

N° 585

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juillet 2020

PROPOSITION DE LOI

visant à consolider les outils des collectivités permettant d'assurer un meilleur accueil des gens du voyage,

PRÉSENTÉE

Par M. Patrick CHAIZE, Mme Sylviane NOËL et M. Alain CHATILLON,
Sénateurs

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'accueil des gens du voyage est une tâche nécessitant une importante flexibilité et réactivité pour les collectivités territoriales. Et si le cadre fondamental de l'accueil des gens du voyage a été posé il y a près de vingt ans par la loi « Besson » n° 2000-614 du 5 juillet 2000, de nombreuses problématiques concrètes demeurent sur le terrain. En effet, des insuffisances dans les possibilités actuelles d'action des acteurs territoriaux et de l'État engendrent parfois un sentiment d'impuissance pour les élus locaux, tout en étant source de difficultés pour les gens du voyage eux-mêmes, placés trop souvent dans une position d'utilisateur passif plutôt que de partenaire responsable de la politique d'accueil.

La configuration actuelle de la palette des solutions pour l'accueil des gens du voyage s'adapte insuffisamment aux concentrations saisonnières et géographiques, qui reflètent les mouvements de cette population. Ces concentrations ponctuelles tendent à imposer une charge importante pour les capacités d'accueil de territoires très circonscrits, alors que les capacités de certains territoires pourtant adjacents demeurent sous-utilisées. Cette situation est l'une des causes des occupations illicites de terrains, qui constituent un problème inacceptable auquel sont depuis longtemps confrontés les élus.

Vingt ans après la loi « Besson », trois constats s'imposent donc : les outils à disposition des acteurs de terrain pour assurer le bon accueil des gens du voyage restent à perfectionner, les gens du voyage eux-mêmes demeurent insuffisamment impliqués, et les occupations illégales continuent trop souvent en toute impunité.

L'adoption de la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 a déjà été un pas dans la bonne direction. Malheureusement, pour rendre possible un aboutissement rapide de ce texte dans le contexte d'alors, la navette parlementaire n'a pas pu permettre de concrétiser un certain nombre des propositions votées par le Sénat.

Par conséquent, les auteurs de la présente proposition de loi estiment qu'il demeure nécessaire d'aller plus loin, en retravaillant les dispositifs adoptés par la Haute assemblée à l'époque, et en ouvrant de nouvelles pistes. Celles-ci visent à la fois à améliorer les outils de gestion des flux impliquant tant les collectivités que les préfets, à rénover les pans du droit

de l'accueil des gens du voyage qui le nécessitent et, enfin, à donner aux collectivités des outils adaptés pour lutter efficacement et rapidement contre les occupations illégales, au moyen d'un dispositif de sanction plus robuste et décisif.

L'**article 1^{er}** crée un cadre législatif pour les stratégies régionales de gestion de flux (SRGF) et, en particulier, pour le recensement de ces flux et donc, à l'anticipation des saturations, afin d'harmoniser les pratiques administratives sur le territoire national et de donner une meilleure lisibilité du système pour les gens du voyage eux-mêmes.

Pour associer pleinement dans chaque région les collectivités concernées – départements et bloc communal –, il prévoit une information régulière de celles-ci sur l'ampleur et la répartition géographique des flux et populations concernées, ainsi que la consultation annuelle par le préfet de région des départements au sujet de la mise en œuvre des SRGF.

Ces stratégies rénovées s'accompagnent d'un cadre de nature incitative, qui permettrait à certains groupes ne tombant pas dans le dispositif actuel des « grands passages » de bénéficier, s'ils choisissent d'informer le préfet de leur destination, d'une priorité d'installation en cas de saturation des aires. Cette réorientation nécessiterait l'accord de la collectivité de destination finale.

Enfin, ce dernier dispositif s'articule avec les « réservations préalables » des places d'aires créées par l'article 2, de telle sorte que les gens du voyage faisant l'objet d'une réorientation vers des aires dotées de places libres y bénéficieraient automatiquement d'une réservation, consolidant ainsi les incitations à participer de bonne foi au dispositif.

L'**article 2** établit un cadre législatif pour la mise en place de dispositifs de réservation préalables à l'accès aux aires d'accueil des gens du voyage, et l'articule avec l'orientation des flux prévue à l'article 1^{er}, de manière à limiter le nombre de démarches à effectuer par les gens du voyage acceptant d'être réorientés.

L'**article 3** vise à renforcer le poids des communes et intercommunalités dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale, en renversant la logique, et obligeant le préfet à obtenir l'accord de la CDCI à la majorité des deux tiers. Cela consolidera le rôle des élus locaux en amont des décisions portant sur l'accueil des gens du voyage.

L'**article 4**, déjà voté par le Sénat au moment de l'examen de la loi « égalité et citoyenneté » puis de la loi « Carle », a pour objectif de soutenir les collectivités territoriales en proposant de comptabiliser en tant que logements sociaux les emplacements des aires permanentes d'accueil des

gens du voyage au titre de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

L'**article 5**, également voté par le Sénat au moment de l'examen de la loi « Carle », vise à supprimer la procédure de consignation de fonds à l'encontre des communes et des EPCI ne respectant pas le schéma départemental d'accueil des gens du voyage. En effet, cette procédure représente un dispositif coercitif portant significativement atteinte à l'autonomie financière des collectivités du bloc communal et à leur libre administration.

L'**article 6** s'inscrit dans le cadre d'une démarche sénatoriale ancienne de lutte contre la fraude électorale. Au moment de l'examen de la loi « égalité et citoyenneté » à la fin de l'année 2016, le Sénat s'était inquiété du risque que la suppression de la commune de rattachement affaiblisse les outils de lutte contre la fraude électorale, et avait suggéré son maintien par l'intégration dans la loi « Besson ».

Prenant acte de la fin de la notion administrative de commune de rattachement, les auteurs de la présente proposition de loi suggèrent cependant de réintroduire dans la loi électorale certaines des garanties les plus opportunes qui y étaient associées, et dont la constitutionnalité n'avait par ailleurs pas été remise en cause par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Pour cela, ils proposent de restaurer une limite à 3 % de la population communale pour les inscriptions des gens du voyage sur les listes électorales, tout en permettant d'y déroger dans les cas où la présence du centre des intérêts moraux et matériels d'une personne le justifierait.

L'**article 7** propose un ajustement purement correctif du texte de l'article 9 de la loi « Besson », afin de remédier à un oubli du législateur, qui avait donné lieu à une censure par la décision n° 2019-805 QPC du 27 septembre 2019 du Conseil Constitutionnel.

L'**article 8** comporte plusieurs volets, visant à renforcer la robustesse des outils de lutte contre les installations illicites.

Premièrement, il établit un dispositif d'astreinte solidaire, qui constituera un outil puissant dans la lutte contre les installations illicites. Cette mesure de police administrative, assortie à la mise en demeure de quitter les lieux du préfet, si les collectivités en font la demande, impliquerait le paiement d'une astreinte jusqu'à 100 € par jour et par résidence mobile. Étant solidaire, elle serait directement payable à la commune ou l'EPCI par tout ou partie des personnes du groupe illégalement installé, selon une procédure plus rapide et efficace que le recours aux dispositifs actuels.

Deuxièmement, cet article permet le doublement de la durée de la mise en demeure d'expulsion, dans la lignée des dispositions votées par le Sénat durant l'examen de la loi « Carle ».

Enfin, il modifie la nature de la compétence du préfet en matière d'évacuation forcée. Celle-ci deviendrait une compétence liée, et non plus discrétionnaire, imposant par là au représentant de l'État d'agir lorsque les conditions sont réunies.

Proposition de loi visant à consolider les outils des collectivités permettant d'assurer un meilleur accueil des gens du voyage

CHAPITRE I^{ER}

PERMETTRE AUX ACTEURS PUBLICS DE MIEUX APPRÉHENDER LES FLUX AFIN DE GARANTIR DE BONNES CONDITIONS D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

Article 1^{er}

- ① L'article 1^{er} de la loi la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est ainsi modifié :
- ② 1° Le V est complété par cinq alinéas ainsi rédigés :
- ③ « Le représentant de l'État dans la région procède en outre au recensement de l'ensemble des groupes de résidences mobiles dont l'accueil doit être organisé sur le territoire de la région au cours des soixante jours à venir. Dans la mesure où le représentant de l'État dans la région en a connaissance, ce recensement mentionne, pour chaque groupe, l'aire ou le terrain concerné, le nombre de résidences mobiles ainsi que les dates de début et de fin prévisibles du stationnement. Il s'effectue sur la base des informations qui doivent être communiquées au représentant de l'État dans la région en application des dispositions législatives et réglementaires en vigueur ainsi que, le cas échéant, des informations que lui apportent les services déconcentrés de l'État dans les départements, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les représentants de personnes dites gens du voyage. Toute nouvelle information fournie au représentant de l'État dans la région donne sans délai lieu à adaptation du recensement.
- ④ « Le recensement prévu au deuxième alinéa du présent V est porté à la connaissance des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des départements concernés selon des modalités fixées par le décret prévu à l'article 11. Cette communication est associée à une estimation du nombre des personnes mentionnées au I du présent article et de leurs véhicules circulant sur le territoire de la région et de ses départements, ainsi qu'à une analyse des principaux flux et concentrations.

- ⑤ « Lorsque le recensement fait apparaître que le nombre de résidences mobiles attendues sur une aire ou un terrain risque de dépasser ses capacités, le représentant de l'État dans la région, avec l'accord du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale de destination finale, oriente, en tant que de besoin, un ou plusieurs groupes vers un autre lieu d'accueil que celui initialement mentionné dans le recensement. Cette décision doit être précédée de la consultation des représentants du ou des groupes concernés qui disposent d'une semaine à compter de leur saisine par le représentant de l'État dans la région pour émettre des observations, faute de quoi leur avis est réputé favorable. Sauf avis favorable de ses représentants, un groupe ne peut être orienté que vers un lieu d'accueil situé à une distance raisonnable de celui initialement mentionné dans le recensement, compte tenu notamment des emplacements disponibles sur d'autres aires ou terrains. En cas de recours en annulation contre la décision du représentant de l'État orientant un groupe vers un autre lieu d'accueil, le président du tribunal administratif ou son délégué statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine.
- ⑥ « Sans préjudice des dispositions du premier alinéa de l'article 9-2, les représentants d'un groupe, quel que soit le nombre de résidences mobiles qu'il comprend, peuvent notifier au représentant de l'État dans la région leur intention de stationner sur une aire ou un terrain qu'ils désignent aux dates et pour un nombre de résidences mobiles qu'ils indiquent. Les groupes faisant l'objet d'une décision d'orientation en application des dispositions du quatrième alinéa du présent V sont ceux dont l'intention de stationner sur l'aire ou le terrain menacé de saturation a été portée le plus récemment à la connaissance du représentant de l'État dans la région.
- ⑦ « Le représentant de l'État dans la région procède annuellement à la consultation des conseils départementaux intéressés pour évaluer les conditions d'application du présent V » ;
- ⑧ 2° Le V *bis* est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑨ « Il procède en outre au recensement de l'ensemble des groupes de résidences mobiles dont l'accueil doit être organisé sur le territoire de la collectivité de Corse au cours des soixante jours à venir et à l'information des collectivités de son ressort dans les conditions prévues au V. »

Article 2

- ① Après l'article 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, il est inséré un article 9-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 9-1-1. – I. – Les communes figurant au schéma départemental et les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} peuvent conditionner l'accès à ces aires et terrains à une réservation préalable.*
- ③ « À ce titre, ils peuvent exiger que cet accès soit subordonné à l'envoi par les personnes souhaitant les occuper, dans un délai d'au moins quinze jours avant le début du stationnement, d'une notification valant réservation indiquant la date du début du stationnement, sa durée prévue et le nombre de résidences mobiles concernées. En cas de dépassement de cette durée, une nouvelle notification doit alors intervenir dans les mêmes conditions. La réservation peut être notifiée par un représentant d'un groupe de gens du voyage au nom de ce dernier. Cette notification intervient sans préjudice des notifications prévues au premier alinéa de l'article 9-2.
- ④ « L'accord du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale prévu au quatrième alinéa du V de l'article 1^{er} vaut notification au sens du présent article.
- ⑤ « II. – En cas de stationnement sur une aire ou un terrain en méconnaissance d'une condition de réservation décidée en application du I, ou en cas de notification incomplète ou erronée, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux. Les dispositions du II de l'article 9 sont alors applicables. »

Article 3

- ① La première phrase du quatrième alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :
- ② a) Les mots : « pour avis » sont supprimés ;
- ③ b) Après le mot : « mois », sont insérés les mots : « à la majorité des deux tiers, ».

Article 4

- ① Après le 5° du IV de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un 5° *bis* ainsi rédigé :
- ② « 5° *bis* Les emplacements des aires permanentes d'accueil mentionnées au 1° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ; ».

Article 5

- ① L'article 3 la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est ainsi modifié :
- ② 1° Le I est ainsi modifié :
- ③ *a)* Au premier alinéa, les mots : « en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires permanentes d'accueil, des aires de grand passage et des terrains familiaux locatifs aménagés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme » et les mots : « selon un calendrier déterminé » sont supprimés ;
- ④ *b)* Les deuxième et dernier alinéas sont supprimés ;
- ⑤ 2° Le II est ainsi modifié :
- ⑥ *a)* Le premier alinéa est supprimé ;
- ⑦ *b)* Le début du deuxième alinéa est ainsi rédigé : « Si, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la mise en demeure prévue au I du présent article, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas rempli les obligations mises à sa charge par le schéma départemental, l'État peut acquérir... (*le reste sans changement*). » ;
- ⑧ *c)* La seconde phrase du troisième alinéa est supprimée.

Article 6

- ① L'article L. 15-1 du code électoral est complété par trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « Le nombre de personnes mentionnées au premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, sans domicile ni résidence fixe, inscrites au titre du présent article sur la liste électorale d'une commune, ne doit pas dépasser 3 % de la population municipale telle qu'elle a été dénombrée lors du dernier recensement.
- ③ « Lorsque ce pourcentage est atteint, le maire invite le demandeur à solliciter son inscription sur la liste électorale d'une autre commune répondant aux critères des deuxième et troisième alinéas du présent article, ou, à défaut, celle de toute autre commune. Dans ce dernier cas, le demandeur devra solliciter le transfert de sa domiciliation au sens de l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles vers un organisme situé sur le territoire de la nouvelle commune ou de l'intercommunalité dont elle fait partie.
- ④ « Une dérogation aux dispositions du quatrième alinéa du présent article peut être accordée par le préfet, après avis de la commune, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, et notamment afin de permettre l'inscription sur la liste électorale des personnes attestant de la présence dans la commune du centre de leurs intérêts moraux et matériels. »

Article 7

Au premier alinéa du III de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 précitée, après la référence : « I, », est insérée la référence : « du I *bis*, ».

CHAPITRE II

RENDRE PLUS EFFECTIFS ET CIBLÉS LES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES OCCUPATIONS ILLÉGALES

Article 8

- ① Le II de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est ainsi modifié :
- ② 1° Après le troisième alinéa, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :
- ③ « Si les personnes mentionnées au premier alinéa du présent II le demandent, le préfet assortit la mise en demeure d'une astreinte d'un montant maximal de 100 euros par résidence mobile et par jour de retard. Le montant total des sommes résultant de l'astreinte ne peut excéder 5 000 euros par résidence mobile.
- ④ « À compter de la notification qui lui a été adressée par le préfet, chacun des occupants est solidairement tenu au paiement de l'astreinte.
- ⑤ « Les sommes dues au titre de l'astreinte sont recouvrées, dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux produits communaux, au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle le manquement a été constaté. Lorsque la commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er}, l'astreinte est recouvrée au bénéfice de l'établissement public concerné. » ;
- ⑥ 2° Au début du quatrième alinéa, les mots : « Cette mise en demeure » sont remplacés par les mots : « La mise en demeure prévue au premier alinéa du présent II » ;
- ⑦ 3° Au même quatrième alinéa, le mot : « sept » est remplacé par le mot : « quatorze » ;
- ⑧ 4° Au cinquième alinéa, les mots : « peut procéder » sont remplacés par le mot : « procède ».