ANNEXE N° 425

(1re session ordinaire de 1968-1969. — Séance du 5 novembre 1968.)

PROJET DE LOI relatif à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, présenté au nom de M. Maurice Couve de Murville, Premier ministre, par M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. — (Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, la loi du 16 juillet 1912 a fixé les conditions d'exercice des professions ambulantes et la réglementation concernant la circulation des nomades.

Par ailleurs, l'ordonnance n° 58-923 du 7 octobre 1958, modifiant l'article 102 du code civil, a déterminé les conditions relatives au domicile légal des bateliers, forains et nomades.

Or le premier de ces textes n'est plus adapté à son objet. Le second s'est révélé inapplicable en ce qui concerne les forains et nomades.

Le présent projet de loi a donc pour objet : de substituer aux prescriptions de la loi de 1912 des dispositions tenant compte de l'évolution constatée depuis l'entrée en vigueur de ce texte (titre Ier) ; de remplacer la notion de domicile légal par celle de commune de rattachement (titre II) ; d'exclure les bateliers du champ d'application de la loi, de préciser que ses dispositions ne font pas obstacle à l'application des conventions et traités internationaux, de définir les textes abrogés et les conditions d'entrée en vigueur du texte.

I. — Les dispositions du titre Ier sont inspirées par trois idées directrices :

— tenir compte du fait que les professions ambulantes ne sont pas uniquement exercées par des personnes physiques agissant pour leur propre compte, mais de plus en plus fréquemment par des préposés, agissant pour le compte de personnes physiques ou morales ;

— déterminer la situation des personnes, dont le nombre croît constamment, qui, tout en exerçant une profession salariée ou en disposant de ressources appréciables, logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile.

C'est notamment le cas de nombreux ouvriers et techniciens travaillant pour le compte d'entreprises de construction et se déplaçant de chantier en chantier ;

— tirer les conséquences de l'évolution survenue dans la situation des nomades, visés par les articles 3 et suivants de la loi du 16 juillet 1912. Fort peu nombreux ces derniers (environ 10.000) possèdent presque tous la nationalité française. Le statut très dur auquel la loi de 1912 les astreint — statut caractérisé notamment par l'obligation de détenir un carnet anthropométrique d'identité obligatoirement visé à l'arrivée et au départ dans chaque commune où est effectuée une halte, même de quelques heures — constitue un obstacle à leur intégration dans la communauté, intégration souhaitée par beaucoup d'entre eux, ainsi que par le Gouvernement qui l'encourage. Or, en l'état des moyens dont disposent la police et la gendarmerie, le carnet anthropométrique ne présente plus d'utilité réelle dans la recherche des nomades délinquants, alors que ses détenteurs et les personnes qui s'intéressent à leur évolution y voient un procédé de ségrégation difficilement tolérable à l'époque présente. Il importe donc de remplacer ce document par un titre mieux adapté à son objet et à la mentalité actuelle.

L'article 1er reprend, en les étendant aux personnes morales, les dispositions de l'article 1er de la loi du 16 juillet 1912, relatives à la déclaration exigée des personnes qui, possédant en France leur domicile ou leur résidence fixe, exercent une profession ou une activité ambulante. Il prévoit en outre, afin de mettre un terme à des abus maintes fois constatés, que cette déclaration devra être renouvelée périodiquement.

L'article 2 prévoit que les personnes n'ayant en France ni domicile ni résidence fixe ne peuvent exercer une activité ambulante que si elles sont de nationalité française. Elles doivent être munies d'un livret spécial de circulation délivré par les autorités administratives.

Les personnes qui accompagnent ces professionnels, ainsi que leurs préposés, doivent être munis du même livret s'ils sont âgés de plus de seize ans et n'ont en France ni domicile ni résidence fixe depuis plus de six mois.

Ce livret de circulation sera très analogue au carnet d'identité de forain, prévu par l'article 2 de la loi du 16 juillet 1912.

L'article 3 dispose que les personnes âgées de plus de seize ans et dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois doivent également, pour pouvoir circuler en France, être munies d'un titre de circulation si elles logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri non fixé au sol. Ces personnes sont définies aux articles 4 et 5.

L'article 4 vise les salariés ou autres personnes disposant de ressources régulières ainsi que les personnes à leur charge. Leur livret de circulation devra être visé à des intervalles qui ne pourront être inférieurs à trois mois.

L'article 5 concerne les personnes qui, remplissant les conditions de l'article 3, ne satisfont pas à celle de l'article 4 (en fait, les anciens détenteurs de carnets anthropométriques de nomades). Leur carnet de circulation doit être visé tous les mois. Ce régime constitue un allégement très important par rapport à celui prévu par la loi du 16 juillet 1912 (visa à l'arrivée et au départ dans chaque commune où est effectué un séjour, même de brève durée). Les moyens dont disposent désormais la police et la gendarmerie permettent de prendre cette mesure libérale sans risque pour l'ordre public. Cependant, il n'a pas paru possible d'admettre que la période séparant deux visas soit supérieure à un mois.

L'article 5 prévoit également que les personnes dont il régit la situation seront passibles d'un emprisonnement de six mois à deux ans si elles circulent sans carnet. Il y a lieu de signaler à cet égard que les infractions de l'espèce commises par les personnes visées aux articles 2 et 4 seront punies de peines (contraventionnelles) déterminées par un décret en Conseil d'Etat. Cette différence s'explique par le fait que si l'évolution actuelle permet d'alléger très sensiblement le statut des personnes auxquelles s'applique l'article 5 — et notamment de ne plus leur imposer le carnet anthropométrique d'identité — il importe cependant de prévoir des sanctions ayant une valeur d'intimidation suffisante à l'encontre de celles d'entre elles qui transgresseraient les dispositions — plus libérales — auxquelles elles vont être désormais soumises.

L'article 6 dispose que les différents titres de circulation ne peuvent être délivrés aux personnes venant de l'étranger que sur justification d'une identité certaine. Cette disposition, qui figurait déjà dans la loi du 16 juillet 1912, tend à permettre l'exercice d'un minimum de contrôle sur les étrangers.

Il prévoit en outre le renouvellement périodique de ces titres par l'autorité administrative.

Enfin l'article 7 laisse à des décrets en Conseil d'Etat le soin de déterminer les conditions de délivrance et de renouvellement des documents visés aux articles 1er à 5, ainsi que les mentions qui doivent y figurer. Ils détermineront en outre les modalités des contrôles administratif et sanitaire.

En effet, si les progrès réalisés par la médecine permettent de renoncer désormais aux mesures particulières de prophylaxie qui étaient imposées jusqu'à présent aux personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixe, encore faut-il que les services compétents aient la possibilité de s'assurer que ces personnes ne profitent pas de leur mode de vie pour se soustraire aux mesures de protection sanitaires applicables à l'ensemble des citoyens.

II. — Le titre II a pour objet de remplacer, en ce qui concerne les détenteurs des titres de circulation visés aux articles 2 et suivants — ainsi que les mineurs soumis à leur autorité — le régime du domicile légal par celui de la commune de rattachement.

En effet, la pratique a démontré qu'il n'était pas possible d'appliquer les dispositions relatives au domicile légal des forains et nomades telles qu'elles figurent à l'alinéa 3 introduit dans l'article 102 du code civil par l'ordonnance précitée du 7 octobre 1958.

Ce texte stipule que les intéressés doivent choisir un domicile dans l'une des communes du territoire où ils circulent. Il prévoit que des décrets en Conseil d'Etat peuvent fixer, d'une part, une liste des communes où les forains et nomades ne sont pas autorisés à choisir un domicile et, d'autre part, une liste des communes où le nombre des domiciliations de l'espèce ne pourra dépasser un pourcentage déterminé par rapport au chiffre de la population sédentaire.

Il est prévu, en outre, que les intéressés doivent choisir — dans des conditions fixées par un règlement d'administration publique — une adresse précise dans la commune.

La mise en œuvre de ces dispositions s'est heurtée à une double impossibilité pratique. En effet, aucun critère n'a pu être dégagé pour l'établissement de la double liste visée plus haut.

En outre et surtout, les personnes de bonne volonté disposées à domicilier à leur adresse personnelle des forains ou des nomades se sont révélées fort peu nombreuses. Il est ainsi apparu que dans la plupart des cas, cette domiciliation ne pourrait qu'être située soit dans des débits de boissons, soit dans des officines spécialisées dans la tenue de la comptabilité des forains, soit au siège d'associations ou de groupements à caractère plus ou moins confessionnel, philosophique ou politique. Ces différentes solutions présentent des inconvénients sur lesquels il n'est pas utile d'insister.

Seule la substitution à la notion du domicile légal de la formule beaucoup plus souple de commune de rattachement paraît de nature à mettre fin à ces difficultés.

Compte tenu de ce qui vient d'être indiqué, l'article 8 établit un lien entre la délivrance du titre de circulation et le choix de la commune de rattachement. Cette disposition constitue une incitation à une sédentarisation progressive. Mais les intéressés ne sont plus astreints de se domicilier à une adresse précise, disposition inapplicable ainsi qu'il a été exposé plus haut.

L'article 9 limite à 3 p. 100 de la population municipale le nombre des titulaires d'un titre de circulation admis à se rattacher à une commune. Cette disposition permet d'éviter les obstacles qui s'étaient opposés à l'application de l'ordonnance de 1958. Elle garantit, en effet, que la situation électorale ne sera pratiquement pas modifiée par un afflux d'électeurs sans attaches réelles avec la commune.

Le même article confie à l'autorité préfectorale le soin de veiller à ce que ce pourcentage ne soit pas dépassé. Toutefois, pour ne pas porter atteinte à l'unité des familles, il prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat laissera au préfet la possibilité d'accorder des dérogations.

Aux termes de l'article 10, le choix de la commune de rattachement est effectué pour une période minimale de deux ans. Ce choix ne peut être modifié que lorsque l'intéressé peut justifier qu'il a acquis des attaches dans une autre commune.

Ces prescriptions sont destinées à favoriser une certaine stabilisation des titulaires des titres de circulation. Elles sont, en outre, indispensables pour permettre une correcte application en faveur des intéressés des différentes dispositions légales et réglementaires, de caractère social, professionnel ou sanitaire auxquelles ils sont soumis comme l'ensemble de la population.

L'article 11 dispose que le rattachement à une commune produit les effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail en ce qui concerne la célébration du mariage, l'exercice du droit de vote, l'accomplissement des obligations fiscales et de celles prévues par les législations de sécurité sociale et sur l'aide aux travailleurs sans emploi et enfin l'obligation du service national.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'application de ces diverses prescriptions.

III. — Le titre III, dans son article 12, précise que les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux bateliers et ne font pas obstacle à l'application des conventions et traités internationaux.

L'article 13 abroge toutes dispositions contraires à celles analysées ci-dessus, et notamment la loi modifiée du 16 juillet 1912, l'article 1649 *quater*, paragraphe 3, du code général des impôts et le troisième alinéa de l'article 102 du code civil.

Enfin l'article 14 a un double objet :

— prévoir que les dispositions de la loi entreront en vigueur le 1er janvier 1970. Ce délai est indispensable pour permettre l'intervention des décrets en Conseil d'Etat nécessaires à l'application de ce texte, la mise en place des nouveaux documents qu'il institue, l'envoi des instructions nécessaires aux services intéressés ;

— permettre toutefois sans plus attendre un notable allégement de la situation des titulaires du carnet anthropométrique d'identité en substituant dès la promulgation de la loi le régime du visa mensuel prévu par l'article 5 de ce texte au système actuel qui astreint les intéressés à faire viser ce titre à l'arrivée et au départ dans chaque commune où ils séjournent. En effet, puisque ces dispositions très astreignantes ne sont plus justifiées, il n'y a aucune raison de les maintenir fût-ce jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'Etat chargé des affaires sociales, du garde des sceaux, ministre de la justice, du ministre des affaires étrangères, du ministre de l'intérieur, du ministre des armées, du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'industrie,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décrète :

Le présent projet de loi, délibéré en conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de l'intérieur qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

TITRE Ier

Exercice des activités ambulantes et délivrance des titres de circulation.

Art. 1er. — Toute personne physique ou morale, ayant en France son domicile, une résidence fixe depuis plus de six mois ou son siège social, doit, pour exercer ou faire exercer par ses préposés une profession ou une activité ambulante hors du territoire de la commune où est situé son habitation ou son principal établissement, en faire la déclaration aux autorités administratives. Cette déclaration doit être renouvelée périodiquement.

Si le déclarant n'est pas de nationalité française, il devra justifier qu'il réside régulièrement en France depuis cinq annnées au moins.

Art. 2. — Les personnes n'ayant en France ni domicile, ni résidence fixe depuis plus de six mois, ne peuvent exercer une activité ambulante que si elles sont de nationalité française. Elles doivent être munies d'un livret spécial de circulation délivré par les autorités administratives.

Les personnes qui accompagnent celles mentionnées à l'alinéa précédent, et les préposés de ces dernières doivent, si elles sont âgées de plus de seize ans et n'ont en France ni domicile, ni résidence fixe depuis plus de six mois, être munies d'un livret de circulation identique.

Les employeurs doivent s'assurer que leurs préposés sont effectivement munis de ce document, lorsqu'ils y sont tenus.

Art. 3. — Les personnes âgées de plus de seize ans autres que celles mentionnées à l'article 2 et dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois doivent, pour pouvoir circuler en France, être munies de l'un des titres de circulation prévus aux articles 4 et 5 si elles logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile.

Art. 4. — 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, il leur est remis un livret de circulation qui devra être visé à des intervalles qui ne pourront être inférieurs à trois mois par l'autorité administrative. Un livret identique est remis aux personnes qui sont à leur charge.

Art. 5. — Lorsque les personnes mentionnées à l'article 3 ne remplissent pas les conditions prévues à l'article précédent, il leur est remis un carnet de circulation qui devra être visé tous les mois par l'autorité administrative.

Si elles circulent sans avoir obtenu un tel carnet, elles seront passibles d'un emprisonnement de six mois à deux ans.

Art. 6. — Les titres de circulation ne peuvent être délivrés aux personnes venant de l'étranger que si elles justifient de façon certaine de leur identité.

La validité du livret spécial de circulation prévu à l'article 2, des carnet et livret prévus aux articles 3, 4 et 5, doit être prorogée périodiquement par l'autorité administrative.

Art. 7. — Des décrets en Conseil d'Etat détermineront les modalités d'application du présent titre et notamment les conditions dans lesquelles la déclaration prévue à l'article 1er sera reçue, les délais dans lesquels elle sera renouvelée, les justifications à exiger du déclarant et les pièces prouvant que la déclaration a été effectuée, les conditions dans lesquelles les titres de circulation seront délivrés et renouvelés et les mentions devant y figurer, les modalités des contrôles particuliers permettant d'établir que les détenteurs des titres de circulation mentionnés aux articles 2, 3, 4 et 5 et les mineurs soumis à leur autorité ont effectivement satisfait aux mesures de protection sanitaire prévues par les lois et règlements en vigueur.

TITRE II

Communes de rattachement.

Art. 8. — Toute personne qui sollicite la délivrance d'un titre de circulation prévu aux articles précédents est tenue de faire connaître la commune à laquelle elle souhaite être rattachée.

Art. 9. — Le nombre des personnes détentrices d'un titre de circulation, sans domicile ni résidence fixe, rattachées à une commune ne doit pas dépasser 3 p. 100 de la population municipale telle qu'elle a été dénombrée au dernier recensement.

Lorsque ce pourcentage est atteint, le préfet ou le sous-préfet invite le déclarant à choisir une autre commune de rattachement.

Le préfet pourra, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat apporter des dérogations à la règle établie au premier alinéa du présent article, notamment pour assurer l'unité des familles.

Art. 10. — Le choix de la commune de rattachement est effectué pour une durée minimale de deux ans. Toute demande de changement formulée à l'expiration de ce délai doit être accompagnée de pièces justificatives attestant l'existence d'attaches que l'intéressé a établies dans une autre région.

Art. 11. — Le rattachement prévu aux articles précédents produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail, dans les conditions déterminées par un décret en Conseil d'Etat, en ce qui concerne :

— la célébration du mariage ;

— l'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune ;

— l'accomplissement des obligations fiscales ;

— l'accomplissement des obligations prévues par les législations de sécurité sociale et la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi ;

— l'obligation du service national.

TITRE III

Dispositions diverses.

Art. 12. — Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux bateliers.

Elles ne font pas obstacle à l'application des conventions et traités internationaux.

Art. 13. — Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi et notamment la loi modifiée du 16 juillet 1912, l'article 1649 *quater*, paragraphe 102 du code général des impôts, le troisième alinéa de l'article 102 du code civil.

Art. 14. — Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur le 1er janvier 1970.

Toutefois, dès la promulgation de la loi, le visa des carnets anthropométriques prévus aux articles 3 et suivants de la loi modifiée du 16 juillet 1912 sera remplacé par un visa mensuel délivré par le commissaire de police ou le commandant de brigade de gendarmerie.