



La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 47, 26 Novembre 2012, 2375

Gens du voyage : abrogation immédiate mais partielle de la loi du 3 janvier 1969

Commentaire par Michel Verpeaux
professeur à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris I)
directeur du Centre de recherches en droit constitutionnel

Sommaire

Si la presse a pu titrer que la décision n° 2012-279 QPC à propos 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 était une décision *a minima*, elle censure malgré tout, les dispositions les plus contestables du régime applicable aux « gens du voyage ».

Cons. const., 5 oct. 2012, n° 2012-279 QPC, Jean-Claude P : JurisData n° 2012-022658 ; JCP A 2012, act. 660

(...)

o 11. Considérant que le requérant et l'association intervenante contestent le régime des titres de circulation, institué par les articles 2 à 6 [de 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 : *Journal Officiel 5 Janvier 1969*], ainsi que les règles relatives à la commune de rattachement prévues par les articles 7 à 10 [de la loi du 3 janvier 1969, préc.] ;

- *Sur les normes de constitutionnalité applicables :*

o 12. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 1er de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* » ; qu'aux termes de l'article 1er de la Constitution : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion...* » ;

o 13. Considérant que l'article 6 de la Déclaration de 1789 dispose que la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

o 14. Considérant, d'autre part, qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que, dans le cadre de cette mission, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré ;

o 15. Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 et le respect de la vie privée qu'implique la liberté

proclamée par l'article 2 de ladite Déclaration, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;

- *Sur les titres de circulation :*

o 16. Considérant que, selon le requérant et l'association intervenante, l'exigence de titres de circulation imposée aux seules personnes se trouvant en France sans domicile ni résidence fixe depuis plus de six mois institue une différence de traitement qui méconnaît le principe d'égalité devant la loi ; qu'en outre, le régime de ces titres de circulation instituerait également des différences de traitement contraires au principe d'égalité et porterait une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir ;

En ce qui concerne l'existence et les règles de visa des titres de circulation applicables aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe :

o 17. Considérant que les articles 2 à 6 sont relatifs au régime des titres de circulation que doivent détenir les personnes sans domicile ni résidence fixe de plus de six mois ; qu'il résulte des dispositions combinées du premier alinéa de l'article 2 et de l'article 3 de la loi du 3 janvier 1969 susvisée que ces dispositions sont applicables, d'une part, aux « *personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois dans un État membre de l'Union européenne* », aux personnes de plus de seize ans qui les accompagnent et à leurs préposés, et, d'autre part, aux « *personnes âgées de plus de seize ans* » autres que celles précédemment mentionnées qui sont « *dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois* » et « *qui logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile* » ;

o 18. Considérant qu'en imposant à toutes ces personnes d'être munies d'un titre de circulation, le législateur a entendu permettre, à des fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires, l'identification et la recherche de ceux qui ne peuvent être trouvés à un domicile ou à une résidence fixe d'une certaine durée, tout en assurant, aux mêmes fins, un moyen de communiquer avec eux-ci ; que ces dispositions sont fondées sur une différence de situation entre les personnes, quelles que soient leurs nationalités et leurs origines, qui ont un domicile ou une résidence fixe de plus de six mois et celles qui en sont dépourvues ; qu'ainsi la distinction qu'elles opèrent repose sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but que s'est assigné le législateur ; qu'elles n'instituent aucune discrimination fondée sur une origine ethnique ; que, par suite, en imposant aux personnes visées d'être porteur d'un titre de circulation, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité ; que l'atteinte portée la liberté d'aller de venir qui en résulte est justifiée par la nécessité de protéger l'ordre public et proportionnée à cet objectif ;

En ce qui concerne les articles 2 et 3 :

o 19. Considérant qu'en vertu de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1969, les personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixe de plus de six mois dans un État membre de l'Union européenne, les personnes qui les accompagnent, et les préposés de ces dernières, si elles sont âgées de plus de seize ans et n'ont en France ni domicile, ni résidence fixe depuis plus de six mois, doivent être munies d'un livret spécial de circulation ; que l'article 3 dispose que les personnes, autres que les précédentes, dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois qui logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile doivent, pour pouvoir circuler en France, être munies, soit d'un livret de circulation soit d'un carnet de circulation ; qu'il résulte des dispositions combinées des articles 2 et 3 de la loi, que seuls les titres de circulation remis aux personnes qui logent dans un abri mobile doivent être visés à intervalles réguliers par l'autorité administrative ; qu'en distinguant, parmi les personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixe depuis plus de six mois celles qui pratiquent un mode de vie itinérant en logeant de façon permanente dans un abri mobile pour les soumettre à des règles particulières de délivrance et de visa des titres de circulation, ces dispositions instituent une différence de traitement fondée sur une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit et, par suite, ne méconnaissent pas le principe d'égalité ; qu'eu égard à l'objet de la loi, l'obligation de prorogation périodique de la validité de ces titres prévue par l'article 6 ne porte pas une atteinte inconstitutionnelle à la liberté d'aller et de venir ;

o 20. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les articles 2 et 3 de la loi doivent être déclarés conformes à la Constitution ;

En ce qui concerne les articles 4 et 5 :

o 21. Considérant qu'en vertu des dispositions combinées des articles 4 et 5 de la loi du 3 janvier 1969, les personnes âgées de plus de seize ans et dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois qui logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile doivent, pour pouvoir circuler en

France, être munies, soit, lorsqu'elles justifient de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariée, d'un livret de circulation qui doit être visé par l'autorité administrative à des intervalles définis par voie réglementaire qui ne peuvent être inférieurs à trois mois, soit, lorsqu'elles ne justifient pas de telles ressources régulières, d'un carnet de circulation qui doit être visé par l'autorité administrative tous les trois mois, de quantième à quantième ; qu'en outre, en vertu du deuxième alinéa de l'article 5 de la loi du 3 janvier 1969, les personnes circulant sans avoir obtenu de carnet de circulation sont passibles d'un an d'emprisonnement ;

o 22. Considérant que, d'une part, ces dispositions instaurent deux titres de circulation soumis à des régimes différents applicables aux personnes qui résident de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile ; que, selon qu'elles justifient ou non de ressources régulières, elles sont soumises à des obligations différentes quant au visa par l'autorité administrative du titre de circulation qui leur est remis ; qu'une telle différence de traitement n'est pas en rapport direct avec les fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires poursuivies par la loi ; qu'elle doit par suite être déclarée contraire à la Constitution ;

o 23. Considérant que, d'autre part, en imposant que le carnet de circulation soit visé tous les trois mois par l'autorité administrative et en punissant d'une peine d'un an d'emprisonnement les personnes circulant sans carnet de circulation, les dispositions de l'article 5 de la loi du 3 janvier 1969 portent à l'exercice de la liberté d'aller et de venir une atteinte disproportionnée au regard du but poursuivi ;

o 24. Considérant que, de ce qui précède, il résulte que doivent être déclarés contraires à la Constitution, les mots : « *Lorsque les personnes mentionnées à l'article 3 justifient de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariée,* » figurant à l'article 4 de la loi du 3 janvier 1969 ainsi que l'article 5 de la même loi ; que, par voie de conséquence, à l'article 3 de la même loi, les mots : « *de l'un des titres de circulation prévus aux articles 4 et 5* » doivent être remplacés par les mots « *du titre de circulation prévu à l'article 4* » ; qu'au deuxième alinéa de l'article 6 de la même loi, les mots : « *, des carnet et livret prévus aux articles 3, 4 et 5* » doivent être remplacés par les mots : « *et du livret de circulation prévu aux articles 3 et 4* » ; qu'à l'article 11 de la même loi, les mots « *aux articles 2, 3, 4 et 5,* » doivent être remplacés par les mots : « *aux articles 2, 3 et 4,* » ;

- *Sur la commune de rattachement :*

o 25. Considérant que l'article 7 de la loi contestée dispose que toute personne qui sollicite la délivrance d'un titre de circulation est tenue de faire connaître la commune à laquelle elle souhaite être rattachée ; que ce rattachement est prononcé par le préfet ou le sous-préfet après avis motivé du maire ; que l'article 8 prévoit que le nombre des personnes détentrices d'un titre de circulation, sans domicile ni résidence fixe, rattachées à une commune, ne doit pas dépasser 3 % de la population municipale telle qu'elle a été dénombrée au dernier recensement ; que le préfet peut toutefois accorder des dérogations à cette règle « *notamment pour assurer l'unité des familles* » ; que l'article 9 impose que le choix d'une commune de rattachement soit effectué pour une durée minimale de deux ans ; qu'en vertu de l'article 10, ce rattachement produit, dans les conditions que cet article détermine, tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail en ce qui concerne, notamment, la célébration du mariage, l'inscription sur la liste électorale, l'accomplissement des obligations fiscales et de celles prévues par les législations de sécurité sociale et la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi, ainsi que l'obligation du service national ; que, s'agissant de l'inscription sur les listes électorales, le troisième alinéa de l'article 10 précise qu'il n'y est procédé, sur la demande des intéressés, qu'après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune ;

o 26. Considérant que, selon le requérant et l'association intervenante, l'obligation de désigner une commune de rattachement et la limite de 3 % par commune de personnes détentrices d'un titre de circulation imposée par la loi portent atteinte à la liberté d'aller et de venir ; qu'au surplus, elle méconnaît le droit au respect de la vie privée « *quant au choix du domicile* » ; qu'en outre, en imposant aux personnes détentrices d'un titre de circulation de justifier de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour être inscrites sur une liste électorale, les dispositions de l'article 10 porteraient atteinte à l'exercice de leurs droits civiques par les citoyens ;

En ce qui concerne la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée :

o 27. Considérant que l'obligation de rattachement à une commune imposé aux personnes dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois est destinée à remédier à l'impossibilité, pour elles, de satisfaire aux conditions requises pour jouir de certains droits ou de remplir certains devoirs ; que cette obligation ne restreint ni la liberté de déplacement des intéressés, ni leur liberté de choisir un mode de logement fixe ou mobile, ni celle de

décider du lieu de leur installation temporaire ; qu'elle ne restreint pas leur faculté de déterminer un domicile ou un lieu de résidence fixe pendant plus de six mois ; qu'elle n'emporte pas davantage obligation de résider dans la commune de rattachement ; que, par suite, les griefs tirés de ce que les articles 7 à 10 de la loi du 3 janvier 1969 porteraient atteinte à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée doivent être écartés ;

En ce qui concerne l'exercice des droits civiques :

o 28. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* » ; qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « *Tous les citoyens étant égaux aux yeux de la loi sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celles de leurs vertus et de leurs talents* » ;

o 29. Considérant que du rapprochement de ces textes, il résulte que la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ;

o 30. Considérant qu'en imposant à des personnes circulant en France sans domicile ou résidence fixe de justifier de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour leur inscription sur la liste électorale, les dispositions du troisième alinéa de l'article 10 sont contraires aux principes constitutionnels ci-dessus rappelés ; qu'ainsi, au troisième alinéa de l'article 10 de la loi, les mots : « *, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune* » doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

- Sur la déclaration d'inconstitutionnalité :

o 31. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « *Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause* » ;

o 32. Considérant que la déclaration d'inconstitutionnalité de dispositions de la loi du 3 janvier 1969 prend effet à compter de la publication de la présente décision ; qu'elle est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date ;

o 33. Considérant que, pour le surplus, les dispositions contestées de la loi du 3 janvier 1969 ne sont contraires à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution (...)

Note :

La législation sur les « gens du voyage » est ancienne et remonte à 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. Cette loi, modifiée plusieurs fois, a succédé à la loi du 16 juillet 1912 relative à l'exercice des professions ambulantes qui avait pour objet la surveillance des nomades et qui avait mis en place un carnet anthropométrique qui faisait état de la taille, de la hauteur du buste, de la longueur et de la largeur de la tête, des oreilles, des pieds et des mains. Ce carnet était accompagné de deux photos et des empreintes de tous les doigts de la main. C'est ce fichier de nature clairement policière qui a d'ailleurs permis aux polices française et allemande d'interner les nomades pendant l'Occupation, avant de pouvoir les déporter. La loi de 1969 a mis fin à ce régime et se présentait comme une loi libérale et plus adaptée à des temps moins troubles, et elle consacrait ce qui était conçue comme une liberté publique, celle de circuler ainsi reconnue aux gens du voyage.

Son régime est cependant complexe car elle a opéré plusieurs distinctions entre les différentes catégories de « gens du voyage », selon des critères qui sont au centre de la décision du Conseil constitutionnel. Celui-ci a en effet été saisi, par l'intermédiaire du Conseil d'État (CE, 17 juill. 2012, n° 359223 : *JurisData* n° 2012-017379), d'une QPC posée par M. Jean-Claude Peillex qui est un artisan forain du sud de la France, selon le journal Le Monde du 6 octobre 2012 qui a consacré une demi-page à la décision du Conseil constitutionnel (la décision précise le nom du requérant dans l'exposé

des motifs tout en intitulant sa décision M. Jean-Claude P... : le « politiquement correct » frise parfois le ridicule). Dans sa requête, M. Peillex demandait l'examen de la conformité à la Constitution de la totalité de la loi, mais le Conseil d'État a estimé que le décret contesté ne portait pas application des articles 12 à 14 de la loi (le Conseil d'État était saisi d'un litige engagé par M. Peillex ayant trait à l'abrogation du décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 portant application du titre Ier et de certaines dispositions du titre II de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969. Il a jugé que si ce décret porte application des articles 2 à 11 de la loi du 3 janvier 1969, ce n'était pas le cas des articles 12 à 14 de cette même loi et que les articles 12 à 14 de la loi du 3 janvier 1969 n'étaient pas applicables au présent litige). Le Conseil constitutionnel n'a été alors saisi que des articles 2 à 11, l'article 1er ayant été abrogé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (*Journal Officiel* 5 Aout 2008).

Dans sa décision 2012-279 QPC du 5 octobre 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les articles contestés de la loi du 3 janvier 1969, à l'exception de certaines dispositions des articles 4 et 10 et de l'article 5. Il en a tiré les conséquences quant à la rédaction des articles 3, 6 et 11 qui faisaient référence à l'article 5 et a procédé à leur « réécriture ». Ce qui pouvait paraître surprenant dans le cadre du contrôle *a priori* (V. par exemple les décisions n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, à propos de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure ; n° 2009-588 DC du 6 août 2009, relative à la loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires), l'est moins, s'agissant du contrôle *a posteriori*, puisque le Conseil constitutionnel, habilité par la Constitution à abroger des dispositions législatives (*art. 62*), est ainsi compétent, dans la mesure où il ne s'agit que de modifications rédactionnelles, pour « écrire » la loi, disposant alors, selon la formule célèbre du doyen Vedel, de la gomme et du crayon.

Dans ses considérants 31 à 33, le Conseil constitutionnel règle la question de la déclaration d'inconstitutionnalité pour juger qu'elle prend effet à compter de la publication de la décision et qu'elle est ainsi applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date. Elle doit donc pouvoir bénéficier à M. Peillex si celui-ci se trouvait dans l'un des cas visés par les dispositions abrogées. Cette solution n'est pas sans rappeler l'affaire dite du harcèlement sexuel, dans laquelle le Conseil a jugé que l'abrogation de l'article 222-33 du Code pénal prenait effet à compter de la publication de ladite décision et qu'elle était applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date (*Cons. const., 4 mai 2012, n° 2012-240 QPC : Journal Officiel* 5 Mai 2012 ; *JCP A* 2012, *act.* 324). Mais, nul doute qu'il ne risquait pas de se produire des manifestations de nomades ou de gens du voyage pour protester contre un quelconque vide juridique ! Il est vrai que la sensibilité de l'opinion est moins forte pour les gens du voyage que pour d'autres catégories de personnes...

Aux côtés de M. Peillex, est intervenue l'association France liberté voyage qui a justifié d'un intérêt spécial au sens de l'article 6, al. 2, du règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité.

La décision du Conseil constitutionnel est précédée d'un énoncé des normes de référence et d'un examen très détaillé des différents cas visés par la loi. Parmi les normes, qualifiées ici de « normes de constitutionnalité applicables », alors qu'il s'agit, par exemple, des « normes de référence » dans la décision du 9 août 2012 (*Cons. const., 9 août 2012, n° 2012-653 DC, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, consid. 4 à 11*). Doit-on considérer qu'il s'agit de deux catégories différentes ?), figurent le principe d'égalité formulé dans ses divers fondements textuels et jurisprudentiels, ainsi que la liberté d'aller et le respect de la vie privée. Même si la presse a pu titrer sur la censure « *a minima* » du statut des gens du voyage par le Conseil constitutionnel (*Le Monde, préc.*), la décision n° 2012-279 QPC opère un toilettage des dispositions les plus criantes de ce statut, qui sont l'héritage de vieilles méfiances, mais dont d'autres correspondent aux exigences de la vie en société pour des personnes qui, du fait de leur mode de vie, se trouvent nécessairement dans des situations différentes de celles des personnes sédentaires.

Les dispositions législatives contestées concernent tant les titres de circulation (*titre Ier de la loi, art. 2 à 6*) que le principe et les modalités du rattachement à une commune (*titre II de la loi, art 7 à 10*). L'article 11 de la loi, inscrit au Titre III « Dispositions diverses », renvoie à des décrets en Conseil d'État pour déterminer les modalités d'application des titres Ier et II. Ce sont les deux points examinés par le Conseil constitutionnel qui a déclaré contraires à la Constitution, dans la décision n° 2012-279 QPC, les dispositions de la loi du 3 janvier 1969 instituant un carnet de circulation ainsi que celles imposant trois ans de rattachement ininterrompu dans une même commune pour que les gens du voyage puissent être inscrits sur une liste électorale.

1. Titres de circulation imposés aux gens du voyage : ceux qui sont constitutionnels et ceux qui ne le sont pas

La loi de 1969 a maintenu une diversité des titres de circulation en fonction des situations particulières qui peuvent affecter les gens du voyage. Si le Conseil a jugé que l'une des distinctions introduites au sein des gens du voyage est contraire au principe d'égalité, il n'a pas estimé, de manière générale, que le régime des titres de circulation restreignait de façon disproportionnée la liberté d'aller et venir.

A. - Les modulations du principe d'égalité

Compte tenu de la diversité des régimes, il est logique que le Conseil constitutionnel s'interroge sur les distinctions juridiques qu'ils impliquent au regard du principe d'égalité. Celui-ci est fondé, selon le Conseil, à la fois, sur l'article 1er de la Déclaration des droits de l'homme selon lequel « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* » et sur l'article 1er de la Constitution qui prohibe toute distinction « *d'origine, de race ou de religion* » (consid. 12 et 13). La première de ces références est d'utilisation suffisamment rare pour être notée. Plus fréquent est l'ancrage du principe dans l'article 6 de la Déclaration, selon lequel la loi « *doit être la même pour tous* ». Ces sources écrites du principe apportent-elles quelque chose de plus à ce dernier que lorsqu'il est seulement énoncé sans référence écrite et expresse ? En effet, le Conseil constitutionnel déduit de ce rappel que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* » (consid. 13), ce qui est la formulation habituelle du principe.

Afin de répondre de manière la plus complète possible aux critiques visant les différents titres de circulation régis par les articles 2 à 6 de la loi du 3 janvier 1969, le Conseil détaille le contenu de la loi du 3 janvier 1969. L'article 2 prévoit tout d'abord que les personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe ainsi que leurs accompagnants et leurs préposés âgés de plus de seize ans, doivent être munis d'un livret spécial de circulation qui, à la différence des autres titres de circulation, n'est soumis à aucun visa. Ce livret doit être prorogé par l'autorité administrative (art. 6 de la loi). Les personnes âgées de plus de seize ans dépourvues de domicile fixe ou de résidence fixe depuis plus de six mois, mais qui logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile sont, quant à elles, astreintes à posséder un livret de circulation pour pouvoir circuler en France (art. 3). Ce livret doit être visé par l'autorité administrative à des intervalles réguliers qui ne peuvent être inférieurs à trois mois (art. 4, al. 1er). Il s'agit du préfet selon l'article 18 du décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 portant application de la loi du 3 janvier 1969 (*Journal Officiel* 7 Aout 1970). Rappelons que c'est le décret dont l'abrogation était demandée par M. Peillex dans le litige porté devant le Conseil d'État.

Mais les articles 4 et 5 opéraient une nouvelle distinction, au sein de ceux qui logent de façon permanente dans un véhicule, entre ceux qui justifient de « *ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariée* » (art. 4) et les autres (art. 5). Ces dernières personnes devaient être munies d'un carnet de circulation qui devait être visé par l'autorité administrative tous les trois mois, de quantième à quantième. Le régime répressif sanctionnant le défaut de ces documents n'était pas non plus identique, puisque, s'agissant de la dernière catégorie de gens du voyage, c'est-à-dire des personnes ayant une résidence mobile mais sans ressources régulières, la peine encourue pouvait être d'un an d'emprisonnement (art. 5, al. 2).

Le Conseil constitutionnel est conduit à examiner ces différences de régime juridique opérées par la loi au regard du principe d'égalité. Il se prononce tout d'abord sur le régime général des titres de circulation fixé par les articles 2 à 6 pour justifier la différence de traitement entre les personnes qui ont un domicile ou une résidence fixe de plus de six mois et celles qui en sont dépourvues (consid. 17 à 18). Pour ce faire, il invoque les avantages procurés aux personnes concernées par ces documents administratifs : identification et recherche à des fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires des personnes qui ne peuvent être jointes à un domicile ou à une résidence fixe et possibilité de communiquer avec ces personnes. Il existe donc, selon le Conseil constitutionnel, une différence de situation, appréciable selon des critères objectifs et rationnels en relation directe avec le but que s'est assigné le législateur, entre les sédentaires et les autres. En outre, ces différences ne sont fondées ni sur la nationalité, ni sur les origines ethniques, ce qui permet au Conseil d'écarter le grief selon lequel ces dispositions seraient contraires aux articles 1er de la Déclaration et 1er de la Constitution et, accessoirement, de comprendre le rappel de ces textes dans l'exposé des normes de référence.

Le Conseil est conduit à distinguer ensuite entre les différents titres de circulation et à examiner la constitutionnalité des articles 2 et 3 de la loi. Ceux-ci concernent les personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixe depuis plus de six mois dans un État de l'Union européenne, mais ils prévoient une différence de titre de circulation entre ceux qui logent de manière permanente dans un véhicule, une remorque ou un abri mobile et les autres (*consid. 19*). Le Conseil estime aussi, à leur propos, que la différence ainsi instituée est en correspondance avec la différence de situation qui est en rapport direct avec l'objet de la loi, soit l'identification et la communication avec lesdites personnes. Certaines étant plus mobiles que les autres, il est constitutionnel que la manière de communiquer avec elles ne soit pas identique. De cette sorte, les articles 2 et 3 de la loi sont conformes à la Constitution.

Ce n'est qu'à propos de la dernière distinction opérée par la loi, entre ceux qui disposent de ressources régulières et ceux qui n'en disposent pas, que le Conseil a jugé qu'il existait une différence n'ayant pas un rapport direct avec l'objet de la loi (*consid. 21 et 22*). Il ressort de l'examen des articles 4 et 5 par le Conseil que ce sont les obligations liées au visa par l'autorité administrative imposant deux régimes de contrôle différents qui sont sans rapport avec les objectifs poursuivis par la législature. Le fait d'être dépourvu de ressources est sans lien avec la possibilité de communiquer avec les gens du voyage et de leur permettre d'exercer certains droits ou de leur imposer des obligations. En réalité, cette diversité de titres de circulation obéissait à des fins de contrôle, les personnes dépourvues de ressources étant supposées plus « dangereuses » que les autres et nécessitant d'être suivies par un carnet de circulation visé par l'autorité administrative de manière suffisamment rapprochée pour que le contrôle soit efficace. C'est le caractère « policier » de ce titre particulier qui justifie ainsi l'abrogation de la mention des ressources régulières au sein de l'article 4 et de l'article 5 qui prévoit un régime spécifique pour celles qui en sont dépourvues et une lourde sanction en cas de défaut de ce titre.

Si la diversité du régime de titres de circulation est contraire au principe d'égalité, le Conseil a considéré que le régime du seul carnet de circulation portait aussi une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir.

B. - Le principe de la liberté d'aller et venir

Il va presque de soi que les titres de circulation heurtent par eux-mêmes la liberté d'aller et venir. Celle-ci est, selon une jurisprudence en voie d'être constante, considérée comme une composante de la liberté personnelle elle-même fondée sur les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789. On peut se demander pourquoi les deux articles sont nécessaires pour fonder cette liberté, l'article 2 proclamant le principe général de la liberté, l'article 4 définissant le régime de la liberté en précisant que la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, la liberté des uns bornant celle des autres. La liberté personnelle recouvre ainsi tous les droits attachés à la personne au titre de sa liberté naturelle et imprescriptible (*art. 2*) mais elle ne peut s'exercer que dans la limite de la liberté des autres (*art. 4*). Le Conseil constitutionnel reprend aussi, dans la décision n° 2012-279 QPC, son considérant de principe selon lequel l'article 34 fonde la compétence du législateur pour opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré, les mesures de police administrative devant être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif (*consid. 14 et 15*).

La liberté d'aller et venir a été souvent utilisée dans la jurisprudence constitutionnelle, sans être rattachée à une disposition précise (*Cons. const., 12 juill. 1979, n° 79-107 DC, Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales, consid. 3. - Cons. const., 20 janv. 1981, n° 80-127 DC, Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, consid. 55*). Elle a été parfois rattachée à l'article 66 comme composante de la liberté individuelle (*Cons. const., 13 août 1993, n° 93-325 DC, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, consid. 3 et 103*) puis s'en est - heureusement - détachée (*Cons. const., n° 99-411 DC, Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs, consid. 76*).

Elle est devenue ensuite une composante de la liberté personnelle, protégée à ce titre par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits (*Cons. const., 9 juill. 2010, n° 2010-13 QPC, Orient O et a., consid. 8*, à propos, précisément, de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage).

La notion de disproportion est ici centrale car il ne faut pas que, dans la conciliation opérée, un déséquilibre manifeste entre le but de protection de l'ordre public et les atteintes aux libertés puisse être constaté. Tel n'est pas le cas de la loi du 3 janvier 1969, aux yeux du Conseil, car les atteintes - incontestables en elles-mêmes à la liberté d'aller et venir - sont justifiées par l'objectif recherché par la loi. Mais, comme l'écrit l'analyse de cette décision effectuée par le Conseil constitutionnel lui-même, ce dernier n'a pas eu besoin de beaucoup argumenter pour justifier la constitutionnalité du régime des titres de circulation au regard de la liberté d'aller et venir (« Commentaire » aux *Cahiers du Conseil constitutionnel*, disponible sur le site Internet du Conseil constitutionnel). Mais ce n'est qu'à propos du carnet de circulation

imposé aux personnes résidant de manière permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile et dépourvues de ressources, que l'atteinte à la liberté d'aller et venir a été jugée disproportionnée au but poursuivi (*consid.* 23). C'est parce que ces personnes étaient astreintes à un visa tous les trois mois par l'autorité administrative et qu'elles risquaient une peine d'emprisonnement d'un an en cas de défaut de ce carnet de circulation, que le Conseil constitutionnel a jugé dans ce sens alors que, pour les autres titres de circulation, l'atteinte à la liberté d'aller et venir est justifiée par la nécessité de protéger l'ordre public et n'est pas disproportionnée (*voir les consid.* 18 et 19).

2. La commune de rattachement : le principe et ses modalités

Il existe un lien entre la délivrance d'un titre de circulation et le nécessaire rattachement à une commune. Cette obligation intéresse toutes les personnes visées par la loi de 1969 (*Titre II de la loi, art. 7 à 10*). Cette dernière impose en effet, pour pouvoir solliciter ces titres, la détermination d'une commune de rattachement afin que certains droits civiques puissent être exercés, au premier rang desquels figure le droit de vote ou l'obligation du service national : ces effets sont ceux attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail (*art. 10*). Le rattachement est prononcé par le préfet ou le sous-préfet sur avis motivé du maire (*art. 7*). Dans la décision 2012-279 QPC, le Conseil constitutionnel n'a censuré que la durée de la « résidence » imposée pour être électeur, tandis qu'il n'a pas jugé que le principe même du rattachement à une commune portait atteinte au respect de la vie privée.

A. - Liberté d'aller et venir et droit au respect de la vie privée

La loi ne se contente pas d'obliger les gens du voyage à se rattacher à une commune, elle prévoit aussi des conditions restrictives car le nombre de personnes détentrices d'un titre de circulation ne doit pas dépasser 3 % de la population municipale, auquel cas la personne concernée devrait choisir une autre commune de rattachement (*art. 8*). Des dérogations peuvent néanmoins être apportées par le préfet, notamment pour assurer l'unité des familles. Le rattachement est prévu pour une durée minimale de deux ans, afin de garantir une certaine stabilité dans l'exercice de ces droits et de ces obligations, mais, là encore, des dérogations peuvent être accordées « *lorsque des circonstances d'une particulière gravité le justifient* » (*art. 9*).

C'est le principe du rattachement à une commune qui était contesté. Il serait contraire, selon le requérant, à la liberté d'aller et venir, à la fois par l'obligation de désigner une commune et par la limite des 3 % par commune de personnes détentrices d'un titre de circulation. Le droit au respect de la vie privée serait également méconnu, en ce que cette législation imposerait un choix du domicile.

Le Conseil constitutionnel a cependant jugé que, loin d'être une contrainte, ce rattachement à une commune était un avantage, destiné à faciliter la vie des gens du voyage afin de permettre l'exercice de ces droits ou obligations. On retrouve la référence aux « bénéfiques » procurés par cette législation aux personnes visées par la loi, déjà mentionnés à propos des titres de circulation. L'exigence d'une commune de rattachement répond ainsi à une nécessité pour les personnes dépourvues de domicile ou de résidence fixe. Le rattachement n'est en aucune manière physique ou s'apparentant à une quelconque assignation à résidence. Ni la liberté de déplacement d'une commune à une autre, ni le choix du domicile, fixe ou mobile, ni la liberté du choix de la résidence temporaire ne sont en rien méconnus. Ce n'est que le caractère « permanent » du domicile qui est ainsi déterminé par la loi, mais cette « permanence » n'est en quelque sorte que juridique ou administrative. Elle ne préjuge pas de choix réels effectués par celui qui entend ne pas avoir de résidence fixe. Elle impose cependant aux personnes concernées, soit de ne pas s'éloigner trop loin, ni pendant une durée trop longue, de cette commune de rattachement, afin de pouvoir y exercer les droits ou de remplir les obligations mentionnés dans l'article 10 de la loi. Mais, sur ce point, les gens du voyage sont assimilés aux citoyens ou administrés « fixes ».

Alors même que le Conseil constitutionnel a pris soin, dans l'exposé des normes de constitutionnalité applicables, de dissocier le fondement de la liberté d'aller et venir (*art. 2 et 4 de la Déclaration des droits, V. supra*) et celui du respect de la vie privée (*art. 2 de la même Déclaration, consid. 15*), il considère de manière globale que les dispositions relatives à la commune de rattachement ne portent pas atteinte à la liberté d'aller et venir et au respect de la vie privée, sans chercher à distinguer ce qui pourrait relever de l'une et de l'autre, ce qui repose la question de la diversité des normes de référence et de leur identification, le Conseil étant désespérément obligé de chercher, au sein de la Déclaration des droits, des normes écrites pour fonder les différentes facettes de la « liberté ».

B. - Les conditions nécessaires à l'inscription sur les listes électorales

C'est à l'article 10 de la loi du 3 janvier 1969 que se trouvent énoncés les effets attachés au domicile, tels que la célébration du mariage, l'accomplissement des obligations fiscales, l'obligation du service national et l'exercice du droit de vote. S'agissant de ce dernier, la loi soumise au Conseil précisait que l'inscription sur la liste électorale ne produisait des effets « *qu'après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune* ». Afin de pouvoir censurer cette disposition manifestement discriminatoire, le Conseil a alors rappelé sa jurisprudence, devenue traditionnelle et formulée dans deux grandes décisions n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, Loi modifiant le Code électoral et le Code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales (*Rec. Cons. const. 1982, p. 66*) et n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux (*Rec. Cons. const. 1998, p. 21*). Dans la première de ces décisions, à propos des quotas par sexe que la loi voulait imposer pour constituer les listes de candidats aux élections municipales, le Conseil a jugé que, des articles 6 de la Déclaration des droits et 3 de la Constitution, il résultait que « *la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles* » (*consid. 7*). Dans la décision de 1999, cette fois à propos de l'obligation de parité pesant sur les listes de candidats aux élections régionales, il s'est contenté de renvoyer à sa jurisprudence antérieure : « *en l'état, et pour les motifs énoncés dans la décision susvisée du 18 novembre 1982, la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont exclus ni pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ni pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu, sans que puisse être opérée aucune distinction entre électeurs ou éligibles en raison de leur sexe* » (*consid. 12*). Dans la décision n° 2012-279 QPC, le Conseil a souhaité reprendre l'intégralité de sa décision de 1982, mais sans y faire expressément référence, la question dont il était saisi étant différente de celle posée à propos de la constitution de listes de candidats (*consid. 28 et 29*).

Il n'est, en effet, en l'espèce, pas question d'une discrimination positive en faveur d'une catégorie d'électeurs ou d'éligibles sous forme de quota ou de parité, mais d'une discrimination négative qui, si elle n'exclut pas du droit de vote, introduit une distinction qui vient s'ajouter aux conditions prévues pour bénéficier du droit de vote. D'un point de vue constitutionnel, la condition de citoyen est déterminée par la réunion de trois éléments : l'âge, la nationalité et l'incapacité ou la privation des droits civiques. Dans sa jurisprudence précitée, le Conseil constitutionnel a ajouté une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu, formule qui pourrait d'ailleurs être formulée en sens inverse (indépendance de l'électeur et liberté de l'élu !) et qui repose notamment sur l'article 3 de la Constitution entendue largement, mais aussi, s'agissant des collectivités territoriales, sur l'article 72. La jurisprudence de 1982-1999 ne faisait pas de distinction entre les électeurs et les éligibles car il s'agissait d'interdire des discriminations au sein de listes de candidat(e)s. Dans la décision 2012-279 QPC, le Conseil constitutionnel utilise le même principe d'égalité, fondé sur les mêmes dispositions constitutionnelles, mais cette fois pour permettre aux électeurs d'exercer leur droit de vote en abrogeant une durée de résidence supérieure à celle des citoyens « sédentaires ».

S'agissant en effet de ces derniers, Français ou citoyens de l'Union européenne pour les élections municipales, la durée de rattachement est de six mois, s'agissant du domicile réel ou de l'habitation (*C. élect., art. 11, 1°*). Parce que l'article 10 de la loi de 1969 méconnaissait directement l'égalité entre les citoyens, les mots « *après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune* » qui y étaient écrits sont abrogés par la décision n° 2012-279 QPC. L'énumération des effets attachés à la commune de rattachement ne comprend plus alors, dans son point 2 que « *L'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés* ». Ce sont les exigences du droit électoral inspirées par le principe d'égalité qui justifient l'abrogation partielle de la loi.

Dans sa décision de transmission, le Conseil d'État s'était contenté d'affirmer que le moyen tiré de ce que les dispositions législatives contestées soulevait une question présentant un caractère sérieux. Le Conseil constitutionnel a été conduit à détailler de manière précise, un peu au scalpel, ce qui était conforme et ce qui n'était pas conforme à la Constitution. Sans doute pourra-t-on considérer que le Conseil a fait preuve d'une grande prudence, à propos d'un sujet tout aussi sensible en 2012 qu'en 1969. Mais, du fait de la crise économique, il ne faut pas méconnaître le fait que de plus en plus de personnes vivent dans des voitures ou autres abris mobiles, sans être des « gens du voyage » au sens traditionnel. Sont-elles alors concernées par la loi de 1969 ?

Libertés publiques. - Gens du voyage

Procédure contentieuse. - Question prioritaire de constitutionnalité

