

Actualités Droits-Libertés du 9 octobre 2012



CREDOF – Revue des Droits de l'Homme

Centre de Recherches et d'Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

PRINCIPE D'ÉGALITÉ ET LIBERTÉ D'ALLER ET VENIR (Art. 1^{er}, 2, 4 et 6 DDHC) : Inconstitutionnalité partielle du régime juridique dérogatoire applicable aux gens du voyage

par Marianne Gourcuff

Saisie d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a déclaré partiellement inconstitutionnel le régime juridique dérogatoire au droit commun applicable aux gens du voyage. Cette décision met fin aux plus criantes violations des droits et libertés de ces personnes mais ne remet pas en cause le principe même du régime dérogatoire auquel elles sont assujetties.

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l'Homme](#)

Le Conseil constitutionnel a répondu, le 5 octobre 2012, à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée à l'occasion d'[une requête devant le Conseil d'État](#). Cette QPC vise à soumettre au contrôle de conformité à la Constitution certaines dispositions 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](#).

Rompant avec la démarche stigmatisante de la législation de 1912, qui prévoyait notamment l'établissement d'un carnet anthropométrique pour les nomades, la loi de 1969 était venue repenser l'appréhension par les pouvoirs publics des personnes traditionnellement itinérantes. D'inspiration plus libérale, cette nouvelle loi, adoptée dans une philosophie assimilatrice, était venue sanctionner les événements de la Seconde Guerre mondiale qui avaient particulièrement touchés cette partie de la population. Par l'établissement de nouvelles distinctions, le législateur avait donc modifié en substance un régime juridique largement inspiré de considérations raciales ou ethniques, en prévoyant notamment de nouveaux critères justifiant un dispositif dérogatoire au droit commun pour les personnes communément désignées sous le vocable de « *gens du voyage* ».

Critiqué par de nombreux acteurs publics ou privés depuis une dizaine d'années (sur ce point, v. le [Commentaire de la décision](#) ; Rapport spécial de la HALDE, [Délibération n° 2009-316 du 14 septembre 2009 – ADL du 19 octobre 2009](#)), le régime prévu par la loi de 1969, soumise au contrôle des Sages, avait été visée par une proposition de loi déposée notamment par Jean-Marc Ayrault, actuel Premier ministre mais encore député à l'époque, portant abrogation totale de cette législation ([proposition de loi n° 3042 du 15 décembre 2010](#)). Un [rapport parlementaire fut également élaboré par le sénateur Pierre Herisson en juillet 2011](#) (v. aussi [une proposition de loi du même sénateur le 31 juillet 2012](#)). Une telle soumission au contrôle du Conseil constitutionnel n'était, en ce sens, pas fondamentalement surprenante, et pouvait être tenue comme prévisible au vu de ces circonstances.

Le Conseil constitutionnel ne remet pas en question le principe d'un régime dérogatoire appliqué à la catégorie spécifique des gens du voyage résidents en France. Mais il censure à trois reprises des dispositions de la loi du 3 janvier 1969. Certains aspects du **régime des titres de circulation** sont ainsi remis en cause (1°), tandis que **le droit de vote des personnes concernées** est aligné sur le régime de droit commun (2°).

1°/- Censure de certaines dispositions relatives au régime des titres de circulation

Dans le cadre du contrôle, seules les dispositions des articles 2 à 11 ont été soumises à l'examen du Conseil : les articles 2 à 6 renvoyaient ainsi aux distinctions établies parmi les personnes concernées et à leur obligations respectives; les articles 7 à 11 concernaient quant à eux l'institution d'une commune de rattachement imposée à ces dernières ainsi que le régime y ayant trait.

Dans un premier temps donc, les Sages ont eu à se prononcer sur la conformité à la Constitution des différentes catégories de personnes instituées par la loi du 3 janvier 1969, et notamment sur l'existence et les modalités de visas de documents de circulation spécifiques, imposés en sus d'une carte nationale d'identité pour les personnes de nationalité française. En effet, **la loi prévoit deux types de distinctions et en déduit trois régimes différents** selon la situation des personnes sans domicile ni résidence fixe depuis plus de six mois dans un État membre de l'Union européenne.

D'abord, la loi distinguait les personnes logeant « *de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile* » des personnes ne se trouvant pas dans cette situation. Ces dernières étaient astreintes à un **livret spécial de circulation**, sans obligation de visas par les autorités administratives (Art. 2). L'article 3 de la loi établissait ensuite deux régimes distincts au sein de la catégorie de personnes logeant dans un tel abri mobile. La législation de 1969 imposait alors la détention **d'un livret de circulation**, visé à intervalles réguliers et supérieurs à trois mois, pour les personnes faisant état de « *ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariale* » (Art. 4). Enfin, l'article 5 prévoyait la détention **d'un carnet de circulation** pour les personnes ne disposant pas de telles ressources, imposant le régime le plus sévère puisqu'il prévoyait non seulement un visa à intervalles inférieurs à trois mois, mais aussi une peine d'emprisonnement de trois mois à un an en cas de défaut de possession dudit document.

Ce sont donc l'existence et les règles de visas de ces titres de circulation qui ont été contrôlées par les Sages à l'invitation du requérant qui faisait état d'une **atteinte au principe d'égalité par une différence de traitement injustifiée** (Art. 1 et 6 DDHC; Art. 1^{er} de la Constitution de 1958) et d'une **atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir** (Art. 2 et 4 DDHC).

Sur l'**existence même de tels document spécifiques de circulation**, le Conseil a considéré 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 ceux-ci* » (considérant 18). **Le Conseil vient ainsi confirmer la constitutionnalité d'une telle distinction** en ce qu'elle repose sur l'existence ou non de résidence fixe, c'est-à-dire sur un critère objectif et rationnel en rapport direct avec le but que s'est assigné le législateur. Ce faisant, **il écarte toute discrimination fondée sur l'origine ethnique des personnes de la catégorie des gens du voyage, et ne considère pas comme disproportionnée l'atteinte à la liberté d'aller et venir** que pourrait constituer l'obligation de détention et de visas des titres de circulation.

Sur la **distinction introduite par la loi entre les personnes résidant en abri mobile qui se voient imposer une obligation de visas et celles en étant dépourvues**, le Conseil considère, de la même manière, que **la loi ne porte pas atteinte au principe d'égalité**. En effet, les Sages précisent « *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* », le législateur n'a pas porté atteinte au principe d'égalité. Ainsi, **le Conseil retient le critère de l'itinérance (qui n'est pourtant pas expressément évoqué dans la loi...) comme un critère objectif, faisant état d'une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi justifiant une différence de traitement par le législateur (considérant 19)**. Le Conseil en conclut

alors à la conformité des articles 2 et 3 à la Constitution.

Principale conséquence de la législation de 1969, le droit français fait ainsi du mode de vie itinérant un critère d'identification des gens du voyage pour créer une catégorie déclenchant l'application de règles dérogatoires au droit commun. **A première vue d'apparence neutre, le choix d'un tel critère soulève pourtant certaines difficultés. En effet, état d'esprit plus qu'état de fait, la notion d'itinérance induit une compréhension globalisante des situations réelles de ces personnes, par un inexact amalgame entre abri mobile (la caravane notamment) et un mode de vie caractérisé par des déplacements continuels. Le Conseil constitutionnel procède de la même assimilation lorsqu'il déduit d'un choix de vie en abri mobile, un mode de vie basé sur l'itinérance** (en ce sens, v. aussi Cons. constit. n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010, [M. Balta et M. Opra – CPDH du 12 juillet 2010](#) ; sur la distinction entre nomadisme “de naissance” et nomadisme “par choix”, v. Cour EDH, Dec. 4^e Sect. 1^{er} février 2011, [Sharon Horie c. Royaume-Uni](#), Req. n° 31845/10 – [ADL du 28 février 2011](#)). Or, il est avéré qu'une grande partie des voyageurs demeurent immobiles toute l'année, tout en vivant dans un habitat de ce type. Ce choix de résidence doit avant tout être envisagé comme un moyen de **permettre la mobilité**, et non comme un critère faisant état en lui-même de déplacements ininterrompus des personnes concernées. Ainsi, une telle interprétation, faussement déductive, a pour possible conséquence d'imposer un régime juridique dérogatoire à des gens du voyage sédentaires (c'est-à-dire ne se déplaçant effectivement pas) mais de l'écartier pour un sédentaire en déplacements continuels...

La première censure des Sages concerne la dernière distinction établie par la loi de 1969. En effet, le législateur avait établi un régime différent (notamment quant au type de document délivré, à la périodicité des visas et aux peines encourues en cas de défaut de présentation d'un titre de circulation) **entre les personnes disposant de « ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariale » et celles ne pouvant en justifier.** Dans son considérant 22, le Conseil déclare une telle distinction **contraire à la Constitution en ce « qu'une telle différence de traitement n'est pas en rapport direct avec les fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires poursuivies par la loi ».** En ce même sens, le Conseil entérine une deuxième censure du texte en considérant que **la périodicité des visas des carnets de circulation et les peines encourues pour défaut de possession dudit carnet constituent une atteinte disproportionnée à l'exercice de la liberté d'aller et venir (considérant 23).** Le critère des ressources et la référence au salariat, qui tend à mettre en lumière l'esprit d'assimilation évoqué plus haut, est ainsi aboli (distinction prévue par l'article 4). Les visas trop réguliers ainsi que les peines encourues sont aussi supprimés (Art. 5).

2°/- Censure de la disposition relative au droit de vote des gens du voyage : l'alignement sur le droit commun

Dans un second temps, les Sages examinent les **griefs formulés par le requérant concernant l'institution de la commune de rattachement imposée aux gens du voyage.**

En effet, l'article 7 de la loi contestée prévoit 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 (le rattachement étant prononcé par le préfet ou le sous-préfet après avis motivé du maire). L'article 8 prévoit quant à lui que le nombre des personnes détentrices d'un titre de circulation rattachées à une commune ne doit pas dépasser 3 % de la population municipale (le préfet peut toutefois accorder des dérogations à cette règle « *notamment pour assurer l'unité des familles* »). L'article 9 impose que le choix d'une commune de rattachement soit effectué pour une durée minimale de deux ans. Enfin, **l'article 10 prévoit les effets d'un tel rattachement, c'est-à-dire tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail en ce qui concerne notamment l'inscription sur la liste électorale.** Le troisième alinéa du même article ne prévoyant une telle possibilité, sur la demande des intéressés, qu'après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune.

Ici encore, il s'agissait pour le Conseil d'examiner la conformité desdits articles quant à l'obligation même de choisir une commune de rattachement, mais aussi quant aux modalités du régime attaché à cette fiction juridique.

Tout d'abord, **sur l'obligation même d'un rattachement à une commune**, répondant aux griefs formulés par le requérant, invoquant une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir, et au respect de la vie privée « *quant au choix du domicile* », **les Sages concluent à la conformité à la Constitution des dispositions attaquées**. Le Conseil justifie une telle obligation en ce qu'elle serait « *destinée à remédier à l'impossibilité, pour elles, de satisfaire aux conditions requises pour jouir de certains droits ou de remplir certains devoirs* » (considérant 27) et qu'elle **ne limiterait « 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 »** (considérant 27).

Enfin, pour ce qui est des **effets liés à la commune de rattachement**, **le Conseil censure de manière franche une disposition maintes fois critiquée par les défenseurs d'un régime de droit commun pour les gens du voyage**. En effet, la loi de 1969 prévoyait **un délai de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune avant de permettre aux personnes concernées de s'inscrire sur les listes électorales de ladite commune, contre seulement six mois pour le droit commun**. La grande majorité des auteurs faisant ainsi état d'une discrimination indirecte à l'encontre des gens du voyage (le rapport Delamon estimait à 75% la proportion de personnes n'ayant pas la possibilité de voter par défaut d'inscription), qui ne semblait reposer sur aucun critère objectif. Conformément à sa jurisprudence se fondant traditionnellement sur le rapprochement des articles 3 de la Constitution et 6 de la DDHC (Cons. Const. Décision 82-146 DC du 18 novembre 1982, [Loi modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales](#)), le Conseil a estimé que « **la qualité de citoyen assure le droit de vote et d'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** » (considérant 29). En conséquence, le Conseil conclut à la non conformité à la Constitution de l'alinéa 3 de l'article 10 de la loi contestée, prévoyant l'application du droit commun aux gens du voyage dans l'exercice de leurs devoirs civiques.

Ainsi, le Conseil constitutionnel censure à trois reprises certaines dispositions de la loi contestée devant lui. Par cette décision, il met fin aux plus criantes violations des droits et libertés des gens du voyage prévues par la loi de 1969. Attendue depuis de nombreuses années par des acteurs engagés sur ce point, la non-conformité à la Constitution de ces dispositions constitue une avancée non négligeable. **Pourtant, à aucun moment le Conseil ne remet question le principe même d'un régime légal dérogatoire au droit commun visant les gens du voyage ou le critère, contestable, qui fonde cette catégorie.**

Conseil constitutionnel, 5 octobre 2012, Décision n° 2012- 279 QPC, [M. Jean-Claude P. \[Régime de circulation des gens du voyage\]](#) – Communiqué de Presse ; [Commentaire](#)

Pour citer ce document :

Marianne Gourcuff, « [Inconstitutionnalité partielle du régime juridique dérogatoire applicable aux gens du voyage](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 9 octobre 2012.

[Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » \(ADL\) du CREDOF \(pour s'y abonner\) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme \(RevDH\) – Contact](#)