



N° 429

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 octobre 2024.

PROPOSITION DE LOI

visant à réformer l'accueil des gens du voyage,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Xavier ALBERTINI, M. Christophe PLASSARD, M. Jérémie PATRIER-LEITUS, M. Xavier ROSEREN, Mme Lise MAGNIER, M. Loïc KERVRAN, Mme Anne LE HÉNANFF, M. Vincent THIÉBAUT, Mme Béatrice BELLAMY, Mme Félicie GÉRARD, Mme Isabelle RAUCH, Mme Béatrice PIRON, M. Pierre HENRIET, M. François JOLIVET, Mme Anne-Cécile VIOLLAND, Mme Laetitia SAINT-PAUL, M. Frédéric VALLETOUX, Mme Agnès FIRMIN LE BODO, M. Didier LEMAIRE, Mme Nathalie COLIN-OESTERLÉ,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Nommer c'est reconnaître, c'est faire exister. Le terme « gens du voyage » englobe plusieurs populations, qu'elles soient d'origine rom telles que les Manouches, les Gitans, les Tsiganes, les Roms d'Europe de l'Est ou non Rom comme les Yenniches.

Selon le Défenseur des droits, les 300 000 personnes que regroupe cette population des gens du voyage sont divisées également : un tiers de sédentaires, un tiers de semi-sédentaires et un tiers de nomades. Très majoritairement ces populations possèdent la nationalité française, les autres sont roumaines ou bulgares, donc composés de citoyens européens. Elles ont un mode de vie fondé sur la mobilité, c'est-à-dire dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles.

La République reconnaît ce mode de vie et le protège. Les collectivités locales ont le devoir de mettre à leur disposition des terrains pour que les gens du voyage s'y établissent de manière permanente ou occasionnelle. Ils ont, eux aussi, des devoirs : ceux de respecter le cadre de la législation.

Les lois structurantes sont les lois dites Besson I et Besson II. La loi Besson du 31 mai 1990 sur le droit au logement oblige les villes de 5 000 habitants et plus de prévoir les conditions d'un accueil permanente et de séjour. Cette loi a été renforcée par la loi Besson II du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage qui crée le schéma départemental qui détermine les communes qui ont l'obligation de créer des aires d'accueil permanentes, de passage ou de grands rassemblements. L'objectif est de répartir intelligemment les infrastructures à l'échelon départemental.

La loi « Sécurité intérieure » du 18 mars 2003 a renforcé les sanctions lorsqu'il y a un délit d'installation illicite sur une propriété privée ou publique au moyen d'un véhicule automobile. Les forces de l'ordre peuvent dès lors confisquer le véhicule, suspendre le permis de conduire de l'auteur des faits. Des peines de six mois de prison et une amende de 3 750 euros significatives sont également possibles. La loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 substitute à la procédure judiciaire une procédure de police administrative pour évacuer des campements illégaux.

En 2015, la loi portant la nouvelle organisation territoriale de la République a transféré la compétence de l'aménagement, de l'entretien et

de la gestion des aires d'accueil aux établissements intercommunaux à partir du 1^{er} janvier 2017.

Faisant suite à la décision du Conseil constitutionnel du 5 octobre 2012 censurant l'essentiel du dispositif, la loi « Égalité et citoyenneté » de janvier 2017 abroge le livret de circulation et supprime le statut spécifique des gens du voyage.

La dernière loi en date, celle du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les campements illicites renforce le pouvoir du préfet pour l'organisation des grands rassemblements, les pouvoirs du maire qui respecte les obligations d'accueil et aggrave les peines encourues en cas d'occupation illicite.

Au cours de ces trois décennies, de multiples rapports et conventions ont posé le juste sujet des difficultés d'intégration de ces populations. Des mesures d'accompagnement social, scolaire, de prévention de la pauvreté, d'insertion par l'emploi ont été déployées. Et c'est un travail qui doit perdurer. Lutter contre les discriminations est un enjeu républicain essentiel.

Un équilibre doit donc être trouvé entre le respect de ce mode de vie et le respect de la tranquillité publique, de l'ordre public et du droit de propriété.

Or force est de constater que cet équilibre n'existe pas, que la loi Besson II est en inadéquation politique et fonctionnelle avec la réalité quotidienne des élus locaux. Les collectivités sont en effet confrontées à des occupations illégales récurrentes, principalement en milieu urbain et péri-urbain, alors même que les infrastructures d'accueil existent.

Certains groupes sont connus pour être des experts dans le contournement de la législation et apportent désagrément, mobilisation inutile des forces de l'ordre et dépenses exorbitantes de remise en état des terrains occupés.

Cette proposition de loi a vocation à consolider des droits véritables pour la communauté des gens du voyage et à préserver les intérêts des collectivités locales et des propriétaires privés.

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi vise à renforcer la procédure administrative d'évacuation d'office des résidences mobiles en cas de stationnement illicite.

Il est d'abord proposé de doubler la durée d'effet de la mise en demeure du préfet, pour passer de 7 à 14 jours. Pour éviter que les campements évacués se reconstituent de nouveau de manière illicite sur la commune ou sur le territoire de l'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans un temps court, il est nécessaire d'allonger la durée d'applicabilité de la mise en demeure à 14 jours.

Il est également proposé de transformer la compétence discrétionnaire en compétence liée du préfet s'agissant de procéder à l'évacuation d'office dès lors que la mise en demeure n'a pas été suivie d'effet.

Enfin, la dernière disposition est purement juridique et met à jour le changement de dénomination, le tribunal de grande instance étant devenu le tribunal judiciaire.

L'article 2 de la présente proposition de loi complète le code pénal. La destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui est actuellement punie de 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende dans des cas énumérés limitativement. Il s'agit par cet article d'inclure comme fait générateur de ce délit l'installation sans titre sur un terrain. Très souvent les collectivités et les propriétaires privés constatent d'importants dégâts pour forcer l'entrée d'un terrain. Ces comportements ne doivent pas rester sans sanction.

L'article 3 de la présente proposition de loi modifie le code pénal. L'occupant pour apporter la preuve de son installation licite sur un terrain devra fournir un justificatif et disposer de l'identité du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain.

L'installation sans titre peut actuellement s'éteindre par le versement d'une amende forfaitaire de 500 euros. Il est proposé de la porter à 1 000 euros. Il est aussi prévu de transformer d'une compétence discrétionnaire à une compétence liée la saisie des véhicules à l'exception de ceux destinés par nature et non par transformation à l'habitation.

L'article 4 de la présente proposition loi vise à responsabiliser les collectivités s'agissant de leurs obligations d'accueil.

Les communes de plus de 5 000 habitants ont l'obligation depuis la loi Besson de 2000 de participer au schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage. En France, près de 94 % des communes ont un nombre inférieur d'habitants. En 2015, la loi NOTRe a transféré aux intercommunalités une compétence obligatoire en matière de gens du

voyage. Elles l'exercent depuis le 1^{er} janvier 2017. Elles sont désormais chargées de la création, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des aires d'accueil, des terrains familiaux locatifs et des aires de grand passage. Or, fin 2020, seulement 22 départements avaient mis en place le schéma. La mise en œuvre de la loi Besson doit être effective.

Le premier alinéa vise à inscrire dans la loi l'accès au branchement aux fluides c'est-à-dire l'eau et l'électricité. Ils sont des éléments essentiels de la dignité des personnes. Le droit à l'eau, et plus particulièrement à l'eau potable, est un droit fondamental reconnu par plusieurs instances internationales. L'actuelle législation prévoit seulement un décret en Conseil d'État. Il s'agit de garantir l'accès aux réseaux et non leur gratuité.

Le deuxième alinéa vise à réactualiser l'ensemble des schémas départementaux d'ici la fin 2025. Crées en 2000 sur l'évaluation des besoins et de l'offre existante, de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, de l'évolution de leurs modes de vie et de leur ancrage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques, les schémas départementaux ont rarement été revus. Or l'ensemble des rapports relève que les modes de vie des gens du voyage ont changé cette dernière décennie. Il est donc nécessaire de mettre à jour ces documents.

Le troisième alinéa vise à rendre obligatoire le pouvoir de substitution du préfet en cas de non-respect par une commune ou l'intercommunalité de ses obligations de création d'aires d'accueil.

L'article 5 de la présente proposition de loi vise à comptabiliser dans le contingent des logements sociaux fixé par la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) les aires d'accueil permanentes des gens du voyage. Il s'agit d'une mesure pour inciter les communes et les EPCI à mettre en oeuvre dans un court délai le schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

Selon la taille des communes ou EPCI, 20 ou 25 % des résidences principales doivent être des logements sociaux. À défaut, les collectivités sont soumises à des arrêtés de carence prononcés par le préfet, arrêtés dont la conséquence est de gréver considérablement leurs finances publiques. Intégrer les emplacements d'aires d'accueil permanentes dans ce quota SRU est un compromis utile et efficace.

L'article 6 de la présente proposition de loi vise à créer un dispositif de réservation préalable sur les aires permanentes d'accueil ou les aires de grands passages.

Il ne s'agit aucunement de restreindre ou contrôler la liberté de se déplacer des gens du voyage mais de permettre un meilleur accueil par les collectivités qui seront en capacité de vérifier par exemple de l'état de bon fonctionnement de l'équipement et de procéder aux réparations si nécessaire avant l'arrivée des occupants. Cette réservation préalable permet aussi aux collectivités responsables de connaître l'identité de la personne relais, le nombre de personnes et de véhicules accueillis, le nombre d'enfants en âge d'être scolarisés pour proposer des aides et des solutions aux familles.

Ce dispositif de réservation préalable responsabilise l'ensemble des parties.

L'article 7 de la présente proposition de loi crée les voies de recours à une méconnaissance des règles de réservation préalable à l'accueil ou l'absence de réservation préalable. Le maire ou le président de l'EPCI suite à une mise en demeure restée sans effet peut saisir le préfet pour demander le recours à l'expulsion forcée.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① 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° Au quatrième alinéa du II, le mot : « sept » est remplacé par le mot : « quatorze » ;
 - ③ 2° Au cinquième alinéa du même II, les mots : « peut procéder » sont remplacés par le mot : « procède » ;
 - ④ 3° À la première phrase du IV, les mots : « de grande instance » sont remplacés par le mot : « judiciaire ».

Article 2

- ① Après le 5° de l'article 322-3 du code pénal, il est inséré un 5° *bis* ainsi rédigé :
 - ② « 5° *bis* Lorsqu'elle est commise au cours d'une installation sans titre sur un terrain constitutive de l'infraction prévue à l'article 322-4-1 ; ».

Article 3

- ① L'article 322-4-1 du code pénal est ainsi modifié :
 - ② 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :
 - ③ a) Après le mot : « justifier », est inséré le mot : « expressément » ;
 - ④ b) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « L'occupant doit justifier de l'identité du propriétaire ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain. » ;
 - ⑤ 2° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :
 - ⑥ a) À la fin de la première phrase, le montant : « 500 € » est remplacé par le montant : « 1 000 € » ;
 - ⑦ b) La seconde phrase est ainsi modifiée :

- ⑧ – le montant : « 750 € » est remplacé par le montant : « 400 € » ;
- ⑨ – à la fin, le montant : « 1 000 € » est remplacé par le montant : « 1 500 € » ;
- ⑩ 3° Le troisième alinéa est ainsi modifié :
- ⑪ a) Les mots : « peut être » sont remplacés par le mot : « est » ;
- ⑫ b) Après le mot : « habitation », sont insérés les mots : « par nature et non par transformation ».

Article 4

- ① La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage est ainsi modifiée :
 - ② 1° L'article 1^{er} est ainsi modifié :
 - ③ a) Au premier alinéa du I, après le mot : « terrains », sont insérés les mots : « , disposant de raccordements permanents ou provisions en eau et électricité, » ;
 - ④ b) Le premier alinéa du II est ainsi modifié :
 - ⑤ – le mot : « préalable » est remplacé par le mot : « révisée » ;
 - ⑥ – après le mot : « départemental », sont insérés les mots : « , établi au plus tard le 31 décembre 2025 » ;
 - ⑦ 2° L'article 3 est ainsi modifié :
 - ⑧ a) À la première phrase du deuxième alinéa du I, les mots : « peut lui ordonner », sont remplacés par les mots : « lui ordonne » ;
 - ⑨ b) Le II est ainsi modifié :
 - ⑩ – au premier alinéa, les mots : « peut mettre » sont remplacés par le mot : « met » ;
 - ⑪ – au deuxième alinéa, les mots : « peut acquérir » sont remplacés par le mot : « acquiert » ;
 - ⑫ – le troisième alinéa est ainsi modifié :

- ⑬ *i)* à la première phrase, les mots : « peut faire » sont remplacés par le mot : « fait » ;
- ⑭ *ii)* à la seconde phrase, les mots : « peuvent être » sont remplacés par le mot : « sont » ;
- ⑮ – le quatrième alinéa est ainsi modifié :
- ⑯ *i)* à la première phrase, les mots : « peut se substituer » sont remplacés par les mots : « se substitue » ;
- ⑰ *ii)* à la seconde phrase, les mots : « peut procéder » sont remplacés par le mot : « procède ».

Article 5

- 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 6

- 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.* – Pour les rassemblements de cent-cinquante résidences mobiles ou moins, 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 définies aux 1° et 3° du II de l'article 1^{er} qui ont satisfait aux obligations qui leur incombent, le cas échéant, en application de l'article 2 peuvent conditionner l'accès à ces aires à une réservation préalable.
 - ③ « Pour être recevable, une demande de réservation doit être reçue par la commune ou par l'établissement public de coopération intercommunale au moins quinze jours francs avant le début du stationnement, de manière dématérialisée. La demande doit mentionner l'identité du demandeur et indiquer, dans le respect du règlement intérieur de l'aire concernée, la

période d'occupation souhaitée, le nombre de personnes susceptibles de se prévaloir de la réservation, en particulier les enfants en âge d'être scolarisés, ainsi que les informations nécessaires à l'identification de leurs véhicules.

- ④ « L'acceptation expresse ou le silence en réponse à la demande de réservation vaut titre d'occupation de l'aire concernée, dans le respect de son règlement intérieur, pour la durée et selon les modalités renseignées par la demande.
- ⑤ « Tout refus est expressément motivé. Lorsque la demande est recevable, le refus ne peut intervenir qu'à raison :
- ⑥ « 1° Soit du fait que le demandeur n'a pas honoré plusieurs réservations sur une même aire lors d'une même année civile ;
- ⑦ « 2° Soit d'une impossibilité matérielle d'accueil ;
- ⑧ « 3° Soit du maintien de la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.
- ⑨ « Le bénéfice du titre d'occupation est perdu en cas de non-présentation du demandeur et des personnes susceptibles de se prévaloir de la réservation.
- ⑩ « II. – Lorsqu'un refus est motivé par le maintien de la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, ou une impossibilité matérielle d'accueil, le maire de la commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sur le territoire desquels est située l'aire saisit le représentant de l'État dans le département afin qu'il identifie et propose au demandeur une ou plusieurs aires de substitution en mesure d'assurer l'accueil, dans le délai de quinze jours suivants la réception de la demande.
- ⑪ « Après accord du demandeur, le représentant de l'État dans le département informe le maire de la commune et le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage sur le territoire desquels sont situées la ou les aires désignées pour cet accueil.
- ⑫ « III. – Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État. »

Article 7

- ① Après le II *bis* de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, sont insérés des II *ter* et II *quater* ainsi rédigés :
- ② « II *ter.* – En cas de stationnement en violation du titre d'occupation prévu au I de l'article 9-1-1 ou en l'absence d'un tel titre, lorsqu'il est requis en application du même I, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent pour la délivrance dudit titre d'occupation peut demander au représentant de l'État dans le département de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux.
- ③ « La mise en demeure ne peut intervenir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, s'il fait obstacle à une occupation licite fondée sur un titre d'occupation prévu audit I ou s'il fait obstacle aux opérations d'entretien nécessaires au bon fonctionnement de l'aire concernée.
- ④ « La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie ou, le cas échéant, au siège de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné et sur les lieux.
- ⑤ « La mise en demeure prévue au premier alinéa du présent II *ter* reste applicable lorsque la résidence mobile se retrouve à nouveau, dans un délai de quatorze jours à compter de sa notification aux occupants, en situation de stationnement illicite sur le territoire de la commune ou de tout ou partie du territoire de l'intercommunalité concernée en violation d'un arrêté prévu au I ou au I *bis* du présent article et de nature à porter atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques.
- ⑥ « Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours dans les conditions fixées au II *quater*, le représentant de l'État dans le département procède à l'évacuation forcée des résidences mobiles.
- ⑦ « II *quater.* – Les personnes destinataires de la décision de mise en demeure prévue au II *ter* peuvent, dans le délai fixé par celle-ci, demander son annulation au tribunal administratif. Le recours suspend l'exécution de la décision du représentant de l'État dans le département à leur égard. Le

président du tribunal ou son délégué statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine. »

Article 8

- ① I. – La charge pour l’État est compensée à due concurrence par la création d’une taxe additionnelle à l’accise sur les alcools prévue au chapitre III du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l’État, par la création d’une taxe additionnelle à l’accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.