

Paris, le 21 mars 2025

---

**Avis du Défenseur des droits n°25-05**

---

**La Défenseure des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Sur la proposition de loi n° 906 pour réformer l'accueil des gens du voyage, enregistrée à la présidence de l'assemblée nationale le 4 février 2025 ;

Émet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits

Claire HÉDON

Le 4 février 2025, une proposition de loi visant à réformer l'accueil des « Gens du voyage » a été déposée à l'Assemblée nationale, et renvoyée à la Commission des lois de l'Assemblée nationale afin d'être examinée le 26 mars 2025.

Prenant acte des évolutions législatives concernant le statut des voyageurs depuis la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite « loi Besson I », la proposition de loi relève que le cadre juridique actuel a pour objet de permettre de trouver un équilibre entre le respect du mode de vie des voyageurs et le respect de l'ordre public et du droit de propriété. Toutefois, il considère que les élus locaux sont « *encore trop souvent confrontés à des individus, ou groupes d'individus, qui contournent la législation ainsi que les infrastructures d'accueil qui existent pourtant* ». La proposition de loi vise à répondre à ces situations en renforçant « *les moyens juridiques à disposition des collectivités locales et des propriétaires privés face aux installations illicites* ».

**A titre liminaire, dans un contexte de manque d'aires d'accueil et de problème de salubrité d'un certain nombre d'entre elles, la Défenseure des droits souhaite appeler l'attention des parlementaires sur sa dimension exclusivement répressive, celle-ci proposant uniquement un renforcement du cadre législatif existant visant à lutter contre le stationnement illicite des « Gens du voyage », sans envisager une amélioration de leurs conditions d'accueil.**

**En outre, les mesures proposées, qu'il s'agisse de la réforme de l'article 322-4-1 du Code pénal incriminant l'installation illicite en réunion sur un terrain communal ou privé (I) ou de la procédure administrative d'évacuation (II), sont susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés fondamentaux des voyageurs.**

**I. Sur la réforme du délit d'installation illicite en réunion sur un terrain communal ou privé (article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi)**

L'article 322-4-1 du Code pénal incrimine « *le fait de s'installer en réunion, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental prévue à l'article 1<sup>er</sup> de la loi no 2000-614 du 5 juillet 2000, relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain* ».

Ainsi que l'a relevé le Conseil constitutionnel, cette infraction vise à « prévenir les atteintes au droit de propriété et à l'ordre public », objectif devant être concilié avec la liberté d'aller et venir, le respect de la vie privée et l'inviolabilité du domicile. Or, en modifiant le montant de l'amende forfaitaire délictuelle, ainsi que de sa minoration et de sa majoration (A) et en permettant de confisquer également (B) les véhicules

destinés à l'habitation « par transformation », cette réforme rompt l'équilibre recherché par le législateur et porte atteinte aux droits et libertés.

#### **A. Sur les conséquences des modifications apportées au montant de l'amende forfaitaire délictuelle ainsi que de sa minoration et de sa majoration (article 1<sup>er</sup> 2<sup>o</sup> alinéas 4 à 7)**

Appliquée initialement à certains délits routiers, la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD) a ensuite été progressivement étendue à plusieurs autres infractions de droit commun, notamment à l'installation sans titre et en réunion sur le terrain d'autrui<sup>1</sup> (couramment appelée délit d'installation illicite).

Dans sa [décision-cadre n°2023-030 du 30 mai 2023](#), la Défenseure des droits a eu l'occasion de se prononcer sur la mise en place de la procédure de l'AFD. Régulièrement saisie de réclamations relatives aux difficultés rencontrées par les personnes sanctionnées par AFD, elle concluait que la procédure de l'AFD :

- porte une atteinte grave au droit au recours de la personne poursuivie ;
- restreint l'accès au service public de la justice ;
- fragilise la relation police-population ;
- comporte le risque de développer des pratiques discriminatoires ;
- emporte, par l'envoi de l'avis en courrier simple, un risque de difficulté supplémentaire affectant plus encore les personnes qui n'ont pas de lieu de résidence fixe sur le long terme ;
- est susceptible de constituer une discrimination indirecte à l'égard des personnes dont la vulnérabilité résulte de leur situation économique.

Dans cette décision, la Défenseure des droits recommande à titre principal, de supprimer la procédure de l'AFD. A titre subsidiaire, elle propose 27 améliorations de la procédure afin de mieux respecter les droits des usagers et recommande notamment **de modifier les dispositions des articles 495-20 et 495-21 du code de procédure pénale afin de supprimer l'exigence du versement d'une consignation pour la contestation de tous les délits éligibles à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle ; à défaut d'instaurer une dispense de consignation au regard de la situation de vulnérabilité économique et/ou sociale de l'intéressé.**

La Défenseure des droits a reçu le 30 janvier 2025 une réponse conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre de la justice qui, sans envisager la suppression du dispositif de l'AFD, se dit favorable à un certain nombre des 27 recommandations subsidiaires formulées par la Défenseure des droits afin d'améliorer le dispositif AFD au regard des droits des usagers.

La Défenseure des droits déplore toutefois que le ministre de la justice soit défavorable à la recommandation relative à la suppression de la consignation ou à l'instauration

---

<sup>1</sup> Article [322-4-1](#) du CP.

d'une dispense prenant en compte la situation de vulnérabilité économique et/ou sociale des personnes verbalisées.

A cet égard, elle rappelle que ni le Conseil constitutionnel ni la CEDH ne se sont prononcées sur le montant de la consignation en matière d'amende forfaitaire délictuelle, mais uniquement en matière contraventionnelle et que pour la contestation d'une AFD pour installation illicite, en dehors d'un dépôt de plainte pour usurpation d'identité, il n'existe aucune dispense au versement de la consignation.

*Les modifications apportées par l'article 1<sup>er</sup> 2<sup>o</sup> alinéas 4 à 7 de la proposition de loi*

L'article [322-4-1](#) du code pénal actuellement en vigueur prévoit que le délit d'installation illicite peut être sanctionné par une AFD d'un montant de 500 euros. Cette amende peut actuellement être minorée à 400 euros ou majorée à 1.000 euros.

Pour ce délit, la proposition de loi propose de porter à 1.000 euros le montant de l'amende forfaitaire délictuelle, 750 euros le montant de l'amende minorée et 1.500 euros le montant de l'amende majorée.

Le droit pénal et la procédure pénale doivent assurer un juste équilibre entre d'une part, la protection de l'ordre public, dont les objectifs principaux sont la poursuite des auteurs d'infraction et la garantie du droit à réparation des victimes, et d'autre part, la préservation des droits et libertés des personnes à travers le respect du principe de nécessité et de proportionnalité de la peine.

**Or, il pourra être observé que la proposition de loi qui indique uniquement qu'« *Il est également proposé de porter de 500 euros à 1 000 euros le montant de l'amende forfaitaire délictuelle due en cas d'installation sans titre* » n'apporte aucune motivation sur les raisons de cette augmentation du montant de l'amende initiale, minorée et majorée en matière d'installation illicite.**

**Par ailleurs, la conséquence de cette modification du code pénal serait de doubler le montant de la consignation à verser en cas de contestation de l'AFD pour installation illicite et d'augmenter de 500 euros le montant de la consignation en cas de contestation au stade majoré. En effet, la contestation d'une AFD initiale ou d'une AFD majorée pour ce motif, doit, pour être recevable, s'accompagner notamment du versement d'une consignation d'un montant égal à l'amende initiale ou à l'amende majorée<sup>2</sup>.**

La loi du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites a étendu la procédure d'AFD au délit d'installation illicite.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Article [495-20](#) du CPP.

<sup>3</sup> Loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018, article 4 2°.

L'extension de la procédure d'AFD à l'infraction d'installation illicite sur le terrain d'autrui a donc vocation à s'appliquer spécifiquement aux « Gens du voyage ».

**La proposition de loi, en augmentant le montant de la consignation, prévoit d'éloigner davantage du juge un public déjà vulnérable.**

La Défenseure des droits relève que le montant élevé de la consignation obligatoire en matière d'AFD constitue un véritable obstacle dans l'accès au juge, droit garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentaux (Conv. EDH), et représente un risque de discrimination indirecte à l'égard des personnes verbalisées.

*Le montant de la consignation : un verrou à l'accès au juge, particulièrement pour les personnes en situation de particulière vulnérabilité économique*

Le Conseil constitutionnel considère que les atteintes au droit d'accès à un juge ne doivent pas être substantielles<sup>4</sup>.

**La Défenseure des droits rappelle que dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur la constitutionnalité de l'exigence d'une consignation préalable en matière délictuelle.**

**Dans sa décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023 le Conseil constitutionnel indique en effet que : « les griefs tirés de la méconnaissance du principe de la séparation des pouvoirs, de la présomption d'innocence, des droits de la défense, du droit à un recours juridictionnel effectif, du droit à un procès équitable et du principe d'individualisation des peines, qui sont dirigés contre les dispositions déjà promulguées des articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale instituant le régime juridique de l'amende forfaitaire délictuelle, et non contre les dispositions contestées de l'article 25 de la loi déférée, ne peuvent qu'être écartés ».**

**Si le Conseil constitutionnel a rappelé dans cette seconde décision, qu'il avait déjà jugé, dans sa décision du 21 mars 2019 précédemment mentionnée que « pour les motifs énoncés aux paragraphes 248, 249 et 255 à 263 et sous la réserve énoncée au paragraphe 258 de [cette] décision, que le recours à une amende forfaitaire délictuelle pour sanctionner certains délits, l'instauration d'un montant minimum de peine d'amende et les conditions de sa contestation devant le juge, ne méconnaissent pas les principes de séparation des pouvoirs et d'égalité devant la justice<sup>5</sup> », il ne s'est toutefois pas prononcé sur la constitutionnalité du montant de la consignation en matière délictuelle et d'accès au juge.**

---

<sup>4</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 96-373 DC du 9 avril 1996.

<sup>5</sup> Décision n°2022-846 DC du 19 janvier 2023 relative à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, paragr. 147.

Par ailleurs, selon une jurisprudence constante de la CEDH, le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 de la Conv. EDH peut se prêter à des limitations. Toutefois, celles-ci ne sauraient restreindre l'accès ouvert à un justiciable de manière ou à un point tels que son droit à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même. Dès lors, pour être conformes à l'article 6 de la Convention, de telles limitations doivent poursuivre un but légitime, tout en respectant un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé<sup>6</sup>.

Ainsi, la CEDH considère que le droit d'accès à un tribunal peut être méconnu lorsque le montant d'une consignation fixé pour une plainte avec constitution de partie civile est excessif<sup>7</sup> ou des frais de procédure sont trop élevés<sup>8</sup> au regard de la capacité financière du justiciable.

Encore, si la CEDH a jugé, dans deux arrêts, que l'obligation de consignation dans le domaine de la circulation routière, ne constituait pas en soi une atteinte disproportionnée au droit d'accès au juge, elle n'a toutefois pas manqué de relever que le caractère excessif du montant de la consignation<sup>9</sup> et l'insuffisance des ressources du requérant<sup>10</sup> pouvaient être de nature à atteindre la substance même de ce droit. Il doit en outre être relevé que la CEDH s'est prononcée dans le domaine contraventionnel et non délictuel. Or, le montant de la consignation est limité à 450 euros en matière contraventionnelle<sup>11</sup> mais peut atteindre 1.600 euros en matière délictuelle. Ainsi, ce montant pourrait être considéré comme excessif au regard de la jurisprudence de la CEDH.

En outre, la Défenseure des droits relève que l'article 14 de la Conv. EDH pose un principe de non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés garantis par la Convention, notamment au droit à l'accès au juge.

Le principe de non-discrimination est garanti en droit français par la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Ces dispositions prohibent notamment les discriminations indirectes fondées sur la particulière vulnérabilité

---

<sup>6</sup> CEDH, 29 juillet 1998, *Guérin c. France*, § 37 ; CEDH, 29 juillet 1998, *Omar c. France* [GC].

<sup>7</sup> CEDH, 28 octobre 1998, *Aït-Mouloub c/France*, req. no 22924/93; *García Manibardo c. Espagne*, 2000, §§ 38-45.

<sup>8</sup> CEDH, 19 juin 2001, *Kreuz c/Pologne*, req. no 28249/95.

<sup>9</sup> CEDH, 29 avril 2008, *Thomas c/ France*, req. no 14279/05 « (...) *S'il est vrai, comme le souligne le requérant, qu'aucune aide juridictionnelle n'était prévue pour éviter de payer ces consignations, la Cour note qu'il n'est pas allégué par le requérant que celui-ci avait des difficultés financières ne lui permettant pas de verser cette somme dans les délais impartis. En outre, le montant de l'amende forfaitaire est plafonnée par le code de procédure pénale (articles 49 et 49-7 – maximum 375 EUR), de sorte que le montant de la consignation n'apparaît pas excessif et de nature à atteindre la substance du droit d'accès du requérant au tribunal de police.* »

<sup>10</sup> CEDH, 30 juin 2009, *Schneider c/ France*, req. no 49852/06. Dans cette affaire, la requérante avait déclaré que son foyer disposait d'un revenu annuel global de 42 052 euros. Les consignations pour la contestation de deux contraventions au code de la route étaient de 375 et de 180 euros, respectivement.

<sup>11</sup> Articles 529-12 3° et R.49-7 du CPP.

résultant de la situation économique, apparente ou connue de son auteur (PVE)<sup>12</sup>, définies comme « *une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour [ce motif], un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes* ». **Les textes comme la jurisprudence précités conduisent la Défenseure des droits à questionner la conformité de l'obligation de consignation préalable pour les personnes en situation de vulnérabilité économique, au principe de non-discrimination.**

Si l'intéressé peut être dispensé de consignation dans des cas très limités, ces dispenses n'ont pas vocation à s'appliquer au délit d'installation illicite<sup>13</sup>, et aucune dispense n'est fondée sur les difficultés financières de la personne verbalisée.<sup>14</sup> Or, il importe de relever que des personnes en situation de vulnérabilité économique et/ou sociale peuvent se trouver dans l'impossibilité de procéder à une consignation préalable.

Il peut être rappelé en effet que le montant du salaire minimum de croissance (SMIC) est actuellement fixé à la somme de 1.426.30 euros nets<sup>15</sup>. Le revenu minimum de solidarité active (RSA)<sup>16</sup> s'élève actuellement à 635.71 euros pour une personne, 953,57 euros pour un couple et 1.334,99 euros lorsque celui-ci assume la charge de 2 enfants<sup>17</sup>. Ces montants incluent le forfait logement<sup>18</sup>. En matière délictuelle, le montant de la consignation à verser au stade de la contestation de l'avis majoré peut être équivalent ou supérieur au SMIC, sans prise en compte de la situation financière de la personne poursuivie.

**La proposition de loi engendrerait une augmentation du montant de la consignation au stade majoré à 1.500 euros pour le délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui, soit un montant supérieur au SMIC et ce pour des justiciables en situation de particulière vulnérabilité, notamment économique.**

L'obligation de consignation préalable ainsi que l'importance de son montant, opposables à toute personne indifféremment de la situation de vulnérabilité économique dans laquelle elle se trouve, ont pour effet d'empêcher ces personnes de formuler une contestation recevable ou les incitent à renoncer à exercer ce recours.

Cette situation porte atteinte au droit d'accès au juge dans sa substance, ce qui est d'autant plus préjudiciable que l'AFD emporte des conséquences sur la situation

---

<sup>12</sup> La loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale a fait de « *la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique* » (« PVE ») le 21<sup>ème</sup> critère de discrimination illicite.

<sup>13</sup> Uniquement en cas de dépôt de plainte pour usurpation d'identité.

<sup>14</sup> Article D.45-15 du CPP.

<sup>15</sup> Décret n° 2024-951 du 23 octobre 2024 portant relèvement du salaire minimum de croissance.

<sup>16</sup> Décret n° 2024-396 du 29 avril 2024 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active (le texte fixe le montant revalorisé au 1<sup>er</sup> avril 2024 du montant forfaitaire du RSA).

<sup>17</sup> Informations extraites du site caf.fr : <https://www.caf.fr/allocataires/aides-et-demarches/droits-et-prestations/vie-professionnelle/le-revenu-de-solidarite-active-rsa>

<sup>18</sup><https://www.caf.fr/allocataires/aides-et-demarches/droits-et-prestations/vie-professionnelle/le-revenu-de-solidarite-active-rsa>

pénale et personnelle des intéressés, telles que l'inscription au casier judiciaire pouvant faire obstacle à l'accès à un examen ou à un emploi par exemple.

Par conséquent, la proposition de loi, en augmentant le montant de la consignation préalable à la contestation d'une AFD d'installation illicite, dès lors qu'aucune dispense fondée sur la situation de vulnérabilité économique n'est prévue, paraît constituer un obstacle injustifié et disproportionné au droit d'accès au juge tel que garanti à l'article 6 de la Conv. EDH et est susceptible de caractériser une discrimination indirecte fondée sur la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, contraire à l'article 14 combiné avec l'article 6 de la Conv. EDH.

**Pour ces raisons, la Défenseure des droits émet un avis défavorable à l'augmentation, sans motivation, du montant de l'AFD pour installation illicite, compte tenu des atteintes graves aux droits des usagers qu'elle emporte et en l'absence des mesures d'amélioration préconisées<sup>19</sup> par la Défenseure des droits s'agissant du montant des consignations.**

#### **B. Sur les conséquences de la possibilité de confisquer les véhicules destinés à l'habitation « par transformation » (article 1<sup>er</sup> 3<sup>o</sup> alinéa)**

L'alinéa 3 de l'article 322-4-1 du Code pénal autorise la saisie des véhicules automobiles ayant permis l'installation illicite en vue de leur confiscation par la juridiction pénale, peine complémentaire prévue à l'article 322-15-1 du code pénal. Une exception est prévue pour les « *véhicules destinés à l'habitation* ». La proposition de loi propose de restreindre cette exception en incluant seulement les véhicules destinés à l'habitation par nature et non par transformation.

Le véhicule servant d'habitation est protégé au titre du droit de propriété mais également en ce qu'il relève du droit au respect de la vie privée et familiale dans la mesure où il peut constituer le domicile d'un individu. Concernant ce second aspect, la CEDH a ainsi déjà protégé, en tant que domicile, des caravanes installées sur un terrain<sup>20</sup>, des cabanes<sup>21</sup> ou même des abris construits à partir de matériaux de fortune<sup>22</sup>. La nature concrète du bien servant d'habitation – qu'il s'agisse notamment d'une habitation par nature ou par transformation – ne paraît avoir d'incidence sur les champs d'application de ces droits. Pour cette raison, lors des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ayant instaurée les articles 322-4-1 et 322-15-1, les parlementaires ont exclu la possibilité de saisir l'ensemble des véhicules servant à l'habitation.

Toute restriction du droit de propriété et du droit au respect de la vie privée doit être nécessaire, adaptée et proportionnée à la réalisation d'un besoin social impérieux. En

---

<sup>19</sup> Décision n°2023-030.

<sup>20</sup> CEDH, 27 mai 2004, *Connors c. Royaume-Uni*, précité.

<sup>21</sup> CEDH, 17 octobre 2013, *Winterstein et autres c. France*, req. n°27013/07.

<sup>22</sup> V. subsidiairement CEDH, 28 févr. 2019, *Khan c. France*, req. n°12267/16.

l'occurrence, à l'instar du législateur en 2003, la proposition souhaite améliorer la préservation de l'ordre public et du droit de propriété des propriétaires des terrains ou des titulaires de droits d'usage. Toutefois, les ingérences dans le droit au respect de la vie privée et le droit de propriété résultant de la saisie d'un véhicule servant d'habitation par transformation apparaissent disproportionnées.

En premier lieu, la saisie de véhicules prévue à l'article 322-4-1 du Code pénal est un préalable à la confiscation des véhicules automobiles pouvant être prononcée par la juridiction pénale en tant que peine complémentaire. Cette confiscation vise ensuite à éviter la répétition des infractions. Or, la proposition de loi n'établit pas qu'il soit nécessaire d'étendre le champ d'application de l'article 322-4-1 aux véhicules servant d'habitation par transformation en raison, par exemple, de récidives impliquant fréquemment de tels véhicules. La mesure n'apparaît donc pas nécessaire au regard des objectifs poursuivis.

En deuxième lieu, la proposition de loi autorise la saisie des véhicules pouvant servir d'habitation par transformation sans autoriser leur confiscation. Autrement dit, un véhicule qui constitue une habitation pourra être immobilisé par les forces de l'ordre sans que cette saisie ne soit un préalable à une condamnation et donc sans permettre effectivement d'éviter la répétition de l'infraction. La restriction du droit de propriété et du droit au respect de la vie privée et familiale des propriétaires des véhicules servant à l'habitation par transformation n'apparaît donc pas adaptée à l'objectif poursuivi.

Enfin, en troisième lieu, aucun critère quant à la nature du véhicule ne peut être identifié pour permettre d'opérer la distinction, selon que ce dernier constitue une « *habitation par nature* » ou qu'il l'est devenu à la suite d'une transformation. Une telle distinction apparaît ainsi particulièrement complexe à mettre effectivement en œuvre, laissant une grande marge d'appréciation aux agents verbalisateurs. Partant, elle est susceptible de méconnaître le principe constitutionnel de légalité des délits et des peines qui impose à la loi pénale et de « définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis » (2014-408 QPC, 11 juillet 2014, cons. 5 à 7). Il est en outre à craindre que des confiscations illégales de véhicules pouvant servir d'habitation par nature se multiplient.

**Au regard de l'absence d'éléments permettant d'en établir l'utilité malgré les risques qu'elle comporte pour la protection du droit de propriété et du droit au respect de la vie privée et familiale des personnes concernées, la Défenseure des droits recommande la suppression de l'article 1er 3° alinéa de la proposition de loi.**

## II. Sur les conséquences de la réforme de la procédure administrative d'évacuation forcée (article 2 de la proposition de loi)

L'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dans sa rédaction actuelle autorise le maire d'une commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPIC) 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 à adopter un arrêté prohibant le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles des « Gens du voyage ». Cette possibilité n'est ouverte que si certaines conditions sont respectées et notamment si la commune et l'EPCI respectent leurs obligations en matière de création d'aires d'accueil.

Le paragraphe II de l'article 9 prévoit une procédure administrative dérogatoire spécifique pour l'évacuation forcée d'une installation en violation de cet arrêté. 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, mise en demeure qui pourra être appliquée pendant un délai de 7 jours si les personnes visées se réinstallent sur un autre terrain de la commune et en créant les mêmes risques pour l'ordre public. Lorsque la mise en demeure n'est pas suivie d'effet, le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles.

L'article 2 de la proposition de la loi introduit deux modifications de ce dispositif. D'abord, il prévoit d'allonger le délai de validité de la mise en demeure de 7 à 14 jours. Ensuite, il est proposé que le préfet se trouve désormais en situation de compétence liée et qu'en cas d'inexécution à l'issue du délai imparti par la mise en demeure, il procède à « *l'évacuation forcée des résidences mobiles* ». Or, ces deux modifications aggravent la restriction des droits des voyageurs résultant de cette procédure administrative dérogatoire sans que ces restrictions ne paraissent justifiées par un objectif légitime.

En effet, en premier lieu, les procédures administratives dérogatoires permettant de procéder à l'évacuation ou à l'expulsion d'occupants sans droit ni titre sans intervention préalable d'une juridiction comportent d'importants risques pour la protection des droits et libertés fondamentaux. La suppression du contrôle juridictionnel systématique préalable des mesures d'expulsions rend possible des violations irrémédiables de l'ensemble des droits liés à la protection du domicile et notamment du droit au respect de la vie privée et familiale<sup>23</sup>. Certes, ainsi que l'a relevé le Conseil constitutionnel, l'absence de contrôle judiciaire préalable est en partie contrebalancée par le caractère suspensif de la saisine du juge des référés et par la possibilité pour la personne expulsée d'exercer un recours indemnitaire devant le juge

---

<sup>23</sup> En ce sens, v. avis du Défenseur des droits n°22-07, 25 novembre 2022 ; avis du Défenseur des droits n°23-01.

administratif<sup>24</sup>. Toutefois, ni un référé qui ne porte que sur les risques de violation les plus manifestes des droits, ni le recours indemnitaire qui ne peut que compenser *a posteriori* la violation, ne permettent de prévenir pleinement les violations des droits fondamentaux.

Au regard des risques qu'elles comportent pour la protection des droits fondamentaux, le champ d'application des procédures administratives dérogatoires d'expulsion d'occupants sans droit ni titre telles que celle résultant de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 doit être strictement limité. Toute extension doit être justifiée par des motifs impérieux. Or, l'allongement de la durée de validité de la mise en demeure introduit une extension du champ d'application temporelle de ce dispositif sans qu'aucune justification ne soit apportée.

En second lieu, l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales implique que préalablement à toute mesure d'expulsion, il soit procédé à **un examen de proportionnalité de la mesure et que des garanties soient apportées pour mettre à l'abri les personnes expulsées**<sup>25</sup>. En l'absence de contrôle juridictionnel préalable, la faculté laissée au préfet de requérir le concours de la force publique vise à lui permettre de procéder à un contrôle au cas par cas afin d'éviter que l'évacuation ne porte atteinte à l'ordre public ou aux droits et libertés des personnes concernées. En particulier, il peut dans ce cadre procéder à l'organisation de la mise à l'abri des personnes expulsées – l'évaluation des besoins des personnes occupant le bien, l'identification de place d'hébergements disponibles, l'orientation des personnes vers ces places - et peut alors retarder, voire suspendre, la procédure d'expulsion s'il ne parvient pas à procéder à cette mise à l'abri.

Or, en plaçant le préfet en situation de compétence liée, la proposition de loi empêche un tel contrôle. Dans le contexte d'une procédure administrative dérogatoire, et donc sans intervention systématique de la juridiction, une telle suppression de la marge d'appréciation du préfet au moment de la décision de requérir le concours de la force publique prive les voyageurs du seul contrôle systématiquement mis en œuvre pour protéger leurs droits préalablement à l'évacuation. Une telle mesure constitue donc une ingérence disproportionnée dans leur droit au respect de la vie privée et familiale.

Enfin, cette mesure apparaît également non-nécessaire. En effet, le ministère de l'intérieur a indiqué pour 625 mises en demeure dressées, seules 22 expulsions forcées ont été réalisées : *« l'écart entre le nombre de mises en demeure et celui des évacuations forcées s'explique par le caractère dissuasif de la mise en demeure qui suffit généralement à convaincre les occupants de quitter les lieux sans qu'il soit nécessaire de requérir le concours de la force publique*<sup>26</sup> ». Par conséquent, la

---

<sup>24</sup> Cons. Const., 24 mars 2023, n°2023-1038 QPC, cons. 14 ; Cons. Const., 26 juillet 2023, n°2023-853 DC, cons. 63.

<sup>25</sup> CEDH, 17 octobre 2013, *affaire Winterstein et autres*, n° 27013/7

<sup>26</sup> Rép. Min. question n° 811, JOAN 21 février 2023, p. 1752.

restriction du droit au respect de la vie privée résultant de l'automatisation du recours à la procédure de l'expulsion forcée ne répond pas à une difficulté spécifique justifiant une telle atteinte.

**Ainsi, au regard notamment des risques inhérents aux procédures administratives dérogatoires d'expulsion d'occupants sans droit ni titre, la Défenseure des droits estime qu'elles ne peuvent être étendues sans motifs impérieux, lesquels ne paraissent pas établis par la proposition de loi. Elle recommande donc la suppression de l'article 2 de la proposition de loi.**

\* \*

\*

Ainsi que l'a encore rappelé la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI),<sup>27</sup> *« le déficit d'aires d'accueil résultant du non-respect, par un certain nombre de collectivités territoriales concernées, de leurs obligations en la matière continue de contraindre nombre de Gens du voyage à être en infraction. En outre, l'ECRI regrette que les besoins réels en matière de stationnement n'aient pas été recensés, qu'il s'agisse de la quantité d'aires disponibles, de l'accès aux services essentiels et de la salubrité, et du niveau de risque de la localisation ».*

Aussi, c'est d'abord et avant tout l'insuffisance de respect des schémas d'accueil départementaux, c'est-à-dire le non-respect par une partie des autorités publiques de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement puis de la loi Besson du 5 juillet 2000, soit une législation mise en place il y a bientôt trente-cinq années, qui génère de lourdes difficultés de stationnement pour les voyageurs. Pour rappel, seuls 26 départements respectent aujourd'hui leurs obligations d'accueil.

Il en est de même lorsque des établissements publics de coopération intercommunale ferment des aires d'accueil en méconnaissant les dispositions de l'article 4 du décret n° 2019-1478 du 26 décembre 2019 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs destinés aux « Gens du voyage » et pris pour l'application de l'article 149 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté. Ce faisant, ils s'abstiennent de proposer des places de stationnement dans le même périmètre, parfois simplement car il n'en existe pas, ou de créer des emplacements provisoires agréés par le préfet, contraignant ainsi les « Gens du voyage » demeurant sur le secteur, pour l'éducation des enfants, des raisons professionnelles ou de santé, à stationner illégalement en l'absence d'alternative.

---

<sup>27</sup> Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la France adopté le 20 novembre 2024, publié le 19 février 2025