



Téléphone: +41 (0)22 917 90 00
Téléfax: +41 (0)22 917 90 22
E-mail: tb-petitions@ohchr.org
Website: www.ohchr.org



Palais des Nations
CH-1211 Genève 10

REFERENCE: G/SO 215/51 FRA (80)
MM/MEF/sn 1960/2010

Le 7 février 2011

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint une copie des observations du Gouvernement français en date du 28 janvier 2011, concernant la communication No. 1960/2010, que vous avez présentée au Comité des droits de l'homme en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, au nom de M. Claude Ory.

Je vous prie d'envoyer vos commentaires sur les observations de l'Etat partie dans un délai de deux mois après la date de cette lettre, c'est-à-dire au plus tard le 4 avril 2011.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.


PP Ibrahim Salama
Directeur

Division des traités relatifs aux droits de l'homme

M. Jérôme Weinhard
Animateur du Pôle Juridique
Fédération nationale des associations solidaires
d'action avec les Tsiganes et Gens en Voyage
(Fnasat-Gens du voyage)
59 Rue de l'Ourcq
F-75019 Paris
France

MISSION PERMANENTE DE LA FRANCE

AUPRÈS DE L'OFFICE DES NATIONS UNIES
A GENÈVE

36, ROUTE DE PREGNY
1292 CHÂMBÉSY

ME

RT/cd
N° 87

La Mission Permanente de la France auprès des Nations Unies et des Organisations Internationales à Genève présente ses compliments au Haut Commissariat aux droits de l'Homme et a l'honneur de lui faire parvenir ci-joint les observations du Gouvernement de la République française sur la recevabilité de la communication n° 1960/2010 de M. Claude Ory contre la France devant le Comité des droits de l'Homme.

La Mission Permanente de la France auprès des Nations Unies et des Organisations Internationales à Genève saisit cette occasion pour renouveler au Haut Commissariat aux droits de l'Homme les assurances de sa très haute considération. /



Genève, le 28 janvier 2011

Haut Commissariat aux droits de l'Homme
Palais des Nations
1211 GENEVE 10

OHCHR REGISTRY

- 1 FEV. 2011

Recipients :... H.R.C. (enc.)

.....
.....
.....

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE SUR LA
RECEVABILITE DE LA COMMUNICATION n°1960/2010 DE M. CLAUDE ORY c. la
FRANCE DEVANT LE COMITE DES DROITS DE L'HOMME

1. Par note verbale en date 28 juillet 2010, le Secrétaire général des Nations-Unies (Haut Commissariat aux droits de l'homme) a transmis au Gouvernement français la communication individuelle présentée par M. Claude ORY au Comité des Droits de l'Homme, en vertu de l'article 2 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international des droits civils et politiques, et l'a invité à présenter ses observations sur la recevabilité de cette communication le 28 septembre 2010, et ses observations sur le fond le 28 janvier 2011. Les observations sur la recevabilité ont été présentées le 28 septembre 2010.
2. Le Gouvernement français a l'honneur de présenter au Comité les observations suivantes sur le fond de cette communication.

* *
*

I. EXPOSE DES FAITS ET DE LA TENEUR DE LA COMMUNICATION :

3. Le Gouvernement s'en remet à l'exposé présenté à l'occasion de ses observations initiales sur la recevabilité de la communication en date du 28 septembre 2010.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT :

A) Dispositions relatives aux titres de circulation :

4. 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 prévoit que :

« Article 3 :

Les personnes âgées de plus de seize ans [...] 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.

Article 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.

Article 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 trois mois, de quantième à quantième, par l'autorité administrative.

Si elles circulent sans avoir obtenu un tel carnet, elles seront passibles d'un emprisonnement de trois mois à un an ».

B) Dispositions relatives à la commune de rattachement :

5. Sur ce point, 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 dispose :

« Article 7 :

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.

Le rattachement est prononcé par le préfet ou le sous-préfet après avis motivé du maire.

Article 8 :

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.

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.

Article 9 :

Le choix de la commune de rattachement est effectué pour une durée minimale de deux ans. Une dérogation peut être accordée lorsque des circonstances d'une particulière gravité le justifient. Toute demande de changement doit être accompagnée de pièces justificatives, attestant l'existence d'attaches que l'intéressé a établies dans une autre commune de son choix.

Article 10 :

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.

Le rattachement à une commune ne vaut pas domicile fixe et déterminé. Il ne saurait entraîner un transfert de charges de l'Etat sur les collectivités locales, notamment en ce qui concerne les frais d'aide sociale. »

III. EN DROIT :

6. Aux termes de l'article 12 du Pacte :

« 1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte.

4. Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays ».

7. Aux termes de l'article 26 du Pacte :

« Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »

A) En ce qui concerne la liberté de choix et de changement de la commune de rattachement :

8. M. ORY se plaint dans sa communication, et sans pour autant rattacher son argumentation à l'un quelconque des articles du Pacte, de ne pas avoir – selon lui – les mêmes droits civils que les citoyens ayant une résidence fixe, dans la mesure où les règles relatives à la commune de rattachement ne lui laisseraient la liberté, ni de choisir ladite commune de rattachement, ni d'en changer. Il indique ensuite souhaiter que la France lui donne la possibilité, « ainsi qu'à l'ensemble des personnes concernées par le statut des gens du voyage, d'avoir un domicile comme prévu à l'article 102 du code civil français, ainsi que sa liberté de choix et de changement ».
9. En premier lieu, il convient de rappeler (voir les observations du Gouvernement sur la recevabilité) que les développements de la communication portant sur le choix de la commune de rattachement sont totalement étrangers au contentieux examiné par les juges internes, et que les griefs soulevés à ce titre sont irrecevables pour défaut d'épuisement des voies de recours internes.
10. En second lieu, s'agissant de la commune de rattachement, M. ORY se borne à citer les dispositions du code civil français relatives au domicile, sans préciser de quelles dispositions du Pacte il invoque la violation. Pour ce motif également, le grief soulevé devrait être considéré comme irrecevable.
11. A toutes fins utiles cependant, le Gouvernement fera les quelques observations qui suivent, tant au regard de l'article 12 du Pacte qu'au regard de l'article 26.

1) Au regard des dispositions de l'article 12 du Pacte :

12. Il convient de rappeler que la résidence habituelle des personnes visées par 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 est, par définition, une **résidence mobile**: « *véhicule, remorque ou tout autre abri mobile* » selon la définition donnée par l'article 3 de cette loi.
13. Afin que les personnes ayant une telle résidence puissent bénéficier de la jouissance et de l'exercice de leurs droits civils et politiques (droit de vote notamment) et puissent accomplir leurs devoirs, notamment fiscaux, le législateur a imaginé le dispositif de la commune de rattachement qui leur permet de conserver un lien avec les autorités administratives.
14. Il s'agit donc bien d'une domiciliation purement administrative, et non d'une résidence au sens de l'article 12 du Pacte : la résidence permanente de ces personnes est leur véhicule, remorque ou tout autre abri mobile, et le lieu de leur résidence est celui où se trouve, à un moment donné, ledit abri mobile. Le droit au libre choix de son lieu de résidence prévu par le Pacte s'applique donc uniquement, dans le cas de M. ORY, à sa résidence permanente qui est par nature mobile.

15. En toute hypothèse, et contrairement à ce qu'indique l'auteur de la communication, une personne circulant en France sans domicile ni résidence fixe dispose du choix de la commune à laquelle elle désire être rattachée à des fins administratives, sous réserve de sa motivation (existence d'attaches familiales par exemple). Elle peut indiquer, à titre subsidiaire, au cas où sa demande ne pourrait pas être satisfaite, d'autres communes de son choix, dans le même arrondissement. La demande de motivation est destinée à s'assurer que la personne n'est pas dépourvue de toute attache avec une commune sur le territoire de laquelle elle ne réside pas habituellement, mais où elle exercera notamment ses droits et devoirs civiques. Au demeurant, le préfet ne peut écarter ce choix que pour des motifs graves, tirés notamment de l'ordre public, et par une décision expressément motivée¹.
16. Les restrictions apportées au droit de choisir librement sa commune de rattachement sont donc extrêmement légères. Elles sont en tout état de cause conformes à l'article 12 § 3 du Pacte qui prévoit que ce droit ne peut faire l'objet de restrictions « [...] que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le Pacte ».

2) Au regard des dispositions de l'article 26 du Pacte :

17. Tout d'abord, l'article 7 de la loi précitée du 3 janvier 1969 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 ». Ce choix d'une commune de rattachement s'applique ainsi à toute personne âgée de plus de seize ans, dépourvue de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois si elle loge de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile (voir article 3 de la loi du 3 janvier 1969 précitée).
18. Ensuite, ainsi que le Comité des droits de l'homme l'a précisé dans ses Observations générales n°18, « [...] le terme « discrimination », tel qu'il est utilisé dans le Pacte, doit être compris comme s'entendant de toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, et ayant pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par tous, dans des conditions d'égalité, de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (point 7). Or, comme il a été rappelé ci-dessus, le rattachement à une commune permet à la personne circulant en France sans domicile ni résidence fixe de jouir effectivement de ses droits civils et politiques, notamment le droit de vote, et de les exercer.

¹ Article 23 du décret n°70-708 du 31 juillet 1970 (dans sa version en vigueur au moment des faits) portant application du titre Ier et de certaines dispositions du titre II 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.

19. Enfin, comme l'a également rappelé le Comité dans ses Observations générales n°18 portant sur le Pacte, « *la jouissance des droits et des libertés dans des conditions d'égalité n'implique pas dans tous les cas un traitement identique* » (point 8). Des situations différentes de droit ou de fait ne peuvent pas toujours être traitées de manière identique.
20. La mise en place d'un régime juridique propre aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, notamment le régime de la commune de rattachement, tient justement compte de la spécificité de leur situation.
21. En toute hypothèse, il ne saurait être soutenu que la France ne donnerait pas « à M. ORY ainsi qu'à l'ensemble des personnes concernées par le statut des « gens du voyage » d'avoir un domicile comme prévu à l'article 102 du code civil français, ainsi que sa liberté de choix et de changement ».
22. Aux termes de l'article 102 du code civil, le domicile se définit comme le lieu où une personne « *a son principal établissement* ». Selon l'article 103 du même code, le changement de domicile s'opère « *par le fait d'une habitation réelle dans un autre lieu, joint à l'intention d'y fixer son principal établissement* ». La loi du 3 janvier 1969, critiquée dans la présente communication, règle justement le cas des personnes qui n'ont ni domicile ni résidence fixe mais qui, au contraire, logent dans des résidences mobiles. Bien évidemment, aucun obstacle juridique ne s'oppose à ce qu'une personne qui vivait en résidence mobile change de mode de vie et choisisse un domicile au sens de l'article 102 du code civil. Toutefois, dans le cas d'un mode de vie itinérant, il faut bien trouver une autre solution pour l'exercice des droits et devoirs mentionnés plus haut : c'est celle de la commune de rattachement.
23. Il convient à cet égard d'insister sur le fait que, pour une personne ayant adopté un mode de vie sédentaire, le « domicile », au sens juridique du terme, doit correspondre à une réalité concrète : une habitation et une intention d'y fixer son principal établissement, qui sera prouvée soit par déclaration, soit par les circonstances (articles 104 et 105 du code civil). En demandant à une personne ayant adopté un mode de vie itinérant de faire état, pour changer de commune de rattachement, d'attaches dans la commune choisie, le législateur ne fait qu'exiger que le choix de la commune de rattachement corresponde également à une certaine réalité.
24. Il n'y a là aucune discrimination.

B) En ce qui concerne le carnet de circulation :

1) Au regard des dispositions de l'article 12 du Pacte :

25. M. ORY considère que l'obligation de détention et de visa de son titre de circulation constitue une entrave caractérisée au droit de circuler librement à l'intérieur du pays.
26. Pour le Gouvernement, cette obligation ne saurait être considérée comme une « entrave » à la liberté de circulation.

27. Et si l'on peut admettre qu'il s'agit, par les contraintes qu'elle entraîne, d'une « restriction » au sens de l'article 12 § 3 du Pacte, cette restriction est bien, conformément aux dispositions de ce texte, prévue par la loi et justifiée par des raisons d'ordre public.
28. En effet, l'obligation qui pèse sur les personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe ne justifiant pas de ressources régulières, de faire viser à intervalles réguliers leur carnet de circulation, est la contrepartie du droit qui leur est reconnu de modifier jour après jour, si elles le souhaitent, leur lieu de résidence permanente, et permet aux autorités administratives de conserver avec elles un lien et une possibilité de contact, et, le cas échéant, de procéder à d'éventuels contrôles, dans des conditions qui tiennent compte de leur mode de vie itinérant.

1) Au regard des dispositions de l'article 26 du Pacte :

29. Contrairement à ce qu'indique l'auteur de la communication, l'obligation de faire viser son titre de circulation ne constitue pas une discrimination en ce qu'il ne concerne pas spécifiquement une communauté mais toutes « *les personnes âgées de plus de seize ans [...] et dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois [...] si elles logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile* » (article 3 de la loi précitée du 3 janvier 1969). Ainsi, toute personne qui choisit d'adopter un mode de vie itinérant tel que défini dans la loi précitée, est également tenue de posséder un titre de circulation devant être visé à intervalle régulier par l'autorité administrative. A cet égard, les forains et les « caravaniers » (employés attachés aux grands chantiers) doivent également détenir un titre de circulation.
30. A cet égard, il convient de préciser que, contrairement à ce qui est indiqué dans la communication, le mode de vie itinérant relève bien, d'un point de vue juridique, d'un choix de la personne concernée, choix qui est respecté par les pouvoirs publics.
31. Que ce choix puisse être influencé, dans les faits, par l'environnement social et économique dans lequel lesdites personnes ont grandi, peut être exact dans un certain nombre de cas.
32. Néanmoins, il n'est en aucun cas dicté d'une quelconque manière par les pouvoirs publics. Ces derniers ne peuvent qu'en prendre acte et apporter les réponses juridiques appropriées à la situation, réponses qui ne peuvent dans tous les domaines être strictement identiques à celle correspondant à une situation de résidence fixe.
33. Ainsi, la particularité du régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe est la conséquence de leur grande mobilité comparativement aux personnes ayant adopté un mode de vie sédentaire. La différence de traitement est donc objectivement justifiée par une différence de situation.

34. Au demeurant, la revendication défendue par M. ORY et son conseil - la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et gens du voyage (FNASAT-GV) – à l'appui de sa communication et relative aux titres de circulation, ne constitue pas une revendication unanime des gens du voyage. Certaines d'entre elles accordent en effet une forte valeur identitaire à ces documents, qui d'ailleurs permettent également d'accéder aux aires aménagées en vue d'accueillir les résidences mobiles, et de s'assurer qu'elles bénéficient bien aux personnes ayant fait de l'habitat en résidence mobile leur mode de vie habituel.

* *
*

Dans ces conditions, le Gouvernement français prie le Comité des droits de l'homme de bien vouloir rejeter la communication individuelle présentée par M. Claude ORY.