

**Commentaires**  
de la Fnasat-Gens du voyage  
**suite à la décision du Conseil constitutionnel**  
en date du 5 octobre 2012

**Paris, 28 février 2014**

## 1. La décision

Saisi par le Conseil d'Etat d'une Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) le 17 juillet 2012, le Conseil constitutionnel (CC) a jugé<sup>1</sup> partiellement conforme à la constitution française la loi n°69-3 du 3 juillet 1969 et en a modifié quelques aspects. Cette décision intervient suite à la requête d'un forain marseillais, Jean-Claude Peillex, relayée ensuite par l'association France Liberté Voyage (FLV).

Cette décision entraîne les conséquences suivantes<sup>2</sup> :

- remplacement du carnet de circulation par le livret de circulation. En effet, pour le CC, les différences de traitement entre ces deux catégories sont disproportionnées, particulièrement le visa trimestriel et la peine d'emprisonnement prévue en cas de défaut de titre.
- réduction du délai de rattachement ininterrompu à une commune pour l'inscription sur les listes électorales de 3 ans à 6 mois. Pour le CC, le principe d'égalité devant la loi de chaque citoyen ne permet pas la division par catégorie des électeurs,
- maintien du régime des titres de circulation (livrets spéciaux A et B et des livrets) pour l'ensemble des personnes résidant en abri mobile depuis plus de 6 mois,
- maintien du système des visas annuels pour les livrets de circulation,
- maintien des sanctions pénales attachées : circulation sans titre, défaut de présentation et défaut de visa (uniquement pour le livret),
- maintien du principe de la commune de rattachement pour l'ensemble des titres,
- maintien du fichier des personnes sans domicile ni résidence fixe recensant l'ensemble des titulaires.

Le CC rappelle 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. » Pour rappel, cet argumentaire avait déjà été utilisé par le CC lors de la QPC<sup>3</sup> relative aux articles 9 et 9-1 de la loi 2000-614 du 5 juillet 2000 (procédure administrative d'évacuation forcée).

Le CC considère que les titres de circulation, leurs visas et la commune de rattachement constituent une **mesure de police administrative**. Elle permet « 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. » Sans s'opposer au principe de liberté d'aller et venir, cette mesure de police administrative est **nécessaire** à la protection de l'**ordre public**.

Enfin, M. Peillex qui est à l'origine de cette procédure, non satisfait de cette décision, a fait immédiatement une requête auprès de la Cour européenne des droits de l'Homme à Strasbourg.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2012-279 QPC du 05 octobre 2012

<sup>2</sup> Cf. addendum au document m) de la requête initiale « le statut des gens du voyage et ses conséquences discriminatoires »

<sup>3</sup> Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010

## 2. La situation de M. Ory

Les faits concernant M. Ory, requérant auprès de votre comité remontent à 2004, date à laquelle cette législation était encore intégralement en cours. Il a été reconnu coupable trois fois par la justice française, a été condamné définitivement en 2008 et puni par une amende. Il a également subi un préjudice moral puisque cette condamnation a été inscrite à son casier judiciaire.

Ces décisions judiciaires violent trois principes fondamentaux du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDSCP) :

- égalité de droits devant la loi
- interdiction de discrimination (art. 1 du protocole n°12)
- liberté d'aller et venir à l'intérieur du territoire national (art. 2 du protocole n°4)

**Si toutefois ces faits devaient se reproduire aujourd'hui, les conséquences seraient identiques.**

En effet, à situation comparable, M. Ory serait titulaire d'un livret de circulation, lui-même soumis à visa, cette fois-ci annuel. En cas de dépassement de la durée dudit visa, il commettrait le même type d'infraction pénale pour laquelle il a été condamné, relevant d'une contravention de 5<sup>ème</sup> classe, puni par une amende maximale de 1500 euros.

C'est bien la preuve que malgré la décision du CC, la loi n°69-3 n'a pas évolué dans ses principes fondamentaux.

## 3. Analyse

Sur les treize articles de la loi n°69-3<sup>4</sup> en vigueur à la date du 5 octobre 2012, un seul a été abrogé<sup>5</sup>, cinq ont été modifiés<sup>6</sup> et les sept autres sont restés inchangés<sup>7</sup>. On peut également remarquer que l'article 4 prévoit toujours que le « livret de circulation [...] devra être visé à des intervalles qui ne pourront être inférieurs à trois mois par l'autorité administrative. »

Suite à cette décision, le décret n°70-704 pris en application de la loi n'a pas été modifié et comprend toujours des dispositions liées au carnet de circulation.

Désormais, au lieu de trois catégories administratives au sein des gens du voyage, nous n'en avons plus que deux :

- d'un côté les personnes exerçant des activités ambulantes sans domicile ni résidence fixe
- de l'autre celles considérées comme « circulant » sur le territoire national, c'est-à-dire vivant en abri mobile.

Cela correspond parfaitement à la définition respectivement des forains et des nomades inscrite dans les articles 2 et 3 de la loi du 16 juillet 1912<sup>8</sup>, texte pourtant abrogé par la loi n°69-3.

---

<sup>4</sup> Cf. version consolidée au 6 octobre 2012 de la loi n°69-3 du 3 janvier 1969

<sup>5</sup> Article 5

<sup>6</sup> Articles 3, 4, 6, 10 et 11

<sup>7</sup> Articles 2, 7, 8, 9, 12, 13 et 14

<sup>8</sup> Loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades.

Pour justifier cette mesure de police administrative, le CC indique qu'elle permet « 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. »

Concernant l'**identification**, les gens du voyage peuvent bénéficier d'une carte nationale d'identité et bénéficient d'un acte d'état-civil à leur naissance, mariage ou décès comme chaque citoyen. Cette mesure est donc inutile.

Concernant la **recherche**, la demande d'un titre de circulation et de son rattachement administratif, la prorogation des titres tous les cinq ans, ainsi qu'un visa annuel pour les livrets auprès de l'autorité préfectorale ne peuvent être considérés comme des moyens efficaces au vu de leur temporalité.

Ils l'ont été autrefois, lorsque la loi de 1912 entraînait des visas quasi-quotidiens des nomades ou lorsque la gendarmerie croisait les données du fichier des titulaires de titres de circulation avec les contrôles des brigades territoriales et d'autres données d'ordre judiciaire. Depuis le dépôt de plainte contre les fichiers MENS, la direction de la gendarmerie nationale a abrogé ces dispositions.

D'ailleurs d'autres moyens existent, comme le recensement hebdomadaire du stationnement des caravanes des gens du voyage par les forces de l'ordre : ces données sont largement utilisées pour l'élaboration des schémas départementaux pour l'accueil et l'habitat des gens du voyage. Elles sont centralisées par l'Office Central de Lutte contre la Délinquance Itinérante (OCLDI) et sont nécessaires pour l'identification et la localisation d'éventuels délinquants itinérants. Ces données, indispensables pour le travail de la police et de la gendarmerie, n'ont malheureusement jamais été déclarées auprès des autorités compétentes.

Concernant le **moyen de communiquer**, c'était effectivement l'un des objectifs de la création de la commune de rattachement lors des travaux parlementaires sur la loi n°69-3. C'est malheureusement un échec complet, comme on peut le constater à travers les conséquences désastreuses de procédures automatisées comme les contrôles radars routiers ou l'envoi des cartes grises par l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS).

**Cet argumentaire du Conseil constitutionnel justifiant les mesures de police administrative est récurrent, alors que sa pertinence est largement contestable.**

Enfin, le Conseil d'Etat, autorité qui a saisi le CC pour cette QPC, n'a toujours pas rendu de décision, tirant les conséquences de celle du CC.

#### 4. Conclusion

J'invite le comité à prendre connaissance d'un rapport<sup>9</sup> de 2012 décrivant l'incompatibilité de la loi n°69-3 avec les dispositions du PIDCP.

Particulièrement sur l'article 12 du pacte, il y est démontré :

- que les restrictions prévues à la liberté de circulation (dispositions prévues par la loi et protection de l'ordre public) ne peuvent s'appliquer à la loi n°69-3.
- et que les mesures d'ordre pénal sont disproportionnées et constituent en soi une discrimination indirecte vis-à-vis de cette population.

Sur l'article 26, vous pourrez y retrouver de manière plus développée les arguments de notre requête initiale.

La décision du Conseil constitutionnel du 5 octobre 2012, si pour certain a été considérée comme une avancée, conforte en réalité une vision traditionnelle policière des pouvoirs publics français à l'égard de la population des gens du voyage depuis la révolution française<sup>10</sup>.

Enfin, elle démontre que ce traitement administratif peut se justifier, en totale dérogation aux principes d'égalité et de liberté de circulation contenus dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, intégrée à la constitution française depuis 1971.

Jérôme WEINHARD  
Animateur du pôle juridique  
FNASAT-Gens du voyage  
Email : [j.weinhard@fnasat.asso.fr](mailto:j.weinhard@fnasat.asso.fr)

---

<sup>9</sup> « Constitutionnalité et conventionnalité de la loi n°69-3 du 3 janvier 1969 », Rapport de la clinique juridique des droits fondamentaux et les évolutions du droit (CRDFED) Université de Caen Basse-Normandie, 2012, pp94-124

<sup>10</sup> Cf. « Le traitement administratif des Gens du voyage en France, *deux siècles de législation spécifique 1789-2001* », FNASAT-Gens du voyage, juillet 2013

Pièces jointes :

1 Décision n°2012-279 QPC du 5 octobre 2012

2 Addendum au document m) de la requête initiale « le statut des gens du voyage et ses conséquences discriminatoires »

3 Loi n°69-3 du 3 janvier 1969 consolidée au 6 octobre 2012

4 Loi du 16 juillet 1912

5 Rapport de la clinique juridique des droits fondamentaux et les évolutions du droit, 2012

6 « Le traitement administratif des Gens du voyage en France, juillet 2013