

N° 193

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 décembre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi de MM. Pierre HÉRISSON, Jean-Claude CARLE et plusieurs de leurs collègues visant à renforcer les sanctions prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage,*

Par M. Claude DILAIN,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Claude Bérít-Débat, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joél Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 818 (2012-2013)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA « LOI BESSON » : UNE LOI D'ÉQUILIBRE ENTRE OBLIGATIONS DES COMMUNES ET OUTILS JURIDIQUES POUR FAIRE CESSER LE STATIONNEMENT ILLICITE</b> .....	3
A. LES DISPOSITIONS INITIALES DE LA « LOI BESSON » DU 5 JUILLET 2000.....	4
B. LA « LOI BESSON » A ÉTÉ MODIFIÉE À DE NOMBREUSES REPRISES DEPUIS 2000 .....	7
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI DE NOTRE COLLÈGUE PIERRE HÉRISSON</b> .....	11
<b>III. UN TEXTE QUI RÉPOND À UNE VRAIE PROBLÉMATIQUE, MAIS SOULEVANT DES DIFFICULTÉS CONSTITUTIONNELLES, DÉSÉQUILIBRÉ ET INCOMPLET</b> .....	12
A. LA PERSISTANCE DE DIFFICULTÉS DANS LA LUTTE CONTRE LES OCCUPATIONS ILLICITES .....	12
B. UNE PROPOSITION DE LOI QUI SOULÈVE DES DIFFICULTÉS JURIDIQUES, DÉSÉQUILIBRÉE ET INCOMPLÈTE.....	13
1. <i>Les difficultés d'ordre constitutionnel soulevées par la proposition de loi</i> .....	14
2. <i>Une proposition de loi déséquilibrée : la problématique des communes et des EPCI défallants</i> .....	15
3. <i>Une proposition de loi incomplète : la nécessaire abrogation de la loi de 1969 et la prise en compte de la sédentarisation des gens du voyage</i> .....	18
C. LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION.....	23
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	25



Mesdames, Messieurs,

**Le 26 juillet dernier, notre collègue Pierre Hérisson et plusieurs de nos collègues ont déposé une proposition de loi visant à renforcer les sanctions prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage.** Ce texte sera discuté par notre Haute assemblée le 12 décembre prochain.

**Votre commission des affaires économiques s'est saisie pour avis de cette proposition de loi** pour au moins deux raisons :

- d'une part, **les problématiques d'accueil et d'habitat des gens du voyage relèvent pleinement du champ de compétence de votre commission des affaires économiques**, commission compétente au fond en matière de logement et d'urbanisme. Votre rapporteur pour avis rappelle à cet égard qu'en décembre 2012, à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, nos collègues du groupe UMP avaient déposé un amendement<sup>1</sup> visant à comptabiliser les aires permanentes d'accueil des gens du voyage au titre de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains<sup>2</sup>, dite « loi SRU » ;

- d'autre part, **elle s'était saisie pour avis de la loi du 5 juillet 2000<sup>3</sup>, dite « loi Besson ».** Son rapporteur était d'ailleurs notre collègue Pierre Hérisson lui-même<sup>4</sup>.

**La France est l'un des rares pays à disposer d'une législation spécifique à l'accueil des gens du voyage. La « loi Besson » précitée a été conçue dans un esprit d'équilibre : elle a incité à l'aménagement d'aires d'accueil tout en créant des outils juridiques permettant de lutter contre les occupations illicites.**

La proposition de loi de notre collègue Pierre Hérisson vise précisément à *« renforcer les sanctions prévues en cas d'occupation illicite en réunion d'une propriété privée ou publique et à donner aux représentants de l'État des moyens supplémentaires adaptés pour mettre fin à ces occupations »*<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Amendement n° 34 de MM. Calvet, Hérisson et les membres du groupe Union pour un mouvement populaire.

<sup>2</sup> Loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

<sup>3</sup> Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

<sup>4</sup> Cf. Avis n° 194 (1999-2000) présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, M. Pierre Hérisson.

<sup>5</sup> Proposition de loi n° 818 (2012-2013) visant à renforcer les sanctions prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, p. 3.

**Votre rapporteur pour avis estime que cette proposition de loi répond aux difficultés rencontrées par certains élus locaux – et relayées par les médias – face à l’arrivée inopinée et à l’occupation illicite de terrains par parfois des dizaines de caravanes, alors que les communes concernées respectent bien souvent leurs obligations en termes d’aires d’accueil. Il souligne que ces occupations sont inacceptables : les pouvoirs publics doivent apporter une réponse ferme à ces pratiques, en soutien à des élus qui se sentent bien souvent démunis.**

Pour autant, **votre rapporteur pour avis est très sceptique sur l’opportunité de cette proposition de loi :**

– certaines de ses dispositions posent de **réelles difficultés constitutionnelles** ;

– ce texte rompt avec l’équilibre de la « loi Besson » et n’apporte **pas de réponse juridique permettant d’inciter les communes défailtantes à remplir leurs obligations** en termes d’aires d’accueil ;

– la proposition de loi **n’embrasse pas l’ensemble des questions relatives à l’accueil des gens du voyage**, notamment celle de leur statut juridique ou de l’accès au logement des gens du voyage qui se sédentarisent.

Alors que notre collègue député Dominique Raimbourg s’apprête à déposer une proposition de loi embrassant l’ensemble de ces problématiques, votre rapporteur pour avis estime que **la présente proposition de loi n’apporte pas les garanties suffisantes du point de vue juridique et est déséquilibrée et incomplète.**

**Au cours d’une réunion qui s’est tenue le mercredi 4 décembre 2013, la commission des affaires économiques a examiné le rapport pour avis de M. Claude Dilain sur la proposition de loi visant à renforcer les sanctions prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l’accueil et l’habitat des gens du voyage.**

**À l’initiative de son rapporteur pour avis, elle a adopté quatre amendements à cette proposition de loi.**

## I. LA « LOI BESSON » : UNE LOI D'ÉQUILIBRE ENTRE OBLIGATIONS DES COMMUNES ET OUTILS JURIDIQUES POUR FAIRE CESSER LE STATIONNEMENT ILLICITE

Votre rapporteur pour avis relève que **l'adoption d'un texte relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage était particulièrement attendue à la fin des années 1990.**

Comme le notait ainsi notre collègue Pierre Hérisson à propos du projet de loi relatif à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, « *ce texte intéresse directement une communauté importante, qui varie, selon les estimations de 250 000 à 300 000 personnes. Il concerne aussi, indirectement, l'ensemble de la population résidant en France compte tenu des difficultés suscitées par le stationnement parfois illicite des gens du voyage* »<sup>1</sup>.

▪ **Tout d'abord, la situation en matière d'aires d'accueil des gens du voyage était clairement insatisfaisante.**

La première « loi Besson » du 31 mai 1990<sup>2</sup> avait prévu, à son article 28, la mise en place d'un schéma départemental prévoyant « *les conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage, en ce qui concerne le passage et le séjour, en y incluant les conditions de scolarisation des enfants et celles d'exercice d'activités économiques* ». Ce même article disposait que « *toute commune de plus de 5 000 habitants prévoit les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet.* »

Le bilan de cette disposition s'est avéré très décevant : en 2000, seuls 34 schémas départementaux avaient été approuvés par le préfet et le président du conseil général et 20 schémas approuvés par le seul préfet ; par ailleurs, les résultats en termes de création d'aires de stationnement étaient modestes, **puisqu'on comptait seulement 10 000 places alors que 30 000 semblaient alors nécessaires pour satisfaire les besoins constatés.**

▪ **Par ailleurs, ce texte visait à répondre au phénomène de stationnement illicite des gens du voyage.**

Comme le soulignait alors notre collègue Pierre Hérisson, « *la question du stationnement illicite des gens du voyage s'est posée avec une grande acuité ces dernières années. Le nombre de caravanes qui stationnent illégalement en*

---

<sup>1</sup> Avis n° 194 (1999-2000), *Ibid.*, p. 3.

<sup>2</sup> Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

France est estimé à plus de 27 000 par jour »<sup>1</sup>. Il relevait par ailleurs que « ce comportement n'est, dans la majorité des cas, pas sanctionné (...) on ne compte actuellement, dans certains départements, qu'une expulsion forcée pour trois occupations illégales »<sup>2</sup>.

▪ Enfin, votre rapporteur pour avis salue le **rôle précurseur joué par le Sénat dans ce domaine.**

**Dès novembre 1997, le Sénat a adopté une proposition de loi visant à préciser les conditions d'accueil des gens du voyage sur le territoire des communes de plus de 5 000 habitants**<sup>3</sup>.

Comme l'a souligné notre ancien collègue Jean-Paul Delevoye, par ce texte, le Sénat « a cherché à définir de manière pragmatique les moyens de remédier aux difficultés posées à de trop nombreuses communes par le stationnement des gens du voyage, ce qui implique à la fois une amélioration des conditions d'accueil des gens du voyage et des moyens accrus pour sanctionner effectivement le stationnement illicite »<sup>4</sup>.

Ce texte comprenait des dispositions visant à l'élaboration d'un schéma national d'accueil des gens du voyage, à la création d'un cadre de concertation et de médiation au plan local ou encore à l'accroissement des pouvoirs du maire pour faire cesser le stationnement illicite.

#### **A. LES DISPOSITIONS INITIALES DE LA « LOI BESSON » DU 5 JUILLET 2000**

▪ **La loi du 5 juillet 2000 constitue un texte d'équilibre.**

Comme l'indiquait alors notre collègue Pierre Hérisson, « l'accueil et le stationnement des gens du voyage nécessite (...) de **concilier trois principes essentiels que protège notre loi fondamentale : la liberté d'aller et de venir, le droit de propriété et le droit à un logement décent**, auquel a été reconnu le caractère d'objectif à valeur constitutionnelle, notamment sur le fondement du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 »<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Avis n° 194 (1999-2000), Ibid., p. 5.

<sup>2</sup> Ibid., p. 5.

<sup>3</sup> Proposition de loi relative aux conditions de stationnement des gens du voyage adoptée par le Sénat le 6 novembre 1997.

<sup>4</sup> Rapport n° 188 (1999-2000) fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale sur le projet de loi relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et la proposition de loi de M. Nicolas About visant à renforcer les moyens d'expulsion du préfet et du maire, en cas d'occupation illégale de locaux industriels, commerciaux ou professionnels par les gens du voyage, M. Jean-Paul Delevoye, p. 8.

<sup>5</sup> Avis n° 194 (1999-2000), Ibid., p. 5.

Notre ancien collègue Jean-Paul Delevoye, rapporteur de ce texte, soulignait quant à lui que la loi de 2000 « *tend à favoriser l'aménagement, sur quelques années, d'un nombre d'aires suffisant pour faire face aux besoins, en imposant notamment aux communes un délai pour réaliser les investissements nécessaires et en permettant à l'État de se substituer à elles en cas de carence. Parallèlement, il prévoit plusieurs dispositions destinées à soutenir financièrement les communes dans la réalisation et la gestion des aires d'accueil. Il renforce, enfin, les moyens juridiques permettant de lutter contre les occupations illicites* »<sup>1</sup>.

Les dispositions de la loi de 2000 peuvent donc être regroupées en trois « blocs » : les obligations en matière d'aménagement des aires des gens du voyage ; le soutien financier de l'État dans la réalisation et la gestion de ces aires ; le renforcement des moyens juridiques permettant de lutter contre les occupations illicites.

▪ Pour ce qui concerne les **obligations en matière d'aménagement des aires**, l'**article 1<sup>er</sup>** de la loi de 2000 consacre le principe selon lequel « *les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* »<sup>2</sup>.

L'article 1<sup>er</sup> dispose par ailleurs que :

- un **schéma départemental**, élaboré en fonction des besoins et de l'offre existante, est mis en place dans chaque département et **prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où ces dernières doivent être réalisées** ;

- **les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma** ;

- le schéma définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui fréquentent les aires et détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels ;

- ce schéma est élaboré par le préfet et le président du conseil général, après avis des communes concernées et d'une commission départementale consultative.

L'**article 2** prévoyait initialement un **délai de deux ans** suivant la publication du schéma au terme duquel les communes figurant au schéma sont tenues de contribuer à sa mise en œuvre, en mettant à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil aménagées et entretenues. Ces communes peuvent transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

---

<sup>1</sup> Rapport n° 188 (1999-2000), *Ibid.*, p. 8.

<sup>2</sup> I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 juillet 2000.

L'article 3 institue un **pouvoir de substitution de l'État en cas de défaillance** de la commune ou de l'EPCI : l'État peut alors acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune ou de l'EPCI concerné.

▪ Le second volet de la loi du 5 juillet 2000 porte sur le **soutien financier aux communes dans la réalisation et la gestion de ces aires**.

L'article 4 de la loi prévoit ainsi que :

- l'État prend en charge les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires, dans la proportion de 70 % des dépenses engagées dans le délai de deux ans et dans la limite d'un plafond fixé par décret<sup>1</sup> ;

- les autres collectivités territoriales (région et département) et les caisses d'allocations familiales peuvent par ailleurs accorder des subventions complémentaires.

L'article 5 prévoit par ailleurs le **versement par les organismes de sécurité sociale d'une aide forfaitaire** aux communes ou aux EPCI gérant les aires d'accueil, ainsi qu'aux personnes morales qui gèrent une aire en application d'une convention signée avec une commune ou un EPCI.

L'article 7 prévoit enfin la **majoration de la population prise en compte au titre du calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF)** d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil.

▪ Enfin, le troisième volet de la « loi Besson » porte sur le **renforcement des moyens juridiques permettant de lutter contre les occupations illicites**, selon un principe clair défini par notre collègue Pierre Hérisson : « *qui ne veut pas accueillir ne peut interdire* »<sup>2</sup>.

L'article 9 de la loi disposait ainsi que, dès qu'une commune remplit ses obligations prévues par l'article 2, le maire peut interdire, par arrêté, le stationnement des résidences mobiles sur le territoire de la commune en dehors des aires d'accueil aménagées<sup>3</sup>.

Le II de cet article précise qu'en cas de stationnement effectué en violation de cet arrêté :

---

<sup>1</sup> D'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis, la dépense « subventionnable » était plafonnée à 15 245 € par place pour les nouvelles aires, à 9 147 € par place pour la réhabilitation des aires existantes et à 114 336 € par opération pour les aires de grand passage.

<sup>2</sup> Avis n° 194 (1999-2000), Ibid., p. 9.

<sup>3</sup> Le I de l'article 9 précise que ces dispositions s'appliquent également aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil ainsi qu'aux communes qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une aire.

- le maire peut **saisir le président du tribunal de grande instance (TGI)** aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles ;
- sauf dans le cas où le terrain appartient à la commune, le maire ne peut agir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ;
- le juge peut prescrire aux occupants, le cas échéant sous astreinte, de rejoindre l'aire de stationnement aménagée, à défaut de quitter le territoire communal et ordonner l'expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction.

Le III de ce même article précise qu'en cas d'occupation, en violation de l'arrêté du maire, d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, le propriétaire peut saisir le président du TGI aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles.

#### ***B. LA « LOI BESSON » A ÉTÉ MODIFIÉE À DE NOMBREUSES REPRISES DEPUIS 2000***

**De nombreuses dispositions législatives sont intervenues depuis l'an 2000 pour modifier la « loi Besson » ou les conditions de sa mise en œuvre.** Les principales modifications visent trois objectifs : reporter les délais de mise en œuvre de l'obligation de réaliser les aires d'accueil ; faciliter la mise en œuvre de ces obligations ; renforcer les outils de lutte contre les occupations illicites.

▪ Pour ce qui concerne les **délais de mise en œuvre prévus par la loi du 5 juillet 2000**, le législateur est intervenu à deux reprises.

L'article 201 de la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales<sup>1</sup> a prévu la **prorogation de deux ans du délai initial** de réalisation des aires, ceci **sous certaines conditions**. La commune ou l'EPCI concerné doit avoir manifesté, dans le délai initial de deux ans, sa volonté de se conformer à ses obligations :

- 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 d'une aire d'accueil ;
- par l'acquisition des terrains ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains sur lesquels les aménagements sont prévus ;
- ou par la réalisation d'une étude préalable.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales.

L'article 138 de la loi de finances initiale pour 2008<sup>1</sup> a accordé un **délaï supplémentaire jusqu'au 31 décembre 2008 pour les communes ou les EPCI qui ont manifesté la volonté de se conformer à leurs obligations**. La subvention pour l'aménagement de l'aire d'accueil est cependant octroyée au taux de 50 % (au lieu de 70 %).

▪ Pour ce qui concerne le **soutien à la réalisation des obligations prévues par la « loi Besson »**, plusieurs mesures ont été prises par le législateur.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement<sup>2</sup> (ENL) a ainsi prévu :

- l'application d'une **décote sur la valeur vénale en cas de cession de terrains appartenant au domaine privé de l'État quand ces terrains sont destinés à la réalisation d'aires permanentes d'accueil** (article 1<sup>er</sup>) ;

- l'admission en **déduction du prélèvement supporté par les communes soumises à l'article 55 de la « loi SRU » des dépenses en faveur de la création d'aires permanentes d'accueil**, au même titre que les dépenses en faveur du logement social (article 65) ;

- la **possibilité pour l'État de financer à 100 % les aires de grand passage** dans la limite d'un plafond fixé par décret (article 89).

Votre rapporteur pour avis note que, dans la même logique, la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social<sup>3</sup> fait figurer les aires permanentes d'accueil des gens du voyage parmi les catégories de logement pour lesquels une décote de 100 % peut être appliquée à l'occasion de la cession des terrains de l'État dans le cadre de programmes de construction de logements.

▪ Enfin, deux modifications législatives importantes sont intervenues pour **renforcer les moyens de lutte contre les occupations illicites**.

L'article 53 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure<sup>4</sup> a créé une nouvelle **infraction pénale**, codifiée à l'article 322-4-1 du code pénal, **réprimant l'installation en réunion, en vue d'y établir une habitation même temporaire**, sur :

- un terrain appartenant à une commune qui s'est conformée aux obligations qui lui incombent en vertu de la « loi Besson » ou qui n'est pas inscrite à un schéma départemental ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

<sup>2</sup> Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

<sup>3</sup> Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

<sup>4</sup> Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

- un terrain appartenant à tout autre propriétaire.

Cette infraction est punie de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. Quand l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale.

**Surtout, l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance<sup>1</sup> a modifié sensiblement l'article 9 de la « loi Besson » en substituant à la procédure civile d'expulsion une procédure d'évacuation forcée relevant de la police administrative.**

**Le dispositif issu de la « loi Besson » était en effet difficilement applicable**, comme votre rapporteur pour avis a pu le constater en tant que maire. Comme l'indiquait M. Christian Estrosi, alors ministre délégué à l'aménagement du territoire, le 19 septembre 2006 lors de la discussion du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance devant le Sénat : *« 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. »*<sup>2</sup>

Dans ces conditions, **l'article 9 issu de l'article 27 précité introduit à l'initiative de notre collègue Hérisson prévoit désormais que**, dans les communes remplissant les obligations qui leur incombent en application de la « loi Besson » :

- le maire peut interdire, par arrêté, le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles des gens du voyage en dehors des aires d'accueil aménagées ;

- en cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté, **le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux ;**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

<sup>2</sup> Cité in : « Gens du voyage : le respect des droits et des devoirs comme condition du respect mutuel », Rapport d'information n° 3212 (XIII<sup>ème</sup> législature) déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, M. Didier Quentin, p. 29.

- cette mise en demeure ne peut cependant intervenir que **si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques** ;

- elle est assortie d'un **délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures**. Si elle n'est pas suivie d'effets, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles ;

- **un recours peut être effectué** contre la mise en demeure du préfet devant le tribunal administratif, ce qui suspend la décision. Le président du tribunal ou son délégué statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine.

Votre rapporteur pour avis estime que, **si la « loi Besson » a été modifiée à de nombreuses reprises depuis l'an 2000, l'équilibre général de la loi n'a pas été remis en cause** : le législateur a surtout cherché à rendre réaliste le calendrier de réalisation des obligations pesant sur les communes, à prendre des mesures facilitant la réalisation d'aires et à rendre efficaces les outils de lutte contre les occupations illicites.

## II. LA PROPOSITION DE LOI DE NOTRE COLLÈGUE PIERRE HÉRISSON

Comme indiqué précédemment, la proposition de loi de notre collègue Pierre Hérisson vise à « *renforcer les sanctions prévues en cas d'occupation illicite en réunion d'une propriété privée ou publique et à donner aux représentants de l'État des moyens supplémentaires pour mettre fin à ces occupations* »<sup>1</sup>.

L'**article 1<sup>er</sup>** propose de doubler les sanctions prévues par l'article 322-4-1 du code pénal précité réprimant l'installation illicite en réunion sur un terrain appartenant à autrui en vue d'y établir une habitation : les sanctions sont ainsi portées à douze mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende.

L'**article 2** vise à supprimer, à l'article 9 de la loi de 2000, la disposition prévoyant que la mise en demeure du préfet ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

L'**article 3** modifie ce même article 9 afin de fixer le délai d'exécution de la mise en demeure du préfet à 24 heures maximum, avec l'objectif qu'il puisse être mis fin rapidement à l'occupation illégale du terrain en cause.

L'**article 4** réduit à 6 heures le délai d'exécution de la mise en demeure dans le cas où les occupants du terrain ont déjà procédé à une occupation illicite sur le territoire de la commune ou d'une autre commune du département.

L'**article 5** réduit de 72 à 48 heures le délai au terme duquel le tribunal saisi doit statuer, dans le cas où les occupants illicites d'un terrain introduisent un recours contre la mise en demeure.

L'**article 6** confie à l'État, dans les communes où la police est étatisée, la responsabilité du bon ordre pour les grands passages ainsi que les grands rassemblements occasionnels ou traditionnels des gens du voyage

L'**article 7** prévoit que l'installation des gens du voyage fait l'objet d'une prévision et d'une organisation plus précise et plus claire : une convention détaillant les conditions d'occupation du terrain est signée entre les représentants des gens du voyage et le maire de la commune trois mois avant l'arrivée effective sur les lieux.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 818 (2012-2013), *Ibid.*, p. 3.

### III. UN TEXTE QUI RÉPOND À UNE VRAIE PROBLÉMATIQUE, MAIS SOULEVANT DES DIFFICULTÉS CONSTITUTIONNELLES, DÉSÉQUILIBRÉ ET INCOMPLET

#### A. LA PERSISTANCE DE DIFFICULTÉS DANS LA LUTTE CONTRE LES OCCUPATIONS ILLICITES

Votre rapporteur pour avis ne peut qu'être en accord avec un des constats dressés par la proposition de loi : *« trop souvent, (...) dans de nombreuses communes, des propriétés privées ou publiques font encore l'objet d'occupations illicites et sauvages, pouvant être accompagnées de comportements violents. En outre, les dispositions de la loi du 5 juillet 2000 s'avèrent trop souvent insuffisantes pour permettre aux représentants de l'État dans les départements de faire face rapidement et efficacement à ces situations »*<sup>1</sup>.

En tant que maire, votre rapporteur pour avis a été confronté à ce type de difficultés et ne peut donc que confirmer *« la persistance des difficultés que rencontrent aujourd'hui encore, dix ans après le vote de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, les élus locaux dans leurs rapports avec la population des gens du voyage »*<sup>2</sup>.

Certains élus locaux se trouvent régulièrement **démunis face à l'arrivée inopinée de caravanes et à l'occupation illicite de terrains** alors que, bien souvent, les communes concernées respectent leurs obligations légales.

**La procédure introduite en 2007 paraît cependant plus efficace que celle qui figurait initialement dans la « loi Besson »**, même si elle demeure *« encore peu utilisée »*<sup>3</sup>. D'après les données portant sur les années 2008 et 2009 mentionnées par la Cour des comptes<sup>4</sup> :

- 808 mises en demeure ont été prononcées dans les 77 départements ayant répondu à une enquête du ministère de l'intérieur ;

- sur les 75 recours déposés contre les décisions de mises en demeure, 14 arrêtés ont été annulés ; sur les 54 recours déposés contre les procédures d'évacuation, 13 ont été annulés ;

- à 47 reprises, une évacuation forcée a finalement été mise en œuvre, soit pour 5,5 % des mises en demeure.

Le nombre relativement faible s'explique par le fait que la menace d'évacuation forcée suffit généralement à obtenir la fin des stationnements illicites.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 818 (2012-2013), *Ibid.*, p. 3.

<sup>2</sup> « Gens du voyage : le respect des droits et des devoirs comme condition du respect mutuel », *Ibid.*, p. 7.

<sup>3</sup> « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », *Cour des comptes*, octobre 2012, p. 74.

<sup>4</sup> Cf. *Ibid.*, p. 74-75 ;

Face à cette situation, **votre rapporteur pour avis estime qu'il convient d'être très ferme : l'occupation illicite de terrains publics ou privés est inacceptable et la réponse des pouvoirs publics doit être sans ambiguïté.**

La « loi Besson » est, comme cela a été souligné précédemment, une loi d'équilibre et votre rapporteur pour avis ne peut que rappeler les justes propos de notre ancien collègue Jean-Paul Delevoye : « *le pouvoir reconnu au maire de prendre des mesures pour interdire le stationnement en dehors des aires aménagées et faire cesser le stationnement illicite constitue la contrepartie indispensable des efforts qui sont demandés aux communes pour réaliser et entretenir des aires d'accueil* »<sup>1</sup>.

## **B. UNE PROPOSITION DE LOI QUI SOULÈVE DES DIFFICULTÉS JURIDIQUES, DÉSÉQUILIBRÉE ET INCOMPLÈTE**

Avant d'en venir à l'analyse de la proposition de loi de notre collègue Pierre Hérisson, votre rapporteur pour avis relève que **de nombreux rapports ont été publiés au cours des trois dernières années sur la « loi Besson » et, plus globalement, sur les problématiques d'accueil et d'habitat des gens du voyage.** Il s'agit notamment des rapports suivants :

- le rapport d'octobre 2010 du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGDD)<sup>2</sup> ;

- le rapport de mars 2011 d'une mission d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale<sup>3</sup>, dont le rapporteur était Didier Quentin ;

- le rapport au Premier ministre de juillet 2011 de notre collègue Pierre Hérisson, en tant que parlementaire en mission, intitulé « *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun* »<sup>4</sup> ;

- le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2012 sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 188 (1999-2000), *Ibid.*, p. 32-33.

<sup>2</sup> « Les aires d'accueil des gens du voyage », *Rapport du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, établi par Patrick Laporte, Inspecteur général de l'administration du développement durable, octobre 2010.*

<sup>3</sup> « Gens du voyage : le respect des droits et des devoirs comme condition du respect mutuel », *Ibid.*

<sup>4</sup> « Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun », *Rapport au Premier ministre, M. Pierre Hérisson, Sénateur, Président de la Commission nationale Consultative des Gens du voyage, juillet 2011.*

<sup>5</sup> « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », *Cour des comptes, octobre 2012.*

Ces différents rapports ont dressé un bilan de la « loi Besson » et formulé des propositions d'évolution de la législation relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, mais aussi de leur statut juridique.

### **1. Les difficultés d'ordre constitutionnel soulevées par la proposition de loi**

Votre rapporteur pour avis note qu'**aucun des rapports précités n'a proposé de renforcer les dispositifs existant en matière de lutte contre les occupations illicites**. Il relève notamment que notre collègue Pierre Hérisson n'a formulé aucune recommandation en la matière dans son rapport en tant que parlementaire en mission et que la proposition de loi qu'il a déposée<sup>1</sup> suite à ce rapport ne comprend aucune disposition en ce sens.

Cette absence de proposition s'explique par les **difficultés constitutionnelles que soulèverait tout renforcement des dispositifs de lutte contre les occupations illicites**.

Comme l'indiquait ainsi notre collègue député Didier Quentin, « *le législateur est probablement allé en 2007 aussi loin qu'il était possible d'aller. Il a en effet été très attentif à créer une procédure conforme aux principes constitutionnels, comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 juillet 2010, rendue à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité* »<sup>2</sup>.

Dans sa décision du 9 juillet 2010<sup>3</sup>, **le Conseil constitutionnel a en effet jugé que la procédure d'évacuation spécifique des résidences mobiles des gens du voyage était conforme à la Constitution, ceci du fait de son encadrement par la loi de 2007**.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 728 (2011-2012) relative au statut juridique des gens du voyage et à la sauvegarde de leur mode de vie.

<sup>2</sup> « Gens du voyage : le respect des droits et des devoirs comme condition du respect mutuel », *Ibid.*, p. 33.

<sup>3</sup> Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010.

**Extrait de la décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010**

« Considérant que l'évacuation forcée des résidences mobiles instituée par les dispositions contestées ne peut être mise en œuvre par le représentant de l'État qu'en cas de stationnement irrégulier de nature à porter une atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques ; qu'elle ne peut être diligentée que sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain ; qu'elle ne peut survenir qu'après mise en demeure des occupants de quitter les lieux ; que les intéressés bénéficient d'un délai qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures à compter de la notification de la mise en demeure pour évacuer spontanément les lieux occupés illégalement ; que cette procédure ne trouve à s'appliquer ni aux personnes propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent, ni à celles qui disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme, ni à celles qui stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code ; qu'elle peut être contestée par un recours suspensif devant le tribunal administratif ; que, **compte tenu de l'ensemble des conditions et des garanties qu'il a fixées et eu égard à l'objectif qu'il s'est assigné, le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés ;** »

Notre collègue Didier Quentin a donc conclu qu' « il ressort de cette décision que la constitutionnalité de la procédure repose en partie sur les conditions et garanties qui ont été fixées, qu'il serait donc constitutionnellement périlleux d'assouplir »<sup>1</sup>.

Votre rapporteur pour avis considère dans ces conditions que **les dispositions de la présente proposition de loi qui modifient les conditions et les garanties de la procédure d'évacuation des résidences mobiles des gens du voyage comportent un fort risque d'inconstitutionnalité.**

## **2. Une proposition de loi déséquilibrée : la problématique des communes et des EPCI défaillants**

▪ **Le bilan de la « loi Besson » en matière de réalisation des aires est contrasté**, comme le note la Cour des comptes en relevant « *une réalisation des aires en deçà des objectifs initiaux* »<sup>2</sup>.

Les schémas départementaux prévoient la création de 41 569 places réparties en 1 867 aires d'accueil et la réalisation de 350 aires de grand passage sur le territoire national.

**Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, 246 communes et 196 EPCI sont considérés comme défaillants** au regard de leurs obligations en matière d'accueil et de stationnement des gens du voyage<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> « Gens du voyage : le respect des droits et des devoirs comme condition du respect mutuel », *Ibid.*, p. 34.

<sup>2</sup> « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », *Ibid.*, p. 49.

<sup>3</sup> L'obligation d'accueil des gens du voyage est considérée comme remplie dès que la décision de financement est prise.

**Au 31 décembre 2010, seules 52 % des places prévues en aires d'accueil, soit 21 540 places réparties entre 919 aires d'accueil, et 29,4 % des aires de grand passage, soit 103 aires, avaient été réalisées.**

La Cour des Comptes en conclut que, « *plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 2000, les objectifs fixés par les schémas départementaux sont ainsi encore loin d'être atteints. Le délai accordé aux collectivités pour remplir leur obligation légale d'accueil a pourtant été prorogé à plusieurs reprises et finalement fixé au 31 décembre 2008* »<sup>1</sup>.

**Votre rapporteur note par ailleurs que le taux de réalisation est très disparate d'un département à l'autre : parmi les dix départements dont l'obligation est la plus importante, les taux varient entre 8 et 56 % !**

**TAUX DE RÉALISATION DES AIRES D'ACCUEIL  
DANS LES DIX DÉPARTEMENTS DONT L'OBLIGATION EST LA PLUS IMPORTANTE**

Département	Nombre de places en aires d'accueil prévues	Taux de réalisation
Nord	3 200	41 %
Alpes-Maritimes	1 190	8 %
Gironde	1 142	49 %
Essonne	1 137	35 %
Pas-de-Calais	1 113	47 %
Bouches-du-Rhône	1 070	16 %
Val-d'Oise	1 035	26 %
Seine-et-Marne	988	56 %
Haute-Garonne	962	56 %
Isère	867	49 %

Source : « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », *Ibid.*, p. 52.

Pour ce qui concerne les aires de grand passage, seuls treize départements<sup>2</sup> avaient réalisé ou étaient en cours de réalisation, au moment de la publication du rapport de la Cour des comptes, de l'ensemble

<sup>1</sup> « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », *Ibid.*, p. 50.

<sup>2</sup> Il s'agit des départements suivants : Allier, Aube, Cantal, Charente-Maritime, Cher, Corrèze, Dordogne, Eure, Gers, Gironde, Haute-Marne, Hautes-Pyrénées, Rhône, Somme et Territoire de Belfort.

**des aires prévues par leur schéma départemental**, six départements n'ayant pas d'aires de grand passage à créer<sup>1</sup>.

▪ Votre rapporteur pour avis note, dans ce contexte, que **le pouvoir de substitution de l'État**, prévu par l'article 3 de la « loi Besson », **n'est pas mis en œuvre**. Comme l'a relevé notre collègue député Didier Quentin, « *aucun préfet n'[a] jamais utilisé le pouvoir de substitution dont il dispose* »<sup>2</sup>.

**Votre rapporteur pour avis regrette que l'État ne se soit pas davantage mobilisé** : l'utilisation du pouvoir de substitution serait un moyen de contourner la mauvaise volonté de certains élus refusant, par principe, la création d'aires de stationnement, mais aussi, comme le relève Didier Quentin, d'arbitrer des situations marquées par « *un climat local tendu, en raison par exemple de précédents d'installations sauvages de gens du voyage qui se sont mal passées* »<sup>3</sup>.

▪ **En ne comprenant aucune disposition visant à répondre à la situation des communes et des EPCI défaillants, la présente proposition de loi présente donc un caractère déséquilibré.**

Votre rapporteur pour avis rejoint d'ailleurs sur ce point Didier Quentin qui juge que « *la mise en œuvre de procédures encore plus rapides poserait (...) des problèmes quant à l'équilibre général de la législation relative aux gens du voyage, qui doit toujours veiller à reposer sur des obligations équivalentes pour les collectivités territoriales et sur les gens du voyage* »<sup>4</sup>.

**Votre rapporteur pour avis estime qu'il convient d'envisager une modification de la « loi Besson » pour atteindre les objectifs des schémas départementaux, en s'inspirant du dispositif existant en matière de construction de logements sociaux issu de l'article 55 de la « loi SRU » :**

– d'une part, il convient de **rénover le pouvoir de substitution du préfet.**

Dans son rapport au nom du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD), M. Patrick Laporte relève que « *le dispositif actuel s'avérerait complexe à mettre en œuvre, voire inapplicable tant que des mesures d'application ne seraient pas édictées* ». Le pouvoir de substitution suppose notamment « *de mettre en œuvre la procédure d'inscription d'office de cette dépense au budget de la commune ou de l'EPCI, via la mise en demeure de la*

---

<sup>1</sup> Il s'agit des départements suivants : Hautes-Alpes, Lozère, Puy-de-Dôme, Vendée, Vosges et Val-d'Oise.

<sup>2</sup> « Gens du voyage : le respect des droits et des devoirs comme condition du respect mutuel », *Ibid.*, p. 21.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 33.

*chambre régionale des comptes, et la procédure de mandatement d'office. Même avec le mandatement d'office par le comptable des sommes dues au titre des intérêts moratoires (inévitables vus les délais que cette procédure entraînerait), on ne serait pas sûr de trouver des sociétés sur le marché intéressées à répondre à un tel appel d'offres que lancerait l'État »<sup>1</sup>.*

Il suggère en conséquence de prévoir, sur le modèle de l'article 55 de la « loi SRU », que le préfet peut passer une convention avec un organisme en vue de la réalisation de l'opération, mais aussi qu'il exerce le droit de préemption et accorde le permis de construire.

- d'autre part, votre rapporteur pour avis estime qu'il convient de **réfléchir à un dispositif incitatif sur le modèle de l'article 55 de la « loi SRU »**. Il rejoint ainsi la mission d'information de l'Assemblée nationale qui a jugé qu' « *il ne serait pas hors de propos d'envisager l'établissement d'un dispositif incitatif permettant, sous certaines conditions, de sanctionner financièrement les communes et les EPCI lorsqu'elles ne respectent pas leurs obligations en matière de création et d'aménagement des aires permanentes d'accueil* »<sup>2</sup>, les députés envisageant cependant l'instauration d'un tel dispositif en contrepartie du maintien des subventions de l'État.

Une telle sanction pourrait prendre la forme d'un prélèvement sur les ressources des communes ou sur la dotation d'intercommunalité versée aux EPCI qui se sont vus transférer la compétence. Le préfet mettrait la commune ou l'EPCI en demeure de respecter ses obligations sur la base d'un inventaire annuel.

Cette procédure, outre qu'elle conduirait à inciter les communes à respecter leurs obligations, pourrait permettre, comme dans le cas du logement social, de distinguer les communes ou les EPCI de mauvaise volonté et celles soumises à des difficultés objectives, comme l'absence de disponibilités foncières immédiates ou des difficultés budgétaires sérieuses, qui pourraient être exonérées de toute sanction financière.

### **3. Une proposition de loi incomplète : la nécessaire abrogation de la loi de 1969 et la prise en compte de la sédentarisation des gens du voyage**

▪ Votre rapporteur pour avis relève que **la présente proposition de loi n'évoque pas du tout la question du statut juridique des gens du voyage**.

Il s'en étonne d'autant plus que notre collègue Pierre Hérisson a évoqué longuement cette question dans son rapport en tant que

---

<sup>1</sup> « Les aires d'accueil des gens du voyage », *Ibid.*, p. 16-17.

<sup>2</sup> « Gens du voyage : le respect des droits et des devoirs comme condition du respect mutuel », *Ibid.*, p. 23.

parlementaire en mission ainsi que dans la proposition de loi qu'il a déposée le 31 juillet 2012<sup>1</sup>.

Dans son rapport, il souligne ainsi que « *le statut des gens du voyage a longtemps été régi par la loi du 16 juillet 1912 qui obligeait certains, parmi les gens du voyage, à posséder un carnet anthropométrique mentionnant « la hauteur de la taille, celle du buste, l'envergure, la longueur et la largeur de la tête, le diamètre bizygomatique, la longueur de l'oreille droite, la longueur des doigts médius et auriculaire gauches, celle de la coudée gauche, celle du pied gauche, la couleur des yeux »* »<sup>2</sup>.

**Le statut juridique des gens du voyage est aujourd'hui régi par la loi 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<sup>3</sup>.

**Le caractère discriminatoire de cette loi** est soulevé depuis de nombreuses années. Notre collègue Pierre Hérisson estimait déjà, à l'occasion de l'examen de la « loi Besson », que « *ce texte ne règle en lien les problèmes posés par l'existence des dispositions de la loi du 3 janvier 1969* »<sup>4</sup>. Dans une proposition de loi déposée en décembre 2010, les députés du groupe socialiste, radical et citoyen (SRC) ont jugé que « *la loi (...) institue un régime dérogatoire et organise le contrôle de ces populations* » ou que « *la loi de 1969 (...) maintient un régime discriminatoire pour les gens du voyage* »<sup>5</sup>.

Cette loi a été **critiquée par plusieurs organismes nationaux et internationaux** :

- dans son rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France de février 2006, le commissaire aux droits de l'homme, M. Alvaro Gil-Robles, a souligné, à propos du livret de circulation, que « *l'obligation de détenir un tel document ainsi que celle de le faire viser régulièrement constitue une discrimination flagrante. En effet, il s'agit de la seule catégorie de citoyens français pour laquelle la possession d'une carte d'identité ne suffit pas pour être en règle* »<sup>6</sup> ;

- en avril 2009, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a critiqué le traitement discriminatoire des gens du voyage en matière de droits civiques et notamment la disposition prévoyant que l'inscription des gens du voyage sur la liste électorale n'était

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 728 (2011-2012), *Ibid.*

<sup>2</sup> « Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun », *Ibid.*, p. 6.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Avis n° 194 (1999-2000), *Ibid.*, p. 12.

<sup>5</sup> Proposition de loi n° 3042 (XIII<sup>ème</sup> législature) visant à mettre fin au traitement discriminatoire des gens du voyage

<sup>6</sup> Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, commissaire aux droits de l'homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France, suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005, à l'attention du Comité des ministres et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, p. 92.

possible qu'après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune. La HALDE a ainsi estimé que *« le régime appliqué à cette catégorie de citoyens français, identifiés par leur appartenance à la communauté des gens du voyage, est une violation manifeste des dispositions de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de l'article 3 de la Constitution, des articles 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (non-discrimination) et 3 de son premier protocole additionnel et des articles 2 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques »*<sup>1</sup>.

**Le Conseil constitutionnel a abrogé une large partie de la loi de 1969 dans une décision rendue le 5 octobre 2012** à l'occasion de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité<sup>2</sup>. Il a notamment censuré trois dispositions importantes :

- le fait de soumettre les gens du voyage, selon qu'ils justifient ou non de ressources régulières, à des obligations différentes quant au visa par l'autorité administrative du titre de circulation qui leur est remis, ce qui constitue *« une (...) différence de traitement [qui] n'est pas en rapport direct avec les fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires poursuivies par la loi »* ;

- la disposition imposant que le carnet de circulation soit visé tous les trois mois par l'autorité administrative et punissant d'une peine d'un an d'emprisonnement les personnes circulant sans carnet de circulation, ce qui *« [porte] à l'exercice de la liberté d'aller et venir une atteinte disproportionnée au regard du but poursuivi »* ;

- la disposition imposant aux gens du voyage de justifier de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour leur inscription sur la liste électorale.

**D'autres dispositions de la loi de 1969 restent en vigueur**, telles que l'obligation pour les gens du voyage d'être munis d'un titre de circulation<sup>3</sup> ou l'obligation de rattachement à une commune, sans que le nombre de personnes détentrices d'un titre de circulation et rattachées à une commune ne puisse dépasser 3 % de la population municipale<sup>4</sup>.

**Votre rapporteur pour avis estime qu'il convient aujourd'hui d'abroger la loi de 1969.**

Il rejoint sur ce point notre collègue Pierre Hérisson qui appelait, dans son rapport en tant que parlementaire en mission, à l'alignement des règles relatives au droit de vote sur le droit commun ou la suppression des titres de circulation. Sa proposition de loi de juillet 2012, qui avait pour but de *« mettre fin aux discriminations dont sont victimes les membres de la*

---

<sup>1</sup> Délibération n° 2009-143 du 6 avril 2009.

<sup>2</sup> Décision n° 2010-279 QPC du 5 octobre 2012.

<sup>3</sup> Article 3 de la loi de 1969.

<sup>4</sup> Articles 7 et 8 de la loi de 1969.

*communauté des gens du voyage et renforcer leurs droits* »<sup>1</sup>, prévoyait d'ailleurs, à son article 19, l'abrogation de cette loi.

▪ **D'autres questions importantes ne sont pas évoquées par cette proposition de loi, comme** la problématique des grands passages ou **celle de la sédentarisation des gens du voyage et donc de l'accès au logement**. Votre rapporteur pour avis souhaite s'intéresser plus longuement à cette seconde question qui relève pleinement du champ de compétence de votre commission.

L'ensemble des rapports soulignent en effet la « *tendance croissance des gens du voyage à la sédentarisation* »<sup>2</sup> ou « *le phénomène de plus en plus marqué d'ancrage territorial d'une partie de la population des gens du voyage [qui] nécessite de développer des solutions alternatives aux aires d'accueil aménagées* »<sup>3</sup>.

**Les dispositions de la « loi Besson » paraissent partiellement inadaptées face à ce phénomène**, ainsi que l'a d'ailleurs reconnu M. Louis Besson lui-même, secrétaire d'État au Logement du Gouvernement de Lionel Jospin et initiateur de la loi, lors de son audition par la mission commune d'information de l'Assemblée nationale<sup>4</sup>.

Le phénomène de sédentarisation conduit à ce que « *les aires d'accueil des gens du voyage sont majoritairement utilisées par des familles semi-sédentarisées* »<sup>5</sup>.

Comme le souligne la Cour des comptes, les données de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ont mis en avant que 20 % des ménages étaient présents sur une aire d'accueil depuis plus de six mois. La Cour a également relevé que les Pyrénées-atlantiques ont la particularité d'accueillir quasi-exclusivement des séjours longs (91,8 %), les aires étant occupées par des populations sédentaires<sup>6</sup>.

Cette qui pose **deux types de problèmes** :

– les aires étant conçues pour de courts séjours, elles ne sont **pas adaptées, notamment en termes de confort**, pour accueillir des familles pratiquement tout au long de l'année ;

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 728 (2011-2012), *Ibid.*, p. 4.

<sup>2</sup> « Gens du voyage : le respect des droits et des devoirs comme condition du respect mutuel », *Ibid.*, p. 34.

<sup>3</sup> « Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun », *Ibid.*, p. 24.

<sup>4</sup> Cf. « Gens du voyage : le respect des droits et des devoirs comme condition du respect mutuel », *Ibid.*, p. 7.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>6</sup> Cf. « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », *Ibid.*, p. 126.

- par ailleurs l'occupation permanente **empêche toute rotation et obère la capacité des aires à accueillir les gens du voyage réellement itinérants.**

**L'ancrage des gens du voyage sur le territoire peut se faire par le biais des « terrains familiaux » ou des opérations d'habitat adapté.**

**La dimension « habitat » est cependant insuffisamment prise en compte par la « loi Besson » et par les schémas départementaux et les documents d'urbanisme.** Comme le souligne notre collègue Pierre Hérisson, « *un diagnostic des besoins en habitat adapté doit donc être réalisé à l'occasion de la révision des schémas départementaux, dans une logique de complémentarité des aires d'accueil aménagées* »<sup>1</sup>.

Les schémas départementaux et les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) doivent, en principe, identifier les besoins des gens du voyage en matière d'habitat adapté et définir des objectifs de réalisation quantifiés et territorialisés. Les résultats restent cependant relativement modestes.

Votre rapporteur pour avis note ainsi que si la circulaire du 17 décembre 2003 sur les terrains familiaux<sup>2</sup> a ouvert la possibilité pour l'État de cofinancer la réalisation de terrains familiaux locatifs par les collectivités locales, ceux-ci restent en nombre très insuffisant. **De 2004 à 2012, seules 791 places en terrain familial ont été financées dans 31 départements.**

Au-delà, il convient de **trouver des solutions durables de logement et de renforcer le lien**, dans l'ensemble des départements, **entre le schéma départemental et le PDALPD.**

En conclusion, votre rapporteur pour avis estime donc que **la présente proposition de loi soulève des questions d'ordre constitutionnel, est déséquilibrée et incomplète.**

Il s'étonne plus particulièrement du caractère incomplet de ce texte alors que notre collègue Pierre Hérisson avait lui-même appelé, dans la proposition n° 1 de son rapport en tant que parlementaire en mission, à « *restructurer le droit applicable aux gens du voyage autour d'une loi unique par une mise à jour de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* »<sup>3</sup>.

Il note que **notre collègue député Dominique Raimbourg devrait déposer dans les prochaines semaines une proposition de loi au champ plus vaste qui devrait permettre d'embrasser l'ensemble des questions relatives à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage**, telles que leur statut

---

<sup>1</sup> « Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun », *Ibid.*, p. 26.

<sup>2</sup> *Circulaire n° 2003-76 du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.*

<sup>3</sup> « Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun », *Ibid.*, p. 38.

juridique, le renforcement de l'efficacité de la « loi Besson » ou encore l'ajustement du dispositif de lutte contre les occupations illicites.

**Il espère que cette proposition de loi sera l'occasion d'un débat serein et sans exclusive sur ces questions.**

### *C. LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION*

À l'initiative de votre rapporteur pour avis,  **votre commission a adopté quatre amendements :**

- un amendement visant à abroger la loi 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 ;

- trois amendements de suppression des articles 2, 3 et 4 de la présente proposition de loi, ces articles soulevant, comme cela a été souligné précédemment, de réelles difficultés constitutionnelles.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 décembre 2013, la commission a examiné le rapport pour avis sur la proposition de loi n° 818 (2012-213) visant à renforcer les sanctions prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

**M. Daniel Raoul, président.** – Nous examinons le rapport pour avis sur la proposition de loi n° 818 (2012-2013), présentée par M. Pierre Hérisson et plusieurs de ses collègues, visant à renforcer les sanctions prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 dite « Besson », relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage. La commission des lois, saisie au fond, se réunit en même temps que nous : les amendements que nous adopterions aujourd'hui, pourraient en conséquence devoir s'adapter au texte issu des travaux de nos collègues des lois.

**M. Claude Dilain, rapporteur.** – Notre commission ne s'étant saisie de ce texte que la semaine dernière, j'ai dû travailler dans un délai très court ; déposée le 26 juillet dernier, cette proposition de loi sera discutée en séance publique le jeudi 12 décembre prochain.

Pourquoi nous en sommes-nous saisis ?

D'abord, parce qu'elle modifie la « loi Besson » du 5 juillet 2000, dont notre commission s'était déjà saisie pour avis – avec Pierre Hérisson comme rapporteur pour avis.

Ensuite, les questions d'accueil et d'habitat des gens du voyage sont étroitement liées à la compétence de notre commission en matière de logement et d'urbanisme. Lors de la discussion du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, dont notre collègue Claude Bérit-Débat était rapporteur, nous avons examiné des amendements visant à ce qu'un emplacement d'aire destinée à l'accueil des gens du voyage soit pris en compte au titre de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

La France est l'un des rares pays à disposer d'une législation spécifique consacrée à l'accueil des gens du voyage. La « loi Besson » du 5 juillet 2000 est une loi d'équilibre, comme le soulignait alors le rapporteur du Sénat sur ce texte, notre ancien collègue Jean-Paul Delevoye. Ce texte vise à « favoriser l'aménagement, sur quelques années, d'un nombre d'aires suffisant pour faire face aux besoins (...) [à prévoir] plusieurs dispositions destinées à soutenir financièrement les communes dans la réalisation et la gestion des aires d'accueil [et à] renforcer (...) les moyens juridiques permettant de lutter contre les occupations illicites ».

Son article 1<sup>er</sup> dispose que chaque département doit adopter un schéma départemental identifiant les secteurs géographiques et les communes d'implantation des aires permanentes d'accueil. Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma. Ce dernier détermine également les emplacements destinés aux rassemblements traditionnels ou occasionnels.

L'article 2 a fixé un délai de deux ans suivant la publication du schéma pour que les communes participent à la mise en œuvre de ce schéma. La loi de 2000 a été modifiée à deux reprises pour accorder des délais supplémentaires aux communes ayant manifesté la volonté de se conformer à leurs obligations légales.

L'article 3 permet à l'État de se substituer à une commune défaillante.

En contrepartie de ces obligations nouvelles, la loi a créé des outils juridiques permettant de mettre fin, dans les communes remplissant leurs obligations légales, aux occupations illicites et sauvages. Ces outils ont été renforcés par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, qui a substitué à une procédure civile d'expulsion une procédure d'évacuation forcée relevant de la police administrative.

L'article 9 de la loi de 2000 prévoit aujourd'hui que, dans les communes respectant leurs obligations en matière d'aires :

- le maire peut interdire par arrêté le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil aménagées ;

- en cas de stationnement illicite, le maire, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain occupé, peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux. La mise en demeure ne peut cependant intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ;

- la mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à 24 heures. Au terme de ce délai ou au terme des recours, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles ;

- en cas de recours contre la mise en demeure, l'exécution de la décision du préfet est suspendue. Le juge statue alors dans un délai de soixante-douze heures.

La proposition de loi de notre collègue Pierre Hérisson, vise principalement à renforcer ces sanctions en cas d'occupation illicite.

Son article 1<sup>er</sup> double les sanctions pénales en cas d'installation illicite en réunion sur un terrain appartenant à autrui en vue d'y établir une habitation : elles sont ainsi portées à douze mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende.

L'article 2 supprime la condition fixée par la loi pour la mise en demeure du préfet, à savoir le fait que le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

L'article 3 prévoit que le délai d'exécution de la mise en demeure est fixé à 24 heures maximum et non pas à 24 heures minimum : cette inversion est très conséquente.

L'article 4 fixe à six heures le délai maximal d'exécution de la mise en demeure dans le cas où les occupants ont déjà occupé illicitement un autre terrain sur la même commune ou sur toute commune du même département - ce qui s'apparente à une récidive.

L'article 5 réduit de 72 à 48 heures le délai dans lequel statue le tribunal saisi par les occupants illicites d'un recours contre la mise en demeure du préfet.

Tout en mesurant la réalité et l'importance du problème que cette proposition de loi entend résoudre, je suis très sceptique sur ce texte : ses dispositions, d'abord, me paraissent poser de sérieuses difficultés constitutionnelles ; ensuite, je crois que nous devons réfléchir aux moyens de faire respecter par les communes leurs obligations en matière d'aires d'accueil, en restant fidèle à l'équilibre trouvé par la loi de 2000, et que, plus généralement, nous avons besoin d'un grand texte relatif à l'accueil et au statut des gens du voyage, qui redéfinisse en particulier le statut juridique de ces derniers - je m'étonne que notre collègue Pierre Hérisson, qui avait déposé en juillet 2012 une proposition de loi relative au statut juridique des gens du voyage et à la sauvegarde de leur mode de vie, nous présente cette proposition de loi très incomplète et déséquilibrée.

Que mon propos soit bien compris : je mesure très bien la réalité des difficultés rencontrées par certains élus locaux, les médias les ont largement relayées l'été passé et je suis passé par cette épreuve en tant que maire.

Certains élus locaux, dont la commune respecte ses obligations légales, se trouvent démunis face à l'arrivée inopinée de plusieurs dizaines de caravanes et à l'occupation illicite de terrains publics comme privés.

Je suis en conséquence tout à fait favorable à ce que, comme l'écrivait déjà Jean-Paul Delevoye dans son rapport sur la « loi Besson », « *les efforts importants demandés aux communes [aient] pour contreparties (...) une répression effective du stationnement illicite* ».

Autrement dit, il convient d'être très ferme face aux occupations illicites.

Pour autant, plusieurs rapports importants ont été publiés sur l'application de la loi de 2000 : un rapport d'octobre 2010 du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable ; un rapport de mars 2011 d'une mission d'information de l'Assemblée nationale, dont le rapporteur était le député Didier Quentin ; un rapport de juillet 2011 de notre collègue

Pierre Hérisson, intitulé « *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun* » ; enfin, un rapport d'octobre 2012 de la Cour des comptes sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage.

Or, aucun de ces rapports n'a proposé de modifier les sanctions contre le stationnement illégal dans les communes respectant leurs obligations. Notre collègue Pierre Hérisson n'a formulé, dans son rapport de juillet 2011, aucune proposition en la matière.

Pourquoi ne pas avoir fait de propositions sur ce sujet ? La raison me semble en être, comme l'écrit notre collègue député Didier Quentin dans son rapport de mars 2011, que « *le législateur est probablement allé en 2007 aussi loin qu'il était possible d'aller* ».

Dans une décision du 9 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a en effet jugé que « *compte tenu de l'ensemble des conditions et des garanties qu'il a fixées et eu égard à l'objectif qu'il s'est assigné, le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés* ».

C'est ce qui a fait dire à nos collègues députés que « *la constitutionnalité de la procédure repose en partie sur les conditions et garanties qui ont été fixées, qu'il serait donc constitutionnellement périlleux d'assouplir* ».

Dans ces conditions, les dispositions prévues par les articles 2, 3 et 4 de la proposition de loi de notre collègue Hérisson me paraissent poser de vraies difficultés constitutionnelles – je vous proposerai en conséquence des amendements de suppression.

Au-delà de cette question constitutionnelle, ce texte me paraît déséquilibré en se focalisant uniquement sur la répression, alors que l'accueil des gens du voyage implique un grand nombre de problématiques, comme l'ont relevé les rapports que je viens d'évoquer.

Premier sujet qui n'est pas évoqué par la proposition de loi : le statut juridique des gens du voyage, qui relève encore de la loi 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.

Une partie de cette loi, notamment les dispositions discriminatoires portant sur l'exercice du droit de vote, a été déclarée contraire à la Constitution par une décision en date du 5 octobre 2012. Demeurent en vigueur les dispositions relatives au livret spécial de circulation ou au rattachement à une commune.

La loi de 1969 a été dénoncée tant par la Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) que par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH). Je vous proposerai donc d'abroger cette loi – Pierre Hérisson le proposait également, dans sa proposition de loi de juillet 2012 sur le statut juridique des gens du voyage.

Deuxième sujet qui n'est pas évoqué par la proposition de loi : les communes défaillantes.

Trop peu d'aires d'accueil ont été construites : fin 2010, la moitié seulement des aires prévues par les schémas départementaux étaient aménagées, comme l'a souligné le rapport de la Cour des comptes. Quant au pouvoir de substitution confié au préfet par la « loi Besson », il n'a jamais été mis en œuvre.

Nous devons donc réfléchir, avec les associations d'élus locaux, aux moyens de renforcer l'effectivité de la « loi Besson », par exemple en améliorant le pouvoir de substitution du préfet aux maires défaillants, ou en créant des pénalités financières contre les communes qui ne respectent pas leurs obligations. A l'instar de l'article 55 de la « loi SRU » on pourrait ainsi instituer un prélèvement sur les ressources des communes défaillantes ou permettre au préfet de conclure des conventions avec des organismes pour construire les aires nécessaires. L'éventuel constat de carence devrait prévoir, comme pour la construction de logements sociaux, la prise en compte des spécificités locales, telles que la disponibilité foncière ou les difficultés naturelles.

Troisième sujet non traité par cette proposition de loi : les évolutions constatées depuis la « loi Besson », qu'il conviendrait de prendre en compte – je pense en particulier aux aires de grand passage et à l'accès au logement des gens du voyage qui se sédentarisent.

Toutes les études témoignent d'un phénomène de sédentarisation partielle ou totale des gens du voyage. Or, faute de terrains adaptés, la sédentarisation se fait trop souvent sur les aires permanentes d'accueil : les aires d'accueil sont aujourd'hui majoritairement utilisées par des familles semi-sédentarisées – ces aires ne sont pas adaptées à cet accueil et la présence permanente empêche la rotation.

Il nous faut donc trouver comment faire prendre en compte, par les schémas départementaux, les besoins en matière de terrains familiaux ou d'habitat adapté. De même, il faudrait que les schémas départementaux soient davantage coordonnés avec les plans départementaux d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD), ces derniers devant, en principe, identifier les besoins des gens du voyage en matière d'habitat adapté et définir des objectifs de réalisation quantifiés et territorialisés.

Voilà donc les raisons de mon scepticisme sur ce texte, même si je mesure la réalité des problèmes que Pierre Hérisson veut résoudre. La commission des lois se réunit en ce moment même, nous verrons quel sera le texte issu de ses travaux ; pour l'heure, je vous proposerai quatre amendements, l'un pour abroger la loi de 1969 et les trois autres pour supprimer trois articles qui me semblent poser un problème de constitutionnalité.

Notre collègue député Dominique Raimbourg s'apprête à déposer une proposition de loi qui embrasse l'ensemble du champ de l'accueil des gens du voyage, c'est-à-dire les questions du statut juridique, de l'effectivité de la « loi Besson », des moyens légaux permettant de mettre fin aux occupations illicites... Ce texte devrait permettre une discussion sereine et sans exclusive et il conviendra, Monsieur le Président, que notre commission se saisisse de ce texte, qui pourrait venir en discussion en 2014.

Comme le proposait Pierre Hérisson dans son rapport de juillet 2011, je pense donc qu'il est temps de « *restructurer le droit applicable aux gens du voyage autour d'une loi unique par une mise à jour de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* ».

**M. Pierre Hérisson, auteur de la proposition de loi.** - Je crois effectivement avoir quelques notions sur le sujet, depuis la quinzaine d'années au moins que je m'en occupe - et je suis en lien constant, comme président de la Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGV) depuis 2005, aussi bien avec le ministre de l'Intérieur, qu'avec sa collègue du logement, qu'avec notre collègue député Dominique Raimbourg, dont la proposition de loi reprend celle que j'ai faite en juillet 2012, tout comme j'entretiens des liens avec les représentants des gens du voyage, que j'ai encore vus lors de la journée nationale qu'ils viennent de tenir à Chambéry.

Or, si le dispositif de la « loi Besson » date de 2000, la situation a grandement changé depuis et un tournant décisif a eu lieu l'été dernier : des maires ont été exaspérés, désespérés par leur impuissance - et ma principale motivation, avec cette proposition de loi, c'est de leur redonner espoir ! Vous avez raison de rappeler que la question des gens du voyage comporte bien des aspects, en particulier la semi-sédentarisation et l'accès au logement, mais ce dont nous parlons avec ce texte, c'est de tout autre chose : ce texte est d'urgence, pour aider les maires face aux débordements auxquels donnent lieu ce qu'on appelle « le grand passage », c'est-à-dire les grandes manifestations ponctuelles de plusieurs centaines, voire milliers de caravanes.

Les grands rassemblements des gens du voyage, par exemple celui de Saintes-Maries-de-la-mer, sont très bien gérés par le service public : la « loi Besson » en a confié l'encadrement à l'Etat, les services sont mobilisés, en coopération avec les collectivités locales, chacun assume ses responsabilités et l'ensemble fonctionne bien, pour des événements qui regroupent jusqu'à 30 000 caravanes sur quelques jours.

Le problème n'est donc pas là, mais dans les dérives auxquelles donne lieu le « grand passage », dont le régime est fixé par une circulaire ministérielle qui change souvent. Le problème, ce sont des groupes qui, se réclamant abusivement du « grand passage », occupent illégalement des terrains communaux en y saccageant tout : ils arrivent à deux cents caravanes, sans prévenir - ou à la dernière minute -, occupent sans aucune

autorisation un terrain, souvent le stade municipal, ils y font leur raout en ayant pris pour seule précaution d'exiger de la commune un accès libre à l'eau, puis ils repartent après quelques jours, en laissant le terrain abimé et les installations sanitaires généralement dévastées ! Et ces dérives se concentrent dans une dizaine de départements, dont les trois champions sont le Var, l'Hérault et la Haute-Savoie : c'est là que la situation est devenue intenable l'été dernier, là que les maires ont le sentiment d'être abandonnés, et c'est pour éteindre cet incendie - particulièrement dangereux à l'approche d'échéances électorales - que j'ai rédigé cette proposition de loi d'urgence ! Il y a eu l'an passé 128 grands passages, mais ceux dont nous parlons ici, ce sont les irréguliers, en particulier ceux qui sont liés au pastoralisme religieux : quelque 140 000 gens du voyage seraient affiliés aux évangélistes, c'est considérable.

Pour le reste, vous rappelez avec raison que le nombre d'aires d'accueil aménagées est insuffisant, qu'il n'y a que 24 000 places au lieu des 40 000 prévues, mais sans dire cependant que c'est l'arrêt du subventionnement par l'Etat à 70%, qui a mis un sérieux coup de frein aux aménagements...

J'insiste pour bien faire comprendre le sens de ma proposition de loi : il s'agit d'envoyer un signal aux maires, de dire « stop » à notre système actuel qui ne fonctionne plus face à ces dérives ; je ne me fais guère d'illusion sur le fait que le renforcement des sanctions règle le problème, mais je crois important, à la veille d'échéances électorales où ces questions pourront être décisive à l'échelle locale, d'envoyer ce signal aux maires ; des préfets ont fait preuve de leur sens républicain des responsabilités, en refusant le concours de la force publique aux communes qui ne respectent pas leurs obligations d'aménagement d'aires d'accueil, mais cette façon de faire n'est pas une solution ; grâce à cette proposition de loi, nous dirons aux maires que nous les entendons et que le droit va changer - d'abord ici, puis avec la loi annoncée pour l'an prochain - et qu'en tout état de cause, la question mérite un débat avec le ministre de l'Intérieur, en séance publique !

**M. Claude Dilain, rapporteur.** - Les dérives dont vous parlez existent effectivement, j'ai eu à en connaître sur ma commune, où 200 caravanes avaient débarqué sans prévenir ; cependant, attention aux amalgames ! La Seine-Saint-Denis est très impliquée dans l'accueil des gens du voyage...

**M. Pierre Hérisson.** - Le problème n'est pas celui des gens du voyage, mais des dérives à l'occasion du « grand passage » !

**M. Claude Dilain, rapporteur.** - Ce n'est pas ce que les gens du voyage ont vu dans votre texte. N'oublions pas que ceux qui étaient le plus opposés aux implantations de Roms, c'étaient les gens du voyage...

**M. Pierre Hérisson.** - Vous avez entendu comme moi leur slogan : « *Gens du voyage, Français d'abord !* »...

**M. Claude Dilain, rapporteur.** - Je crois que nous devons faire très attention à l'amalgame. Les gens du voyage sont présents depuis très longtemps, ils comptent beaucoup dans la vie de bien des territoires - je le sais professionnellement, car ils ont constitué le principal de ma patientèle de pédiatre... La reconnaissance de ce fait ne va pas de soi, depuis fort longtemps aussi : en Seine-et-Marne pendant la guerre, les nazis ont massacré tous les membres d'un camp de gens du voyage, un massacre digne de celui d'Oradour-sur-Glane, avec un seul survivant - mais ce massacre n'a pas même donné lieu à une plaque commémorative...

Je maintiens donc que votre proposition de loi est déséquilibrée : il faut certainement de la fermeté, appliquer les sanctions, mais pas faire un amalgame - les médias s'en chargent bien assez !

Ensuite, attention au risque d'inconstitutionnalité : car si, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, les sanctions étaient annulées, le message que vous voulez faire passer serait inversé, il n'y aurait plus de sanctions du tout !

**M. Jean-Jacques Mirassou.** - C'est un argument de poids !

**M. Claude Dilain, rapporteur.** - Je crois donc que nous devons revoir la « loi Besson », la situation a effectivement changé depuis son adoption ; mais il faut aborder l'ensemble des problèmes, et d'abord mieux accompagner la sédentarisation : il faut plus de terrains familiaux, pour que les gens du voyage qui se sédentarisent, puissent sortir des aires d'accueil aménagées pour des séjours de plus courte durée ; à cette aune, l'aggravation des sanctions n'est pas une priorité - et elle lance un message négatif, voire dangereux, en plus des risques d'inconstitutionnalité que j'ai évoqués. Nous pourrions débattre très largement avec la proposition de loi de Dominique Raimbourg, c'est de loin préférable que de se contenter d'aggraver les sanctions.

**M. Gérard César.** - Je tiens à saluer le courage et la constance de Pierre Hérisson dans le combat qu'il mène depuis des années sur ce dossier difficile des gens du voyage. Sa proposition de loi est bienvenue, parce qu'au-delà des défauts de nos règles actuelles - dans mon département, c'est tout le schéma départemental qu'il faut revoir... -, le « grand passage » donne lieu à des dérives insupportables, faces auxquelles nous ne pouvons rester sans rien faire : effectivement, quand des groupes arrivent sans prévenir sur un stade municipal, sans respecter aucune règle, et qu'ils y détruisent littéralement les installations, il y a urgence ! Cette proposition de loi apporte un signal, nous la voterons.

**M. Bruno Retailleau.** - Je rejoins entièrement notre rapporteur lorsqu'il nous appelle au consensus : sur ce type de question, nous n'arriverons à rien si nous nous opposons entre la droite et la gauche, des solutions existent, elles ne sont pas partisanses - car le principe d'humanité

est parfaitement compatible avec celui de fermeté, voyez le discours du ministre de l'Intérieur.

Je suis d'accord, également, pour repousser tout amalgame : la question des Roms n'est pas celle des gens du voyage, le grand passage et le « petit » passage posent eux aussi des problèmes bien différents.

Le problème est ici d'une autre nature. L'été dernier, la situation a changé. Des maires qui respectent toutes leurs obligations, qui sont depuis longtemps très impliqués dans l'accueil des gens du voyage – c'est arrivé par exemple aux Sables d'Olonne –, se sont trouvés tout à coup isolés face à des rassemblements illégaux : que vaut la décision d'un juge, lorsqu'il renvoie le référé à deux semaines ? Les maires – et nos concitoyens – en ont ressenti que la justice était à deux vitesses et ce texte a le mérite de tirer la sonnette d'alarme.

Je crois que les problèmes de l'été dernier s'expliquent pour partie par un défaut de coordination nationale : les rassemblements sont prévisibles, annoncés sur les sites des organisateurs, par exemple ceux de la mission évangélique « Vie et Lumière » qui a fait tant parler d'elle ; il devrait y avoir un médiateur, qui entre en contact avec les organisateurs, pour préparer leur venue dans les meilleures conditions possibles : il faut y travailler, car c'est le plus en amont possible qu'on peut espérer régler les problèmes.

**M. Daniel Raoul, président.** – Je confirme : c'est la mauvaise coordination qui explique les débordements de l'été dernier.

**M. Pierre Hérisson.** – La coordination n'est pas mauvaise, elle est inexistante !

**M. Daniel Raoul, président.** – Elle a existé et nous avons constaté l'an passé qu'elle avait disparu...

**Mme Bernadette Bourzai.** – Notre rapporteur a trouvé les mots justes pour parler de ce sujet difficile, son propos est équilibré. Des maires ont été confrontés à de graves difficultés, mais comment ne pas faire le lien avec le fait qu'en dix ans, la moitié seulement des aires d'accueil programmées ont été effectivement aménagées ? Je ne suis pas une spécialiste du « grand passage », mais je sais que, s'agissant des gens du voyage, nous avons besoin de tact et de compréhension ; je félicite le rapporteur d'en faire parfaitement preuve et, comme lui, je suis impatiente de débattre d'un texte d'ensemble, avec la proposition de loi de Dominique Raimbourg.

**M. Alain Chatillon.** – Dans certains départements, comme la Haute-Garonne, la métropole – Toulouse – s'est dispensée d'aménager des aires pour le « grand passage » ; résultat, les communes rurales, alentour, subissent des afflux qui dépassent largement leurs capacités d'investissement : ce serait un comble, de les pénaliser !

**M. Jean-Jacques Mirassou.** – La vérité, c'est que l'ère Baudis – Moudenc a été un désert pour les aires d'accueil... (*Sourires*)

**M. Michel Houel.** – En Seine-et-Marne, qui représente la moitié du territoire francilien, nous avons calibré notre schéma départemental sur 1 200 caravanes par an, mais nous en accueillons aujourd'hui plus du double : c'est la conséquence de l'urbanisation et du manque de places en Ile-de-France. Je crois aussi que les problèmes ne doivent pas être confondus : nous avons des solutions pour les groupes qui se sédentarisent, même si la scolarisation, par exemple, reste difficile ; en revanche, face aux rassemblements illicites dont vous avez parlé, l'Etat doit jouer le jeu, ce qu'il ne fait pas assez : c'est la condition pour que le schéma départemental fonctionne ; s'ajoute à cela d'autres problèmes, comme celui des Roms. Nous accueillons des familles que la Ville de Paris « place » en hôtel de grande couronne...

**M. Claude Dilain, rapporteur.** – Je suis parfaitement d'accord avec Bruno Retailleau : ce sujet exige du consensus, c'est du reste pourquoi j'ai cité principalement des rapports parlementaires issus des bancs de droite... Le diagnostic nous réunit, mais nous ne devons pas nous laisser emporter par l'émotion de l'été dernier...

**M. Gérard César.** – C'est chaque été pareil !

**M. Claude Dilain, rapporteur.** – L'émotion a été attisée par les médias, Pierre Hérisson en convient, c'est pour moi une raison supplémentaire pour ne pas se précipiter, en année électorale – d'autant que l'aggravation des sanctions ne changera pas la donne : le problème, ce n'est pas l'insuffisance des sanctions, c'est l'inadaptation de nos règles, issues de la « loi Besson » – Pierre Hérisson vient de nous le dire.

Je conviens également que le « grand passage » pose un problème spécifique – mais vous oubliez de dire que les engagements d'aires de grand passage sont respectés non pas pour moitié, mais pour 29 % seulement : ce défaut n'est pas étranger aux problèmes de l'été dernier. C'est ce qui me fait dire, également, que nous devons chercher des moyens pour que les communes tiennent mieux leurs engagements, y compris par des sanctions. Enfin, je crois que l'aggravation des sanctions comporte un risque de constitutionnalité, donc celui d'une inversion du message que vous voulez faire passer : pensez-y !

Je confirme, enfin, que la Seine-et-Marne est en tête de liste pour la réalisation de son schéma départemental – alors que tout en bas, on trouve les Alpes-Maritimes, qui plafonnent à 8 % de réalisation : à ce niveau, il devient très difficile de faire un rappel à la loi, car l'argument est tout à fait réversible...

En conséquence, nous devons prendre en compte les vrais besoins des gens du voyage, bien mieux que ne l'a fait la « loi Besson » ; mais la seule aggravation des sanctions ne serait certainement pas un bon message.

**M. Bruno Retailleau.** – Ne pensez-vous pas qu’il faille, sans tarder, désigner un médiateur pour les rassemblements de l’été prochain ?

**M. Claude Dilain, rapporteur.** – Oui, mais c’est réglementaire : nous le demanderons au ministre lors du débat en séance publique.

**M. Daniel Raoul, président.** – Nous passons à l’examen des amendements.

#### *Article additionnel avant l’article 1<sup>er</sup>*

**M. Claude Dilain, rapporteur.** – Avec l’amendement n°1, je vous propose d’abroger la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l’exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.

*La commission adopte l’amendement n°1.*

#### *Article 2*

**M. Claude Dilain, rapporteur.** – Avec l’amendement n°2, je vous propose de supprimer l’article 2, pour le risque d’inconstitutionnalité dont j’ai parlé.

**M. Pierre Hérisson.** – Ce risque existe effectivement, puisqu’à propos de la « loi Besson », le Conseil constitutionnel avait jugé que la sanction devait être proportionnelle au risque d’atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques...

*La commission adopte l’amendement n°2.*

#### *Article 3*

**M. Claude Dilain, rapporteur.** – Avec l’amendement n°3, je vous propose de supprimer cet article, pour le risque d’inconstitutionnalité mais également parce que le préfet aurait les plus grandes peines à tenir ce délai de 24 heures en fin de semaine...

*La commission adopte l’amendement n°3.*

#### *Article 4*

*La commission adopte l’amendement n°4 de suppression de l’article 4.*