour la réalisation des aires et terrains d'accueil

Les règles applicables à l'accueil des gens du voyage résultent essentiellement de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* – dite loi « Besson II » –, dont l'article 1^{er} prévoit l'adoption, dans chaque département, d'un **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 et équipements¹ doivent être affectés à l'accueil des gens du voyage, leurs capacités, ainsi que les communes chargées les mettre en place. **Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement** au schéma départemental, ce qui n'interdit pas d'y faire figurer des communes de plus petite taille.

¹ La loi prévoit trois catégories d'équipements : les aires permanentes d'accueil (APA), les aires de grand passage et les terrains familiaux locatifs.

L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel la compétence en matière d'accueil des gens du voyage¹ a été transférée et les communes inclus dans ce schéma sont tenus de **se mettre en conformité avec leurs obligations dans un délai de deux ans à compter de sa publication.**

L'accueil des gens du voyage : une compétence obligatoire de l'EPCI

En pratique, depuis 2017, l'ensemble des EPCI à fiscalité propre ont une **compétence obligatoire** en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs. Par conséquent, seules quatre communes insulaires non rattachées à un EPCI à fiscalité propre demeurent compétentes (l'île d'Yeu, l'île de Bréhat, l'île de Sein et l'île d'Ouessant).

Le délai de droit commun de deux ans fixé par le I de l'article 2 de la loi « Besson II » **peut être prorogé pour une durée supplémentaire de deux ans**. Aux termes du III du même article, le bénéfice de ce mécanisme de prorogation est conditionné au fait que la commune ou l'EPCI ait, dans le délai initial, « *manifesté la volonté de se conformer à ses obligations* » :

- soit par la transmission au préfet d'une délibération ou d'une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation de l'installation qui lui a été prescrite par le schéma ;
- soit par l'acquisition de terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition de terrains sur lesquels les aménagements sont prévus ;
- soit par la réalisation d'une étude préalable.

b) Le respect des obligations prévues par le schéma conditionne la possibilité pour le maire d'exercer son pouvoir de police administrative spéciale

Le cadre juridique actuel repose sur **un équilibre** entre l'obligation faite aux communes et EPCI de se conformer aux prescriptions du schéma en matière d'accueil des gens du voyage et la possibilité ouverte au maire ou président de l'EPCI de disposer d'un pouvoir de police spéciale lui permettant d'interdire sur son territoire le stationnement en dehors des aires et terrains prévus à cet effet.

Afin d'inciter à la réalisation d'aires d'accueil et de garantir ce juste équilibre des droits et des devoirs, l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, dite « Besson I », a en effet reconnu aux maires des communes qui, seules ou à plusieurs, s'étaient dotées d'une aire d'accueil, la faculté d'interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal. La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 précitée, dite « Besson II », a repris ces dispositions tout en modifiant leur rédaction, afin de s'assurer que

¹ Depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

les communes respectent l'ensemble des obligations résultant du schéma départemental, qui peuvent notamment comprendre la mise aux normes d'une aire existante.

La dernière évolution législative, issue 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 **actualisé la rédaction de l'article 9 de la loi « Besson II »** afin de tenir compte de la **nouvelle répartition des compétences entre communes et EPCI** issue des dernières réformes territoriales, et de **conforter le pouvoir de police des maires des communes qui remplissent leurs obligations d'accueil des gens du voyage**.

Les I et I bis de l'article 9 exposent désormais précisément les cas dans lesquels, selon que leur commune appartient ou non à un EPCI compétent en matière d'accueil des gens du voyage, les maires peuvent faire usage de leur **pouvoir de police spéciale pour prendre un arrêté d'interdiction de stationnement sur le territoire de leur commune en dehors des aires et terrains d'accueil**. Est notamment prévue l'hypothèse dans laquelle une commune se serait bien conformée aux prescriptions du schéma, tandis que son EPCI de rattachement ne respecterait pas l'ensemble de ses obligations en la matière.

Le I de l'article 9 de la loi « Besson II »

« I. – Le maire d'une commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1^o à 3^o du II de l'article 1^{er} peut, par arrêté, interdire en dehors de ces aires et terrains le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées au même article 1^{er}, dès lors que l'une des conditions suivantes est remplie :

1^o L'établissement public de coopération intercommunale a satisfait aux obligations qui lui incombent en application de l'article 2 ;

2^o L'établissement public de coopération intercommunale bénéficie du délai supplémentaire prévu au III du même article 2 ;

3^o L'établissement public de coopération intercommunale dispose d'un emplacement provisoire agréé par le préfet ;

4^o L'établissement public de coopération intercommunale est doté d'une aire permanente d'accueil, de terrains familiaux locatifs ou d'une aire de grand passage, sans qu'aucune des communes qui en sont membres soit inscrite au schéma départemental prévu à l'article 1^{er} ;

5^o L'établissement public de coopération intercommunale a décidé, sans y être tenu, de contribuer au financement d'une telle aire ou de tels terrains sur le territoire d'un autre établissement public de coopération intercommunale ;

6^o La commune est dotée d'une aire permanente d'accueil, de terrains familiaux locatifs ou d'une aire de grand passage conformes aux prescriptions du schéma départemental, bien que l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient n'ait pas satisfait à l'ensemble de ses obligations [...] »

En l'état du droit, le fait pour une commune ou un EPCI de bénéficier de la prorogation de deux ans autorisée par le III de l'article 2 suffit au maire ou, le cas échéant, au président de l'EPCI pour être habilité à faire usage de son pouvoir de police spéciale.

Toutefois, aucune disposition de la loi n'indique explicitement quel régime s'applique lorsqu'une collectivité se trouve dans la période correspondant au délai initial de mise en conformité de deux ans. Le juge administratif a néanmoins eu à connaître du cas dans lequel, à l'issue de la révision d'un schéma départemental, le maire d'une commune souhaitait de nouveau pouvoir user de son pouvoir de police spéciale.

Interrogée sur ce point par les rapporteurs, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur a en effet indiqué que, « *lors de l'adoption d'un nouveau schéma le délai pour s'y conformer ne peut s'appliquer qu'aux prescriptions nouvelles¹ [...] Par conséquent, une collectivité territoriale ne pourra pas bénéficier d'un nouveau délai si les prescriptions du nouveau schéma étaient déjà inscrites dans le schéma précédent* ».

Concrètement, cela signifie qu'une commune doit s'être déjà conformée aux prescriptions du précédent schéma pour que son maire puisse avoir le droit d'interdire le stationnement en dehors des aires d'accueil pendant tout le temps qui lui est laissé pour se conformer au nouveau schéma.

2. Le dispositif proposé : l'allongement à cinq ans du délai de mise en conformité aux prescriptions du schéma

L'article 1^{er} tend à modifier l'article 2 de la loi « Besson II » afin d'allonger à cinq ans le délai dont disposent les communes et les EPCI compétents pour se conformer aux prescriptions du schéma départemental.

Il supprime subséquemment le mécanisme de prorogation de deux années supplémentaires de ce délai.

3. Jugeant nécessaire et réaliste l'allongement de ce délai, la commission a apporté des précisions sur les conséquences d'une telle mesure sur le pouvoir de police spéciale du maire

Les rapporteurs, au même titre que la plupart des services de l'État et des représentants du bloc communal qu'ils ont entendus, partagent le constat selon lequel il est nécessaire et raisonnable d'octroyer aux collectivités un délai plus important pour se conformer aux obligations qui leur incombent au titre du schéma.

¹ Cour administrative d'appel de Marseille, 30 septembre 2019, n° 17MA04035.

Outre le **coût souvent élevé** qu'implique la réalisation des équipements prescrits, les collectivités sont confrontées à une **pression foncière croissante et aggravée par la réglementation du « zéro artificialisation nette » (ZAN)**. Dès lors, les élus locaux éprouvent des difficultés parfaitement compréhensibles pour identifier et libérer des terrains susceptibles d'accueillir une aire d'accueil ou un terrain familial locatif.

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission a toutefois adopté un amendement (COM-26) complétant l'article 1^{er} afin d'apporter au dispositif d'indispensables précisions sur les conséquences qu'emportera l'allongement du délai de mise en conformité sur le cadre applicable au pouvoir de police spéciale du maire.

En effet, alors même que l'article 9 de la loi « Besson II » ne précise pas, en l'état, si les maires des communes bénéficiant du délai initial de deux ans pour réaliser les équipements prescrits par le schéma peuvent prendre des arrêtés d'interdiction de stationnement au cours de cette période, la suppression du mécanisme de prorogation de deux ans appelle une clarification importante.

Afin de pas priver de sa portée prescriptive le schéma - dont la révision doit intervenir tous les six ans - et de préserver l'équilibre de la loi, l'amendement adopté par la commission clarifie donc les règles applicables : **au cours des cinq premières années suivant l'adoption du schéma, le maire ou, le cas échéant, le président de l'EPCI compétent, sera autorisé à prendre des arrêtés d'interdiction de stationnement sur le territoire relevant de sa compétence.**

Toutefois, lorsque, à l'issue du délai de six ans, la révision du schéma interviendra, le maire ne pourra de nouveau faire usage de son pouvoir de police qu'à la condition de s'être conformé aux prescriptions du schéma précédent. Autrement dit, ce n'est que si la commune s'était conformée aux obligations qui lui incombaient au titre du précédent schéma que son maire aura la possibilité, pendant les cinq années qui suivront l'adoption du schéma révisé - délai qui doit lui permettre de se conformer aux nouvelles prescriptions du schéma révisé -, de prendre un arrêté d'interdiction.

Parallèlement, la commission a procédé, aux articles 3, 4 et 9 de la loi « Besson II », à plusieurs coordinations rédactionnelles rendues nécessaires par la suppression du mécanisme de prorogation.

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

Article 2

Fixation d'un taux d'occupation en deçà duquel le schéma départemental ne peut imposer la réalisation de nouveaux équipements

L'article 2 vise à faire en sorte que la construction de nouvelles installations ne puisse être exigée dans le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage lorsque les aires existantes sont peu fréquentées. À cette fin, il interdit de prescrire la réalisation de nouveaux équipements lorsque le taux d'occupation annuel moyen est inférieur à un certain seuil, dont la fixation est renvoyée à un décret.

La commission a approuvé cette mesure de rationalisation destinée à prémunir les communes dont les équipements sont déjà suffisants au regard des besoins de leur territoire contre la prescription de nouvelles obligations en matière de réalisation d'aires d'accueil. Elle a toutefois fixé la base de référence de l'occupation sur trois ans et restreint la marge de manœuvre du pouvoir réglementaire, en adoptant un amendement de ses rapporteurs fixant le plancher du taux d'occupation défini par décret au niveau du taux annuel moyen d'occupation, constaté à l'échelle nationale, de ces aires.

Parallèlement, elle a complété le dispositif par un mécanisme visant à s'assurer que la faible fréquentation des équipements existants ne résulte pas d'un défaut majeur d'entretien. À cet effet, elle a permis au préfet, après avis de la commission consultative départementale, de prescrire la réalisation de nouvelles installations s'il constate un défaut de conformité avec certaines normes de qualité.

Elle a adopté l'article 2 ainsi modifié.

1. Le droit existant : une offre d'accueil définie par le préfet et le président du conseil départemental en fonction des besoins locaux

En application de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, dite « Besson II », l'offre d'accueil des gens du voyage s'organise à l'échelon des départements à travers le **schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage**.

Élaboré par le préfet de département et le président du conseil départemental, ce schéma est approuvé après avis d'une commission consultative et des organes délibérants des communes et des EPCI.

À partir « *d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante* », ce schéma détermine les secteurs géographiques d'implantation et les communes sur le territoire desquelles doivent être réalisées les différentes catégories d'aires et de terrains d'accueil. Sont notamment pris en compte la fréquence et la durée des séjours des gens du voyage, l'évolution de leurs modes de vie et de leur ancrage, les possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques.

2. Le dispositif proposé : un mécanisme de dispense de la réalisation de nouvelles aires en cas de faible occupation des installations existantes

Dans une logique de rationalisation de la carte départementale des aires d'accueil, l'article 2 entend interdire la prescription, au sein du schéma, de la réalisation de nouvelles aires d'accueil lorsque le taux d'occupation annuel moyen des installations existantes s'établit en deçà d'un seuil fixé par décret.

Introduit au II de l'article 1^{er} de la loi dite « Besson II », ce dispositif aurait ainsi pour effet d'encadrer le pouvoir de prescription du préfet et du président du conseil départemental, afin d'empêcher l'intégration, lors de la révision du schéma, de nouvelles obligations aux communes et EPCI dont les aires d'accueil sont peu fréquentées.

3. Souscrivant à l'objectif de ce dispositif de « blocage », la commission en a précisé le champ et la portée, tout en prévoyant une « garantie » en matière de qualité des aires d'accueil

Le dispositif d'encadrement des nouvelles prescriptions proposé à l'article 2 s'inspire d'une mesure déjà adoptée à plusieurs reprises par le Sénat, en 2018 puis en 2021¹. Les rapporteurs ont pleinement souscrit à son objectif : il apparaît en effet indispensable de préserver les communes de schémas départementaux qui leur imposeraient la réalisation de nouveaux équipements coûteux et complexes à réaliser, alors même que la nécessité de telles installations ne serait pas avérée.

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission a toutefois adopté un amendement (COM-27) modifiant de façon substantielle cet article, afin notamment d'en préciser le champ et la portée.

En premier lieu, la commission a inclus dans le champ du dispositif les aires petit passage, dont l'inscription dans la loi est parallèlement proposée à l'article 2 ter issu d'un amendement des rapporteurs. Elle en a exclu les terrains familiaux locatifs et les aires de grand passage, catégories d'équipements pour lesquelles l'indicateur du taux moyen d'occupation apparaît, au regard de leur usage et de leurs caractéristiques, peu pertinent.

En deuxième lieu, la commission a précisé que le taux d'occupation moyen pris en compte, dans une zone géographique d'implantation donnée, pour apprécier la possibilité de prescrire de nouvelles aires doit être celui

¹ Adopté par le Sénat en première lecture lors de l'examen 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, un dispositif proche avait été supprimé en cours de navette. Il fut ensuite repris à l'article 1^{er} de la proposition de loi visant à assurer un meilleur accueil des gens du voyage, adoptée en première lecture par le Sénat le 19 janvier 2021, qui n'a à ce jour pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

constaté au cours des trois dernières années. Cette période de trois ans, qui correspond à la moitié de la durée du schéma, apparaît plus adaptée en ce qu'elle permettra de lisser dans le temps les effets d'éventuels phénomènes de sous-fréquentation ou de sur-fréquentation de certaines aires (qui pourraient, par exemple, résulter d'aléas climatiques).

En troisième lieu, l'amendement prescrit la **fixation d'un taux « plancher »** au seuil initialement prévu à l'article 2. **Le seuil fixé par décret devra impérativement être supérieur ou égal au taux moyen d'occupation des aires** constaté à l'échelle nationale.

La délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) produit en effet des bilans statistiques permettant notamment d'évaluer les taux d'occupation des aires permanentes d'accueil (APA). À cet égard, elle a indiqué aux rapporteurs que « *les données disponibles sur les taux d'occupation moyens des aires permanentes d'accueil sont celles issues des déclarations de l'aide au logement temporaire (ALT2). Ces données ne sont donc pas exhaustives puisque ces dernières ne concernent que les aires permanentes conformes au décret du 26 décembre 2019* ». Sur la base de ces données, **en 2024, le taux moyen d'occupation des APA conformes s'élevait à 70 %.**

Le **taux moyen d'occupation** des différentes catégories d'aires **constaté au niveau national servira ainsi de « plancher » au taux, fixé par décret, en deçà duquel le schéma ne pourra obliger les communes à construire de nouvelles aires.** Autrement dit, si le taux annuel moyen d'occupation des APA constaté au niveau national au moment de la révision du schéma est de 70 %, les EPCI et communes ne pourront pas être contraints de réaliser de nouvelles APA si le taux d'occupation moyen constaté dans leur secteur géographique d'implantation est lui-même inférieur à 70 %.

En dernier lieu, la commission a introduit, pour l'application de ce dispositif, une **garantie en matière de « qualité » des aires d'accueil**. En effet, s'il est apparu logique aux rapporteurs de ne pas contraindre les communes à réaliser de nouveaux équipements coûteux lorsque les aires existantes ne sont pas ou peu fréquentées, il convient de **s'assurer que la faible occupation de ces aires ne résulte pas d'une absence de conformité avec les normes réglementaires en vigueur** (en matière, par exemple, d'équipements).

Plusieurs représentants des gens du voyage sollicités par les rapporteurs ont en effet avancé que la **faible fréquentation de certaines aires, loin de traduire une absence de besoins en matière d'équipements d'accueil, s'expliquait souvent par l'obsolescence ou le manque d'entretien d'installations¹** qui demeurent, de ce fait, peu attractives pour leurs potentiels usagers.

Afin de tenir compte de cette situation, l'amendement adopté par la commission tend à permettre au préfet, après avis de la commission

¹ Voir commentaire de l'article 2 bis.

consultative départementale, de déroger à l'interdiction de prescrire de nouvelles aires en raison d'un faible taux d'occupation, lorsque cette faible fréquentation résulte d'un défaut de conformité aux normes qualitatives aujourd'hui définies par décret en Conseil d'État¹.

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.

Article 2 bis (nouveau)

Prise en compte des risques pour la santé des usagers dans l'élaboration du schéma départemental d'accueil des gens du voyage

Issu de l'adoption par la commission d'un amendement présenté par le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires (GEST) l'article 2 bis prévoit que le schéma départemental d'accueil des gens du voyage doit tenir compte, dans le choix des secteurs géographiques d'implantation, des risques de pollution des sols et de l'air ainsi que de la proximité avec des sites présentant un risque pour la santé ou l'environnement.

1. Le droit existant : le schéma départemental repose sur une évaluation des besoins et de l'offre d'accueil fondée sur différents critères

En application de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dite « Besson II », le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage définit les secteurs géographiques d'implantation des différentes installations d'accueil à partir d'une évaluation des besoins et de l'offre d'accueil reposant sur l'appréciation de plusieurs critères.

Doivent notamment être pris en compte, lors de la conception ou de la révision d'un schéma, la fréquence et la durée des séjours des gens du voyage, l'évolution de leurs modes de vie et de leur ancrage, ainsi que les possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques.

¹ En application des décrets en Conseil d'État prescrits par le II bis de l'article 2 de la n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

2. Le dispositif proposé étend l'évaluation des besoins locaux aux risques pour la santé liés à la pollution ou la proximité d'installations présentant un risque pour la santé ou l'environnement

La question du lieu d'implantation géographique des installations prescrites par le schéma départemental constitue un enjeu majeur pour garantir la qualité de l'accueil des gens du voyage et limiter les cas d'occupations illicites liées à localisation discutable de certaines aires.

D'après les informations transmises aux rapporteurs par la commission nationale consultative des gens du voyage (CNCVG), les « stationnements illicites peuvent également avoir lieu quand bien même des places d'aire permanente d'accueil sont disponibles. En effet, les voyageurs rapportent fréquemment que les équipements ne répondent pas à leurs besoins et attentes et cela à plusieurs titres ». D'une part, « beaucoup d'équipements, anciens et vétustes, ne sont pas adaptés à des durées de séjour qui sont de plus en plus longues ». D'autre part, la localisation des équipements demeure, toujours d'après la CNCVG, une véritable problématique, certaines installations étant « à proximité de nuisances, sources de pollution ou totalement détachées de la chose urbaine, sans transports en commun les desservant ». Dès lors, les gens du voyage préfèrent parfois « stationner de manière illicite afin de garantir leur santé, sûreté et leur confort ».

Consciente de ces problématiques, la commission a adopté l'amendement COM-19, présenté par le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires (GEST) et portant création d'un article additionnel après l'article 2, visant à préciser que l'évaluation des besoins locaux et de l'offre existante doit prendre en compte « les risques pour la santé liés à la pollution ou la proximité d'installations présentant un risque pour la santé ou l'environnement ».

La commission a adopté l'article 2 bis ainsi rédigé.

Article 2 ter (nouveau)

Création d'une catégorie intermédiaire d'aire d'accueil : les aires de petit passage

Les communes peuvent, en l'état du droit, satisfaire aux prescriptions du schéma départemental en matière d'accueil en réalisant soit des aires de grand passage, soit des aires permanentes d'accueil. Toutefois, afin de répondre aux besoins locaux, de nombreuses communes aménagent des aires permettant l'accueil ponctuel de petits groupes, dites « aires de petit passage », non prescrites par le schéma départemental.

Issu d'un amendement adopté par la commission à l'initiative de ses rapporteurs, l'article 2 *ter* propose de reconnaître, dans le cadre du schéma départemental, ces aires comme modalité d'accueil ponctuel des gens du voyage. L'inscription de cette nouvelle catégorie d'aire dans la loi est destinée à permettre aux communes qui ont mis en place de tels aménagements de se conformer au schéma sans pour autant être contraintes de réaliser une aire permanente d'accueil, plus coûteuse et dont les exigences outrepasse les besoins de certains usagers.

La commission a adopté l'article 2 *ter* ainsi rédigé.

1. La situation existante : deux catégories d'aires d'accueil reconnues par la loi, complétées en pratique par une catégorie répondant à des besoins d'accueil intermédiaires

L'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, dite « Besson II », distingue deux catégories d'installations destinées à répondre au besoin d'accueil des gens du voyage, dont le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage peut prescrire la réalisation : **les aires permanentes d'accueil et les aires de grand passage¹.**

Les **aires permanentes d'accueil**, d'une capacité de 15 à 40 places, ont vocation à accueillir les gens du voyage dont les durées de séjour peuvent s'étendre de quelques jours seulement à plusieurs mois. Ouvertes toute l'année, elles sont régies par un décret² qui détermine les normes minimales d'accueil (taille du terrain, présence de blocs sanitaires, accès à l'électricité, etc.).

Les **aires de grands passages** ont, quant à elles, vocation à accueillir les groupes de résidences mobiles des gens du voyage qui se déplacent collectivement à l'occasion de **grands rassemblements traditionnels ou occasionnels**. D'une surface minimale de quatre hectares, elles doivent permettre d'accueillir **jusqu'à 200 résidences mobiles**, pour une durée allant de quelques jours à deux semaines. Du fait de cet usage, elles ne sont **pas ouvertes toute l'année** et sont **aménagées plus sommairement** que les aires permanentes d'accueil³.

Les rapporteurs ont constaté au cours de leurs travaux que de nombreuses communes avaient, de fait, **au titre de leur obligation générale de participation à l'accueil des gens du voyage énoncé au premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi « Besson II »** répondu à un manque dans l'offre d'accueil

¹ Les schémas départementaux organisent également l'offre de terrains familiaux locatifs à destination des familles sédentarisées, qui eux relèvent non plus de l'accueil mais de l'habitat.

² 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 (II bis de l'article 2 de la loi « Besson II »).

³ Décret n° 2019-171 du 5 mars 2019 relatif aux aires de grand passage.

en allant au-delà des prescriptions des schémas départementaux par la réalisation des **aires de petits passages**.

Reconnues dans la circulaire n° 2001-49 du 5 juillet 2001 *relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* ainsi que dans le **guide d'élaboration des schémas départementaux**¹ publié par le ministère chargé du logement, ces **aires de petit passage** ont vocation à accueillir, pour de courts séjours, des familles isolées ou un nombre limité de caravanes se déplaçant en petit groupe.

Elles répondent aux besoins liés aux déplacements de faible effectif, qui ne relèvent ni du séjour prolongé ni des grands passages, et permettent aux communes d'organiser des solutions d'accueil plus légères, avec des aménagements et équipements proportionnés à des haltes brèves et à un nombre restreint de résidences mobiles.

Contrairement aux modalités d'accueil relevant des deux autres catégories, les **schémas départementaux peuvent seulement préconiser leur réalisation**. Dans les faits, les aires de petit passage figurent en annexe de ces schémas.

2. La commission propose de reconnaître dans la loi les aires de petit passage comme modalité d'accueil à part entière, afin de mieux répondre aux besoins locaux et de valoriser les efforts des communes

La reconnaissance dans la loi des aires d'accueil de petit passage fait consensus tant parmi les représentants des élus locaux que ceux des gens du voyage. Elle aurait **plusieurs avantages substantiels**.

En premier lieu, elle permettrait de favoriser le **développement d'une offre d'équipements diversifiée et conforme aux besoins locaux**.

En deuxième lieu, elle **faciliterait**, une fois intégrée dans les schémas départementaux, le **respect par les communes de leurs obligations, en permettant la réalisation d'aires d'accueil moins coûteuses et moins exigeantes en termes d'équipements et de surface que les aires permanentes d'accueil**. En effet, les rapporteurs ont constaté que, faute d'outil adapté, certains territoires se voient prescrire la réalisation d'aires permanentes d'accueil là où une aire de petit passage suffirait à répondre aux besoins des usagers.

La reconnaissance dans la loi de ces aires de petit passage **ne s'accompagnerait pas de l'obligation de prescrire ce type d'équipements dans chaque schéma**. Dès lors, elle **n'entraînerait pas de nouvelles contraintes pesant sur les communes**. En revanche, elle permettrait de

¹ Consultable à l'adresse suivante : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/publications/Guide_schema_departemental_accueil_habitat_gens_du_voyage.pdf

reconnaître les efforts des communes qui ont pris, au regard des besoins identifiés à l'échelle locale, l'initiative de réaliser de tels équipements.

En conséquence, la commission, en adoptant l'**amendement COM-28** de ses rapporteurs portant article additionnel après l'article 2, a intégré cette catégorie à l'énumération figurant au II de l'article 1^{er} de la loi « Besson II ».

La commission a adopté l'article 2 *ter* ainsi rédigé.

Article 2 quater (nouveau)
**Possibilité de désigner un coordonnateur
pour la mise en œuvre du schéma départemental**

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission a adopté un article additionnel visant à **consacrer dans la loi le rôle des coordonnateurs ou structures de coordination chargés de piloter la mise en œuvre des schémas départementaux** et d'accompagner à ce titre les collectivités gestionnaires d'aires d'accueil des gens du voyage. Telle qu'elle résulte de l'amendement adopté par la commission, leur mise en place, laissée à la main des préfets et présidents de conseil départemental concernés, demeure facultative compte tenu des règles de recevabilité financière découlant de l'article 40 de la Constitution. La commission est cependant convaincue que **sa systématisation, dans chaque département, facilitera le respect par le bloc communal de ses obligations en matière d'accueil des gens du voyage**.

Il ressort des auditions conduites par les rapporteurs que les dynamiques locales positives dans la mise en œuvre du schéma départemental et l'amélioration des conditions d'accueil des gens du voyage reposent bien souvent sur la mise en place d'un coordonnateur ou d'une instance dédiée chargés d'**aider les collectivités territoriales à se conformer aux prescriptions du schéma** et, le cas échéant, d'**aider à la résolution de situations conflictuelles** entre les représentants de groupements de gens du voyage, les élus locaux et les services préfectoraux.

À titre d'exemple, un groupement d'intérêt public « Accueil des gens du voyage » a été constitué par l'État, le département et les collectivités territoriales partenaires et leurs groupements dans l'Ille-et-Vilaine pour coordonner la politique d'accueil des gens du voyage. Il ressort de ces expériences que **l'identification d'un interlocuteur dédié** en la personne d'un coordonnateur ou d'une instance *ad hoc* **facilite grandement le développement de l'offre d'accueil**, en particulier par l'**accompagnement des EPCI et communes dans l'acquisition de foncier et le montage de**

projets, et par la pacification des relations entre la communauté des gens du voyage et les acteurs de la mise en œuvre du schéma départemental.

Aussi la commission a-t-elle adopté, sur proposition de ses rapporteurs, un amendement visant à consacrer le rôle de ces coordonnateurs ou instances de coordination dans la mise en œuvre des schémas départementaux. Leur désignation ou constitution resterait une faculté dès lors que l'article 40 de la Constitution fait obstacle à leur systématisation à la charge de l'État et des collectivités territoriales partenaires.

La commission a **adopté** cet **article 2 quater** ainsi rédigé.

Article 2 quinques (nouveau)

Clarification des missions confiées au médiateur désigné par la commission consultative départementale des gens du voyage

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, dite « Besson II », permet à la commission consultative départementale des gens du voyage de désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce schéma départemental et de formuler des propositions de règlement de ces difficultés.

Issu de l'adoption d'un amendement présenté par Elsa Schalck et plusieurs sénateurs du groupe Les Républicains (LR), l'article 2 *quinques* précise que les missions de ce médiateur consistent également à **veiller au respect des règles applicables à l'accueil des gens du voyage**.

1. La commission consultative départementale des gens du voyage peut désigner un médiateur contribuant à la bonne mise en œuvre du schéma départemental

Le IV de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, dite « Besson II », prévoit la création dans chaque département d'une **commission consultative** associée à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage.

Cette commission, composée de représentants des communes et des EPCI, ainsi que de représentants des gens du voyage et d'associations intervenant auprès des gens du voyage, établit chaque année un bilan d'application du schéma départemental.

La loi précise que cette commission peut désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce schéma et de formuler des propositions de règlement de celles-ci. Le médiateur rend compte à la commission de ses activités.

Dans les faits, **les pratiques sont particulièrement diverses** : les commissions consultatives ayant fait le choix de désigner un médiateur peuvent recourir à un agent de la préfecture ou du conseil départemental, voire à une association locale ou à un agent contractuel recruté pour une période limitée, notamment celle correspondant à l'organisation et la gestion des grands passages.

2. Le rôle du médiateur départemental doit être précisé et clarifié pour une meilleure harmonisation au plan national

La circulaire du ministère de l'intérieur du 25 avril 2019 détaille les missions confiées au médiateur en matière de gestion des grands passages, en précisant que celui-ci :

- participe aux réunions de préparation des grands passages** organisées par la préfecture avec l'ensemble des acteurs concernés ;
- établit un contact préalable avec les groupes** afin d'élaborer un programme prévisionnel tenant compte de l'offre et de la demande ;
- exerce un rôle d'information auprès des maires.**

Les personnes entendues par les rapporteurs ont insisté sur **l'intérêt de ces médiateurs pour le bon déroulement des grands passages, afin notamment de prévenir les situations d'occupations illicites**. Plus généralement, le médiateur joue un rôle de référent et d'interlocuteur privilégié lors des installations de gens du voyage.

En dépit de cet intérêt, les rapporteurs constatent que **certains départements demeurent dépourvus de médiateur identifié**.

Afin **d'harmoniser les pratiques vers le haut**, la commission a adopté l'amendement COM-15 rect. *ter* d'Elsa Schalck visant à préciser dans la loi « Besson II » que le rôle du médiateur est également de **veiller au respect des règles applicables à l'accueil des gens du voyage** dans des conditions et selon des modalités prévues par voie réglementaire.

La commission a jugé utile de préciser que tous les médiateurs désignés par les commissions consultatives devront **contribuer à assurer le respect des règles applicables à l'accueil des gens du voyage, tant par les groupements de gens du voyage que par les collectivités d'accueil, dans un souci d'harmonisation des missions des médiateurs** sur l'ensemble du territoire. Elle a donc adopté cet amendement portant additionnel après l'article 2.

La commission a **adopté** l'article 2 *quinquies* ainsi rédigé.

Article 2 sexies (nouveau)

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

Issu de l'adoption d'un amendement des rapporteurs, l'article 2 *sexies* tend à supprimer la procédure de consignation de fonds à l'encontre des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'ayant pas respecté les obligations prescrites par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

Déjà adopté par le Sénat à trois reprises depuis 2017, cet article permet une meilleure garantie du libre emploi de leurs fonds par les communes et EPCI, conformément aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.

La commission a adopté l'article 2 *sexies* ainsi rédigé.

1. Une procédure coercitive lourde en cas de non-respect par la commune ou l'EPCI des obligations figurant dans le schéma départemental

Les communes et les EPCI qui ne respectent pas dans les délais prévus les obligations mises à leur charge par le schéma départemental peuvent voir engagée à leur endroit une **procédure coercitive sur le fondement de l'article 3 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 ».

Dans sa version initiale, la loi centrait cette procédure autour du **pouvoir de substitution du préfet**. Après une mise en demeure restée sans effet pendant trois mois, le représentant de 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 collectivité.

En raison de sa mise en œuvre très limitée, la loi **n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté** a modifié la **procédure**, désormais articulée autour de plusieurs étapes successives :

– la mise en demeure doit être assortie d'un **calendrier détaillant les mesures à réaliser** et l'estimation des dépenses correspondantes ;

– en cas de non-respect de ce calendrier, le préfet peut ordonner la **consignation, entre les mains du comptable public, des sommes correspondant aux travaux à engager**, ces montants étant restitués au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites ;

– si, dans les six mois suivant cette consignation, la collectivité n'a pas pris les mesures requises, une **nouvelle mise en demeure** peut être adressée, accompagnée d'un calendrier actualisé ;

– enfin, si ce second calendrier demeure lui-même inexécuté, le préfet peut mettre en œuvre son **pouvoir de substitution**, les sommes consignées

étant alors utilisées pour financer les dépenses engagées par l'État au nom et pour le compte de la collectivité.

Cette procédure est singulière et sa portée ne peut manquer de susciter des réserves. **Le droit des collectivités territoriales ne comporte aucun autre mécanisme autorisant le préfet à enjoindre à une commune ou à un EPCI de consigner des fonds pour assurer la mise en conformité avec une obligation légale.**

Les outils existants, tels que le mandatement d'office prévu à l'article L. 1612-16 du code général des collectivités territoriales, permet certes de compenser une carence financière d'une collectivité concernant une dépense obligatoire, mais sans consignation préalable de fonds par la collectivité elle-même. Les régimes de consignation prévus par d'autres branches du droit, par exemple en matière d'expropriation ou de marchés publics, ne relèvent, quant à eux, pas d'une procédure coercitive imposée par le préfet.

2. Un dispositif dépourvu d'effet utile, singulier et excessivement intrusif

Le dispositif de consignation des fonds n'apparaît manifestement pas en mesure de répondre aux objectifs qui avaient justifié son introduction, et que le Conseil constitutionnel avait repris dans sa décision de 2017¹.

L'un de ces objectifs consistait ainsi à encourager les collectivités à exécuter elles-mêmes les obligations résultant du schéma départemental, en réservant par anticipation les sommes nécessaires aux travaux. Toutefois, lorsqu'une commune ou un EPCI s'oppose à la réalisation des équipements prescrits, **la consignation ne suffit pas à infléchir cette position et ne modifie en rien les obstacles politiques ou matériels rencontrés.**

Ce faisant, **les rapporteurs n'ont relevé qu'un unique cas d'application du dispositif de consignation**, prévu par l'arrêté préfectoral du 23 octobre 2019 visant la métropole de Rouen Normandie². Malgré l'engagement ultérieur du pouvoir de substitution du préfet par un arrêté du 19 décembre 2022, déféré devant le juge administratif³, aucune amélioration notable de la situation locale n'a été constatée en matière d'accueil des gens du voyage.

La seconde justification, qui visait à garantir la disponibilité des fonds en cas de substitution de l'État à la commune, ne résiste pas davantage à l'examen. En effet, **cette garantie demeure largement théorique dans la situation où la collectivité, déjà en difficulté, ne dispose pas des ressources nécessaires pour consigner les montants exigés.**

¹ *Conseil constitutionnel., décision 2016-745 DC, 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.*

² *La direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur a, pour sa part, indiqué n'avoir identifié aucun autre cas de recours à ce dispositif.*

³ *Cour administrative d'appel de Douai, 1re chambre - formation à 3 (bis), 28/02/2008, 06DA00733.*

Conçue pour pallier le recours trop limité au pouvoir de substitution, la procédure de consignation de fonds a finalement reproduit les mêmes blocages. Comme l'a souligné **le préfet Philip Alloncle lors de son audition par les rapporteurs**, ces procédures restent peu employées « *en raison de leur lourdeur, les préfets préférant la voie du dialogue avec les autorités locales* ».

Les rapporteurs estiment que l'alourdissement des instruments coercitifs à l'égard des communes et de leurs groupements ne peut constituer une réponse pertinente aux difficultés d'aménagement des aires et terrains d'accueil des gens du voyage. Ils relèvent, en outre, que **la suppression de cette procédure ne prive pas les préfets de moyen d'action**, dès lors que le pouvoir de substitution prévu par la loi « **Besson II** » demeure le véritable instrument de contrainte.

Dans ces conditions, à leurs yeux, rien ne justifie **le maintien d'un dispositif de consignation de fonds**, inadapté aux réalités des territoires et par ailleurs susceptible de dégrader les relations entre l'État et les communes ou EPCI.

Conformément à la position constante du Sénat à ce sujet, la commission a donc adopté **l'amendement COM-29** des rapporteurs **supprimant ce dispositif**.

La commission a **adopté** l'article 2 *sexies* ainsi rédigé.

Article 3

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 3 prévoit la comptabilisation des emplacements des aires permanentes d'accueil des gens du voyage dans les quotas de logements sociaux auxquels sont soumises certaines communes en application de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

La commission l'a adopté, modifié par un amendement de ses rapporteurs visant, outre une clarification rédactionnelle, à élargir le dispositif aux « aires de petit passage », nouvelle catégorie introduite en parallèle à l'article 2 *ter* de la proposition de loi.

1. Le droit existant et le dispositif proposé : des quotas « SRU » qui incluent certains équipements mais ignorent encore les aires d'accueil

Issu de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbain*, dite « SRU », l'**article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH)**, impose à certaines communes un quota de 20 à 25 % de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales.

L'absence de mise en œuvre de ce dispositif peut conduire, sous le contrôle du représentant de l'État, à **des prélèvements sur les ressources fiscales des communes**, ou motiver un **arrêté de carence** du préfet, en application duquel il peut se substituer au maire pour la réalisation des objectifs fixés¹.

Les logements locatifs sociaux retenus pour ces quotas comprennent notamment, aux termes du même **article L. 302-5 du CCH**, « *les terrains locatifs familiaux [...] destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles dont la réalisation est prévue au schéma départemental d'accueil des gens du voyage* ». L'article 3 de la présente loi prévoit d'y ajouter, par une modification de l'article précité, la **comptabilisation des emplacements d'aires permanentes d'accueil des gens du voyage dans les quotas de logements sociaux**.

Parallèlement, l'article L. 302-7 du CCH permet à une commune soumise aux obligations de la loi « SRU » de **déduire de l'éventuel prélèvement sur les ressources fiscales** (communément dénommé « pénalités SRU ») auquel elle est assujettie, les dépenses qu'elle a exposées pour certaines structures participant à la mixité sociale, telles que les terrains locatifs familiaux destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles.

L'article 3 de la proposition de loi entend **intégrer à ce mécanisme les aires permanentes d'accueil des gens du voyage**, au motif qu'elles **constituent des équipements publics lourds pour lesquels des investissements importants sont nécessaires**, et qui participent à l'objectif de mixité sociale poursuivit par la loi « SRU ».

¹ En application de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, l'arrêté de carence 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 fixés.

2. Approuvant ce dispositif, la commission l'a consolidé en l'élargissant aux « aires de petits passages »

La comptabilisation des emplacements d'aires permanentes d'accueil des gens du voyage au titre des quotas de logement sociaux imposés par la loi « SRU » a été adoptée à de plusieurs reprises par le Sénat, qui en a défendu le principe dès l'examen de la loi « Égalité et citoyenneté » de 2017¹ et renouvelé sa position en 2018² et en 2021³.

La commission soutient dès lors pleinement cette mesure, qui vise à encourager les communes à renforcer leur offre d'accueil à destination des gens du voyage, en améliorant la soutenabilité des investissements non négligeables que nécessite l'aménagement des aires d'accueil. Les représentants élus locaux entendus par les rapporteurs ont en effet soutenu, comme ils l'avaient déjà fait par le passé, que la prise en compte des aires d'accueil dans les quotas de logements sociaux permettrait d'améliorer l'équilibre financier de leurs projets et **constituerait un levier déterminant pour s'engager dans la réalisation de nouvelles installations**⁴.

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission a adopté un **amendement (COM-31)** procédant à une réécriture partielle de l'article 3 afin d'en élargir le champ aux « aires de petit passage »⁵. L'amendement supprime également la déduction des dépenses engagées pour réaliser des aires d'accueil des « pénalités SRU » susceptibles d'être infligées aux communes, dans la mesure où cette « minoration » des pénalités « SRU » est déjà satisfait par le droit en vigueur⁶.

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.

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

² [Rapport n° 44](#) (2017-2018) de Catherine Di Folco, fait au nom de la commission des lois, 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.

³ [Rapport n° 265](#) (2020-2021) de Jacqueline Eustache-Brinio fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi visant à consolider les outils des collectivités permettant d'assurer un meilleur accueil des gens du voyage, janvier 2021.

⁴ La comptabilisation des aires d'accueil répond en outre à la volonté d'assurer une meilleure articulation entre la politique nationale du logement avec celle de l'accueil des gens du voyage, dans une logique de cohérence territoriale.

⁵ La commission a inclus, aux côtés des aires permanentes d'accueil des gens du voyage, les « aires de petits passages », nouvelle catégorie introduite en parallèle, à l'initiative des rapporteurs, à l'article 2 ter de la proposition de loi.

⁶ Le quatrième alinéa de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation dispose que « le prélèvement est diminué du montant des dépenses exposées par la commune » pour la « création d'emplacements d'aire permanente d'accueil ou de grand passage des gens du voyage, aménagée en application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ».

Article 3 bis (nouveau)

**Exclusion des aires d'accueil des gens du voyage
dans le décompte des droits à construire des collectivités
au titre des quotas d'artificialisation des sols**

Par l'adoption d'un amendement de d'Elsa Schalck, la commission a, dans un souci d'**assouplissement des marges de manœuvre foncière des collectivités**, introduit dans la proposition de loi un article additionnel permettant de faire relever les opérations de construction ou d'aménagement d'aires d'accueil des gens du voyage de la catégorie des **projets dits d'envergure régionale** au sens du code de l'urbanisme, lesquels peuvent voir l'artificialisation des sols qu'ils engendrent **décomptée des quotas régionaux ou locaux de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers**.

1. Les projets dits d'envergure régionale : des opérations d'aménagement produisant de l'artificialisation des sols susceptible de ne pas être comptabilisée dans les quotas régionaux ou locaux d'artificialisation

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite **loi « Climat et résilience »**, a fixé un **double objectif programmatique de lutte contre l'artificialisation des sols** :

– une réduction de moitié de l'artificialisation nouvelle sur la période 2021-2031 par rapport à l'artificialisation nette constatée sur la période 2011-2021 ;

– une artificialisation nette de 0 % à atteindre à l'horizon 2050, objectif plus communément désigné par l'acronyme « **ZAN** » (**« zéro artificialisation nette »**).

Les objectifs décennaux de réduction de l'artificialisation des sols, laquelle s'apprécie en mesurant la **consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers** (ENAF), ont vocation à être déclinés dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales.

À ce titre, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT peut, en application de l'**article L. 141-8 du code de l'urbanisme** dans sa rédaction résultant de l'article 194 de la loi « Climat et résilience », décliner ces objectifs par **secteur géographique** en tenant compte, notamment, de la présence de **projets d'envergure régionale**. La **consommation d'ENAF qui résulte de ces derniers peut ne pas être prise en compte pour l'évaluation de l'atteinte des objectifs**, dès lors que l'artificialisation qui en découle est

mutualisée au niveau des SRADDET. En vertu de l'article R. 4251-8-1 du **code général des collectivités territoriales (CGCT)**, il doit s'agir de projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques d'**intérêt général majeur**.

Le III de l'article 194 de la loi « Climat et résilience » précise, pour l'application des dispositions du CGCT et du code de l'urbanisme qu'il modifie, un certain nombre de notions – comme la consommation d'ENAF – déterminantes pour les règles d'imputation des surfaces artificialisées aux quotas d'artificialisation des sols fixés dans les documents régionaux et locaux d'urbanisme.

2. La position de la commission : assouplir les marges de manœuvre foncière des collectivités en ouvrant la possibilité de qualifier de projets d'envergure régionale les opérations de création ou d'aménagement d'aires d'accueil des gens du voyage

L'amendement COM-16 de Mme Elsa Schalck, adopté par la commission, vise à préciser, au III de l'article 194 de la loi « Climat et résilience », que, pour l'application de l'article L. 141-8 du code de l'urbanisme, pourront être regardées comme des projets d'envergure régionale les **opérations de construction ou d'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage** dont la création est exigée par la loi « Besson II ». En conséquence, ces opérations pourront **ne pas être comptabilisées au titre des quotas d'artificialisation des sols** prévus par les schémas régionaux ou documents locaux d'aménagement.

Pour mémoire, cette mesure avait **déjà été adoptée par le Sénat en mars 2025**, avec l'avis favorable du Gouvernement, à l'issue de la première lecture de la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, dite **proposition de loi « TRACE »¹**.

La commission a adopté l'article 3 bis ainsi rédigé.

¹ Proposition de loi n° 124 visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (2024-2025).

Article 4

Extension du dispositif de décote domaniale aux terrains familiaux locatifs

L'article 4 étend aux terrains familiaux locatifs (TFL) le dispositif de décote applicable à la cession des terrains de l'État destinés à accueillir des logements sociaux. Cette mesure vise à réduire le coût du foncier pour les collectivités souhaitant développer ces équipements, souvent identifiés comme essentiels pour accompagner la sédentarisation progressive d'une partie des gens du voyage.

La commission a adopté l'article 4 sans modification.

1. Le droit existant : un mécanisme de décote réservé à la production de logements sociaux

L'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), tel que modifié par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 *relative à la mobilisation du foncier public*, permet à l'État de céder un terrain à un prix inférieur à sa valeur vénale lorsque l'acquéreur réalise un programme majoritairement destiné à l'habitat et que la décote ainsi consentie conditionne la production de logements sociaux. Les modalités d'application de ce dispositif, qui bénéficie principalement aux collectivités territoriales, aux EPCI et à certains organismes agréés, sont encadrées par cet article et ses décrets d'application, en tenant compte des caractéristiques locales du foncier.

L'acquéreur est tenu de produire les logements sociaux dans un délai de cinq ans, sauf cas dérogatoires, à défaut de quoi il s'expose à des sanctions pouvant aller jusqu'à la résolution de la vente. L'avantage financier résultant de la décote est par ailleurs exclusivement et en totalité répercuté sur le prix de revient des logements sociaux.

Ce dispositif, dont le principe a été introduit par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 *de programmation pour la cohésion sociale*, constitue aujourd'hui un levier important de la politique foncière de l'État, en contribuant à faciliter la réalisation d'opérations immobilières dans les zones les plus tendues. Il a ainsi permis la production de plus de 10 000 logements sociaux entre 2014 et 2023¹.

La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 précitée a étendu ce dispositif aux aires permanentes d'accueil des gens du voyage – celles-ci étant assimilées aux logements locatifs –, ouvrant la possibilité de cessions avec décote en vue de leur aménagement. Selon les informations transmises aux rapporteurs par la direction interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), une dizaine de cessions ont été réalisées à ce titre.

¹ Réponse du ministère auprès du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, chargé du logement, publiée le 28/08/2025, à la question écrite n° 00646 de la sénatrice Anne Souyris.

Les données disponibles ne permettent toutefois pas d'apprécier si cette **part réduite dans le bilan global du dispositif** résulte de la rareté des fonciers publics adaptés à la création d'aires d'accueil ou de limites propres aux mécanismes juridiques mobilisés.

2. Le dispositif proposé : faciliter la création de terrains familiaux locatifs en ouvrant l'accès à la décote

Le dispositif de décote prévu à l'article L. 3211-7 du CG3P **ne peut, aujourd'hui, être mobilisé pour la constitution de terrains familiaux locatifs (TFL)**. Ces terrains, bâtis ou non bâtis, sont aménagés pour l'installation durable de résidences mobiles dans les conditions définies à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme.

À l'échelle nationale, **leur mise en œuvre demeure très en retrait des prescriptions inscrites dans les schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage**. En effet, au 31 décembre 2024, seuls 355 terrains familiaux locatifs, représentant 1 734 places, avaient été réalisés, soit à peine **21 % des 2 482 des terrains et 8 369 places prescrits**. Ces chiffres, communiqués aux rapporteurs par la CNCVG et la Dihal, témoignent d'une difficulté persistante à concrétiser ces projets.

Le déficit de réalisation tient en partie à la jeunesse du dispositif, les TFL n'ayant été intégrés au sein des schémas départementaux qu'à partir de la loi « Égalité et citoyenneté » du 27 janvier 2017¹. La complexité des opérations explique également ce phénomène : les TFL requièrent un foncier non bâti disponible en zone urbaine ou d'urbanisation, dont la localisation doit répondre à des exigences d'insertion territoriale. **Leur coût, rapporté au nombre limité d'occupants, est par ailleurs plus élevé que celui d'autres formes d'hébergement**, en raison des aménagements spécifiques requis.

Or ces terrains répondent à une **demande croissante d'habitat adapté pour les familles en voie de sédentarisation**, qui recherchent un ancrage territorial associé à la jouissance d'un lieu stable et privatif. L'absence d'un levier foncier adéquat constitue dès lors un frein pour les collectivités, qui peinent à engager ou à finaliser les projets de constitution de TFL. La Dihal précisait à ce titre aux rapporteurs que, dans certaines situations qui avaient été signalées, « *un projet de cession d'un foncier de l'État pour un terrain locatif familial achoppait sur l'impossibilité légale de consentir une décote par rapport à la valeur vénale* ».

¹ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

L'article 4 prévoit en conséquence **d'étendre aux TFL le bénéfice de la décote domaniale prévue à l'article L. 3211-7 du CG3P**. Ce mécanisme permettrait de réduire le coût d'acquisition du foncier pour les collectivités ou les établissements publics porteurs de projets.

La commission a vu dans cette **extension un outil pragmatique**, susceptible à la fois de débloquer des opérations aujourd'hui différées pour des raisons financières et de renforcer la cohérence entre la politique foncière de l'État et les besoins locaux identifiés dans les schémas départementaux.

Cette mesure, qui ne crée aucune obligation nouvelle pour les collectivités, permettrait d'opérer une mise en cohérence avec le fait que les TFL peuvent déjà, lorsque certaines conditions sont réunies, **être pris en compte¹ dans le calcul des logements locatifs sociaux dans le cadre des obligations auxquelles sont soumises les communes au titre de la loi dite « SRU »**. La mesure offre, enfin, un instrument supplémentaire, conforme à l'esprit du texte, **qui privilie une logique d'incitation et de soutien plutôt qu'un renforcement des contraintes**.

La commission a adopté l'article 4 sans modification.

Article 5 **Abaissement du seuil de notification préalable de 150 à 100 résidences mobiles**

L'article 5 prévoit d'abaisser à 100 caravanes le seuil déclenchant l'obligation de notification préalable des stationnements aux autorités locales, afin de renforcer la capacité d'anticipation des pouvoirs publics face aux rassemblements de grande ampleur.

Depuis 2018, l'article 9-2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* impose en effet à tout groupe excédant 150 résidences mobiles de signaler son arrivée au moins trois mois à l'avance au préfet de région, au préfet de département ainsi qu'au président du conseil départemental.

Approuvant cette évolution qui favorise une meilleure gestion des grands passages, la commission des lois a adopté cet article, modifié par un amendement des rapporteurs visant, par cohérence, à également abaisser à 100 caravanes le seuil au-delà duquel le maire peut solliciter le concours du préfet pour assurer le maintien de l'ordre public.

¹ En application du 5° du IV de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

1. L'introduction d'un préavis obligatoire de stationnement pour mieux anticiper les « grands passages »

Les « grands passages » désignent les déplacements collectifs de gens du voyage, généralement composés de 50 à 200 caravanes. Ces mouvements se dirigent vers des sites accueillant de vastes rassemblements, le plus souvent à caractère cultuel, ou répondent à des opportunités économiques liées à des activités saisonnières. Les pèlerinages organisés entre avril et septembre constituent un motif majeur de mobilité. Celui des Saintes-Marie-de-la-Mer en mai ou celui de Nevoy, dans le Loiret, peuvent ainsi rassembler plusieurs dizaines de milliers de participants et nécessitent l'accueil de milliers de caravanes durant une à trois semaines. Entendu par les rapporteurs, le préfet Philip Alloncle, référent « gens du voyage » du ministère de l'intérieur, estime que 1 100 à 1 400 grands passages sont organisés chaque année.

L'ampleur et la régularité de ces mouvements imposent aux préfectures et aux collectivités d'anticiper autant que possible leur arrivée, afin notamment de déterminer en amont une aire de stationnement appropriée.

À cette fin, 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 introduit, à l'article 9-2 de la loi « Besson II », une procédure de notification préalable.

Tout groupe de plus de 150 caravanes est ainsi tenu, dans un délai de trois mois au moins avant son arrivée, d'en informer le préfet de région, le préfet de département et le président du conseil départemental.

Le préfet de département est alors tenu d'informer le maire de la commune et le président de l'EPCI sur le territoire desquels est située l'aire désignée pour cet accueil, deux mois au moins avant son occupation.

2. Au regard de l'efficacité du dispositif, la proposition d'un abaissement du seuil d'information préalable de 150 à 100 caravanes

La mise en place d'une obligation de notification préalable pour les grands passages a, selon les acteurs entendus par les rapporteurs, contribué à renforcer les pratiques d'anticipation des grands passages, désormais pleinement intégrées par l'État, les collectivités territoriales et les associations représentatives des gens du voyage.

Cette évolution a également favorisé un dialogue institutionnel plus structuré entre ces associations et l'État. Le préfet Philip Alloncle indique ainsi que l'association *Action grand passage*, qui organise près de 90 % des grands passages, transmet depuis trois ans au ministère l'ensemble des demandes d'autorisation adressées aux préfectures et aux exécutifs locaux, offrant une vision consolidée des implantations envisagées sur le territoire.

Le ministère de l'intérieur publie, par ailleurs, chaque année une **instruction spécifiquement consacrée à l'organisation des stationnements estivaux**, qui précise les bonnes pratiques et rappelle le cadre juridique applicable¹. À l'issue de la saison, les préfectures transmettent en retour **un bilan détaillé** du déroulement des grands passages et des installations, régulières ou irrégulières, observées sur leur territoire.

Ces bilans départementaux révèlent **une diminution régulière des installations illicites lors des grands passages, qui sont passées de 666 en 2022 à 504 en 2025**. Selon la contribution écrite de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur, cette amélioration résulte principalement du **respect plus systématique de la procédure de notification préalable** prévue par la loi « Besson II ». Ainsi, **parmi les 89 départements ayant transmis leur bilan pour 2025, 66 indiquent que cette procédure a été effectivement respectée**.

Signe supplémentaire de l'appropriation du dispositif par l'ensemble des acteurs, la DLPAJ du ministère de l'intérieur observe, de surcroît, que **le préavis de trois mois est appliqué non seulement par les groupes de plus de 150 caravanes, mais aussi, fréquemment, par des groupes de dimension moindre**.

Dans ce contexte, afin de consolider ces bonnes pratiques et d'entériner la montée en puissance du dispositif, tout en répondant aux difficultés que les collectivités continuent d'éprouver pour anticiper l'arrivée de groupes importants, **l'article 5 prévoit d'abaisser de 150 à 100 caravanes le seuil qui déclenche l'obligation d'information préalable**.

3. La commission approuve l'objectif d'une anticipation élargie des grands passages et procède à une mise en cohérence du dispositif prévu par la loi « Besson II »

Les rapporteurs ont accueilli favorablement l'abaissement du seuil de notification préalable à 100 résidences mobiles, estimant qu'une telle évolution permettrait d'**intégrer dans le champ du dispositif des groupes dont la taille, bien qu'inférieure au seuil actuel, génère des exigences comparables** en matière d'organisation, de disponibilité des aires et de maintien de l'ordre public.

¹ Voir *l'instruction du 7 juillet 2025 relative à la préparation des stationnements des grands groupes de gens du voyage pour l'année 2025*.

Des auditions menées par les rapporteurs, ressort le caractère consensuel¹ de l'ajustement de ce seuil, qui constitue **une mesure équilibrée**, en ce qu'elle ne remet en cause ni la liberté de réunion ni la liberté d'aller et venir des gens du voyage².

Par cohérence, **la commission des lois a souhaité ajuster le second mécanisme introduit par la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018** précitée, inscrit à l'article 9-1 de la loi « Besson II ». Ce dispositif **permet au maire, lorsque l'afflux de caravanes excède ses capacités d'intervention et compromet le bon ordre, la sûreté, la sécurité ou la salubrité publiques, de demander au préfet de le suppléer dans l'exercice de ses pouvoirs de police municipale**. Il s'agit d'une hypothèse où le maire ne refuse pas d'agir, mais se trouve dans l'impossibilité matérielle de le faire.

Cette faculté est jusqu'à présent réservée au cas où un **groupe de plus de 150 caravanes** stationnerait sur le territoire de la commune. La commission a, par l'adoption d'un **amendement (COM-32)** des rapporteurs, élargi le recours à cette procédure au cas où le groupe compte au moins **100 caravanes**.

Dès lors qu'il est admis qu'à compter de 100 caravanes, les contraintes d'organisation et les risques pour l'ordre public justifient une information préalable trois mois avant l'arrivée du groupe, il apparaît cohérent de reprendre ce seuil pour permettre au maire de solliciter l'appui du préfet. **Cet alignement du seuil avec celui pour la notification préalable des grands déplacements garantit ainsi la bonne articulation entre les outils d'anticipation et d'intervention prévus par la loi « Besson II ».**

La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.

¹ Les associations représentatives des gens du voyage entendues n'ont, en particulier, exprimé aucune réserve.

² Dans la mesure où l'obligation instaurée se limite à une information en amont des autorités et n'emporte aucune contrainte nouvelle sur les déplacements ou sur la tenue des rassemblements.

Article 6

Rétablissement, en cas de carence du président de l'EPCI, de la compétence du maire en matière de police du stationnement des gens du voyage

L'article 6 prévoit un dispositif de substitution du maire au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en cas de carence de ce dernier dans l'exercice de ses pouvoirs de police spéciale en matière d'interdiction du stationnement illicite de résidences mobiles sur le territoire de la commune.

La commission a jugé nécessaire de permettre au maire d'agir lorsque le président de l'EPCI auquel il a transféré son pouvoir de police s'abstient de prendre les mesures nécessaires. Toutefois, sur proposition de ses rapporteurs, elle a remplacé le dispositif initial par un mécanisme plus classique de substitution, à la demande du maire, du préfet au président de l'EPCI en cas de carence de ce dernier.

Elle a adopté l'article 6 ainsi modifié.

1. Le dessaisissement du maire en cas de transfert de plein droit de son pouvoir de police spéciale au président de l'EPCI

a) La compétence de principe du président de l'EPCI pour assurer la police du stationnement des gens du voyage

Depuis 2017, l'ensemble des EPCI à fiscalité propre ont une compétence obligatoire en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs.

Or, en application de l'**article L. 5211-9-2 du CGCT**, les **maires** des communes membres d'un EPCI compétent en matière d'accueil des gens du voyage **transfèrent, par principe, leur pouvoir de police spéciale au président de cet EPCI**.

En effet, le A du I de l'**article L. 5211-9-2** précité prévoit une **dérogation expresse à l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, dite loi « Besson II »**, qui confère au maire un pouvoir de police spéciale pour interdire par arrêté, sur le territoire de sa commune, le stationnement de résidences mobiles en dehors des aires et terrains aménagés à cet effet, et pour solliciter, le cas échéant, auprès du préfet la mise en œuvre de la procédure d'évacuation d'office.

Le maire peut toutefois s'opposer à ce transfert de plein droit de son pouvoir de police spéciale. Il doit pour cela notifier, dans un délai de six mois suivant la date de l'élection du président de l'EPCI, son opposition au transfert. Dans ce cas, le maire demeure compétent pour exercer les attributions qui lui sont conférées par l'**article 9 de la loi « Besson II »**.

b) *L'impossibilité pour le maire d'agir lorsqu'il a transféré son pouvoir de police spéciale au président de l'EPCI*

Lorsque le maire ne s'est pas opposé au transfert ou à la reconduction du transfert de son pouvoir de police spéciale, le **président de l'EPCI est seul compétent** pour exercer les attributions que l'article 9 de la loi « Besson II » reconnaît au maire.

Le II de l'article L. 5211-9-2 du CGCT dispose ainsi qu'à la date du transfert des pouvoirs de police spéciale, « *le président de l'établissement public de coopération intercommunale est substitué aux maires concernés dans tous les actes relevant des pouvoirs transférés* », même si le président doit informer le maire des décisions qu'il prend. Dans ce cadre, le président de l'EPCI n'agit pas par délégation du maire mais en son nom propre et sous sa seule responsabilité

Ainsi, même dans l'hypothèse où sa commune a respecté les obligations qui lui incombaient au titre du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, le maire ne pourra pas intervenir en cas de stationnement illicite constaté sur le territoire de sa commune.

Les pouvoirs de police du maire et du représentant de l'État dans le département

En application des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, le maire est titulaire d'un pouvoir de police générale dont l'objet est d'assurer « *le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». Sous ces termes sont compris les trois composantes traditionnelles de l'ordre public – la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques – auxquelles le juge administratif a ajouté, au cours des dernières décennies, la moralité publique et la sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

Le maire est également titulaire de nombreux pouvoirs de police spéciale portant sur des objets particuliers : circulation et stationnement, funérailles, baignades, édifices menaçant ruine, etc. Certains de ces pouvoirs de police spéciale sont automatiquement transférés au président de l'EPCI, sauf opposition du maire.

Le représentant de l'État dans le département dispose cependant de pouvoirs propres¹. Il est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre public dont le champ d'application excède le territoire d'une seule commune. Il peut également se substituer au maire (ou au président de l'EPCI) en cas de carence de celui-ci.

Enfin, dans les communes à police étatisée, les pouvoirs de police du maire sont en partie transférés au préfet : dans ces communes, « *le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique* » incombe à l'État seul, et « *l'État a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes* »².

¹ Chapitre V du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales

² Article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales.

Or, comme l'ont signalé plusieurs représentants des élus locaux aux rapporteurs, cette situation est **susceptible de générer un sentiment d'injustice ou d'impuissance** chez les maires qui, ne s'étant pas opposé au transfert de leur pouvoir de police, sont confrontés à l'inaction du président de l'EPCI face à une occupation illicite sur le territoire de leur commune.

2. Le dispositif proposé : rétablir, en cas de carence du président de l'EPCI, la faculté pour le maire d'exercer le pouvoir de police spéciale prévu par la loi « Besson II »

L'article 6 tend à modifier l'article L. 5211-9-2¹ du CGCT afin **d'autoriser, à titre dérogatoire, le maire à exercer les attributions du président de l'EPCI en matière de police spéciale pour le stationnement des gens du voyage en cas de carence** de ce dernier.

Le dispositif prévoit ainsi que, lorsque le président de l'EPCI « *n'adopte pas* » l'arrêté d'interdiction du stationnement en dehors des aires et terrains aménagés à cet effet alors que les conditions sont réunies, **le maire peut se substituer au président** en adoptant ledit arrêté sur son territoire et demander au préfet d'engager la procédure d'évacuation d'office.

3. La commission a remplacé le dispositif initial par un mécanisme de substitution du préfet au président de l'EPCI en cas de carence de ce dernier dans l'exercice de son pouvoir de police spéciale

Les rapporteurs partagent entièrement l'objectif poursuivi par l'article 6. Un maire dont la commune a rempli ses obligations en matière d'accueil des gens du voyage ne devrait pas se retrouver démunie de tout pouvoir d'intervention en cas de stationnement illicite sur le territoire de sa commune.

Ils ont toutefois jugé la solution proposée par cet article problématique, à double titre.

En premier lieu, elle emporte un risque de **confusion inhérent à la situation dans laquelle deux autorités locales seraient simultanément titulaires du même pouvoir de police spéciale**. Interrogée sur ce point par les rapporteurs, la direction générale des collectivités locales (DGCL) estime en effet qu'une telle « *confusion des pouvoirs entre autorités locales risquerait de nuire à l'efficacité et à la lisibilité des mesures prises, du fait de la concurrence des autorités de police*. Cela serait d'autant plus préjudiciable dans le domaine de la police administrative et constituerait un précédent non souhaitable. »

¹ En y insérer un IV bis.

Si les compétences des autorités de police générales (Premier ministre et préfets) et des autorités de police locales peuvent, dans certains cas, se superposer¹, il n'existe, à la connaissance des rapporteurs, **aucun cas dans lequel deux autorités locales seraient titulaires du même pouvoir de police spéciale**. L'octroi au chef d'un exécutif local d'un pouvoir de substitution à une autre autorité de police pourrait d'ailleurs être interprétée comme une atteinte au principe constitutionnel de non-tutelle entre collectivités territoriales, consacré par l'article 72 de la Constitution et repris à l'article L. 1111-3 du CGCT.

En second lieu, l'existence d'une **concurrence entre deux autorités de police locales risquerait de soulever un problème de cohérence politique à l'échelle locale**. Sur le plan juridique, l'article 6 aurait permis, dans sa rédaction initiale, de **remettre en cause, en cours de mandat, un transfert de pouvoir déjà effectué**, sans préciser la portée, la durée et l'articulation ultérieure des prérogatives entre les deux autorités. Le risque de contentieux s'en trouverait donc décuplé. Sur le plan politique, **l'existence d'un désaccord entre les deux autorités locales risque d'alimenter la confusion**, au détriment de la cohérence de la politique d'accueil des gens du voyage.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission a remplacé, par **l'amendement COM-33** de ses rapporteurs, le dispositif initial par une **procédure de substitution du préfet, à la demande du maire, au président de l'EPCI, lorsque ce dernier s'abstient de prendre, dans un délai raisonnable, l'arrêté d'interdiction prévu à l'article 9 de la loi « Besson II »**. Le préfet serait alors compétent pour prendre ledit arrêté sur le territoire de la commune et pour engager, le cas échéant, la procédure d'évacuation d'office des occupants.

Cette solution, en plus de répondre à une **logique relativement classique de substitution** du préfet en cas de carence d'une autorité locale, apparaît à la fois **plus opérationnelle et plus efficace**.

Cet amendement procède, parallèlement, à une **clarification rédactionnelle jugée nécessaire par les rapporteurs**, en répliquant au sein d'un **nouvel article 8-1 de la loi « Besson II »** le principe selon lequel le président de l'EPCI compétent en matière d'accueil des gens du voyage se voit de plein droit transférer les attributions de police spéciale reconnues au maire par l'article 9 de ladite loi, sauf à ce que le maire se soit opposé au transfert de son pouvoir de police spéciale dans les conditions définies à l'article L. 5211-9-2 du CGCT.

¹ La jurisprudence administrative a, en la matière, défini les règles applicables afin d'assurer articulation cohérente et hiérarchisée dans l'exercice de leurs pouvoirs par les différentes autorités de police. En principe, les autorités de police locales ne peuvent contrevenir aux dispositions de police prises par les autorités étatiques de niveau supérieur, mais peuvent, si les circonstances locales l'exigent, prendre des mesures plus restrictives (CE, 18 avril 1902, Commune de Néris- Les-Bains). De même, l'attribution d'un pouvoir de police spéciale aux autorités de l'État exclut toute possibilité pour les maires d'intervenir au titre de leurs pouvoirs de police générale (CE, 26 octobre 2011, Commune de Saint-Denis, n° 326492 ; 24 septembre 2012, Commune de Valence, n° 342990 ; 31 décembre 2020, Commune d'Arcueil, n° 439253).

La commission a adopté l'article 6 ainsi rédigé.

Article 7

Possibilité d'instituer une taxe de séjour sur les résidences mobiles terrestres à usage d'habitation principale

L'article 7 introduit dans le code général des collectivités territoriales la faculté pour une commune ou un EPCI d'instituer une **taxe de séjour** sur le stationnement des résidences mobiles terrestres à usage d'habitation principale.

La taxe ainsi envisagée s'ajoutera au **droit d'usage** et à la **tarification des prestations fournies** dont sont déjà censés s'acquitter les occupants des aires permanentes d'accueil et des aires de grand passage en application de la loi du 5 juillet 2000.

Si les rapporteurs souscrivent à l'objectif de renforcement des **leviers de financement** au profit des communes et de leurs groupements pour prendre en charge les dépenses d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil, ils estiment que le dispositif envisagé ne permettra pas de l'atteindre, faute de modalités de recouvrement susceptibles d'en garantir la collecte effective et eu égard aux risques d'inconstitutionnalité qui pèsent, notamment, sur l'un des mécanismes prévus pour sanctionner le non-paiement de la taxe.

Dès lors, la commission a privilégié, sur leur proposition, une révision du droit d'usage et de la tarification des prestations fournies institués par la loi du 5 juillet 2000 afin de soumettre toute occupation d'une aire permanente d'accueil ou d'une aire de grand passage au paiement d'une **redevance d'occupation du domaine public** assortie des moyens de sa perception et de son recouvrement, notamment en prévoyant un **mécanisme d'opposition au transfert du certificat d'immatriculation du véhicule concerné en cas de non-paiement**.

La commission a adopté l'article 7 ainsi modifié.

1. Plusieurs tentatives d'imposer les résidences mobiles terrestres à usage d'habitation principale ont jusqu'ici échoué

La taxation des résidences mobiles terrestres utilisées à titre d'habitat principal n'est pas nouvelle.

L'article 1595 *quater* du code général des impôts (CGI), créé par l'article 92 de la loi de finances initiale pour 2006 pour mettre en place une imposition équivalente à la taxe d'habitation sur les résidences principales, avait institué une **taxe annuelle d'habitation** pour les résidences mobiles terrestres, modulable selon leurs dimensions et dont le produit devait être affecté à un fonds départemental d'aménagement, de maintenance et de

gestion des aires d'accueil des gens du voyage. Son entrée en vigueur, qui devait initialement intervenir le 1^{er} janvier 2007, a été repoussée d'année en année, faute pour la loi d'avoir précisé les modalités d'identification des redevables assujettis, la définition de la résidence mobile terrestre taxable et les conditions de contrôle et de recouvrement de la taxe. Le contrôle du respect des obligations déclaratives par les redevables était en outre délicat à mettre en œuvre.

Lui a alors été substituée, par l'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2010¹, une **taxe annuelle forfaitaire** de 150 euros sur la détention de résidence mobile terrestre à usage d'habitation principale. Ses coûts de gestion se sont toutefois révélés nettement supérieurs à son rendement – la taxe étant payable selon la même procédure de déclaration que celle servant au paiement des droits de timbre –, lequel rendement s'est établi, en cumulé², à 44 385 euros en 2016 et à un peu plus de 50 000 euros en 2018. Sa suppression, qui a suivi l'annonce de la fin de la taxe d'habitation de droit commun et s'inscrivait également dans un mouvement d'abrogation des taxes à faible rendement, a été opérée par l'article 26 de la loi *de finances pour 2019*.

S'agissant des prélèvements non fiscaux applicables aux occupants d'aires d'accueil des gens du voyage, ces derniers sont, en application des 1^o et 3^o du II bis de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000, d'un **droit d'usage** et d'une **tarification des prestations fournies**. Selon des données communiquées en 2025 par le ministère de l'intérieur, le droit d'usage devrait avoisiner 25 euros par semaine³. L'entrée sur l'aire d'accueil peut être subordonnée au versement d'un **dépôt de garantie** dont le montant ne peut excéder un mois de droit d'usage.

2. Le dispositif proposé : la mise en place d'une taxe de séjour destinée à financer la création et l'entretien d'aires d'accueil de gens du voyage

L'article 7 de la proposition de loi introduit dans le CGCT la faculté pour une commune ou un EPCI d'instituer une « *taxe de séjour sur le stationnement des résidences mobiles terrestres, due par les personnes dont l'habitat principal est constitué d'une résidence mobile terrestre* ». Le produit de cette taxe devrait être affecté aux **dépenses destinées à la création, à l'aménagement, à l'entretien et à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains locatifs familiaux**.

Due à raison de tout stationnement d'au moins 24 heures, la taxe serait exigible **tant des stationnements licites que des stationnements illicites**. Son tarif devrait être fixé par résidence mobile et par jour d'occupation et la commune ou l'EPCI pourrait décider, le cas échéant, de limiter la perception de la taxe à certaines périodes de l'année. La proposition de loi décline des

¹ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

² C'est-à-dire les sommes collectées depuis l'institution de la taxe.

³ <https://questions.assemblee-nationale.fr/q17/17-393QE.htm>.

limites tarifaires par type d'aires et de terrains d'accueil mais aussi en cas de stationnement illicite, en définissant des fourchettes¹ qui seraient revalorisées chaque année suivant l'inflation.

Enfin, la proposition de loi prévoit de sanctionner à deux titres le refus de s'acquitter du versement de la taxe de séjour : le redevable se verrait, d'une part, interdire d'occuper des aires et terrains d'accueil des gens du voyage sur le territoire de la commune ou de l'EPCI, d'autre part, puni d'une contravention de la 5^e classe.

3. La position de la commission : privilégier la voie d'une redevance d'occupation du domaine public

a) Les limites juridiques et opérationnelles du dispositif proposé

L'introduction, en loi ordinaire, d'une faculté pour des collectivités territoriales d'instituer un impôt ou une taxe dont le produit serait d'emblée affecté par le législateur au financement de dépenses d'une mission de service public donnée ne pose, sur le principe, aucune difficulté. Par analogie, en matière de **fiscalité locale affectée**, le produit de la taxe de séjour « touristique », dont la création par une commune est une faculté prévue par la loi², doit être affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique³. Il en va de même, s'agissant d'une redevance forfaitaire d'occupation du domaine public, du forfait de post-stationnement (FPS), dû pour défaut de paiement en zone de stationnement payant : son produit doit financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation⁴.

Assise sur les résidences mobiles occupées à titre d'habitation principale, la taxe de séjour envisagée peut-elle être critiquée comme « sanctionnant » financièrement un **mode de vie caractéristique d'un groupe culturel ou ethnique** ? Il ne le semble pas. Certes, les limites tarifaires posées par la loi pour encadrer le montant de la taxe ne visent que des installations sur des aires ou terrains spécialement aménagés pour l'accueil des personnes dites « gens du voyage » au sens du premier alinéa du I de l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000. Mais il convient d'observer que peuvent séjourner sur ces espaces – et seront à ce titre assujetties à la taxe – toutes les personnes ayant fait le choix d'un mode de vie itinérant, indépendamment de leurs origines, dont des personnes n'appartenant pas à proprement parler à la communauté des gens du voyage.

¹ Entre 70 centimes et 4 euros pour les aires de grand passage et les APA, entre 70 centimes et 2,3 euros pour les aires provisoires, entre 50 centimes et 1,50 euro pour les terrains familiaux locatifs, entre 90 centimes et 6 euros pour les installations illicites et entre 50 centimes et 3 euros pour les terrains privés.

² Article L. 2333-26 du CGCT.

³ Article L. 2333-27 du CGCT.

⁴ Article L. 2333-87 du CGCT.

Or, se prononçant sur le grief tiré de ce que les dispositions de l'ancienne loi du 3 janvier 1969¹ relatives au régime d'évacuation particulier des résidences mobiles méconnaissaient le principe d'égalité, le Conseil constitutionnel a estimé que les dispositions contestées applicables aux personnes dites « gens du voyage » « sont fondées sur une différence de situation entre les personnes, quelles que soient leurs origines, dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant et celles qui vivent de manière sédentaire ; qu'ainsi la distinction qu'elles opèrent repose sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but que s'est assigné le législateur en vue d'accueillir les gens du voyage dans des conditions compatibles avec l'ordre public et les droits des tiers ; qu'elles n'instituent aucune discrimination fondée sur une origine ethnique ; que, par suite, elles ne sont pas contraires au principe d'égalité »².

Ne paraît pas davantage sérieux le risque que le cumul des taxes de séjour acquittées sur le territoire français par les personnes observant un mode de vie itinérant soit assimilé au paiement d'une forme de taxe d'habitation dont ne sont désormais plus redevables les personnes ne vivant pas en résidence mobile et que ce cumul caractériserait une différence de traitement non justifiée et non proportionnée à l'objet du présent texte entre ces deux catégories de contribuables, compte tenu de la différence de situation existant entre ces dernières.

Enfin, est également **inopérante** la critique tirée de ce que la taxe de séjour envisagée méconnaîtrait le principe d'égalité devant les charges publiques, consacré par l'article 13 de la Déclaration de 1789, et l'impossibilité de soumettre un redevable à une double imposition au titre du même impôt³ au motif qu'en application du II bis de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000, l'occupation d'une APA ou d'une aire de grand passage⁴ fait déjà l'objet d'un droit d'usage et d'une tarification des prestations fournies : en effet, ce droit d'usage et cette tarification présentent le caractère d'une **redevance**, qui vient en contrepartie d'un droit d'occupation du domaine public, et n'entrent donc pas dans le champ des impositions de toute nature.

En revanche, tel qu'envisagé, le dispositif de taxe de séjour sur les résidences mobiles terrestres à usage d'habitation principale soulève d'autres **difficultés juridiques et opérationnelles**, plus sérieuses.

¹ 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.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010, M. Orient O. et autre (Gens du voyage), cons.6.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2010-70 QPC du 26 novembre 2010, M. Pierre-Yves M. (Lutte contre l'évasion fiscale), cons. 4.

⁴ Ne sont donc pas concernés les terrains familiaux locatifs.

On peut, tout d'abord, s'interroger sur la **possibilité de taxer un stationnement illicite au même titre qu'un stationnement licite**. Si les revenus tirés de l'exercice d'une activité illicite sont imposables¹, la taxation d'une occupation ou jouissance illégale dans les mêmes conditions qu'une occupation légale est **inédite**.

À titre de comparaison, s'agissant du stationnement de véhicules automobiles, le stationnement illicite – à raison d'une infraction aux règles de stationnement² – est soumis à une **amende forfaitaire pénale** de 17 euros et doit être distinguée du stationnement en zone de stationnement payant pour lequel l'utilisateur du véhicule qui ne s'est pas acquitté de l'intégralité du coût de l'occupation de la voie publique doit payer un forfait de post-stationnement (FPS), ce forfait présentant le caractère d'une redevance dont le montant est déterminé par la commune depuis la loi MAPTAM³ et pour lequel le législateur a fixé un plafond.

À noter qu'en cas d'occupation illicite d'un logement, la loi⁴ n'a pas prévu le paiement de la taxe foncière par les occupants sans titre et n'a ouvert qu'une possibilité pour l'administration fiscale d'accorder un dégrèvement de cette taxe au propriétaire du logement.

Les rapporteurs rappellent que le stationnement illicite fait déjà l'objet, en application de l'**article 322-4-1 du code pénal**, de sanctions pénales, dont, le cas échéant, une **amende forfaitaire délictuelle**. En cas de dégradation du terrain illégalement occupé, l'article 10 de la proposition de loi prévoit, en outre, une aggravation de ces sanctions. Enfin, ils estiment qu'en étant taxée au même titre qu'une occupation régulière – quand bien même ce serait pour un montant supérieur –, la **taxation d'une occupation illicite aurait pour effet paradoxal et contreproductif de « normaliser » sur le plan fiscal une installation qui s'est pourtant faite sans autorisation**.

S'agissant des modalités de recouvrement d'une telle taxe – lesquelles ne sont pas précisées par l'article 7 de la proposition de loi alors **même qu'il appartient au législateur de déterminer, en application de l'article 34 de la Constitution, les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures** –, il ressort des auditions conduites par les rapporteurs qu'elles seront, en tout état de cause, particulièrement délicates à définir et mettre en œuvre. L'inscription aux rôles d'impôts locaux et, le cas échéant, la mise en œuvre d'une procédure de recouvrement forcé par taxation d'office sont en effet rendues difficiles par l'absence de relevés systématiques, pour les entrées

¹ *Et, au regard du droit européen, une activité illicite est taxable à la condition qu'elle participe à un circuit économique dans lequel elle est susceptible d'entrer en concurrence avec une activité licite (CJCE, 11 juin 1998, Karlheinz Fischer, n° 283/95 ; CJCE, 28 mai 1998, Goodwin et Unstead, n° 3/97).*

² *Compte tenu de son interdiction ou de son caractère dangereux, très gênant, gênant ou abusif.*

³ *Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.*

⁴ *Loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.*

comme pour les sorties, des immatriculations des résidences mobiles terrestres et de l'absence, dans nombre de cas, de communication d'une adresse stable.

Enfin, la proposition de loi prévoit qu'en cas de refus d'un redevable de s'acquitter de la taxe, la commune ou l'EPCI peut prendre un arrêté lui interdisant l'accès aux APA et aux terrains familiaux locatifs sur le territoire de la commune ou de l'EPCI. Outre le fait que ne sont pas précisées les conditions dans lesquelles serait constaté ce « refus » pour justifier la prise par le maire ou le président de l'EPCI d'un arrêté d'interdiction de séjour sur le territoire communal ou communautaire, une telle sanction présente un **risque d'inconstitutionnalité à un double titre** :

- l'interdiction devant concerner l'ensemble des APA et terrains familiaux locatifs situés dans le périmètre de la commune ou de l'EPCI, elle s'apparente à une mesure administrative d'**« exclusion »** de leur territoire de nature à porter une **atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir** et au droit au respect de la vie privée et familiale, ainsi qu'au principe, issu du droit communautaire, de libre circulation des personnes. Pour rappel, à l'heure actuelle, seul le juge judiciaire peut, dans le cadre d'une procédure pénale, prononcer, en application de l'article 131-31 du code pénal, une interdiction de séjour emportant défense de paraître dans certains lieux déterminés par la juridiction ;

- en l'état, la disposition est exposée à un **risque d'incompétence négative du législateur**, en l'absence de durée limitative de l'interdiction de séjour susceptible d'être prononcée. Se pose également la question de l'opportunité de prévoir une procédure contradictoire particulière, préalable à l'édition d'une telle décision administrative individuelle présentant le caractère d'une sanction, ou de s'en tenir aux dispositions prévues, en la matière, par le code des relations entre le public et l'administration¹.

Si le fait pour un redevable qui ne s'est pas acquitté d'une taxe de se voir infliger une contravention de la 5^e classe n'est pas inédit – une telle répression est par exemple prévue à l'article L. 3333-31 du CGCT pour le non-paiement de la taxe sur les poids lourds –, la question se pose de savoir si, au regard du principe de nécessité des délits et des peines, le même fait fautif, à savoir l'absence de paiement de la taxe de séjour, peut donner lieu à deux actions répressives, l'une administrative portant interdiction d'accès à des aires et terrains d'accueil de la commune et l'autre consistant en l'infraction d'une amende pénale.

En l'espèce, la sanction administrative d'interdiction d'accès aux aires et terrains d'accueil de la commune ou de l'EPCI – à supposer qu'elle ne porte pas, par elle-même, une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir et à la libre circulation des personnes sur le territoire européen – **n'est pas de même nature** que l'amende encourue pour les contraventions de la 5^e classe

¹ Article L. 122-1 et suivants du CRPA.

et cet élément peut suffire, à lui seul, à regarder les deux procédures punitives comme **distinctes** et leur cumul compatible avec le principe de nécessité des peines au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹.

b) La nécessité de garantir l'effectivité d'une redevance d'occupation du domaine public

S'ils reconnaissent la nécessité pour les collectivités territoriales et leurs groupements d'être compensés financièrement, au titre de la mise à disposition coûteuse d'aires et de terrains aménagés qu'ils assurent, par les occupants de ces espaces, les rapporteurs estiment qu'il est préférable, eu égard à l'ensemble des limites juridiques et opérationnelles décrites précédemment, de privilégier, plutôt qu'une taxe de séjour, une **redevance d'occupation du domaine public**.

L'article L. 2125-1 du CG3P consacre le principe selon lequel « *toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique [...] donne lieu au paiement d'une redevance* ». Aux termes de l'article L. 2125-3 du même code, cette redevance « *tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* » et, en cas de retard de paiement, les sommes restant dues sont majorées d'intérêts moratoires au taux légal en application de l'article L. 2125-5.

À l'heure actuelle, les 1 et 3 du II bis de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000 prévoit que l'occupation d'une APA ou d'une aire de grand passage² fait l'objet d'un droit d'usage et d'une tarification des prestations fournies. Le prélèvement de ces redevances présente un caractère obligatoire, conformément à l'article L. 2125-1 du CG3P précité, et des décrets des 5 décembre³ et 26 décembre⁴ 2019 précisent les modalités de leur fixation respectivement pour les aires de grand passage et les APA.

Le II de l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale prévoit, en outre, qu'une aide forfaitaire est versée aux communes et aux EPCI qui gèrent une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage ou à la personne morale à laquelle cette gestion a été confiée dans le cadre de la convention prévue au II de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000 - il peut s'agir, par exemple, d'un syndicat intercommunal d'accueil des gens du voyage. La convention conclue entre l'État et ces gestionnaires pour le versement de cette aide doit déterminer les **modalités de calcul du droit d'usage**.

¹ *Conseil constitutionnel, décision n° 2021-965 QPC du 28 janvier 2022, Société Novaxia développement et autres [Sanction des entraves aux contrôles et enquêtes de l'Autorité des marchés financiers]*.

² *Ne sont donc pas concernés les terrains familiaux locatifs qui donnent lieu au paiement d'un loyer.*

³ *Décret n° 2019-171 du 5 mars 2019 relatif aux aires de grand passage.*

⁴ *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.*

S'agissant des aires de grand passage, le décret du 5 mars 2019 précité autorise les gestionnaires à ne prélever un droit d'usage et une tarification des prestations que sur les **caravanes à double essieu**. S'agissant des APA, le décret du 26 décembre 2019 précise que le droit d'usage comprend le droit d'emplacement et la consommation de l'eau et de l'électricité et peut être modulé selon les ressources des occupants. Il impose, par ailleurs, le versement par les occupants d'un **dépôt de garantie** au gestionnaire dès l'arrivée sur l'aire, dont le maximum ne peut excéder un mois de droit d'emplacement.

Plutôt qu'une taxe de séjour dont les contours juridiques et opérationnels tels qu'envisagés par la proposition de loi dans sa version initiale apparaissent fragiles, la commission a privilégié, sur la proposition de ses rapporteurs, une **révision du cadre du droit d'usage et de la tarification des prestations fournies** institués par la loi du 5 juillet 2000. En procédant à la réécriture de l'article 7 de la proposition de loi, elle entend ainsi soumettre toute occupation d'une APA, d'une aire de petit passage ou d'une aire de grand passage au paiement d'une redevance d'occupation du domaine public, moyennant une **refonte et une amélioration du système actuel** articulé autour d'un droit d'usage et d'une tarification des prestations fournies. Ce dispositif garantira que la commune dispose des **moyens de sa collecte**. Il participera ainsi pleinement au financement par les collectivités de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, mais aussi à la remise en état des terrains et équipements relevant du domaine public ou privé de la commune qui ont été occupés ou utilisés sans autorisation.

Il est prévu que chaque résidence mobile terrestre – sans qu'ait donc d'incidence sur l'identification des redevables le fait qu'elle soit à simple ou double essieu – installée plus de 24 heures sur une APA ou une aire de grand passage donnera lieu au paiement d'une redevance représentative d'un **droit d'emplacement** et de la **tarification des prestations fournies**. Ce droit d'emplacement, dont le montant pourra être forfaitaire par semaine, devra **tenir compte du niveau des prestations fournies** et, outre sa revalorisation annuelle selon l'inflation, pourra être révisé afin de tirer les conséquences de l'évolution des charges d'aménagement, d'entretien et de gestion de l'aire d'accueil. Quant à la tarification des prestations offertes, elle doit comprendre non seulement la tarification au réel de la consommation des fluides (électricité et eau), mais également la tarification de toutes les autres prestations assurées, telles que, notamment, l'enlèvement des ordures ménagères et les services d'éclairage, de sécurité et de gardiennage.

Dans un souci d'équité, la tarification de la consommation des fluides devra s'opérer dans la **limite des tarifs acquittés par la collectivité pour se fournir elle-même** et la commune ou l'EPCI pourra décider de moduler le montant de la part de la redevance correspondant au droit d'emplacement selon les ressources des occupants.

Inspirées de celles prévalant pour la collecte des autres redevances prélevées par les collectivités territoriales et définies dans le CG3P, les modalités de perception et de recouvrement de la redevance ont, en outre, été sécurisées en précisant les conditions de **notification de l'avis de paiement de la redevance et d'émission d'un titre exécutoire en cas de non-paiement de la redevance et de sa majoration correspondante**. Facteur puissant d'incitation au paiement de la redevance, la commission a enfin adopté des dispositions prévoyant l'**opposition au transfert du certificat d'immatriculation en cas d'émission d'un titre exécutoire pour non-paiement de la redevance et de sa majoration**.

La commission a adopté l'article 7 ainsi modifié.

Article 8

Extension de la durée de validité de la mise en demeure en cas d'évacuation forcée et ajout des atteintes à l'environnement aux motifs permettant au préfet d'engager cette procédure

Afin de renforcer la procédure administrative d'évacuation forcée, l'article 8 prévoit, d'une part, d'étendre de 7 à 14 jours la durée de validité de la mise en demeure adressée par le préfet aux occupants de résidences mobiles en cas de stationnement illicite et, d'autre part, de faciliter le déclenchement de l'évacuation d'office lorsque celle-ci s'accompagne d'atteintes à l'environnement.

Si elle a validé sans réserve l'allongement de la durée de validité de la mise en demeure, la commission a modifié les dispositions visant à renforcer la procédure d'évacuation d'office en cas d'atteinte à l'environnement. En effet, à l'initiative de ses rapporteurs, elle a substitué aux dispositifs initiaux une procédure spéciale et dérogatoire visant à permettre une évacuation sans mise en demeure préalable lorsqu'un stationnement illicite sur un site « Natura 2000 » porte une atteinte grave et imminente à l'environnement.

Parallèlement, la commission a adopté un amendement présenté par Elsa Schalck précisant que tout stationnement illicite doit être considéré comme portant atteinte à l'ordre public du seul fait qu'il s'accompagne de branchements « sauvages » aux réseaux d'eau et d'électricité.

Elle a adopté l'article 8 ainsi modifié.

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

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 effet¹. 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 ne s'applique que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

- a) *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. En application de l'article 9 de loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, dite « Besson II », elle ne peut être mise en œuvre que si :

- la commune est en **conformité avec ses obligations** en matière d'accueil des gens du voyage² ;
- elle a **pris un arrêté interdisant le stationnement** en dehors des aires et terrains aménagés ;
- le **stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques**.

Plus précisément, 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**.

¹ Voir les commentaires des articles 1^{er} et 6.

²² Ou si elle bénéficie des exceptions énumérées aux I et I bis 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.

Il n'est pas en situation de compétence liée¹ 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 pour former le recours est égal au délai d'exécution de la mise en demeure, et le juge dispose d'un délai de **48 heures pour statuer.**

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 de nouveau en situation de stationnement illicite sur le territoire de la commune ou de l'intercommunalité.

Le tableau ci-dessous présente les conditions dans lesquelles la procédure peut être engagée :

¹ Voir les évolutions proposées sur ce point à l'article 9 de la proposition de loi.

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

Source : commission des lois

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.

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

L'appréciation par le juge administratif de la condition d'atteinte à l'ordre public

Le fait que le stationnement illicite soit de nature à porter atteinte à l'ordre public constitue une condition *sine qua non* de l'engagement de la procédure d'évacuation d'office des résidences mobiles, et une exigence constitutionnelle.

Le juge administratif interprète parfois de façon restrictive les critères d'atteinte à la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. Dans une décision du 8 septembre 2025 (n° 2507406), par exemple, le tribunal administratif de Strasbourg a jugé que « *l'existence d'une atteinte à la sécurité publique ne saurait être établie des seuls faits que le terrain n'est pas aménagé à cet effet et que des branchements effectués sur les coffrets électriques et les bornes à incendie présentent un caractère illicite* » et annulé, subséquemment, un arrêté de mise en demeure de quitter les lieux adopté par le préfet du Bas-Rhin.

La notion de salubrité publique permet de prendre en compte les atteintes à l'ordre public qui ont pour effet de polluer les sols tels que les rejets de fluides ou l'absence de ramassage des déchets. Il ressort de la jurisprudence que ces faits peuvent être pris en compte pour justifier d'une atteinte à l'ordre public légitimant la mise en œuvre de la procédure administrative d'évacuation forcée².

Indépendamment de cette procédure spéciale, **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**³.

b) La procédure administrative d'évacuation d'office coexiste avec des voies 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 public.

¹ Conseil constitutionnel, 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 Voir les décisions suivantes : TA Melun, 25 juillet 2023 (n° 2307650) ; CAA Lyon, 29 janvier 2015 (n° 14LY01189).

³ Conseil d'État, 5 avril 2011, n° 347949.

La procédure du référé est ouverte, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de la justice administrative, si la condition d'urgence est remplie. Dans une décision du 16 juillet 2020¹, le Conseil d'État a en effet jugé, par analogie avec le régime des procédures d'expulsion du domaine public, que l'existence d'une procédure administrative spéciale en matière d'évacuation des gens du voyage ne faisait pas obstacle à ce que les requérants saisissent le juge administratif d'un « référé mesures-utiles ».

• **Les procédures civiles**

Toute personne publique, lorsqu'est en cause une occupation de son domaine privé ou de son domaine public routier, ou toute personne 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 référé².

Le IV de l'article 9 de loi « Besson II » 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 référé.

• **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 fondement³.

2. Les dispositifs proposés : allonger la durée de validité de la mise en demeure et faciliter les évacuations en cas d'occupation portant atteinte à l'environnement

L'article 8 comporte trois dispositifs distincts.

a) *L'allongement de la durée d'application de la mise en demeure*

En premier lieu, il **prolonge la période durant laquelle la mise en demeure du préfet adressée aux occupants reste applicable**, qui passerait de 7 à 14 jours.

¹ CE, 16 juillet 2020, n° 437113.

² Articles L. 411-1 et suivant du code des procédures civiles.

³ Voir les commentaires des articles 10 et suivants de la proposition de loi.

b) *L'ajout du « préjudice écologique » parmi les motifs justifiant l'évacuation d'office aux côtés des atteintes à l'ordre public*

En deuxième lieu, il prévoit une **condition alternative à l'atteinte à l'ordre public** pour permettre au préfet de procéder à l'évacuation d'office lorsque le stationnement « entraîne un préjudice écologique au sens de l'article 1247 du code civil ».

c) *La possibilité de procéder à l'évacuation d'office sans mise en demeure en cas d'atteinte portée à un site « Natura 2000 »*

En troisième lieu, il complète l'article 9 de la loi « Besson II » pour prévoir une dérogation à l'obligation de mise en demeure préalable lorsqu'un stationnement illicite effectué en violation d'un arrêté d'interdiction « compromet la protection accordée aux sites Natura 2000 en application des articles L. 414-1 à L. 414-7 du code de l'environnement ».

3. Souscrivant aux objectifs poursuivis par les différents dispositifs, la commission les a consolidés et complétés afin de renforcer l'efficacité de la procédure d'évacuation d'office

Par l'adoption de trois amendements, la commission a largement réécrit l'article 8 afin de le rendre plus opérationnel et d'améliorer l'efficacité de la procédure d'évacuation d'office, tout en garantissant les droits et libertés constitutionnellement garantis.

Ce faisant, la commission a réaffirmé sa position constante, déjà exprimée par Jacqueline Eustache-Brinio en 2021¹, selon laquelle, les « *occupations illicites, alors même que les communes respectent leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage, sont inacceptables [car elles] portent une atteinte grave aux droits et libertés des personnes publiques ou privées propriétaires des terrains occupés* ».

a) *Sur les conditions de mise en œuvre et le déroulement de l'évacuation d'office*

- L'allongement de 7 à 14 jours de la durée de validité de la mise en demeure du préfet**

Le doublement de la période durant laquelle la mise en demeure du préfet reste applicable reprend une disposition adoptée par le Sénat en 2017² et en 2021³. La commission a considéré que cette disposition était de nature à

¹ *Rapport n° 265 (2020-2021) de Jacqueline Eustache-Brinio fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi visant à consolider les outils des collectivités permettant d'assurer un meilleur accueil des gens du voyage, janvier 2021.*

² *Amendement COM-25 de Catherine Di Folco, adopté en première lecture par la commission des lois à l'article 5 de 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.*

³ *Article 8 de la proposition de loi visant à consolider les outils des collectivités permettant d'assurer un meilleur accueil des gens du voyage, adoptée en première lecture par le Sénat le 19 janvier 2021.*

empêcher que des campements illicites ne se reconstituent à proximité dans les jours qui suivent leur démantèlement et l'a donc adoptée.

• La condition d'atteinte à la sécurité, la tranquillité ou la salubrité publiques

La commission a pris acte des décisions par lesquelles le juge administratif estime que l'existence de **branchements illicites** aux réseaux d'eau et d'électricité ne suffit pas en elle-même à caractériser une atteinte à l'ordre public.

Au regard de la nuisance et des dommages pouvant résulter de tels « branchements sauvages », la commission a estimé qu'un stationnement non autorisé, effectué en violation d'un arrêté d'interdiction adopté par le maire et s'accompagnant de tels actes, devait être regardé comme justifiant en tant que tel la mise en œuvre de la procédure d'évacuation d'office.

Dès lors, par l'adoption d'un **amendement (COM-10 rect. quater)** présenté par Elsa Schalck, la commission a complété le II de l'article 9 de la loi « Besson II » afin de préciser que « *les branchements individuels ou collectifs sans autorisation aux installations publiques ou privées de distribution d'eau ou d'électricité et l'occupation en réunion sans titre d'un terrain dépourvu de système de collecte des déchets, en vue d'y établir une habitation, sont constitutifs d'atteintes, respectivement, à la sécurité et à la salubrité publiques* ».

• La suppression du « préjudice écologique » comme condition alternative à l'atteinte à l'ordre public pour justifier la mise en œuvre de la procédure d'évacuation d'office

En revanche, la commission n'a pas jugé souhaitable d'inscrire le « préjudice écologique » comme condition alternative permettant au préfet d'engager la procédure d'évacuation d'office.

D'une part, le « préjudice écologique » est une notion issue du droit de la responsabilité civile délictuelle, dont la fonction juridique consiste à permettre la réparation des dommages causés à l'environnement. À l'inverse, la procédure d'évacuation d'office prévue par l'article 9 de la loi « Besson II » constitue une procédure administrative dérogatoire dont l'objectif est de permettre la cessation d'un trouble à l'ordre public.

D'autre part, la notion de « salubrité publique » permet de couvrir la plupart des atteintes à l'environnement provoquées par une occupation illicite, lorsqu'elle a notamment pour effet de polluer les sols (à travers des rejets de fluides ou l'absence de ramassage des déchets)¹. Par l'adoption de l'amendement COM-10 rect. quater précité, la commission a, de surcroît, ouvert la voie à ce qu'une occupation en réunion sans titre d'un terrain dépourvu de système de collecte des déchets soient considérée en tant que telle une atteinte à la salubrité publique.

¹ Voir l'encadré supra.

Pour l'ensemble de ces raisons, les rapporteurs ont proposé à la commission, qui l'a adopté, un **amendement (COM-35)** visant à **supprimer la mention du « préjudice écologique »**.

b) Sur le cas particulier des stationnements illicites portant atteinte à l'environnement

Les occupations illicites qui compromettent la protection de sites protégés, à l'instar des sites « Natura 2000 », sont d'autant plus inacceptables que les communes fournissent des efforts substantiels pour en garantir la préservation. Conscients de ces enjeux, la **commission a**, toujours à l'initiative de ses rapporteurs, **proposé une réécriture du dispositif afin d'introduire une procédure dérogatoire et spécifique d'évacuation d'office lorsqu'un stationnement non autorisé menace un site protégé.**

Inscrite au sein d'un nouvel article 9-1-1 de la loi « Besson II », cette procédure pourrait être enclenchée par le préfet lorsqu'un **stationnement non autorisé de résidences mobiles compromet la protection accordée aux sites « Natura 2000 » en les exposant à un « péril grave et imminent »**. Dans ce cas, le préfet pourrait procéder à une évacuation forcée **des occupants sans mise en demeure préalable**.

En reprenant la notion de « *péril grave et imminent* »¹, déjà présente dans le code général des collectivités territoriales pour reconnaître au maire le pouvoir de « prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances » sans délai, le dispositif permet d'assurer une **conciliation équilibrée entre les principes d'inviolabilité du domicile et de protection de l'environnement**.

Pour la mise en œuvre de cette nouvelle procédure d'évacuation, **ne sont exigées ni la violation d'un arrêté d'interdiction de stationnement, ni la démonstration de l'existence d'une atteinte à l'ordre public** : il s'agit ainsi d'un régime autonome, pour lequel le lieu de l'infraction et la gravité de l'atteinte à l'environnement suffisent au préfet pour caractériser l'atteinte à l'ordre public et enclencher l'évacuation d'office.

Par ailleurs, il appartiendra au préfet d'apprécier, lorsque les conditions précédemment mentionnées sont réunies, si la situation nécessite l'intervention immédiate des forces de sécurité intérieure ou si les occupants peuvent être mis en mesure de quitter les lieux avant une telle intervention.

Aussi, la commission a approuvé ce dispositif et adopté **l'amendement COM-36** des rapporteurs.

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

¹ Article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales.

Article 9

Obligation pour le préfet de procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles en cas de mise en demeure infructueuse

L'article 9 a pour objet de rendre obligatoire le fait pour le préfet, après une mise en demeure de quitter les lieux non suivie d'effets, de procéder à l'évacuation d'office des résidences mobiles en cas de stationnement illicite de nature à porter atteinte à l'ordre public.

Jugeant difficilement acceptable qu'un stationnement illicite puisse se prolonger alors même que les collectivités ont satisfait à leurs obligations en matière de réalisation des aires et terrains d'accueil, la commission a approuvé la mise en place d'une « compétence liée » du préfet en la matière. Elle a toutefois, à l'initiative de ses rapporteurs et afin de garantir l'opérationnalité du dispositif, réservé au préfet une marge d'appréciation en lui permettant de s'abstenir si l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général le justifie. Par souci de cohérence et d'équité, la commission a étendu le bénéfice ce régime aux communes non inscrites au schéma départemental.

En contrepartie, elle a adopté une disposition visant à préciser, conformément à la jurisprudence, qu'est à la charge de l'État la réparation des dommages qui résulteraient, pour les communes et les intercommunalités, d'une abstention du préfet de procéder à l'évacuation d'office.

Elle a adopté l'article 9 ainsi modifié.

1. Le droit existant : l'exécution de l'évacuation forcée est laissée à l'appréciation du préfet

L'article 9 de loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 *relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage*, dite « Besson II », prévoit une procédure administrative spéciale d'évacuation d'office des résidences mobiles en cas de stationnement illicite effectué en violation d'un arrêté d'interdiction édicté par le maire ou le président de l'EPCI compétent¹.

Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux qu'il a adressée aux occupants « *n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé* », le « *préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles* ».

Parmi les critiques formulées à l'encontre de la procédure d'évacuation d'office, celle d'une insuffisante effectivité est fréquemment invoquée par les élus locaux. Nombre d'entre eux évoquent en effet des situations dans lesquelles une commune ou un EPCI, pourtant 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.

¹ Voir commentaire de l'article 8.

Les données dont dispose le ministère de l'intérieur¹ font en effet apparaître une importante marge de progression des pouvoirs publics en la matière. Sur les 504 stationnements illicites constatés entre le 1^{er} mai et le 1^{er} septembre 2025, seules 212 mises en demeure préfectorales ont été émises (soit 42 % des stationnements illicites), pour 49 évacuations forcées effectivement mises en œuvre.

2. Le dispositif : l'instauration d'une obligation pour le préfet de procéder à l'évacuation lorsque les conditions sont réunies

L'article 9 entend rendre obligatoire le fait pour le préfet, lorsque les conditions sont réunies, de procéder à l'évacuation d'office des occupants. Il modifie à cette fin, le cinquième alinéa du II de l'article 9 de la loi « Besson II » pour prévoir, non plus que le préfet « *peut procéder* », mais qu'il « *procède à l'évacuation forcée des résidences mobiles* ».

3. La commission a validé le dispositif, tout en le complétant et le sécurisant sur les plans juridique et opérationnel

a) Une compétence liée du préfet, sauf motif impérieux d'intérêt général

L'établissement d'une certaine « **automaticité** » dans la mise en œuvre effective de l'évacuation forcée par le préfet constitue une mesure de bon sens et répond à une attente forte des élus locaux.

En effet, la mise en demeure du préfet suppose 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

Il ressort néanmoins des travaux des rapporteurs que la mise en place d'une stricte « **automaticité** » entre la constatation d'un stationnement illicite et l'exécution de la décision préfectorale d'évacuation soulèverait **plusieurs difficultés d'ordre pratique**.

Ce constat ressort notamment des réserves légitimes émises à l'égard de cette mesure par la DLPAJ du ministère de l'intérieur. Celle-ci a notamment argué que « *le pouvoir d'appréciation du préfet permet d'éviter qu'une évacuation forcée ne crée plus de trouble que le stationnement illicite en lui-même* ». L'instauration d'une « compétence liée » pourrait, de surcroît, soulever **d'importantes difficultés opérationnelles pour l'État**, « *par exemple*

¹ Données transmises aux rapporteurs par le préfet Philip Alloncle, référent « gens du voyage » auprès du ministère de l'intérieur.

si les forces de l'ordre disponibles sur le moment doivent être affectées à un évènement portant une atteinte plus grave à l'ordre public ».

Interrogée sur ce point, **l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)** a partagé ces réserves en estimant qu'au regard des « situations sensibles et complexes » dont il est question et « face aux troubles à l'ordre public importants qu'une évacuation forcée peut provoquer, il doit être laissé une marge d'adaptation locale, pour la mise en œuvre des principes de proportionnalité et de gradation de l'emploi de la force ».

Afin de garantir la pleine opérationnalité du dispositif et de tenir compte de ces considérations pratiques, **la commission a assorti la « compétence liée » du préfet d'une garantie lui permettant, à titre d'exception, de ne pas procéder à une évacuation forcée.**

C'est dans cet esprit que la commission a adopté **l'amendement COM-37 de ses rapporteurs** afin de préciser que seule « *l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général* » pourra justifier l'**abstention du préfet de procéder à l'évacuation forcée**. La référence à cette notion connue de droit administratif permettra **d'octroyer au préfet une étroite marge de manœuvre** pour s'abstenir de procéder à l'évacuation forcée, par exemple lorsqu'une telle décision risquerait de provoquer de graves troubles à l'ordre public.

b) Le principe d'une réparation par l'État des dommages causés aux communes et EPCI du fait de l'abstention du préfet

Si des motifs légitimes, notamment liés à la sauvegarde de l'ordre public, peuvent conduire le préfet à s'abstenir de procéder à l'évacuation forcée, cette circonstance ne doit pas, *in fine*, faire peser une charge sur les collectivités.

Cette conviction a conduit la commission, à l'initiative de ses rapporteurs, à adopter un **amendement COM-38** actant le principe selon lequel les **dommages causés aux communes et EPCI du fait de l'abstention du préfet** de mettre à exécution l'évacuation forcée, et ce alors que les conditions en sont réunies, **ouvrent droit à réparation**.

Cette disposition reprend d'ailleurs une jurisprudence ancienne du Conseil d'État¹, selon laquelle l'administration, lorsqu'elle s'abstient de mettre fin à un trouble à l'ordre public, engage sa responsabilité sans faute pour réparer les dommages subis par la personne supportant une telle rupture d'égalité devant les charges publiques.

¹ *Conseil d'État, 30 novembre 1923, Couitéas.*

c) *L'extension du bénéfice du dispositif aux communes non inscrites au schéma départemental de la compétence liée*

Les rapporteurs ont veillé à ce que les **communes non inscrites au schéma départemental**, régies par l'article 9-1 de loi « Besson II », bénéficient également du régime de « compétence liée » prévu pour les communes figurant au schéma.

La commission a donc adopté leur **amendement COM-39** afin d'aligner les deux régimes juridiques et d'obliger le préfet, sauf motif impérieux d'intérêt général, à mettre en œuvre la procédure d'évacuation dès lors qu'un stationnement non autorisé sur le territoire d'une commune non inscrite au schéma est de nature à porter atteinte à l'ordre public.

d) *Le rétablissement, suite à une censure partielle du Conseil constitutionnel, d'une disposition de l'article 9 de la loi « Besson II »*

Enfin, par l'adoption d'un **amendement COM-40** des rapporteurs, la commission a rétabli le III de l'article 9, tirant les conséquences de la censure partielle de l'article 9 de la loi « Besson II » par le Conseil constitutionnel à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) à la suite d'un oubli lors de la modification de cet article par 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*.

Cette disposition précise que la procédure d'évacuation forcée n'est pas applicable lorsque les personnes concernées sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent ou lorsque le terrain est destiné à l'accueil des résidences démontables constituant la résidence permanente de leurs utilisateurs.

La commission a adopté l'article 9 ainsi modifié.

Article 9 bis (nouveau)

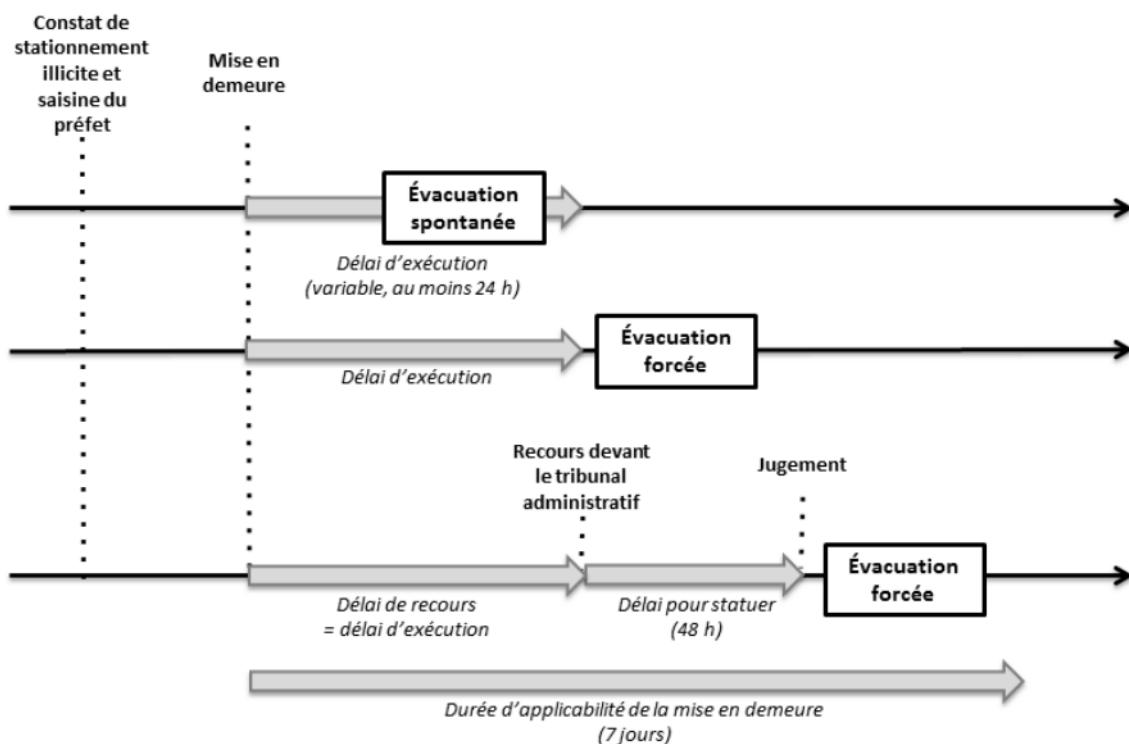
Accélération de la procédure administrative d'évacuation d'office

Issu de l'adoption de deux amendements identiques des rapporteurs et d'Elsa Schalck, l'article 9 bis tend à accélérer la procédure administrative d'évacuation d'office en cas de stationnement illicite des gens du voyage. À cet effet, il prévoit, d'une part, de fixer à 24 heures le délai pour l'exécution de la mise en demeure de quitter les lieux adressée par le préfet aux occupants et, d'autre part, de réduire de 48 à 24 heures le délai dont dispose le juge administratif pour statuer en cas de recours.

1. Le droit existant : une procédure administrative dérogatoire enserrée dans des délais précisément définis

Comme le montre le schéma ci-dessous, le déroulement de la procédure d'évacuation d'office, qui peut être engagée par le préfet à la demande du maire en cas de stationnement illicite sur le territoire de sa commune, comprend plusieurs étapes enserrées dans des délais précis, définis 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*, dite « Besson II ».

Déroulement de la procédure d'évacuation d'office prévue par la loi Besson « II »



Source : commission des lois

Ainsi que l'ont souligné plusieurs élus locaux entendus par les rapporteurs, la procédure est jugée trop lente, en particulier lorsque l'occupation illicite s'accompagne de dégradations et de troubles importants à l'ordre public.

2. Cet article propose une accélération bienvenue de la procédure d'évacuation d'office, qui doit se conjuguer avec « l'automaticité » de son déclenchement introduite à l'article 9

Partageant le constat selon lequel la procédure d'évacuation d'office doit gagner en célérité et en efficacité, les rapporteurs n'ont toutefois pas jugé pertinent de supprimer purement et simplement l'exigence d'une mise en

demeure. En pratique, en effet, il est impératif que le préfet puisse avertir les occupants illicites¹, afin de les mettre en mesure de quitter les lieux avant de devoir recourir à des moyens coercitifs.

En complément de l'extension de la durée d'applicabilité de la mise en demeure proposée à l'article 8, les rapporteurs ont toutefois proposé de réduire au maximum le temps qui sépare la notification de la mise en demeure et l'évacuation effective des occupants.

Par l'adoption de deux amendements identiques des rapporteurs (COM-41) et d'Elsa Schalck (COM-11 rect. *quater*), la commission a donc décidé :

– d'une part, de fixer à 24 heures le délai d'exécution de la mise en demeure de quitter les lieux adressée par le préfet aux occupants (en l'état du droit, ce délai de 24 heures constitue seulement un « minimum ») ;

– et, d'autre part, de réduire de 48 à 24 heures le délai dont dispose le juge administratif pour statuer en cas de recours formé par les occupants ou le propriétaire du terrain contre la décision de mise en demeure du préfet.

Par l'effet d'un renvoi opéré par l'article 9-1 de la loi « Besson II » à l'article 9, ces dispositions s'appliqueront également au cas dans lequel le préfet met en œuvre la procédure d'évacuation d'office suite à un stationnement non autorisé de résidences mobiles sur le territoire d'une commune qui n'est pas inscrite au schéma départemental.

Les améliorations permises par l'article 9 bis de la présente proposition de loi viendront se conjuguer avec l'instauration, à l'article 9, d'une « compétence liée » du préfet pour procéder à l'évacuation lorsque l'ensemble des conditions sont réunies, ainsi qu'avec l'allongement, prévu à l'article 8, de 7 à 14 jours de la durée de validité de la mise en demeure du préfet.

La commission a adopté l'article 9 bis ainsi rédigé.

¹ L'absence de mise en demeure préalable apparaît néanmoins justifiée lorsqu'un « péril grave et imminent » nécessite une exécution immédiate des mesures de police prescrites par l'autorité administrative (voir le commentaire de l'article 8).

Article 10

Aggravation des peines encourues pour occupation illicite en réunion d'un terrain

Cet article tend à aggraver les peines encourues lorsqu'une occupation en réunion sans titre a occasionné des dommages affectant des sites naturels ou des espèces animales et végétales ainsi que des habitats naturels.

Souscrivant pleinement à l'objectif de **lutte contre les atteintes à l'environnement résultant d'installations illicites**, la commission a adopté cet article, tout en le modifiant afin, conformément à l'**exigence de proportionnalité des peines**, d'exclure du champ des peines aggravées envisagées les dégradations d'un bien appartenant à autrui dont il n'aurait résulté qu'un **dommage léger**.

1. La répression de l'occupation illicite en réunion d'un terrain sans droit ni titre et de sa dégradation

Le **délit d'occupation illicite en réunion d'un terrain, en vue d'y établir une habitation**, a été institué par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 *pour la sécurité intérieure à l'article 322-4-1 du code pénal*. N'entre cependant dans le champ de ce délit que l'occupation d'un terrain situé sur le territoire d'une **commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant au titre du schéma départemental** ou sur celui d'une commune qui n'est pas partie à un tel schéma, ou encore sur un terrain appartenant à tout autre propriétaire qu'une commune (et donc sur les terrains privés).

Seule l'occupation en réunion en vue d'établir une habitation, est réprimée¹, l'action pénale pouvant être éteinte par le versement d'une **amende forfaitaire délictuelle** (AFD)², laquelle n'est pas constitutive d'une condamnation. Les véhicules automobiles ayant servi à procéder à l'installation, hormis ceux destinés à l'habitation, peuvent être saisis en vue de leur confiscation par la juridiction pénale.

L'article 322-4-1, qui s'inscrit dans un chapitre du code pénal consacré aux destructions, dégradations et détériorations des biens, réprime l'installation en réunion sans titre d'un an d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

L'**article 322-1 du même code** punit la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un **bien appartenant à autrui** de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende, sauf s'il en est résulté un dommage léger : rien ne fait obstacle à ce que la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un terrain communal ou privé résultant de son occupation illicite soit poursuivie à ce titre s'agissant de délits distincts.

¹ Pour des peines pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende.

² D'un montant de 500 euros, susceptible d'être minorée à 400 euros ou majorée à 1 000 euros.

Les peines prévues par l'article 322-1 pour dégradation d'un bien appartenant à autrui sont, par ailleurs, portées par l'**article 322-3** à 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende pour **divers motifs aggravants** (destruction en réunion, facilitée par un état de vulnérabilité...).

2. Le dispositif proposé : des motifs d'aggravation du délit d'occupation sans titre en grande partie inspirés de l'article L. 332-25 du code de l'environnement

Lors de l'examen de la proposition de loi qui allait devenir la loi du 7 novembre 2018 précitée, le Sénat avait adopté en première lecture une disposition qui complétait l'article 322-3 du code pénal, lequel liste les circonstances pour lesquelles les peines réprimant, en vertu de l'article 322-1 du même code, la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui, peuvent être aggravées pour être portées à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende : il s'agissait d'y préciser que peuvent également faire l'objet d'une **répression plus sévère les actes de dégradation des aires d'accueil de gens du voyage**.

Cette disposition avait toutefois été supprimée par l'Assemblée nationale au motif que les peines encourues étaient disproportionnées, la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un terrain appartenant à autrui étant déjà punie, en application de l'article 322-1 du code pénal, de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Elle a néanmoins été reprise dans le texte adopté en première lecture par le Sénat en 2021 sur la proposition de loi visant à consolider les outils des collectivités permettant d'assurer un meilleur accueil des gens du voyage déposée par Patrick Chaize.

La présente proposition de loi reprend, à son **article 10**, l'objectif de sanction spécifique des dégradations résultant d'une occupation illicite avec le même *quantum* de peines, mais en opérant un **changement de logique notable** : cette fois-ci **c'est la dégradation qui devient une circonstance aggravante de l'occupation illicite** – qui est, en raison de cette circonstance aggravante, réprimée plus sévèrement – alors qu'auparavant, dans les deux textes précités tels qu'adoptés en première lecture par le Sénat, c'était, à l'inverse, le fait que la dégradation intervienne dans le cadre d'une occupation illicite qui conduisait à ce que cette dégradation – et non l'occupation illicite – soit punie plus sévèrement.

Par ailleurs, l'article 10 de la proposition de loi étend l'aggravation des peines encourues au titre d'une occupation en réunion illicite d'un terrain aux situations dans lesquelles il aurait été porté atteinte à un terrain 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.

Les 2° et 3° du nouvel article 322-4-2 du code pénal créé par l'article 10 de la proposition de loi reprennent, comme circonstances aggravantes à

l'infraction d'occupation en réunion illicite d'un terrain, celles mentionnées aux 2° et 3° de l'article L. 332-25 du code de l'environnement et qui tiennent au fait de modifier l'état ou l'aspect des lieux en instance de classement en réserve naturelle sans autorisation et au fait de détruire ou de modifier dans leur état ou dans leur aspect les territoires classés en réserve naturelle sans autorisation.

Ont été ajoutés deux autres faits susceptibles d'aggraver les peines encourues au titre de l'infraction d'occupation en réunion illicite : la destruction ou la modification d'un monument naturel – infraction déjà punie, en elle-même, de deux ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende par le III de l'article L. 341-19 du code de l'environnement – et l'atteinte à la conservation d'espèces animales non domestiques, d'espèces végétales non cultivées ou d'habitats naturels – infraction déjà punie, à elle seule, de trois ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende par l'article L. 415-3 du même code.

3. La position de la commission : acter le fait que l'installation sans autorisation sur un espace faisant l'objet d'une protection environnementale particulière constitue bien une circonstance aggravante du délit d'occupation en réunion sans titre

L'existence, rappelée plus haut, de dispositions spéciales dans le code de l'environnement punissant toute atteinte portée à des sites naturels ou des espèces animales ou végétales sans autorisation pourrait laisser penser que, dès lors que les conséquences pour ces sites et espèces d'une occupation illicite sont déjà réprimées sur le fondement de ces dispositions, une sanction pénale spécifique de ces atteintes n'est pas justifiée.

Toutefois, les rapporteurs rappellent que les dispositions précitées du code de l'environnement viennent réprimer la méconnaissance de décisions administratives visant à protéger des réserves, monuments ou sites naturels eu égard à leur intérêt écologique : en faisant de cette méconnaissance une circonstance aggravante de l'infraction d'occupation en réunion illicite, l'article 10 de la proposition de loi entend précisément sanctionner la non-prise en compte par les auteurs de l'infraction du caractère sensible de ces espaces ayant justifié leur protection particulière.

La commission a ainsi validé le principe de l'article 10 de la proposition de loi, tout en le modifiant sur deux points :

– il lui est apparu indispensable, eu égard au principe de proportionnalité des peines, de ne pas infliger les lourdes peines de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende pour des dégradations qui, si elles résultent d'une occupation illicite, n'ont pour autant occasionné qu'un dommage léger. À titre de comparaison, le premier alinéa de l'article 322-1 du code pénal prévoit expressément, que toutes choses égales par ailleurs,

la dégradation du bien d'autrui qui n'a occasionné qu'un dommage léger n'est pas réprimée ;

– elle a enfin prévu une coordination à l'article 711-1 du code pénal afin d'étendre l'application de ces nouvelles dispositions en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

La commission a adopté l'article 10 ainsi modifié.

Article 11

Procédure d'opposition au transfert du certificat d'immatriculation en cas de non-paiement de l'amende forfaitaire délictuelle pour délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain

Cet article permet, en cas de non-paiement d'une amende forfaitaire majorée pour délit d'occupation en réunion illicite d'un terrain, de « gager » le véhicule du redevable propriétaire en habilitant le comptable public compétent à faire **opposition au transfert du certificat d'immatriculation et en faisant ainsi obstacle à la revente du véhicule**.

Ce dispositif étant de nature à renforcer le caractère dissuasif de l'amende forfaitaire délictuelle pour stationnement interdit de résidences mobiles terrestres à usage d'habitation principale, la commission a adopté l'article 11 de la proposition de loi moyennant des ajustements rédactionnels.

1. Le mécanisme d'opposition au transfert du certificat d'immatriculation en cas de non-paiement d'une amende forfaitaire majorée

Pour mémoire, en application du second alinéa de l'article 529-2 du code pénal, le contrevenant qui s'est vu infliger une amende forfaitaire et qui ne s'en est pas acquitté ou n'a pas présenté de requête en exonération dans un délai de 45 jours fait de plein droit l'objet d'une amende forfaitaire majorée recouvrée par le Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire par le ministère public.

Le I de l'article L. 322-1 du code de la route habilite le comptable public à faire **opposition**, auprès de l'autorité administrative compétente, à tout transfert du certificat d'immatriculation lorsque l'intéressé s'est vu infliger une **amende forfaitaire majorée**. Cette opposition est obligatoire en cas d'amende forfaitaire majorée pour non-paiement de péage autoroutier.

L'opposition est levée en cas de paiement de l'amende forfaitaire majorée. Il est également prévu que le procureur de la République la lève lorsque le redevable a formé une **réclamation** contre cette amende, laquelle peut prendre la forme soit d'une requête en exonération¹ dans les conditions prévues à l'article 529-10 du code de procédure pénale, soit d'une **réclamation motivée** selon les modalités définies à l'article 530 du même code.

Depuis la loi « MAPTAM »² du 27 janvier 2014 qui a dé penalisé la méconnaissance des règles de stationnement payant, ce même article L. 322-1 a été complété par un II prévoyant une possibilité d'opposition au transfert du certificat d'immatriculation (OTCI) dans l'hypothèse où l'intéressé ferait l'objet d'un titre exécutoire pour le paiement de son **forfait de post-stationnement et de la majoration correspondante**.

L'OTCI fait **obstacle au transfert de la carte grise et donc à la revente du véhicule : en effet, aux termes de l'article L. 322-2 du code de la route, préalablement à la vente d'un véhicule d'occasion, le propriétaire est tenu de remettre à l'acquéreur un certificat établi depuis moins de 15 jours par l'autorité administrative compétente attestant qu'il n'a pas été fait opposition au transfert du certificat d'immatriculation. En constituant une forme de « gage » sur le véhicule**, l'OTCI constitue ainsi un outil puissant pour contraindre le redevable propriétaire du véhicule à s'acquitter de ses impayés.

2. Le dispositif proposé : l'extension de la procédure d'OTCI au non-paiement des amendements forfaitaires majorées pour délit d'occupation en réunion illicite d'un terrain

L'**article 11** de la proposition de loi complète l'article L. 322-1 du code de la route par un III prévoyant que le comptable public pourra faire opposition au transfert du certificat d'immatriculation en cas d'**AFD majorée infligée pour délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain** sur le fondement de l'article 322-4-1 du code pénal. Il est précisé que, lorsque le redevable a contesté l'AFD dans les conditions prévues par le code de procédure pénale, il ne peut être procédé à cette opposition.

3. La position de la commission : une procédure de gage renforçant le caractère dissuasif de l'amende forfaitaire délictuelle pour délit d'occupation en réunion illicite d'un terrain

Moyennant quelques ajustements rédactionnels proposés par les rapporteurs, la commission a adopté l'article 11 de la proposition de loi dans lequel elle voit un **facteur puissant de renforcement du caractère**

¹ Par exemple, en apportant la preuve que le véhicule ayant servi à commettre l'infraction a été volé ou vendu.

² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

dissuasif de l'AFD pour délit d'occupation en réunion illicite d'un terrain en faisant obstacle à la vente du véhicule ayant servi à commettre l'infraction tant que le redevable ne se sera pas acquitté du montant majoré de l'amende.

La commission a adopté l'article 11 ainsi modifié.

Article 12

Augmentation des montants de l'amende forfaitaire délictuelle pour délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain

Cet article procède au **doublement** du montant de l'amende forfaitaire délictuelle pour occupation en réunion sans titre d'un terrain, ainsi qu'à l'aggravation de ses montants minoré et majoré.

Selon la commission, combinée avec la mise en place de peines complémentaires pour circonstances aggravantes et la possibilité d'une opposition au transfert du certificat d'immatriculation en cas de non-paiement de l'amende forfaitaire délictuelle, la présente mesure participe du renforcement de l'**effet dissuasif de l'arsenal pénal** dirigé contre les stationnements illicites de résidences mobiles à usage d'habitation principale.

1. Une amende forfaitaire délictuelle peu mise en œuvre

Institué par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, le délit d'occupation illicite en réunion d'un terrain est réprimé à l'article 322-4-1 du code pénal d'un **an d'emprisonnement** et de **7 500 euros d'amende** 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.

Condamnations prononcées à titre principal sur le fondement de l'article 322-4-1 du code pénal

Année	Nombre d'infractions ayant donné lieu à condamnation	Taux d'emprisonnement	Quantum d'emprisonnement ferme moyen	Taux d'amende ferme	Montant moyen de l'amende
2022	116	0 %	-	94 %	466 €
2023	88	0 %	-	79 %	497 €
2024	149	3,7 %	3,5 mois	93 %	620 €

Source : Direction des affaires criminelles et des grâces (SSER-SID/CASSIOPEE, traitement DACG-BEPP)

La loi du 7 novembre 2018 précitée a introduit à l'article 322-4-1 du code pénal un alinéa prévoyant que l'action publique peut être éteinte par le versement d'une AFD d'un montant de **500 euros**, qui peut être minoré à **400 euros** et majoré à **1 000 euros**. En application de l'**article 495-17** du code de procédure pénale, la procédure de l'AFD pour ce délit n'est toutefois pas applicable en **état de récidive légale**.

Depuis son extension au délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain, la procédure d'AFD a, dans un premier temps, été expérimentée dans les ressorts des parquets de Créteil, Foix, Lille, Marseille, Rennes et Reims à compter du 19 octobre 2021 puis des parquets de la cour d'appel de Chambéry à partir du 30 novembre 2021. Selon les données fournies par l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), 29 AFD ont été émises de ce chef en 2022, moins de 5 en 2023 et **59 en 2024**.

2. Le dispositif proposé : l'augmentation des montants de l'AFD

L'**article 12** de la proposition de loi modifie l'article 322-4-1 du code pénal afin, d'une part, de doubler le montant de l'AFD en le portant à **1 000 euros**, et, d'autre part, d'augmenter ses montants minoré et majoré en les portant respectivement de 400 à **750 euros** et de 1 000 à **1 500 euros**.

3. La position de la commission : une aggravation des montants de l'AFD nécessaire au renforcement de son caractère dissuasif

Ne requérant pas l'intervention du juge, le recours à l'amende forfaitaire est encadré par la jurisprudence constitutionnelle : le Conseil constitutionnel juge en effet que, « *si les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions sont susceptibles de justifier le recours à l'amende forfaitaire délictuelle pour éteindre l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle, ce n'est qu'à la condition de ne porter que sur les délits les moins graves et de ne mettre en œuvre que des peines d'amendes de faible montant* »¹.

C'est à ce titre que le premier alinéa de l'article 495-17 du code de procédure pénale dispose que **le montant d'une AFD ne peut excéder le montant prévu au premier alinéa de l'article 131-13 du code pénal, à savoir 3 000 euros**. Dans ces conditions, l'aggravation des montants de l'AFD prévue par l'article 12 de la proposition de loi pour le délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain est bien conforme aux dispositions précitées.

La commission estime que, combinée avec le **mécanisme d'opposition au transfert du certificat d'immatriculation** prévu par l'article 11 de la proposition de loi en cas de non-paiement de l'amende forfaitaire majorée, de même qu'avec la mise en place de peines

¹ *Conseil constitutionnel, décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, paragr. 252.*

complémentaires pour une série de circonstances aggravantes associées aux stationnements illicites, l'augmentation substantielle des montants de l'AFD est de nature à renforcer le caractère dissuasif de la répression pénale du délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain.

L'aggravation des peines et amendes encourues pour ce délit, telle qu'elle résulte des articles 10 et 12 de la proposition de loi, confirme un degré de gravité de cette infraction suffisamment important pour justifier, en tout état de cause, le maintien de l'obligation de vérification de l'absence de récidive avant tout prononcé de l'AFD correspondante.

La commission a **adopté** l'article 11 **sans modification**.

Article 12 bis (nouveau)

Habilitation des agents de police municipale et des gardes champêtres à constater le délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission a adopté un article additionnel visant à **habiliter les agents de police municipale et les gardes champêtres à constater par procès-verbal le délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain**, visé à l'article 322-4-1 du code pénal.

1. L'impossibilité actuelle pour les agents de police municipale et les gardes champêtres de verbaliser le délit sanctionné à l'article 322-4-1 du code pénal

En application de l'**article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure**, les agents de police municipale sont chargés, au titre de leurs compétences en matière de police administrative qu'ils exercent au nom et pour le compte du maire, d'**assurer l'exécution de ses arrêtés de police** et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés, **ce qui inclut les arrêtés d'interdiction de stationnement de résidences mobiles à usage d'habitation principale en dehors des aires spécialement aménagées à cet effet**. En leur qualité d'**agents de police judiciaire adjoints (APJA)**, ils sont habilités, sur le fondement de l'article 78-6 du code de procédure pénale, à relever l'identité des contrevenants pour dresser les procès-verbaux des contraventions aux arrêtés de police du maire.

En revanche, les **infractions pénales que les agents de police municipale peuvent constater sont limitativement fixées par des dispositions législatives ou règlementaires spécifiques**. Ainsi, en matière délictuelle, en dehors notamment de certaines infractions à la police

des transports, ils ne peuvent intervenir que « *dans le cadre du régime de droit commun de la flagrance qui leur donne qualité, comme à toute personne, pour appréhender l'auteur d'un crime flagrant ou d'un délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche* »¹ en application de l'article 73 du code de procédure pénale.

En effet, le Conseil constitutionnel fait découler de l'**article 66 de la Constitution**, confiant la protection de la liberté individuelle à l'autorité judiciaire, l'exigence selon laquelle **la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire**, en rappelant que c'est à ce titre que le code de procédure pénale, et en particulier en ses articles 16 à 19-1, « *assure le contrôle direct et effectif de l'autorité judiciaire sur les officiers de police judiciaire chargés d'exercer les pouvoirs d'enquête judiciaire et de mettre en œuvre les mesures de contrainte nécessaires à leur réalisation* »².

Dans ces conditions, les agents de police municipale ne sont pas compétents pour constater, à **des fins de police judiciaire**, l'infraction au délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain, en vue d'y établir une habitation, visée à l'article 322-4-1 du code pénal.

2. La position de la commission : renforcer l'effectivité du dispositif de répression de l'occupation illicite en réunion d'un terrain en habilitant les agents de police municipale et les gardes champêtres à en verbaliser les auteurs

À l'initiative des rapporteurs, la commission a inséré, après l'article 12 de la proposition de loi, un article tendant à habiliter les agents de police municipale et les gardes champêtres à **constater par procès-verbal le délit d'occupation en réunion sans titre sanctionné à l'article 322-4-1 du code pénal, de même que les circonstances aggravantes à cette infraction**, dont les actes de destruction, de dégradation ou de détérioration du terrain illégalement occupé et les éventuelles atteintes à des sites naturels ou des espèces animales ou végétales³.

Ils pourront également **prononcer l'amende forfaitaire délictuelle** prévue par ce même article 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 Parlement.

¹ Ainsi que le rappellent Mmes Jacqueline Eustache-Brinio et Isabelle Florennes dans leur *rapport n° 315 (2025-2026) fait au nom de la commission des lois sur 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*, déposé le 28 janvier 2026.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, LOPPSI, cons. 59 ; Conseil constitutionnel, décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, Loi pour une sécurité globale préservant les libertés, paragr. 6.

³ Amendement COM-44.

Il est en outre prévu que ces procès-verbaux, en plus d'être transmis systématiquement au maire et au procureur de la République compétents, devront être **communiqués au préfet et, s'il en fait la demande, au propriétaire du terrain.**

Eu égard à la jurisprudence du Conseil constitutionnel rappelée *supra*, la commission a pris soin de préciser que ne pourront verbaliser les auteurs du délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain que les agents de police municipale et les gardes champêtres relevant des **services de police municipale à compétence judiciaire** créés par l'article 2 du 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 Parlement.

Ces services devront être placés **sous l'autorité de personnels d'encadrement remplissant des conditions de formation, de qualification et de déontologie** en vue de garantir la détention de compétences équivalentes à celles exigées des officiers de police judiciaire. Ces personnels d'encadrement devront bénéficier d'une **habilitation** délivrée par le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle intervient leur première affectation.

La commission a adopté l'article 12 bis ainsi rédigé.

Article 13
**Action récursoire de l'État contre les organisateurs
d'un grand rassemblement**

Cet article vise à introduire dans la loi du 5 juillet 2000 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 afin de prévenir des atteintes à l'ordre public résultant de l'insuffisance des capacités d'accueil existantes.

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission a adopté cet article en y précisant que les organisateurs du rassemblement, contre lesquels l'État pourra se retourner dans le cadre d'une action récursoire pour obtenir le remboursement des indemnisations qu'il aura versées en cas de dégradations d'un terrain privé réquisitionné, seront les **preneurs ou leurs représentants ayant signé la convention d'occupation temporaire de ce terrain.**

1. Les fondements du droit de réquisition du préfet et de l'action en responsabilité susceptible d'être engagée contre l'État au titre des conséquences dommageables d'une réquisition de police administrative

Les arrêtés préfectoraux de réquisition de terrains en vue de leur mise à disposition pour l'accueil de gens du voyage sont pris sur le fondement du **4° de l'article L. 2215-1 du CGCT** qui autorise le préfet, « *en cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont [il] dispose (...) ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police* », à réquisitionner tout bien ou service « *nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées* ». Il s'agit d'une **réquisition dite de police administrative**.

Le **juge administratif** est seul compétent pour connaître d'une demande tendant à ce que soient réparés, par l'autorité réquisitionnaire, les dommages de toute nature causés par les réquisitions¹.

S'il prévoit la rétribution par l'État de la personne faisant l'objet d'une réquisition prononcée par le préfet, l'article L. 2215-1 du CGCT précité ne comporte pas de dispositions concernant la réparation par l'État des dommages matériels subis par la personne requise lorsque ceux-ci sont le fait d'un tiers bénéficiaire du droit d'usage du bien réquisitionné, ni *a fortiori* concernant la possibilité pour l'État de réclamer à ce dernier le remboursement de l'indemnisation éventuellement versée à la personne requise.

À titre de comparaison, lorsqu'il est recouru, en application de l'article L. 2212-1 du code de la défense, à une réquisition en matière de défense ou pour les besoins généraux de la nation, aux fins d'assurer la continuité d'activités essentielles à la vie du pays dans des circonstances exceptionnelles et critiques, l'article L. 2212-8 du même code prévoit que, si l'État doit intégralement réparer les dommages matériels subis par la personne requise résultant de manière directe et certaine de l'exécution des mesures prescrites, il est **subrogé dans les droits de la victime** lorsque les dommages qu'elle a subis résultent du fait d'un tiers.

De même, c'est le régime de la subrogation qui prévaut lorsque l'État est conduit à se retourner contre le tiers responsable du décès, de l'infirmité ou de la maladie d'un agent public pour obtenir le remboursement des prestations versées ou maintenues à ce dernier ou à ses ayants droit, en vertu de l'article L. 825-1 du code général de la fonction publique.

¹ *Conseil d'État, 8 juillet 1970, Andry, n° 72891, au Recueil. Ce n'est que dans le cas d'une emprise irrégulière que la responsabilité de l'autorité ayant autorisé l'occupation doit être recherchée devant les juridictions judiciaires (Conseil d'État, 1/4 SSR, 25 février 1972, Sieur Roux, n° 80102, aux Tables ; Conseil d'État, 3/5 SSR, 10 mai 1974, Dame Veuve Andry, n° 86118, au Recueil).*

En revanche, lorsque la responsabilité de l'État est mise en cause à raison de faits imputables à un magistrat ou à un agent public, des dispositions spécifiques prévoient la possibilité pour l'État d'intenter une **action récursoire**¹ contre ces derniers :

- celle-ci doit être exercée devant une chambre civile de la Cour de cassation dans l'hypothèse où le dommage est imputable à une faute personnelle d'un magistrat se rattachant au service public de la justice, en application de l'article 11-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

- elle doit être exercée devant le juge administratif en cas de faute personnelle d'un agent public et vise à réparer le dommage subi par l'État du fait de l'obligation dans laquelle il s'est trouvé de réparer le préjudice subi par la victime².

Enfin, en application de l'**article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure**, l'État, civilement responsable des dégâts et dommages résultant de crimes et délits commis par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés contre des personnes ou des biens, peut se retourner, dans le cadre d'une **action récursoire**, contre les auteurs des faits dans les conditions prévues au chapitre I^{er} du sous-titre II du titre III du livre III du code civil.

2. Le dispositif proposé : la possibilité expresse pour l'État d'engager une action récursoire, au titre de la réparation des dégradations d'un terrain réquisitionné pour l'accueil d'un grand rassemblement, contre ses organisateurs

L'article 13 de la proposition de loi vise à introduire dans la loi du 5 juillet 2000 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 compte tenu de l'insuffisance des capacités d'accueil existantes.

En l'absence de disposition législative spéciale contraire, c'est la **juridiction judiciaire** qui sera appelée à connaître d'une telle action récursoire **opposant l'État à une personne privée**, au titre de la responsabilité

¹ Qui permet à la personne qui a indemnisé la victime, par voie transactionnelle ou juridictionnelle, contre l'auteur ou le coauteur du fait dommageable afin d'obtenir de ce dernier le remboursement total ou partiel des sommes qu'elle a versées.

² Conseil d'État, Assemblée, 28 juillet 1951, Sieur Laruelle, n° 4032, au Recueil ; Conseil d'État, Section, 22 mars 1957, Sieur Jeannier, au Recueil, p. 196

extracontractuelle de cette dernière telle qu'elle résulte des dispositions des articles 1240 et suivants du code civil¹.

3. La position de la commission : une responsabilisation bienvenue des organisateurs de grands rassemblements

Les organisateurs des grands passages, pour lesquels des terrains privés ont dû être réquisitionnés faute de capacités d'accueil suffisantes sur la commune, s'inscrivent déjà dans une démarche de responsabilisation dans l'organisation et la gestion de ces grands rassemblements, avec :

– d'une part, l'**obligation de déclaration préalable** auprès du préfet de tout rassemblement de plus de 150 résidences mobiles en application de l'article 9-2 de la loi du 5 juillet 2000, seuil que l'article 5 de la proposition de loi abaisse à 100 ;

– d'autre part, la signature, en application de l'article 3 du décret n° 2019-171 du 5 mars 2019 relatif aux aires de grand passage, d'une **convention d'occupation temporaire** entre la commune ou l'EPCI et les preneurs ou leurs représentants.

Dans le prolongement de cette démarche, il apparaît effectivement opportun à la commission de permettre à l'État, lorsqu'il a été contraint d'indemniser le propriétaire d'un terrain privé réquisitionné pour accueillir un grand rassemblement au titre des dégradations résultant de l'occupation de ce terrain, d'en réclamer aux organisateurs le remboursement. Elle a donc adopté l'article 13 de la proposition de loi moyennant une précision selon laquelle les organisateurs du rassemblement sont **pris en les personnes des preneurs ou de leurs représentants ayant signé la convention d'occupation temporaire du terrain réquisitionné**.

Demeure la question de la **réparation des dommages causés sur un terrain communal réquisitionné** sur lequel l'État a fait installer des occupants à l'occasion d'un grand rassemblement et, en cas d'indemnisation de la commune au titre de ces dommages par l'État, de la possibilité pour ce dernier de se retourner contre les organisateurs du rassemblement pour obtenir le remboursement de cette indemnisation.

¹ *Tribunal des conflits, 12 avril 1976, Société des établissements Mehut, n° 02014, au Recueil ; Tribunal des conflits, 14 mai 1990, Époux Laperrouze et MAIF, n°02618, au Recueil ; Tribunal des conflits, 18 juin 2001, Mme Issa, n° 3237, aux Tables*

À défaut d'éléments d'information à ce stade sur les conditions de réparation des dommages causés à un terrain relevant du domaine public ou privé communal qui aurait été réquisitionné par l'État pour accueillir un grand rassemblement de gens du voyage, les services concernés de l'administration ont été sollicités afin d'examiner l'opportunité d'une action récursoire de l'État dans cette configuration.

La commission a adopté l'article 13 ainsi modifié.

Article 14 (nouveau)

Mise en cohérence rédactionnelle et actualisation de la loi « Besson II »

L'article 14, issu de l'adoption d'un amendement (COM-46) présenté par les rapporteurs, met en cohérence et procède à diverses actualisations rédactionnelles 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 », modifiée par plusieurs articles de la présente proposition de loi.

La commission a adopté l'article 14 ainsi rédigé.

EXAMEN EN COMMISSION

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous en venons à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi relative à la lutte contre les installations illicites des gens du voyage, présentée par Damien Michallet et plusieurs de ses collègues.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mes chers collègues, ce texte est issu des propositions d'un groupe de travail mis en place en mars 2025 par Bruno Retailleau, alors ministre de l'intérieur, auquel ont participé les neuf sénateurs auteurs de ce texte et sept députés. Si ce texte n'est pas tout à fait transpartisan, il est donc à tout le moins bicaméral.

Très attendu des élus locaux, qui font face à d'importantes difficultés dans la gestion de l'accueil des gens du voyage, il s'inscrit dans la droite ligne des positions exprimées par le Sénat, et singulièrement par notre commission, à l'occasion de l'examen de précédents textes relatifs au même sujet.

Permettez-moi de rappeler quelques éléments de contexte. La communauté des gens du voyage, qui représente entre 300 000 et 500 000 personnes en France, se caractérise par un mode de vie itinérant qui l'amène à se déplacer, notamment, dans le cadre de grands rassemblements traditionnels ou religieux : en 2024, les autorités ont recensé plus de 1 300 grands passages dans 78 départements. On observe toutefois un important mouvement de sédentarisation au sein de la communauté : de plus en plus de familles cherchent désormais un point d'ancre et concentrent ainsi leurs déplacements pendant la période estivale.

Les gens du voyage font de longue date l'objet d'une réglementation particulière, destinée à prendre en compte leur mode de vie spécifique. Au titre de la liberté d'aller et de venir, la jurisprudence administrative leur a ainsi reconnu un droit de passage et de stationnement sur le territoire de toutes les communes, que celles-ci disposent ou non de terrains dédiés, pour une durée minimale de quarante-huit heures, qu'on appelle plus communément le « droit de halte ».

En outre, depuis la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi « Besson I », toute commune de plus de 5 000 habitants a l'obligation d'assurer, dans le cadre d'un schéma départemental, les conditions de passage et de séjour des gens du voyage par la réalisation d'espaces aménagés à cet effet.

Renforcé dans ses exigences par la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dite loi « Besson II », ce schéma, élaboré et approuvé conjointement par le préfet et le président du conseil départemental, est révisé au moins tous les six ans. Il prescrit notamment les secteurs géographiques dans lesquels les aires et les terrains destinés à l'accueil des gens du voyage doivent être réalisés par le bloc communal.

Ces espaces sont aujourd’hui de trois types : aires permanentes d’accueil, aires de grand passage et terrains familiaux locatifs.

En 2024, seuls douze départements étaient à jour de l’ensemble de leurs obligations. Cela ne signifie pas pour autant que les collectivités n’ont pas fourni de réels efforts : à la même date, 81 % des aires permanentes d’accueil et 66 % des aires de grand passage prescrites ont bien été réalisées. Si le taux de réalisation des terrains familiaux locatifs est faible – il s’établit à 21 % –, c’est que cette catégorie d’espaces d’accueil est récente : elle a été introduite en 2017 et progressivement intégrée aux schémas, au gré de leur révision, pour répondre au besoin croissant de sédentarisation d’une partie de la communauté.

La problématique de l’accueil des gens du voyage est bien connue de notre assemblée : issue d’une initiative sénatoriale, la loi du 7 novembre 2018 relative à l’accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites, dont j’étais rapporteur, constitue la dernière modification d’ampleur de la loi « Besson II ».

En janvier 2021, le Sénat avait également adopté en première lecture la proposition de loi visant à consolider les outils des collectivités permettant d’assurer un meilleur accueil des gens du voyage, qui n’a jamais été inscrite à l’ordre du jour des travaux de l’Assemblée nationale, mais qui a largement inspiré le texte et les amendements que nous examinons aujourd’hui.

Pourquoi de nouvelles évolutions législatives sont-elles nécessaires ? Vous le savez, les élus locaux font face à des difficultés persistantes dans l’anticipation des grands passages. Ils regrettent surtout l’insuffisante mise en œuvre des sanctions pour dégradation des aires et des procédures d’évacuation forcée des stationnements illicites. L’arsenal législatif existe, mais les lois ne sont pas toujours appliquées.

En dépit d’une baisse de leur nombre depuis 2022, 569 installations illégales ont encore été recensées en 2024. Elles n’ont toutefois donné lieu qu’au prononcé de 149 condamnations pour occupation en réunion sans titre et de 59 amendes forfaitaires délictuelles.

Par ailleurs, le mouvement de sédentarisation qui traverse la communauté conduit certains groupes à rester bien plus longtemps que prévu sur certaines aires, lesquelles n’ont pourtant pas été aménagées pour cet usage, ce qui réduit d’autant les possibilités d’accueil d’autres groupes.

Dès lors, la pression foncière et financière pesant sur les collectivités s’amplifie : les élus peinent à mobiliser de nouveaux espaces conformes aux normes fixées pour la création d’aires permanentes d’accueil et de grand passage, le problème étant accentué par la contrainte du « zéro artificialisation nette » (ZAN).

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.

La proposition de loi entend précisément répondre à ces enjeux. Contrairement à ce que son intitulé pourrait laisser entendre, elle est loin de se cantonner à la seule dimension répressive. Elle poursuit bien deux objectifs complémentaires : d'une part, encourager les collectivités à respecter les prescriptions des schémas départementaux ; d'autre part, renforcer les outils de lutte contre les occupations illicites des gens du voyage.

Les amendements que nous vous présenterons s'inscrivent pleinement dans la logique de « donnant-donnant » au cœur de l'équilibre de la loi « Besson II ». Il s'agit avant tout d'offrir aux élus locaux tous les outils leur permettant de se conformer au schéma et de répondre au plus près des besoins d'accueil des gens du voyage. En contrepartie, les dispositifs administratifs et répressifs de lutte contre les stationnements illicites pourront être actionnés.

Afin de tenir compte des difficultés rencontrées par les élus locaux pour réaliser les prescriptions des schémas, le texte comporte plusieurs mesures visant à assouplir ces obligations.

Son article 1^{er} prévoit ainsi d'allonger de deux à cinq ans le délai dont disposent les collectivités pour se conformer à ces prescriptions. Il paraît en effet nécessaire de leur octroyer un temps supplémentaire pour respecter leurs obligations, tout en permettant au maire de prendre des arrêtés d'interdiction de stationnement pendant le délai de mise en conformité. Toutefois, en cas de révision du schéma, le maire ne pourra user de son pouvoir de police qu'à condition d'avoir respecté les obligations du précédent schéma.

L'article 2 prévoit, quant à lui, un mécanisme pour bloquer la prescription de nouvelles aires et de nouveaux terrains lorsque le taux d'occupation des équipements existants est faible, en se référant à un seuil défini par décret. Conformément à la logique que je viens de décrire, nous proposerons toutefois de compléter le dispositif pour permettre au préfet de prescrire la réalisation de nouveaux équipements s'il constate, après saisine de la commission consultative départementale, que la faible fréquentation est imputable à l'absence de conformité des aires existantes aux normes de qualité exigées. Tel est le sens du « donnant-donnant » que nous défendons.

Toujours pour faciliter la réalisation de nouvelles aires, nous proposerons également d'introduire 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 de mieux calibrer les prescriptions des schémas en fonction des besoins locaux et de reconnaître par la même occasion l'action des communes qui se sont déjà dotées de telles aires, en dehors de toute obligation juridique.

Nous proposons également de compléter l'article 3 afin que cette nouvelle catégorie d'aires soit comptabilisée, aux côtés des aires permanentes d'accueil, dans les quotas de logement instaurés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). En complément, nous saluons la possibilité, ouverte par l'article 4, d'appliquer une décote aux cessions réalisées dans le but de construire de nouveaux terrains familiaux locatifs.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – Avant d'en venir aux volets du texte consacrés à la lutte contre les occupations illicites et à l'arsenal répressif, je vous propose d'évoquer l'article 7, qui prévoyait initialement d'introduire une taxe de séjour sur le stationnement des résidences mobiles à usage d'habitation principale.

L'objectif, que nous partageons entièrement, consistait à sécuriser le financement de la création et de l'entretien des aires et terrains d'accueil. Toutefois, plutôt qu'une taxe de séjour dont il ressort de nos auditions qu'elle serait particulièrement délicate à recouvrer, il nous paraît plus opérationnel de garantir le prélèvement 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.

Les modalités de perception et de recouvrement forcé de cette redevance seront sécurisées et assorties d'un facteur puissant d'incitation à son paiement : en cas de non-paiement, le comptable public de la commune pourra faire opposition au transfert du certificat d'immatriculation du véhicule concerné, empêchant *de facto* sa revente.

La proposition de loi comporte en outre, comme ma collègue Catherine Di Folco l'a indiqué, une série de mesures destinées à renforcer la lutte contre les occupations illicites.

À l'instar des maires que nous avons entendus lors de nos auditions, nous jugeons parfaitement incompréhensible que des occupations illicites à l'origine de troubles à l'ordre public puissent se prolonger sans intervention de la puissance publique. Sur ce point, nous proposons plusieurs amendements visant à accélérer, à systématiser et à rendre plus performante la procédure administrative d'évacuation d'office.

En premier lieu, nous souhaitons en réduire fortement les délais, en fixant à vingt-quatre heures le délai maximal de la mise en demeure préfectorale de quitter les lieux – il s'agit aujourd'hui seulement d'un délai minimal – et de ramener le délai dont dispose le juge administratif pour se prononcer en cas de recours en référé de quarante-huit à vingt-quatre heures.

En deuxième lieu, dans l'intérêt des élus locaux, nous proposerons d'étendre et de sécuriser la mesure prévue à l'article 9 pour obliger le préfet à procéder à l'évacuation dès lors que les conditions en sont réunies. Nous souscrivons au constat selon lequel il est nécessaire d'introduire une

certaine automatique entre la constatation du trouble généré par un stationnement illicite et l'évacuation forcée ordonnée par le préfet.

Pour autant, il nous semble utile d'assortir cette « compétence liée » du préfet d'une réserve. Nous suggérons d'inverser le principe actuel : le préfet sera tenu de procéder à l'évacuation d'office, sauf si un « motif impérieux d'intérêt général » justifie une abstention. Il ressort en effet de nos auditions que, dans certains cas, l'autorité préfectorale s'abstient d'agir, par exemple en raison de l'absence de forces de sécurité intérieure en nombre suffisant dans le département, ou alors parce qu'une intervention pourrait provoquer, par elle-même, des troubles encore plus graves à l'ordre public.

Dans l'hypothèse où le préfet s'abstiendrait alors que les conditions de l'évacuation sont réunies, nous proposons, par l'un de nos amendements, de mettre à la charge de l'État tous les dommages que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) auraient subis du fait d'une telle abstention ou d'un tel refus d'agir pour évacuer les campements illicites.

Nous proposons parallèlement d'étendre ce régime de « compétence liée » du préfet aux communes qui ne sont pas inscrites au schéma départemental, alors que la proposition de loi réservait initialement cette mesure aux seules communes figurant dans celui-ci. Dans cette hypothèse, même en l'absence d'arrêté d'interdiction, le préfet devra, lorsqu'il constate qu'une occupation illicite porte atteinte à l'ordre public, procéder à l'évacuation d'office des résidences mobiles.

En troisième lieu, nous devons traiter le sujet des occupations illicites qui portent atteinte à des sites protégés et à l'environnement. Nous proposerons d'améliorer la rédaction de l'article 8 pour instaurer une procédure spécifique et dérogatoire à cet effet : tout stationnement non autorisé sur un site Natura 2000 qui porte une atteinte grave à l'environnement pourra faire l'objet d'une évacuation, sans mise en demeure préalable, sur décision du préfet. L'objectif est de veiller à ce que le dispositif s'applique même en l'absence d'arrêté d'interdiction de stationner, et que le trouble à l'ordre public soit établi du seul fait de l'occupation d'un espace protégé.

Enfin, l'article 6 vise à régler la situation dans laquelle le président de l'EPCI, à qui le maire aurait transféré son pouvoir de police, ferait preuve de carence en s'abstenant d'interdire les stationnements illicites. Plutôt que de permettre au maire de se substituer au président de l'EPCI, ce qui créerait une confusion entre deux autorités titulaires simultanément du même pouvoir de police spéciale, il nous semble préférable de privilégier un mécanisme de substitution du préfet, à la demande du maire. Le préfet sera ainsi compétent pour prendre les arrêtés de police et engager, le cas échéant, la procédure d'évacuation forcée.

Pour terminer, j'en viens à l'arsenal répressif prévu par la proposition de loi, dont l'objectif est d'aboutir à des sanctions efficaces, et surtout dissuasives.

Aux articles 10 et 12, nous vous proposerons de valider l'aggravation des peines et des amendes encourues pour le délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain : nous y voyons une réaffirmation de la gravité d'une infraction dont la poursuite pénale effective devra constituer une priorité pour les procureurs de la République. Nous ne manquerons d'ailleurs pas d'interpeller le Gouvernement sur ce sujet durant la séance publique.

Par ailleurs, l'opposition au transfert du certificat d'immatriculation en cas d'impayé de l'amende forfaitaire délictuelle majorée, prévue par l'article 11, renforcera assurément le caractère dissuasif de cet outil, qui demeure là encore insuffisamment mobilisé.

Afin de favoriser la mise en mouvement de l'action publique pour réprimer les installations illicites de gens du voyage, en cohérence avec ce que notre commission a voté lors de l'examen du projet de loi relatif à l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres, nous proposerons également d'habiliter 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. Les policiers pourront également prononcer l'amende forfaitaire délictuelle dans les conditions prévues par ledit projet de loi en cours d'examen dans l'hémicycle.

Les débats que nous nous apprêtons à avoir permettront, j'en suis convaincu, d'enrichir encore cette proposition de loi, notamment en ce qui concerne l'amélioration de la procédure d'évacuation d'office, qui suscite de nombreuses attentes de la part de nos collègues maires.

Certains de vos amendements offriront également l'occasion d'évoquer les conditions d'élaboration et de mise en œuvre du schéma. Je pense notamment à la question des médiateurs, ou encore à la mise en lumière des enjeux liés à l'implantation géographique des certaines aires, parfois situées dans des zones ne permettant pas de garantir des conditions environnementales et sanitaires satisfaisantes.

Vous l'aurez compris, ce texte, qui suscite des attentes fortes et légitimes, permettra d'adapter le cadre juridique issu de la loi « Besson II » aux nouvelles réalités locales, aux évolutions des besoins de la communauté des gens du voyage ainsi qu'aux préoccupations des collectivités gestionnaires.

Nous vous proposons donc, sous réserve des modifications que nous venons de vous présenter, d'adopter cette proposition de loi.

M. Dany Wattebled. – Pour une énième loi sur les gens du voyage, serpent de mer bien connu des élus locaux, nous ne changeons pas

grand-chose à part le montant des amendes. Le souci, c'est que nous conservons la procédure habituelle : le maire est obligé de faire un constat d'huissier en se rendant sur place pour relever les plaques, puis il doit se rendre au tribunal demander au procureur une ordonnance d'expulsion, avant de transmettre cette ordonnance en revenant sur place. Pour moi, il n'est pas possible de faire cela en vingt-quatre heures.

Ce type de loi montre qu'il y a en réalité deux catégories de Français : ceux qui voient leur voiture partir à la fourrière lorsqu'elle est mal stationnée, et les gens du voyage, dont les voitures sont mal stationnées, mais ne se retrouvent pas pour autant à la fourrière. Loïc Hervé et moi-même avions proposé que les voitures attachées aux caravanes soient mises en fourrière si elles sont mal stationnées. Tel est le vrai sujet qui devrait être au centre de nos travaux.

La proposition de loi vise à remettre une couche supplémentaire sur les sanctions, mais cela ne changera pas le fond du problème. Le rapport de force reste le même, et sans des forces de l'ordre en nombre suffisant, nous n'arriverons pas à expulser. Le préfet ne peut pas demander à ses effectifs de compagnies républicaines de sécurité (CRS) de se déplacer tous les cinq jours. Peut-être que les maires seront un peu aidés, mais ce texte ne leur apportera pas grand-chose au fond.

M. David Margueritte. – Il me semble que le texte apporte des dispositions utiles et concrètes. Je souhaite revenir sur la question de la compétence liée dans le recours à la force publique. L'État refuse souvent d'intervenir, prétextant, souvent à bon droit, que le schéma n'est pas appliqué par la collectivité chargée de l'élaborer. Mais il me semble – je le sais pour l'avoir vécu dans une intercommunalité – que lorsqu'on est confronté à un très grand passage, l'État doit intervenir, à la demande du maire, même si le schéma n'est pas respecté.

Toutefois, en pratique, les préfets refusent presque systématiquement d'intervenir en cas de très grand passage. Je comprends que sur le fondement d'un motif impérieux d'intérêt général résultant de la nécessité de ne pas troubler davantage l'ordre public il soit possible de justifier la non-intervention de l'État, mais je me réjouis que dans ce cas de figure ce dernier doive supporter les frais de réparation et de remise en l'état des terrains dégradés.

Mme Patricia Schillinger. – Je me réjouis de l'examen de ce texte, car, dans le Haut-Rhin, nous avons vécu des périodes très difficiles, qui ne sont d'ailleurs pas terminées. Ce texte doit être efficace et porter des fruits.

Actuellement, les maires ont deux ans pour réaliser les aires prescrites par le schéma départemental. Mais elles ne seront pas réalisées avant les cinq prochaines années, soit à la fin des prochains mandats municipaux : dans le secteur des trois frontières, leur construction a ainsi été de nouveau

repoussée. Si nous ne faisons rien, les mêmes problèmes se poseront de nouveau dans cinq ans.

Dans le Haut-Rhin, 400 caravanes se sont illicitelement installées sur un terrain. Le sous-préfet fait tout son possible pour que ces personnes ne se déplacent pas de nouveau. Elles sont violentes : un maire, des gendarmes et des policiers ont été agressés. Elles s'installent par petits groupes dans des zones commerciales et des parkings. Les citoyens ne peuvent pas faire leurs courses, les livraisons sont empêchées, et la situation devient très compliquée. L'attente est forte sur le terrain : l'électorat devient très virulent et se tourne vers les extrêmes, des milices se créent pour bloquer les gens du voyage. Il faut que ce texte permette aux préfets, aux policiers, aux gendarmes et aux gardes champêtres d'avoir des résultats.

M. Marc-Philippe Daubresse. – En partant de la loi « Besson II », nos rapporteurs nous proposent le moins mauvais des textes. Tant que nous devrons conserver cette architecture juridique, nous serons confrontés aux mêmes difficultés, que cela soit pour les gens du voyage ou pour les squats – c'est un autre sujet qui revient régulièrement. À l'évidence, le recours à la force publique est un sujet majeur. Les conditions dans lesquelles l'intervention préfectorale est prévue et surtout son inefficacité nourrissent jour après jour l'impression de l'impuissance publique, ce qui renforce les extrêmes.

Les propositions des rapporteurs vont toutes dans le bon sens. J'ai travaillé sur ce sujet pendant vingt ans, dans une grande agglomération. Vous avez auditionné l'un de mes anciens collègues de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), qui a travaillé sur ce sujet, en reprenant plusieurs de ses propositions. Rappelons qu'un sénateur récemment décédé, Pierre Hérisson, a longtemps été à la tête de la commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGV).

Toutefois, tant qu'on n'abordera pas les choses autrement, nous serons toujours confrontés aux mêmes problèmes. Permettez-moi de prendre un exemple parmi tant d'autres. Dans ma commune, j'ai demandé au préfet de faire intervenir les CRS sur un site occupé par les gens du voyage : on a trouvé 16 kilomètres de fils de cuivre et 340 téléphones portables, que le préfet n'a pas pu saisir faute de disposer des outils juridiques lui permettant de le faire. Aucune condamnation n'a pu être prononcée ; et évidemment, le syndicat intercommunal à vocation multiple (Sivom) dont j'avais la charge a dû lui-même remettre le terrain en l'état, pour plusieurs centaines de milliers d'euros.

La proposition de créer des « aires de petits passages » est très intéressante, tout comme celle de développer des aires permettant la sédentarisation sur des terrains constructibles, qui correspondent aux souhaits d'une partie de la communauté des gens du voyage.

Toutefois, comme pour les squats, le problème majeur est la rapidité et l'efficacité des interventions de la force publique, ainsi que les conditions dans lesquelles ces interventions sont automatiquement déclenchées, sans excuse possible. Le délit de flagrance doit à cet égard pouvoir être étendu. Chez nos amis belges, les gens du voyage sont escortés par des motards des frontières luxembourgeoises et allemandes à la frontière française. Une fois en France, les forces de l'ordre interviennent parfois – pas tout le temps ! – au bout d'un certain temps. Les choses durent ainsi plusieurs mois...

Nos collègues maires sont exaspérés qu'on leur reproche l'impuissance publique. Je salue le travail de nos rapporteurs, et je voterai ce texte, mais si nous n'abordons pas le problème dans un autre cadre, nous ne pourrons pas le régler.

M. Hussein Bourgi. – Je remercie les rapporteurs de la qualité de leur travail et des auditions qu'ils ont organisées. Je vous l'avoue, lorsque j'ai entendu que cette proposition de loi avait été déposée, j'y ai cru ; pourtant, en lisant le texte, j'ai été fort déçu. Je viens d'un département où les occupations illicites des gens du voyage posent de vrais problèmes. Je m'attendais à ce que le texte prévoie des outils juridiques visant à faciliter la sanction de ce genre d'infractions et l'évacuation de campements. Quelle n'a donc pas été ma surprise de constater que la proposition de loi prenait en fait la forme d'une boîte à outils permettant de contourner les obligations légales, complexifiant le problème plutôt que de le résoudre !

L'article 1^{er} consiste à repousser le délai de deux ans à cinq ans pour que les communes et les EPCI se mettent en conformité avec le schéma départemental. Comme Patricia Schillinger, je peux vous affirmer que les maires ne le feront pas. En effet, tous les maires se disputent les mêmes équipements, notamment les piscines et les médiathèques, mais personne ne veut construire d'autres équipements, pourtant d'intérêt général. Disons la vérité !

C'est le rôle du préfet de proposer le schéma départemental le plus rationnel possible, en fonction des habitudes des gens du voyage. Dans l'Hérault, ceux-ci vont plutôt à proximité des hôpitaux de Montpellier ou de Béziers, et plutôt rarement à celui de Saint-Pons-de-Thomières ; de même, lorsqu'ils se rendent chaque année au pèlerinage de Saintes-Maries-de-la-Mer, ils longent le cordon littoral, sans traverser les hauts cantons ou l'intérieur des terres. Si l'on veut créer des aires de passage, petites ou grandes, il faut les placer à proximité des axes de circulation routière empruntés par les gens du voyage.

Repousser le délai à cinq ans signifie que les objectifs fixés par le schéma départemental ne seront pas respectés. Cela renforcera les arguments des gens du voyage : ils pourront dire qu'ils vont là où ils peuvent. Lorsqu'un maire dépose un référendum au tribunal administratif, celui-ci constate la carence des départements, des communes et des EPCI et ne peut ordonner l'expulsion

et l'évacuation immédiate du campement puisque la loi n'est pas respectée. Telle est la réalité.

L'article 2 prend en compte le taux d'occupation des aires et des terrains actuellement construits, mais il ne prend pas en considération le fait que certaines aires accueillent davantage de gens l'été, notamment le long du littoral, tandis que d'autres, autour de la métropole de Montpellier ou de l'agglomération de Béziers par exemple, ont vocation à accueillir ces personnes plus durablement.

Je m'interroge au sujet de l'articles 3 : je ne comprends pas pourquoi proposer de comptabiliser les aires d'accueil de gens du voyage et les terrains familiaux locatifs dans les quotas de logements sociaux. Nous sommes tous au contact de personnes qui aspirent au logement social. Encourageons les communes, les communautés de commune et les métropoles à construire, soutenons le secteur du bâtiment dans la lignée de la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction de Mathieu Darnaud et Dominique Estrosi Sassone, mais ne jouons pas un tel tour de passe-passe, qui consiste à comptabiliser les logements étudiants ou les aires de passage pour les gens du voyage pour tenter de desserrer la contrainte sur les élus !

Dany Wattebled a dit une chose très pertinente : la vraie difficulté, c'est l'absence d'effectifs de police et de gendarmerie en nombre suffisant pour faire respecter la loi. Même lorsque le préfet ou le maire, par miracle, obtient une décision favorable du tribunal administratif, aucun ne dispose de gendarmes ou de policiers en nombre suffisant pour procéder à l'évacuation : une vingtaine de personnes ne peuvent pas faire évacuer un campement de 500 personnes.

Tous nos espoirs résident dans les outils et les moyens à développer pour permettre d'évacuer les campements illégaux le plus rapidement possible et éviter que les situations ne dégénèrent. Malgré toute sa bonne volonté, un maire ne peut pas réaliser ces évacuations seul : il faut que l'État donne les moyens aux préfets. Dans mon département, on se demande pourquoi l'État peut mobiliser sans problème des centaines de gendarmes et de gardes mobiles pour sécuriser le passage du Tour de France, mais pourquoi il lui est impossible d'aider les maires dans ces situations. Si nous ne donnons pas à l'État les moyens de faire appliquer les lois, nous pouvons toujours faire plaisir aux maires en leur faisant gagner du temps, mais nous ne réglerons pas le fond du problème.

Mme Anne-Sophie Patru. – Nous connaissons tous les difficultés des maires en la matière : lorsqu'un maire, un adjoint et deux gendarmes voient arriver cinquante caravanes, il leur est impossible de les empêcher de s'installer – je le sais pour l'avoir tenté.

Ne nous leurrons pas, toutes les difficultés relatives aux expulsions et aux évacuations ne seront pas réglées, mais le mécanisme prenant en compte

les taux d'occupation des équipements à l'article 2 me semble pertinent. Dans les territoires ruraux, des injonctions régulières demandent la création de davantage d'équipements, alors que ceux qui existent déjà sont très peu utilisés, parfois pour de simples incompatibilités personnelles.

Des injonctions contradictoires pèsent sur les maires au sujet de ces schémas, notamment pour ce qui concerne l'intégration dans l'enveloppe urbaine de petits terrains familiaux locatifs de gens du voyage, ce que personne ne souhaite. Dans ma commune, un schéma est en cours d'élaboration, à un mois des élections municipales - quelle excellente idée ! Les gens du voyage veulent être tranquilles en pleine ruralité, mais les documents d'urbanisme ne le permettent pas. Il y a des choses à améliorer de ce point de vue.

Malgré tout, ce texte est le bienvenu. Notre groupe salue ce travail et le votera.

M. Dany Wattebled. - J'ajoute que, parfois, les gens du voyage s'installent sur des terrains agricoles non bâtissables, sur lequel ils coulent une dalle de béton avant d'y installer un compteur électrique. Les maires ont alors toutes les peines du monde pour obtenir une décision de justice en leur faveur : ils doivent passer par le tribunal, ce qui prend parfois plusieurs années, et vont ensuite jusqu'à recevoir des menaces de mort ! La loi doit s'appliquer de la même manière pour toute personne vivant dans notre pays, mais il y a « deux poids, deux mesures » en raison d'un rapport de force qui a instauré une certaine crainte depuis des années. Tel est le sujet : le rapport de force que l'État peut instaurer en soutien aux élus qui rencontrent de tels problèmes.

M. Mathieu Darnaud. - Je partage en partie les propos de Hussein Bourgi, mais la vraie difficulté pour la mobilisation des forces de l'ordre, c'est la capacité d'anticipation, qui n'existe pas pour l'arrivée des gens du voyage : rien ne permet d'anticiper l'arrivée d'une caravane de 300 personnes, comme celle que j'ai encore vécue l'été dernier dans ma commune. Dès lors, il faut des moyens importants, que le département ne peut pas toujours mobiliser.

Ce qui décourage les élus, c'est aussi la situation dans les aires de passage : l'obligation à laquelle sont soumises les intercommunalités est le plus souvent respectée, mais les gens du voyage ne s'installent que très peu dans les aires déjà construites. Dans la Drôme, une aire de grand passage a été créée près de l'autoroute A7 à côté de Valence, mais les gens du voyage, au lieu de s'y installer, préfèrent s'installer sur des terrains privés, dans des complexes sportifs ou sur des terrains de football. Les élus qui veulent pourtant prendre le problème à bras-le-corps sont découragés, en raison des coûts de la construction de ces aires, pourtant malheureusement inoccupées.

Il faut aborder le sujet de façon dépassionnée, en comprenant aussi que certains élus souhaitent prendre du temps. Anne-Sophie Patru l'a

justement indiqué, le sujet est inflammable, et les élus rencontrent des difficultés lorsqu'il s'agit de déterminer l'emplacement adéquat de ces aires. Dans mon territoire, il est strictement impossible d'installer des aires de grand passage, en raison du relief et du Rhône. Le préfet a retenu un terrain excentré au centre de l'Ardèche, mais je doute que les gens du voyage s'y rendent, parce qu'il est à l'écart de leur route. Hussein Bourgi l'a signalé, il faut prendre en compte les trajets des gens du voyage, qui en été prennent parfois la forme d'une convergence vers de grands rassemblements, comme la Moselle en a connu l'été dernier.

M. Marc-Philippe Daubresse. – La proposition de loi revient tout de même à ajouter de la complexité à la complexité. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) imposent aux communes d'une certaine taille la réalisation d'aires d'accueil ; leur révision suppose de réaliser des enquêtes publiques, ce qui implique déjà des délais ; le schéma départemental suit quant à lui un autre calendrier. Et nous proposerions un autre délai de cinq ans, qui s'appliquerait à l'État, aux départements et au bloc communal ?

Je n'ai pas déposé d'amendement sur ce sujet, mais je suggère que l'on rende identiques ces délais à ceux qui sont déjà prévus dans les PLU. La discussion avec les maires et les élus locaux serait ainsi plus consensuelle, pour que la mise en conformité des communes soit liée à l'adoption du PLU, discuté par les élus de l'agglomération. Il me semble qu'une telle proposition serait bien plus efficace que les trois délais différents proposés. Le schéma départemental, quant à lui, pourrait être intégré dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Ce serait ainsi lors de la révision du PLU que l'on pourrait constater si les terrains ont été ou non réalisés.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je me permets de vous faire remarquer, mes chers collègues, que vos remarques me semblent moins porter sur les textes eux-mêmes que sur leur mauvaise application.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – Il me semble qu'il importe de rappeler les chiffres : alors qu'entre 300 000 et 500 000 personnes sont concernées, les pouvoirs publics estiment que 26 000 places en aires permanentes d'accueil sont actuellement réalisées, quand 34 000 places seulement ont été prescrites. Nul besoin d'être grand clerc pour se rendre compte de la difficulté. Nous partageons donc les propos de Marc-Philippe Daubresse : il faut revoir l'ensemble du dispositif issu des lois « Besson » pour tenir compte des mutations dans la communauté des gens du voyage, notamment de la tendance à la sédentarisation, laquelle est très mal accompagnée.

La proposition de loi vise notamment à faire passer le délai pour la réalisation des prescriptions des schémas départementaux à cinq ans, mais actuellement le délai de deux ans est prorogeable : il s'agit donc de passer de quatre à cinq ans. Pour inciter le maire ou le président d'EPCI à réaliser ces prescriptions dans ce délai, nous proposons qu'ils ne puissent plus faire usage de leurs pouvoirs de police spéciale en la matière si, à l'issue de la révision du

schéma, leur collectivité n'était pas en conformité avec le précédent le schéma départemental.

La création « d'aires de petit passage » permettrait de faciliter la réalisation de ces demandes. Les représentants de la communauté des gens du voyage eux-mêmes nous ont indiqué qu'ils n'avaient souvent pas besoin de tous les équipements prescrits pour les aires permanentes d'accueil.

Pour ce qui concerne la saisie des véhicules, il nous a semblé contradictoire de lutter contre le stationnement illicite des caravanes en demandant la saisie des véhicules qui permettent justement aux caravanes de circuler. C'est pour cette raison que nous ne recommandons pas la saisie systématique du véhicule.

Concernant les délais de recours, Monsieur Wattebled, nous visons les recours contre les mises en demeure préfectorales introduits par les occupants devant le juge administratif. Nous ne changeons rien à la procédure judiciaire : le délai octroyé aux occupants pour qu'ils réalisent un recours est réduit, passant de quarante-huit heures à vingt-quatre heures, le juge administratif étant lui aussi amené à se prononcer plus rapidement.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Monsieur Bourgi, je suis totalement d'accord avec vous, il faut que l'État donne plus de moyens aux préfets, mais nous ne pouvons pas écrire cela dans la loi : ce problème relève de l'exécution de la loi. Les outils existent déjà, mais ils ne sont pas toujours bien utilisés.

Pour ce qui concerne le délai de cinq ans proposé par les auteurs de la proposition de loi, il n'allonge que d'un an le délai effectif prévu par la loi « Besson II », compte tenu de la possibilité de prorogation. Comment demander aux communes de trouver les terrains nécessaires alors qu'elles ne peuvent même pas construire des logements sociaux, faute de foncier disponible ? Assouplir les délais ne revient pas à demander aux communes de ne rien faire ; au contraire, nous voulons leur donner les moyens de mieux faire. La création d'aires de petit passage constituera un outil permettant aux communes de mieux exécuter leurs obligations.

Concernant les aires de grand passage, monsieur Margueritte, nous proposons d'abaisser le seuil de l'obligation de déclaration de 150 à 100 caravanes, pour améliorer le système. Je suis d'ailleurs assez surprise par les propos de Mathieu Darnaud, qui disait ne pas avoir été prévenu de l'arrivée de 300 caravanes : ce point avait été clarifié par la loi de 2018, qui imposait une obligation de prévenir les autorités avant l'arrivée d'un grand groupe. Nous proposons d'ailleurs de renforcer le rôle des médiateurs et de généraliser celui des coordonnateurs pour améliorer ces informations. Là encore, c'est un moyen supplémentaire que nous donnons aux maires.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Monsieur Wattebled, je partage votre propos sur l'impression d'un « deux poids, deux mesures », mais il ne faut pas oublier que les gens du voyage sont soumis à un statut particulier.

Mme Cécile Cukierman. – Parce qu'ils ont été massivement déportés !

Mme Muriel Jourda, présidente. – Si nous voulons modifier l'esprit des lois « Besson », nous devons aussi nous interroger sur les raisons de l'existence de ce statut, dû à l'existence d'un mode de vie itinérant protégé à l'échelon européen. Nous devons en réalité nous interroger sur l'évolution des modes de vie des gens du voyage, pointés par les rapporteurs : une forme de sédentarisation s'est fait jour. Y a-t-il dès lors toujours une vraie itinérance, qui ne soit pas simplement, pour parler clairement, une itinérance des beaux jours ? S'il n'y a plus de véritable différence, faut-il continuer de permettre un statut différencié, et obliger les collectivités à s'acquitter de la réalisation d'aires d'accueil, qu'il s'agisse d'aires de grand passage, d'aires de petit passage ou de terrains familiaux locatifs ?

Cela impliquerait un travail plus important sur les gens du voyage, et posait notamment la question de la remise en vigueur ou non du carnet de voyage, qui permet de s'assurer de l'itinérance. Cela impliquerait un changement de fond du statut particulier des gens du voyage. Un tel travail va bien au-delà de ce texte, qui s'inscrit dans la continuité des lois « Besson ». Nous y modifierons les règles, et il reviendra à l'exécutif de s'assurer de leur application – nous connaissons bien les carences actuelles en la matière.

Il y a donc deux niveaux de réflexion : faut-il changer le statut des gens du voyage, compte tenu de l'évolution de leurs modes de vie ? Et comment s'assurer de l'application de la loi par le pouvoir exécutif ?

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Lors de nos auditions, Olivier Bitz et moi-même nous sommes rendu compte que notre marge de manœuvre était assez limitée, et qu'il était nécessaire d'aborder le sujet sous un angle plus large. J'en ai discuté avec Mathieu Darnaud, je suggère la création d'une mission d'information sur le sujet, qui pourrait éventuellement aboutir à une refonte de la loi Besson et à une étude de l'évolution de la vie des gens du voyage. La fréquentation de l'école, la condition des femmes, l'accès à la santé sont autant de questions importantes, qu'il faut aborder dans un autre cadre que celui d'une proposition de loi.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Conformément à l'usage, il me revient d'indiquer le périmètre indicatif de la proposition de loi au regard de l'article 45 de la Constitution.

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, je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les dispositions relatives au contenu et aux règles applicables à la mise en œuvre et à la révision des schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage ; à la prise en compte des aires et terrains d'accueil des gens du voyage dans les quotas de logements sociaux que doivent respecter les communes ; aux mesures de

nature à favoriser la construction de nouveaux terrains et aires d'accueil, à travers notamment la mobilisation du foncier nécessaire ; aux règles permettant de faciliter l'organisation et d'encadrer les « grands passages » ; à l'exercice, par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, de leur pouvoir de police spéciale en matière de réglementation des stationnements de résidences mobiles ; à la procédure administrative d'évacuation d'office des résidences mobiles et aux prérogatives du préfet en la matière ; aux impositions de toute nature et aux redevances susceptibles d'être prélevées à raison de l'occupation d'aires d'accueil de gens du voyage ; aux sanctions pénales applicables aux stationnements illicites de gens du voyage et aux conditions de constatation des infractions correspondantes ; aux actions en responsabilité susceptibles d'être engagées, à titre principal ou récursoire, en réparation des préjudices résultant de l'occupation de terrains, privés ou publics, réquisitionnés pour l'accueil de gens du voyage.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'article 1^{er} allonge le délai de mise en conformité avec le schéma départemental à cinq ans. L'amendement COM-26 vise à apporter des précisions sur la possibilité pour le maire, au cours de cette période, de faire usage de son pouvoir de police pour interdire le stationnement sur le territoire de sa commune.

Le maire pourra donc, pendant les cinq premières années, prendre des arrêtés d'interdiction de stationnement. Toutefois, après la révision du schéma, il ne pourra prendre de tels arrêtés qu'à condition d'avoir respecté les prescriptions du précédent schéma. Par cet amendement, nous voulons donc encourager les communes à se conformer à leurs obligations.

L'amendement COM-18 de Guy Benarroche vise à conditionner l'évacuation d'un campement illicite par le préfet à une obligation de relogement, pour trouver au préalable une nouvelle aire d'accueil aux occupants. L'objectif de ce texte est au contraire de simplifier et d'accélérer les procédures, tandis que l'amendement ajouterait une étape supplémentaire. Notre avis est donc défavorable sur cet amendement.

L'amendement COM-26 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-18 devient sans objet.

L'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Après l'article 1^{er}

L'amendement COM-13 rectifié bis est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 2

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-27 tend à apporter plusieurs modifications au système de dispense de la réalisation de nouvelles aires prévu à l'article 2. Il vise notamment à inclure dans le champ du dispositif la nouvelle catégorie d'aires d'accueil que nous avons déjà mentionnée, les aires de petit passage.

Nous prévoyons également que le taux d'occupation moyen doit être pris en compte sur les trois dernières années, afin d'avoir une image fidèle de la fréquentation réelle des aires d'accueil de la zone géographique d'implantation. Nous proposons de fixer un taux plancher au seuil prévu par décret, qui ne pourra être inférieur au taux national moyen d'occupation. Si le taux d'occupation des aires dans une zone donnée est plus faible que le taux moyen constaté au niveau national, le schéma ne pourra imposer aux collectivités la réalisation de nouveaux terrains.

En outre, nous prévoyons une garantie en matière de qualité des aires d'accueil, en permettant au préfet, après avis de la commission consultative départementale, de déroger à l'interdiction de prescrire de nouvelles aires en raison d'un faible taux d'occupation, lorsque cette faible fréquentation résulte d'un défaut de conformité aux normes, dans la logique de « donnant-donnant » que nous évoquions tout à l'heure.

L'amendement COM-27 est adopté.

L'article 2 est ainsi rédigé.

Après l'article 2

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-19 a pour objet d'affirmer que le schéma départemental d'accueil des gens du voyage doit prendre en considération les enjeux de pollution et les risques sanitaires. Nous sommes favorables à cet amendement.

L'amendement COM-19 est adopté et devient article additionnel.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-28 vise à créer les aires de petit passage.

L'amendement COM-28 est adopté et devient article additionnel.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-30 a pour objet d'assurer la possibilité de désigner un coordonnateur de la mise en œuvre du schéma départemental. J'ai abordé la question en réponse aux

propos de Mathieu Darnaud. Nous ne pouvons rendre la désignation de ce coordonnateur obligatoire en raison de l'article 40 de la Constitution, mais nous espérons trouver un accord avec le Gouvernement pour que celui-ci transforme cette faculté en obligation, ce qui faciliterait bien des choses.

L'amendement COM-30 est adopté et devient article additionnel.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-15 rectifié bis vise à préciser que tous les médiateurs désignés par les commissions consultatives départementales des gens du voyage devront contribuer à assurer le respect des règles applicables à l'accueil des gens du voyage, tant par les groupements de gens du voyage que par les collectivités d'accueil, dans un souci d'harmonisation des missions des médiateurs sur l'ensemble du territoire. Ce sujet nous semble très important, et notre avis est donc favorable sur cet amendement.

L'amendement COM-15 rectifié bis est adopté et devient article additionnel.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-29 vise à supprimer la procédure de consignation des fonds des collectivités par le préfet, qui est à la fois vexatoire et presque jamais utilisée en pratique. Nous considérons que cette procédure porte atteinte aux principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités. Le Sénat a déjà voté en faveur de la suppression de cette procédure à deux reprises, en 2018 et en 2021, mais la mesure n'avait pas été retenue au cours de la navette..

L'amendement COM-29 est adopté et devient article additionnel.

Article 3

Les amendements identiques de suppression COM-22 et COM-24 rectifié ne sont pas adoptés.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-31 des rapporteurs vise à permettre la comptabilisation des aires de petit passage que nous venons de créer dans les quotas de logements sociaux prévus par la loi SRU.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – C'est insensé !

L'amendement COM-31 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 3

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-16 rectifié bis vise à qualifier les opérations de construction ou d'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage de projets d'envergure régionale

au sens de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience », afin de ne pas les comptabiliser au titre des quotas d'artificialisation des sols.

Cette mesure a déjà été adoptée par le Sénat en mars 2025 lors de la première lecture de la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (Trace), dont nous attendons toujours l'examen par l'Assemblée nationale.

L'amendement COM-16 rectifié bis est adopté et devient article additionnel.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'article 5 réduit le seuil de notification préalable aux autorités pour les grands passages de 150 à 100 résidences mobiles. Par cohérence, l'amendement COM-32 prévoit le même seuil de 100 caravanes pour le mécanisme permettant au maire de solliciter l'aide du préfet pour assurer l'ordre public sur sa commune en cas de grand passage.

L'amendement COM-32 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-33 a pour objet de permettre au maire de saisir le préfet afin que ce dernier se substitue au président de l'EPCI en cas de carence de ce dernier. Le texte initial entendait permettre au maire de « reprendre » son pouvoir de police dans ce cas de figure ; or il ne nous apparaît pas souhaitable que deux autorités locales soient simultanément titulaires du même pouvoir de police spéciale. Nous proposons donc qu'en cas de carence du président de l'EPCI, le maire puisse saisir le préfet, ce dernier devenant alors compétent pour prendre les arrêtés de police et engager, le cas échéant, la procédure d'évacuation d'office.

L'amendement COM-33 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-8 rectifié devient sans objet.

L'article 6 est ainsi rédigé.

Article 7

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'amendement COM-34 a pour objet de sécuriser la collecte d'une redevance domaniale en cas de stationnement sur une aire d'accueil des gens du voyage.

L'amendement COM-34 est adopté.

L'article 7 est ainsi rédigé.

Article 8

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'amendement COM-9 rectifié *bis* vise à supprimer la condition d'une atteinte à l'ordre public pour procéder à l'évacuation forcée. Cette proposition nous paraît manifestement inconstitutionnelle, puisque des atteintes à l'inviolabilité du domicile et à la liberté d'aller et venir ne peuvent être justifiées que par des objectifs de prévention et de sauvegarde de l'ordre public.

Toutefois, nous partageons l'objectif des auteurs de cet amendement. Nous examinerons ainsi prochainement un amendement visant à considérer qu'il y a une atteinte à l'ordre public dès lors qu'un branchement illicite aux réseaux d'eau et d'électricité est réalisé. Devant la nécessité d'assurer le maintien de l'ordre public, le juge serait ainsi amené à autoriser l'application de l'arrêté d'expulsion.

L'amendement COM-9 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'amendement COM-35 des rapporteurs vise à supprimer la notion, inadaptée dans cette situation, de préjudice écologique pour justifier la mise en œuvre de la procédure d'évacuation d'office.

L'amendement COM-35 est adopté.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'amendement COM-10 rectifié *ter* tend à considérer que les branchements illicites aux réseaux d'eau et d'électricité suffisent à caractériser l'existence d'une atteinte à l'ordre public, condition nécessaire à la mise en œuvre de la procédure d'évacuation d'office. Notre avis est favorable sur cet amendement.

L'amendement COM-10 rectifié ter est adopté.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'amendement COM-36 vise les occupations illicites qui portent atteinte à des sites protégés et à l'environnement. Nous proposons de créer une procédure spécifique et dérogatoire d'évacuation d'office, par laquelle le préfet pourrait procéder, sans mise en demeure préalable, à l'évacuation des occupant en cas de stationnement non autorisé compromettant la protection d'un site « Natura 2000 » en l'exposant à un péril grave et imminent.

L'amendement COM-36 est adopté.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'amendement COM-25 tend à qualifier les occupations illicites de voie de fait au sens du droit civil. En raison

d'une confusion portant sur cette notion, nous sommes défavorables à cet amendement.

L'amendement COM-25 n'est pas adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

L'amendement de suppression COM-21 n'est pas adopté.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'amendement COM-37 a pour objet d'introduire une compétence liée du préfet pour procéder à l'évacuation forcée. La compétence liée est difficilement applicable *stricto sensu* en matière de maintien de l'ordre, raison pour laquelle nous avons précisé que l'évacuation forcée est obligatoire, sauf en cas de « motif impérieux d'intérêt général », pour tenir compte des réalités de terrain.

L'amendement COM-37 est adopté.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'amendement COM-38 vise à mettre à la charge de l'État l'ensemble des dommages causés aux collectivités lorsque le préfet n'ordonne pas l'évacuation forcée des occupants pour motif d'intérêt général.

L'amendement COM-38 est adopté.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – Par l'amendement COM-40, nous proposons de rétablir des dispositions de la loi « Besson II » censurées par une décision du Conseil constitutionnel.

L'amendement COM-40 est adopté.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'amendement COM-39 des rapporteurs tend à étendre le régime de compétence liée du préfet à toutes les communes, y compris celles qui ne sont pas inscrites au schéma départemental.

L'amendement COM-39 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 9

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'amendement COM-1 rectifié vise à réécrire complètement l'article 9 de la loi « Besson II », d'une manière qui ne nous semble pas conforme à l'équilibre de cette loi. En outre, il contient des dispositions délicates sur le plan constitutionnel. Notre avis est donc défavorable sur cet amendement.

Les amendements identiques COM-41 des rapporteurs et COM-11 rectifié *ter* d'Elsa Schalck visent à accélérer le déroulement de la procédure d'évacuation forcée à la main du préfet en cas de stationnement illicite.

Nous demandons le retrait de l'amendement COM-17 rectifié *ter*, qui vise à supprimer le caractère suspensif du recours devant le juge, ce qui reviendrait à vider de sa substance la possibilité du recours et porterait atteinte au droit au recours effectif.

L'amendement COM-1 rectifié n'est pas adopté. Les amendements identiques COM-41 et COM-11 rectifié ter sont adoptés et deviennent article additionnel. L'amendement COM-17 rectifié ter n'est pas adopté.

Article 10

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'amendement COM-42 rectifié des rapporteurs vise à exclure les dommages légers du champ des circonstances aggravantes du délit d'occupation en réunion sans titre.

L'amendement COM-42 rectifié est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

L'amendement rédactionnel COM-43 est adopté. En conséquence, les amendements COM-3 et COM-2 rectifié deviennent sans objet.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

Les amendements identiques de suppression COM-20 et COM-23 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'avis est défavorable sur l'amendement COM-14 rectifié *bis* d'Elsa Schalck, car la confiscation d'un bien servant à l'habitation est susceptible de se heurter aux exigences constitutionnelles.

En outre, pour reprendre les termes du rapport de la commission sur la loi du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites, « *il est peu probable que cette peine complémentaire soit effectivement prononcée* », ainsi que la rapporteure de notre commission lors de l'examen de la proposition de loi visant à consolider les outils des collectivités permettant d'assurer un meilleur accueil des gens du voyage l'avait également indiqué en 2021.

L'amendement COM-14 rectifié bis n'est pas adopté.

L'article 12 est adopté sans modification.

Après l'article 12

M. Olivier Bitz, rapporteur. – Par l'amendement COM-44, nous souhaitons habiliter les agents de police municipale et les gardes champêtres à constater par procès-verbal le délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain.

L'amendement COM-44 est adopté et devient article additionnel. En conséquence, l'amendement COM-7 rectifié devient sans objet.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'amendement COM-5 vise à systématiser la saisie des véhicules ayant servi à commettre une occupation en réunion sans titre. Notre avis est défavorable sur cet amendement.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'amendement COM-6 tend à rendre obligatoire la saisie du véhicule ayant servi à commettre l'occupation en réunion sans titre, en cas de récidive. Le déplacement de la caravane serait là encore impossible : l'avis est défavorable sur cet amendement.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'amendement COM-4 a pour objet d'infliger une amende forfaitaire délictuelle en cas de raccordement sauvage aux réseaux de distribution d'eau et d'énergie. L'avis est défavorable sur cet amendement, car il nous semble satisfait par la possibilité d'infliger une amende forfaitaire délictuelle en cas d'occupation en réunion sans titre d'un terrain.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

Article 13

L'amendement de précision rédactionnelle COM-45 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 13

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'amendement COM-46 vise à procéder à diverses actualisations et améliorations rédactionnelles de la loi « Besson II ».

L'amendement COM-46 est adopté et devient article additionnel.

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

Les sorts des amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Chapitre I^{er} : INCITER À LA RÉALISATION DES AIRES D'ACCUEIL ET MIEUX ANTICIPER LES GRANDS PASSAGES			
Article 1^{er}			
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	26	Précisions sur les conséquences de l'allongement à cinq ans du délai de mise en conformité avec les prescriptions du schéma départemental	Adopté
M. BENARROCHE	18	Obligation pour le préfet de se substituer aux collectivités pour reloger les occupants illicites après une évacuation d'office	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
Mme SCHALCK	13 rect. <i>ter</i>	Pouvoir général d'opposition du maire aux raccordements provisoires aux réseaux de distribution d'électricité, d'eau ou de téléphone	Déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.
Article 2			
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	27	Précisions sur la mesure de blocage de la prescription de nouvelles aires en cas de faible occupation des aires existantes	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 2			
M. BENARROCHE	19	Prise en compte des enjeux de pollution et de risques sanitaires dans l'élaboration du schéma d'accueil des gens du voyage	Adopté
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	28	Création d'une nouvelle catégorie d'aire d'accueil : les aires de petit passage	Adopté
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	30	Possibilité de désigner un coordonnateur de la mise en œuvre du schéma départemental	Adopté
Mme SCHALCK	15 rect. <i>ter</i>	Missions du médiateur auprès de la commission consultative départementale des gens du voyage	Adopté
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	29	Suppression de la procédure de consignation de fonds	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3			
M. BENARROCHE	22	Suppression de l'article 3	Rejeté
Mme BRIANTE GUILLEMONT	24 rect.	Suppression de l'article 3	Rejeté
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	31	Comptabilisation des aires de petit passage au sein des quotas de logements sociaux « SRU »	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 3			
Mme SCHALCK	16 rect. <i>ter</i>	Exclusion des aires d'accueil des gens du voyage dans le décompte des droits à construire des collectivités au titre des quotas d'artificialisation des sols	Adopté
Article 5			
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	32	Possibilité pour le maire de solliciter l'intervention du préfet pour assurer l'ordre public en cas de stationnement d'un groupe de 100 résidences mobiles sur le territoire de sa commune	Adopté
Article 6			
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	33	Possibilité, à la demande du maire, de substitution du préfet au président de l'EPCI en cas de carence dans l'exercice de son pouvoir de police	Adopté
M. Vincent LOUAUT	8 rect.	Amende administrative en cas de stationnement effectué en violation d'un arrêté municipal d'interdiction de stationnement illicite	Rejeté
Article 7			
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	34	Sécurisation de la collecte d'une redevance domaniale en cas de stationnement sur une aire d'accueil des gens du voyage	Adopté
Chapitre II : RENFORCER LES POUVOIRS DU PRÉFET EN MATIÈRE D'ÉVACUATION DE TERRAINS OCCUPÉS DE MANIÈRE ILLICITE			
Article 8			
Mme SCHALCK	9 rect. <i>ter</i>	Suppression de la condition d'atteinte à l'ordre public pour procéder à l'évacuation forcée	Rejeté
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	35	Suppression de la notion de préjudice écologique	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme SCHALCK	10 rect. <i>quater</i>	Condition d'atteinte à l'ordre public satisfaite en cas de branchements illicites au réseau d'eau ou d'électricité	Adopté
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	36	Procédure d'évacuation d'office sans mise en demeure en cas d'occupation d'un site Natura 2000 portant atteinte à l'environnement	Adopté
M. KERN	25	Qualification d'une occupation illicite de voie de fait au sens du droit civil	Rejeté
Article 9			
M. BENARROCHE	21	Suppression de l'article 9	Rejeté
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	37	Compétence liée du préfet pour procéder à l'évacuation forcée, sauf motif impérieux d'intérêt général	Adopté
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	38	Réparation par l'État des dommages causés aux collectivités du fait de l'abstention du préfet de procéder à l'évacuation forcée	Adopté
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	40	Rétablissement d'une disposition à la suite d'une censure du Conseil constitutionnel	Adopté
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	39	Extension de la compétence liée du préfet en cas de stationnement illicite sur une communes non inscrite au schéma départemental	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 9			
Mme NOËL	1 rect.	Réécriture de l'article 9 de la loi « Besson II » relatif à la procédure d'évacuation d'office	Rejeté
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	41	Mesures visant à accélérer la procédure d'évacuation d'office	Adopté
Mme SCHALCK	11 rect. <i>quater</i>	Mise en demeure de quitter les lieux fixée à 24 heures en cas de procédure d'évacuation d'office	Adopté
Mme SCHALCK	17 rect. <i>quater</i>	Suppression du caractère suspensif du recours devant le juge administratif en cas de décision d'évacuation forcée	Rejeté
Chapitre III : RENFORCER L'EFFICACITÉ DES SANCTIONS ET LEUR APPLICATION			
Article 10			
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	42 rect.	Exclusion des dommages légers du champ des circonstances aggravantes du délit d'occupation illicite en réunion d'un terrain	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 11			
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	43	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme Laure DARCOS	3	Caractère obligatoire de l'opposition au transfert du certificat d'immatriculation en cas d'impayé de l'amende forfaitaire délictuelle pour occupation en réunion sans titre d'un terrain, suppression de la levée de l'opposition en cas de réclamation et suppression de l'impossibilité de prononcer l'amende forfaitaire délictuelle en cas de récidive	Rejeté
M. BRAULT	2 rect.	Suppression de la levée de l'opposition au transfert du certificat d'immatriculation en cas d'impayé de l'amende forfaitaire délictuelle majorée pour occupation en réunion sans titre d'un terrain en cas de contestation par l'intéressé du bien-fondé de cette amende	Rejeté
Article 12			
M. BENARROCHE	20	Suppression du doublement de l'amende forfaitaire délictuelle pour occupation en réunion sans titre d'un terrain et de l'augmentation de ses montants minoré et majoré	Rejeté
Mme BRIANTE GUILLEMONT	23 rect.	Suppression du doublement de l'amende forfaitaire délictuelle pour occupation en réunion sans titre d'un terrain et de l'augmentation de ses montants minoré et majoré	Rejeté
Mme SCHALCK	14 rect. <i>ter</i>	Possibilité des saisies de véhicules à usage d'habitation et de transfert forcé des véhicules sur des aires ou terrains d'accueil des gens du voyage	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 12			
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	44	Habilitation des agents de police municipale et des gardes champêtres à constater par procès-verbal le délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain	Adopté
Mme SCHILLINGER	7 rect.	Habilitation des agents de police municipale à constater par procès-verbal le délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme NOËL	5	Systématisation de la saisie des véhicules ayant servi à commettre une occupation illicite en réunion	Rejeté
Mme NOËL	6	Saisie obligatoire des véhicules ayant servi à commettre l'occupation illicite en réunion en cas de récidive	Rejeté
Mme Laure DARCOS	4	Possibilité d'infliger une amende forfaitaire délictuelle en cas de raccordements illicites aux réseaux de distribution d'eau et d'énergie	Rejeté
Article 13			
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	45	Amendement de précision	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 13			
Mme DI FOLCO et M. BITZ, rapporteurs	46	Actualisations de la loi « Besson II »	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

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 Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites*.

² Cf. 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 4 février 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 212 (2025-2026), relative à la lutte contre les installations illicites des gens du voyage.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives :

- au contenu et aux règles applicables à la mise en œuvre et à la révision des schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage ;
- à la prise en compte des aires et terrains d'accueil des gens du voyage dans les quotas de logements sociaux que doivent respecter les communes ;
- aux mesures de nature à favoriser la construction de nouveaux terrains et aires d'accueil, à travers notamment la mobilisation du foncier nécessaire ;
- aux règles permettant de faciliter l'organisation et d'encadrer les « grands passages » ;
- à l'exercice, par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, de leur pouvoir de police spéciale en matière de réglementation des stationnements de résidences mobiles ;
- à la procédure administrative d'évacuation d'office des résidences mobiles et aux prérogatives du préfet en la matière ;
- aux impositions de toute nature et aux redevances susceptibles d'être prélevées à raison de l'occupation d'aires d'accueil de gens du voyage ;
- aux sanctions pénales applicables aux stationnements illicites de gens du voyage et aux conditions de constatation des infractions correspondantes ;
- aux actions en responsabilité susceptibles d'être engagées, à titre principal ou récursoire, en réparation des préjudices résultant de l'occupation de terrains, privés ou publics, réquisitionnés pour l'accueil de gens du voyage.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Sénat

M. Damien Michallet, sénateur de l'Isère, auteur de la proposition de loi

M. Jean-Luc Brault, sénateur du Loir-et-Cher, co-auteur de la proposition de loi

Mme Patricia Schillinger, sénateur du Haut-Rhin, co-auteur de la proposition de loi

M. Loïc Hervé, sénateur de Haute-Savoie, co-auteur de la proposition de loi

Assemblée nationale

M. Xavier Albertini, député de la Marne

M. Sébastien Huyghe, député du Nord

Mme Nathalie Colin-Oesterlé, députée de Moselle

M. Ludovic Mendes, député de Moselle

Ministère de l'intérieur

M. Philip Alloncle, préfet, référent ministériel pour les gens du voyage et coordonnateur du groupe de travail à l'origine de la proposition de loi

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Sous-direction du contrôle de légalité et du conseil juridique

M. Florentin Bertheas, chef du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique

Sous-direction des finances locales et de l'action économique

M. Yohann Blais, adjoint au sous-directeur

M. Davide Aresu, adjoint au chef de bureau de la fiscalité locale

Sous-direction des compétences et des institutions locales

M. Éric Ferri, sous-directeur

M. Lionel Lagarde, adjoint au sous-directeur

M. Laurent Etcheverry, chef du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat

Mme Émilie Machard, adjointe au chef du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

M. Julien Decré, chef du bureau des polices administratives

Ministère de l'action et des comptes publics

Direction de la législation fiscale (DLF)

Mme Ève Perennec-Segarra, sous-directrice de la fiscalité locale

Mme Julie Deschênes, cheffe du bureau de la fiscalité locale des professionnels

M. Damien Lauth, adjoint à la cheffe du bureau de la fiscalité locale des professionnels

Mme Sonia Montassar, cheffe de section du bureau de la fiscalité locale des professionnels

Ministère du logement

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

M. Benoît Ameye, sous-directeur des politiques de l'habitat

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

M. Jérôme d'Harcourt, délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement

Mme Valérie Saintoyant, directrice de la mission réfugiés et résorption des bidonvilles

Associations d'élus locaux

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

M. Patrick Delebarre, maire de Bondues, et co-président du groupe de travail « Gens du voyage » de l'AMF

Assemblée des départements de France (ADF)

M. Yves Le Breton, préfet, délégué général de l'ADF

Mme Élodie Dubrulle, conseillère parlementaire

Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGV)

M. Dominique Raimbourg, président

Association nationale des gens du voyage citoyens (ANGVC)

M. William Acker, délégué général

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. Jean-François Restoin, directeur du groupement d'intérêt public « accueil des gens du Voyage Ille-et-Vilaine » (GIP AGV 35) et référent départemental du schéma départemental d'accueil des gens du voyage

M. Sébastien Tusseau, chargé de mission d'appui stratégique au schéma départemental pour la préfecture de Loire-Atlantique et ancien coordonnateur du schéma départemental d'accueil des gens du voyage en Maine-et-Loire

Direction des affaires criminelles et des grâces (DAGC)

Association sociale nationale internationale tsigane (ASNIT)

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

Union française des associations tsiganes (UFAT)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl25-212.html>