

N° 3436 - ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 novembre 2006.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET
DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR
LE

SÉNAT (N° 3338), *relatif à la prévention de la délinquance*,
PAR M. PHILIPPE HOUILLON,
Député.

Voir les numéros :

Sénat : 433, 476, 477 et T.A. 134 (2005-2006)

CHAPITRE III : Dispositions tendant à limiter les atteintes aux biens et à prévenir les troubles de voisinage

Articles 12 ter et 12 quater (art. 9 et 9-1 de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000)

Évacuation forcée en cas de violation des règles sur le stationnement des gens du voyage

Les articles 12 *ter* et 12 *quater* sont issus d'amendements adoptés au Sénat sur la proposition de M. Pierre Hérisson, par ailleurs président de la commission consultative des gens du voyage. Ils permettent d'accroître l'efficacité des mesures d'évacuation prises à l'encontre de gens du voyage installés illégalement dans des communes qui respectent leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage.

1. Les règles applicables en matière d'évacuation des gens du voyage installés illégalement ne sont pas satisfaisantes

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 permet au maire d'une commune respectant ses obligations au titre du schéma départemental ainsi qu'aux maires des communes disposant d'une aire d'accueil des gens du voyage d'interdire, par arrêté, l'installation des caravanes sur le reste du territoire communal.

Lorsque ce « zonage » n'est pas respecté, il peut saisir le juge civil, qui statue en la forme des référés et rend une décision exécutoire à titre provisoire, pouvant ordonner l'évacuation forcée des espaces occupés, prescrire aux occupants de rejoindre l'aire d'accueil, voire de quitter le territoire communal. Le juge peut également être saisi par la commune lorsque le stationnement illicite concerne un terrain privé sans avoir à constater la carence du propriétaire à agir, dès lors que la situation est de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques. Au vu de l'ordonnance rendue par le juge, le préfet peut accorder au maire le concours de la force publique.

Afin de rendre cette disposition réellement applicable, l'article 55 de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure a permis au juge d'étendre à l'ensemble des occupants les effets de l'ordonnance afin de faire face aux difficultés d'identification de ceux-ci. L'article 56 de cette même loi étendait, s'agissant cependant des seuls terrains privés, cette procédure de référé aux communes non inscrites au schéma départemental, c'est-à-dire les communes de moins de 5 000 habitants qui ne sont pas soumises à des obligations en matière d'accueil des gens du voyage¹.

L'existence de cette procédure d'évacuation judiciaire devait inciter les communes à respecter leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage, et donc à pouvoir bénéficier de cet outil juridique. Cependant, celui-ci n'a pas apporté les résultats escomptés. M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire a indiqué lors de la discussion du projet de loi au Sénat² que « *la procédure d'évacuation est très lourde : pour obtenir l'évacuation forcée de caravanes occupant indûment un terrain, le maire doit saisir le président du tribunal de grande instance, ce qui est à la fois coûteux et complexe pour les petites communes. Il faut payer un huissier, il faut payer un avocat, et ce pour des résultats souvent très décevants. L'intervention du tribunal de grande instance n'est enserrée dans aucun délai. Si les gens du voyage s'installent le week-end, il ne statuera, même en référé, que plusieurs jours plus tard. Bien sûr, il faut attendre sa décision pour que le concours de la force publique soit accordé. Mais pendant ce temps, les nuisances continuent et, sur le terrain, les élus locaux et la population sont exaspérés* ».

2. La solution préconisée par le Sénat est conforme aux principes constitutionnels

Le dispositif adopté par le Sénat fait de l'évacuation des gens du voyage un régime de police administrative. La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article 12 *ter*, de même qu'un amendement de suppression de l'article 12 *quater* présentés par M. Michel Vaxès.

● L'article 12 *ter* modifie l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 en substituant à la saisine du juge civil par le maire une possibilité d'exécution d'office par le préfet. Le déroulement de la procédure est le suivant :

- la possibilité pour le maire d'une commune remplissant ses obligations vis-à-vis de l'accueil des gens du voyage d'édicter des arrêtés d'interdiction de leur stationnement en dehors des aires aménagées n'est pas modifiée ;
- en cas de non-respect de cet arrêté, le maire, le propriétaire ou l'occupant légal du terrain a la possibilité de saisir le préfet afin qu'il effectue une mise en demeure de quitter les lieux ;
- le préfet peut décider de cette mise en demeure si le stationnement illégal entraîne des conséquences sur la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques³ ;
- si la mise en demeure reste sans effet dans le délai fixé, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles, c'est-à-dire en utilisant si nécessaire la force publique.

¹ Par ailleurs, la loi du 18 mars 2003 avait constitué en délit le fait de s'installer illégalement sur un terrain (article 322-4-1 du code pénal). Les sanctions encourues sont 6 mois d'emprisonnement, 3 750 euros d'amende et la confiscation des véhicules.

² Séance du 19 septembre 2006

³ Si le terrain appartient à la commune mais que l'installation de véhicules mobiles n'entraîne pas d'atteintes à l'ordre public, la commune pourra saisir le juge administratif des référés pour faire cesser cette occupation sans titre du domaine public en application de l'article L. 521-3 du code de justice administrative.

L'évacuation forcée est cependant impossible en cas d'opposition du propriétaire ou de l'occupant légal du terrain ;

— s'agissant d'une décision administrative, la mise en demeure est immédiatement exécutoire. Toutefois afin de préserver les droits des occupants illégaux, ceux-ci ont la possibilité de faire un recours, suspensif, de cette décision devant le tribunal administratif. Le caractère suspensif du recours ne devrait cependant pas remettre en question l'efficacité de la procédure dans la mesure où le tribunal disposera de 72 heures pour statuer.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur à l'article 12 *ter* confiant le contentieux de la décision de mise en demeure au président du tribunal administratif ou à son délégué (**amendement n° 203**). Ainsi, ce dispositif concilie efficacité et respect des droits des intéressés.

De plus, il constitue une profonde incitation pour les communes inscrites au plan départemental d'accueil des gens du voyage de respecter leurs obligations en la matière afin de pouvoir bénéficier de ce régime d'évacuation forcée.

- L'article 12 *quater* propose une nouvelle rédaction de l'article 9-1 de la loi du 5 juillet 2000 qui traite du cas particulier des communes qui ne sont pas assujetties à des obligations d'accueil des gens du voyage : c'est-à-dire, sauf exceptions, les communes de moins de 5 000 habitants.

La nouvelle procédure de mise en demeure contestable devant le juge administratif, suivie d'une exécution d'office, s'appliquera en cas de stationnement illégal de gens du voyage portant atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques.

- Le passage d'un régime d'exécution par le juge judiciaire à un régime de police administrative a entraîné quelques réserves lors des débats au Sénat. Ainsi, le rapporteur de la commission des Lois a interrogé le Gouvernement, qui l'a rassuré, sur la constitutionnalité du dispositif au regard de l'article 66 de la Constitution qui fait du juge judiciaire le gardien de la liberté individuelle.

Le conseil constitutionnel a eu à plusieurs reprises l'occasion de préciser que la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution se limitait à la liberté de ne pas être arbitrairement détenu : il a en effet toujours refusé d'appliquer l'article 66 au-delà de la question de la détention⁴. Le commentaire de la décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 prise à propos de la loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers est particulièrement éclairant sur ce point. Il est en effet précisé que « *les autres composantes de la liberté personnelle (aller et venir, liberté du mariage, vie privée etc.) sont protégées par d'autres normes constitutionnelles et, au premier chef, par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Sauf en matière de détention, ou lorsqu'une législation républicaine constante le prévoit dans des cas spécifiques (perquisitions...), ces normes n'imposent pas nécessairement l'intervention du juge judiciaire.* »⁵.

Ainsi, la circonstance que le régime de police administrative mis en place ait incontestablement un impact sur des libertés constitutionnellement garanties n'entraîne aucunement une compétence de principe du juge judiciaire. Par ailleurs, certains sénateurs se sont également émus de l'intervention du juge administratif dans une matière liée à la propriété privée, ce qui impliquerait la compétence du juge judiciaire. Il est vrai qu'en cas de privation de propriété, la compétence du juge judiciaire s'impose, en vertu d'un principe fondamental reconnu par les lois de la

⁴) Cf. n° 99-411 DC du 16 juin 1999, n° 2003-467 DC du 13 mars 2003.

⁵ Cahiers du Conseil Constitutionnel n°20.

République⁶, ce qui n'est nullement en cause dans la procédure mise en place. Les articles 9 et 9-1 n'ont pas pour objet de protéger le droit de propriété face à une occupation illégale, mais de mettre fin à un trouble à l'ordre public. Il s'agit d'une mesure de police administrative : la mise en demeure est en effet conditionnée non seulement à l'illégalité de l'occupation, mais aussi à l'existence de troubles à « la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ».

Ainsi, une occupation illégale n'entraînant pas de tels troubles ne permettra pas au préfet de prononcer une mise en demeure. À l'inverse, votre rapporteur considère que l'accord par le propriétaire du terrain de l'installation de résidences mobiles sur son terrain en violation d'un arrêté municipal et alors que cette installation porte atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques ne devrait pas pouvoir faire obstacle à la mise en œuvre d'une procédure dont l'objectif est précisément le rétablissement de l'ordre public⁷.

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur à l'article 12 *ter* visant à contraindre un propriétaire qui s'oppose à l'exécution d'une mesure d'évacuation des résidences mobiles sises sur son terrain prise par le préfet pour faire cesser des troubles à l'ordre public, de prendre lui-même les mesures pour faire cesser ces troubles, sous peine d'une amende (**amendement n° 201**). Elle a en conséquence adopté un amendement du même auteur autorisant le propriétaire du terrain à contester la décision de mise en demeure (**amendement n° 202**).

La Commission a *adopté* l'article 12 *ter* ainsi modifié et l'article 12 *quater* sans modification.

Article additionnel après l'article 12 quater (art. L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales)

Conditions du pouvoir de réquisition du préfet

Le rapporteur a *présenté* un amendement précisant que le pouvoir de réquisition accordé au préfet dans des circonstances particulières d'urgence et en cas d'inefficacité des autres moyens à sa disposition s'exerce non seulement dans l'hypothèse du rétablissement de l'ordre public mais également dans celle de la prévention des troubles à l'ordre public.

En effet, l'article 3 de la loi n° 2003-239 pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003 complète les pouvoirs de police générale que le préfet tient de l'article L.2215-1 du Code général des collectivités territoriales afin de lui permettre de disposer d'un pouvoir de réquisition dans des circonstances particulières d'urgence et en cas d'inefficacité des autres moyens à sa disposition.

La rédaction actuelle du premier alinéa peut toutefois amener à considérer que ce pouvoir est limité à la seule hypothèse du rétablissement de l'ordre public. Or, la compétence de police générale du préfet s'étend à la prévention des troubles à l'ordre public. Il convient donc, afin de lever toute ambiguïté à cet égard et de donner sa pleine efficacité au texte, d'indiquer que, dans les mêmes conditions, le pouvoir de réquisition peut être mis en œuvre soit pour prévenir des troubles à l'ordre public, soit pour y mettre fin.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 204**).

⁶ Décision n°89-256 DC du 25 juillet 1989.

⁷ Dans la procédure actuelle, le maire peut d'ailleurs saisir le juge civil des référés en cas de stationnement illégal, même lorsque celui-ci a lieu avec l'accord du propriétaire.