

Décision n° 2012 - 279 QPC

**Articles 2 à 11 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**

Régime de circulation des gens du voyage

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2012

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| I. Dispositions législatives..... | 4 |
| II. Constitutionnalité de la disposition contestée | 17 |

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| I. Dispositions législatives..... | 4 |
| A. Dispositions contestées | 4 |
| 1. 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. | 4 |
| - Article 2 | 4 |
| - Article 3 | 4 |
| - Article 4 | 4 |
| - Article 5 | 4 |
| - Article 6 | 4 |
| - Article 7 | 5 |
| - Article 8 | 5 |
| - Article 9 | 5 |
| - Article 10 | 5 |
| - Article 11 | 5 |
| B. Dispositions antérieures..... | 6 |
| 1. Loi du 16 juillet 1912 relative à l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades | 6 |
| C. Autres dispositions | 12 |
| 1. 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 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe | 12 |
| - Article 9 | 12 |
| D. Évolution des dispositions contestées | 12 |
| 1. 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 (Version initiale)..... | 12 |
| - Article 2 | 12 |
| - Article 3 | 12 |
| - Article 4 | 13 |
| - Article 5 | 13 |
| - Article 6 | 13 |
| - Article 7 | 13 |
| - Article 8 | 13 |
| - Article 9 | 13 |
| - Article 10 | 14 |
| - Article 11 | 14 |
| 2. Version modifiée par la loi n° 77-532 du 26 mai 1977 modifiant la loi 69-3 du 3 janvier 1969 - Article 2 | 14 |
| - Article 2 | 14 |
| 3. Version modifiée par la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social - Article 26 | 15 |
| - Article 5 | 15 |
| 4. Version modifiée par la loi n° 93-1420 du 31 décembre 1993 portant modification de diverses dispositions pour la mise en œuvre de l'accord sur l'Espace économique européen et du traité sur l'Union européenne - Article 1 | 15 |

| | |
|---|-----------|
| - Article 2 | 15 |
| 5. Version modifiée par la loi n° 95-96 du 1^{er} février 1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats et régissant diverses activités d'ordre économique et commercial (1) - Article 10 | 15 |
| - Article 2 | 15 |
| 6. Version modifiée par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie - Article 53..... | 16 |
| - Article 2 | 16 |
| - Article 11 | 16 |
| II. Constitutionnalité de la disposition contestée | 17 |
| A. Normes de référence..... | 17 |
| 1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 | 17 |
| - Article 1er | 17 |
| - Article 2 | 17 |
| - Article 4 | 17 |
| - Article 6 | 17 |
| 2. Constitution du 4 octobre 1958 | 17 |
| - Article 3 | 17 |
| B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel..... | 18 |
| 1. Sur le principe d'égalité..... | 18 |
| - Décision n° 2010-13 QPC du 09 juillet 2010 - M. Orient O. et autre [Gens du voyage] | 18 |
| 2. Sur la liberté d'aller et venir | 18 |
| - Décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981 - Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes | 18 |
| - Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 - Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France | 19 |
| - Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 - Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration..... | 19 |
| - Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 - Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental..... | 19 |
| - Décision n° 2010-13 QPC du 09 juillet 2010 - M. Orient O. et autre [Gens du voyage] | 20 |
| - Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 - Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure..... | 20 |
| 3. Sur les droits civiques..... | 21 |
| - Décision 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 | 21 |

I. Dispositions législatives

A. Dispositions contestées

1. 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

- Article 2

Les personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois dans un Etat membre de l'Union européenne 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

- Article 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.

- 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.

- Article 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 carnets et livret prévus aux articles 3, 4 et 5, doit être prorogée périodiquement par l'autorité administrative.

- **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.

- **Article 11**

Des décrets en Conseil d'Etat déterminent les modalités d'application des titres Ier et II et, notamment, les conditions dans lesquelles les titres de circulation sont 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 et les conditions dans lesquelles le maire, conformément à l'article 7, doit donner son avis motivé et dans lesquelles les personnes titulaires d'un titre de circulation apportent les justifications motivant la dérogation prévue par l'article 9.

B. Dispositions antérieures

1. Loi du 16 juillet 1912 relative à l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades

Art. 1^{er}. Tous individus domiciliés en France ou y possédant une résidence fixe, qui voudront, quelle que soit leur nationalité, exercer une profession, une industrie ou un commerce ambulants, seront tenus d'en faire la déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où ils ont leur domicile ou leur résidence fixe.

La déclaration comprendra les noms, prénoms, professions, domiciles, résidences, dates et lieux de naissance des déclarants. Récépissé leur en sera délivré sur la seule justification de leur identité.

L'exercice d'une profession, d'une industrie ou d'un commerce ambulants sans déclaration préalable et le défaut de présentation du récépissé, visé au paragraphe précédent, à toute réquisition des officiers de police judiciaire ou des agents de la force ou de l'autorité publique constitueront des contraventions. Les contrevenants seront punis d'une amende de cinq à quinze francs (5 à 15 francs) et pourront l'être, en outre, d'un emprisonnement d'un à cinq jours. En cas de récidive ou de déclaration mensongère, l'emprisonnement sera prononcé.

Art. 2. Tous individus de nationalité française qui, n'ayant en France ni domicile, ni résidence fixe, voudront circuler sur le territoire français pour exercer la profession de commerçants ou industriels forains, devront demander un carnet d'identité reproduisant leur signalement avec photographie à l'appui et énonçant leurs noms, prénoms, lieux et dates de naissance, ainsi que leur dernier domicile ou leur dernière résidence avec l'indication du genre de commerce ou d'industrie qu'ils entendront exercer.

Ce carnet sera délivré par le préfet pour l'arrondissement du chef-lieu du département, et par le sous-préfet pour les autres arrondissements.

Le carnet d'identité des commerçants et industriels forains devra être présenté à toute réquisition des officiers de police judiciaire ou des agents de la force ou de l'autorité publique.

Tous individus sans domicile ni résidence fixe qui accompagneront les commerçants ou industriels forains devront, dans les mêmes conditions, être munis d'un carnet d'identité.

Les commerçants et industriels forains ne pourront employer les personnes visées au paragraphe précédent qu'après s'être assurés qu'elles sont bien pourvues du carnet d'identité.

Toute infraction aux dispositions du présent article sera punie d'une amende de seize à cent francs (16 à 100 francs) et d'un emprisonnement de cinq jours à un mois ou de l'une de ces deux peines seulement. En cas de récidive ou de déclaration mensongère, la peine d'emprisonnement sera nécessairement prononcée.

Art. 3. Sont réputés nomades pour l'application de la présente loi, quelle que soit leur nationalité, tous individus circulant en France, sans domicile ni résidence fixes et ne rentrant dans aucune des catégories ci-dessus spécifiées, même s'ils ont des ressources ou prétendent exercer une profession. Ces nomades devront être munis d'un carnet anthropométrique d'identité.

Ceux qui se trouveront en France lors de la mise à exécution de la loi devront, dans un délai d'un mois, demander le carnet prévu au paragraphe précédent, soit au préfet dans l'arrondissement chef-lieu du département, soit au sous-préfet dans les autres arrondissements.

Les nomades venant de l'étranger ne seront admis à circuler en France qu'à la condition de justifier d'une identité certaine, constatée par la production de pièces authentiques, tant pour eux-mêmes que pour toutes personnes voyageant avec eux. Ils adres-

seront leur demande de carnet à la préfecture ou à la sous-préfecture du département ou de l'arrondissement frontière.

La délivrance du carnet anthropométrique d'identité ne sera jamais obligatoire pour l'administration. Elle ne fera pas obstacle à l'application des dispositions de la loi du 3 décembre 1849 sur le séjour des étrangers en France, non plus qu'à l'exercice des droits reconnus aux maires sur le territoire de leurs communes, par les lois et règlements relatifs au stationnement des nomades.

Tous nomades séjournant dans une commune devront, à leur arrivée et à leur départ, présenter leurs carnets à fin de visa, au commissaire de police, s'il s'en trouve un dans la commune, sinon au commandant de la gendarmerie et, à défaut de brigade de gendarmerie, au maire.

Le carnet anthropométrique d'identité devra être présenté par son titulaire à toute réquisition des officiers de police judiciaire ou des agents de la force ou de l'autorité publique.

Toute infraction aux dispositions du présent article sera punie des peines édictées contre le vagabondage.

Art. 4. Le carnet anthropométrique d'identité est individuel. Toutefois, le chef de famille devra se munir d'un carnet collectif comprenant tous les membres de la famille.

Les mentions à porter sur ces carnets seront déterminées par les règlements d'administration publique prévus à l'article 10 de la présente loi. Elles comporteront notamment :

1° L'état civil et le signalement de toutes les personnes voyageant avec le chef de famille, ainsi que les liens de droit ou de parenté le rattachant à chacune de ces personnes;

2° La mention, au fur et à mesure qu'ils interviendront, des actes de naissance, de mariage, de divorce et de décès des personnes ci-dessus visées. Dans chacune de ces circonstances, le carnet devra être produit aux officiers de l'état civil pour l'inscription desdites mentions;

3° Le numéro de la plaque de contrôle spécial dont devront être munis, à compter de la mise à exécution de la présente loi, les véhicules de toute nature employés par les nomades, indépendamment des plaques prévues par les articles 3 de la loi du 30 mai 1851, et 16 du décret du 10 août 1852.

Toute infraction aux dispositions du présent article sera punie des peines portées aux articles 479 et 480 du Code pénal.

Art. 5. Seront punis de deux à cinq années d'emprisonnement et d'une amende de cent à mille francs (100 à 1.000 francs) :

Ceux qui auront fabriqué, soit un faux récépissé de la déclaration prévue à l'article 1^{er}, soit un faux carnet d'identité, soit une fausse plaque spéciale de contrôle.

Ceux qui auront altéré ou falsifié, soit un récépissé, soit un carnet d'identité originellement véritables, soit une plaque spéciale de contrôle, ou qui auront sciemment fait usage d'un récépissé de déclaration ou d'un carnet d'identité fabriqué, altéré ou falsifié, ou d'une plaque spéciale de contrôle fabriquée, altérée ou falsifiée.

Art. 6. Seront punis d'un emprisonnement de deux à six mois et d'une amende de cinquante à cinq cents francs (50 à 500 francs) :

Tous individus qui, pour obtenir soit le récépissé de déclaration prévu à l'article 1^{er}, soit le carnet d'identité prévu aux articles 2, 3 et 4, auront pris un nom supposé, quand même cette supposition de nom n'aurait pas pour effet de faire inscrire une condamnation au casier judiciaire d'un tiers réellement existant.

Tous individus qui auront fait usage d'un carnet délivré sous un autre nom que le leur ou ne s'appliquant pas à leur personne.

Art. 7. En cas d'infraction soit à la présente loi, soit aux lois et règlements de police, les voitures et animaux des nomades pourront être provisoirement retenus, à moins de caution suffisante. Les frais de fourrière seront à la charge des délinquants ou contrevenants; au cas de non-paiement, le jugement de condamnation ordonnera la vente dans les formes prévues par l'article 617 du Code de procédure civile.

Art. 8. Les dispositions des articles 1^{er}, 2, 3 et 4 ci-dessus ne sont pas applicables aux salariés de toute catégorie qui travaillent d'habitude dans les entreprises industrielles, commerciales ou agricoles.

Art. 9. Les articles 1^{er} et 3 de la loi du 8 août 1893 sont modifiés et complétés comme il suit :

« Art. 1^{er}. Tout étranger non admis à domicile, arrivant dans une commune pour y exercer une profession, un commerce ou une industrie, devra faire au maire ou au commissaire de police, délégué à cet effet par le maire, une déclaration de résidence

en justifiant de son identité, dans les huit jours de son arrivée. Aucune déclaration ne pourra être accueillie par le maire ou le commissaire de police, si celui qui l'a faite ne justifie pas des pièces d'identité requises par le règlement d'administration publique prévu ci-après. Il sera tenu, à cet effet, un registre d'immatriculation des étrangers, suivant la forme déterminée par un arrêté ministériel.

« Un extrait de ce registre sera délivré au déclarant, dans la forme des actes de l'état civil, moyennant les mêmes droits.

« En cas de changement de commune, l'étranger fera viser son certificat d'immatriculation, dans les deux jours de son arrivée, à la mairie ou au commissariat de police de sa nouvelle résidence.

« Art. 3. L'étranger qui n'aura pas fait la déclaration imposée par la loi dans le délai déterminé, ou qui n'aura pas fait viser son certificat d'immatriculation en cas de changement de résidence, ou qui refusera de produire son certificat à la première réquisition, sera passible d'une amende de cinquante à deux cents francs (50 à 200 francs).

« Celui qui aura fait sciemment une déclaration fautive ou inexacte, qui aura dissimulé ou tenté de dissimuler son identité au moyen de faux papiers même lorsque l'usage ou la tentative d'usage de faux papiers ne sauraient avoir pour effet de porter une condamnation au casier judiciaire d'un tiers sera passible d'un emprisonnement de deux à six mois et d'une amende de cent à trois cents francs (100 à 300 francs) et, s'il y a lieu, de l'interdiction temporaire ou indéfinie du territoire français.

« L'étranger expulsé du territoire français, et qui serait rentré sans l'autorisation du gouvernement, sera condamné à un emprisonnement de un à six mois; il sera, après l'expiration de sa peine, reconduit à la frontière.

« L'article 463 du Code pénal est applicable au cas prévu par la présente loi. »

Art. 10. La présente loi sera applicable six mois après sa promulgation.

Avant l'expiration de ce délai, des règlements d'administration publique détermineront les conditions d'application de la loi, notamment en ce qui touche la délivrance et les modalités du carnet anthropométrique d'identité pour les nomades, les mentions et les visas à porter sur ce carnet, ainsi que la nature et

les indications de la plaque spéciale de contrôle prévue par l'article 4.

Art. 11. Un règlement spécial d'administration publique, rendu après avis du conseil supérieur d'hygiène publique de France, déterminera les mesures de prophylaxie, notamment les vaccinations et revaccinations périodiques, auxquelles devront être soumis tous les ambulants forains et nomades, ainsi que les étrangers visés à l'article 9 assujettis à la présente loi.

Les infractions aux dispositions de ce règlement d'administration publique seront punies d'un emprisonnement de six jours à un mois et d'une amende de seize à deux cents francs (16 à 200 francs) ou de l'une de ces deux peines seulement.

Art. 12. L'article 463 du Code pénal est applicable aux cas prévus par la présente loi.

Art. 13. Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées, sans qu'il soit en rien dérogé aux lois et règlements en vigueur concernant les pouvoirs du préfet de police, des préfets des départements et des autorités municipales pour la police de la voie publique, des halles, marchés, fêtes locales et, généralement, pour la protection du bon ordre, de la sûreté et de la salubrité publiques.

C. Autres dispositions

- 1. 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 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe**

- **Article 9**

Modifié par Décret n°2009-194 du 18 février 2009 - art. 2

Le livret spécial de circulation n'est soumis à aucun visa.

Le livret de circulation doit être présenté au visa par son titulaire chaque année. Le visa est valable pour une durée d'un an calculée de quantième à quantième.

Le carnet de circulation doit être présenté au visa par les intéressés au moins tous les mois.

D. Évolution des dispositions contestées

- ~~texte barré~~ : dispositions supprimées
- **texte en gras** : dispositions nouvelles

- 1. 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 (Version initiale)**

- **Article 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.

- **Article 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.

- **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 mois 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.

- **Article 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 carnets et livret prévus aux articles 3, 4 et 5, doit être prorogée périodiquement par l'autorité administrative.

- **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 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.

- **Article 9**

Le choix de la commune de rattachement est effectué pour une durée minimale de deux ans. Une dérogation est effectuée 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 partir 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.

- **Article 11**

Des décrets en Conseil d'Etat détermineront la nature des activités ambulantes concernées par la présente loi ; ils détermineront en outre les modalités d'application des titres Ier et II ci-dessus et notamment les conditions dans lesquelles la déclaration prévue à l'article premier 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 mentionnées 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 ; les conditions dans lesquelles le maire, conformément à l'article 7, doit donner son avis motivé et dans lesquelles les personnes titulaires d'un titre de circulation apporteront les justifications motivant la dérogation prévue par l'article 9.

2. Version modifiée par la loi n° 77-532 du 26 mai 1977 modifiant la loi 69-3 du 3 janvier 1969 - Article 2

- **Article 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~~ françaises ou **ressortissantes d'un des Etats membres de la Communauté européenne**. 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 plu 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.

3. Version modifiée par la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social - Article 26

- 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.

4. Version modifiée par la loi n° 93-1420 du 31 décembre 1993 portant modification de diverses dispositions pour la mise en œuvre de l'accord sur l'Espace économique européen et du traité sur l'Union européenne - Article 1

- Article 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 françaises ou ressortissantes d'un des Etats membres de la Communauté européenne **ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen**. 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.

5. Version modifiée par la loi n° 95-96 du 1^{er} février 1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats et régissant diverses activités d'ordre économique et commercial (1) - Article 10

- Article 2

Les personnes n'ayant ~~en France~~ ni domicile ni résidence fixes depuis plus de six mois **dans un Etat membre de l'Union européenne** ne peuvent exercer une activité ambulante **sur le territoire national** que si elles sont ressortissantes ~~(que si elles sont françaises ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen)~~ **de l'un de ces Etats**. 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.

6. Version modifiée par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie - Article 53

- Article 2

Les personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois dans un Etat membre de l'Union européenne ~~ne peuvent exercer une activité ambulante sur le territoire national que si elles sont ressortissantes de l'un de ces Etats. 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.

- Article 11

Des décrets en Conseil d'Etat **déterminent** (~~détermineront la nature des activités ambulantes concernées par la présente loi ; ils détermineront en outre-~~) les modalités d'application des titres Ier et II ~~ci-dessus~~ et, notamment, les conditions dans lesquelles (~~la déclaration prévue à l'article premier 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 titres de circulation sont 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 et les conditions dans lesquelles le maire, conformément à l'article 7, doit donner son avis motivé et dans lesquelles les personnes titulaires d'un titre de circulation apportent les justifications motivant la dérogation prévue par l'article 9.

II. Constitutionnalité de la disposition contestée

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- **Article 1er**

Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

- **Article 2**

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression

- **Article 4**

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

- **Article 6**

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

2. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 3**

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

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. Sur le principe d'égalité

- Décision n° 2010-13 QPC du 09 juillet 2010 - M. Orient O. et autre [Gens du voyage]

4. Considérant 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... » ;

5. 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 ;

6. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées du paragraphe I de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 et de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1969 susvisées que **les dispositions contestées sont applicables aux « personnes dites gens du voyage... dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles » et « n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois dans un État membre de l'Union européenne » ; qu'elles sont fondées sur une différence de situation entre les personnes, quelles que soient leurs origines, dont l'habitat est constitué de résidences mobiles et qui ont choisi un mode de vie itinérant et celles qui vivent de manière sédentaire ; 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 en vue d'accueillir les gens du voyage dans des conditions compatibles avec l'ordre public et les droits des tiers ; qu'elles n'instituent aucune discrimination fondée sur une origine ethnique ; que, par suite, elles ne sont pas contraires au principe d'égalité ;**

2. Sur la liberté d'aller et venir

- Décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981 - Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes

56. Considérant que la recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes et des biens, sont nécessaires à la mise en oeuvre de principes et de droits ayant valeur constitutionnelle ; que la gêne que l'application des dispositions de l'alinéa 1er précité peut apporter à la liberté d'aller et de venir n'est pas excessive, dès lors que les personnes interpellées peuvent justifier de leur identité par tout moyen et que, comme le texte l'exige, les conditions relatives à la légalité, à la réalité et à la pertinence des raisons motivant l'opération sont, en fait, réunies ;

- **Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 - Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France**

104. Considérant qu'en conférant à l'autorité administrative la faculté d'imposer une déclaration préalable à la sortie du territoire à certaines catégories d'étrangers, pour les besoins de la protection de la sécurité nationale, le législateur n'a pas subordonné le fait de quitter le territoire français à une exigence d'autorisation préalable ; qu'en effet, la délivrance du visa de sortie par l'autorité administrative ne permet pas à celle-ci d'exercer une appréciation quant à l'opportunité du déplacement envisagé par l'étranger ; que la déclaration préalable effectuée doit entraîner la délivrance de ce visa justifiant de l'accomplissement de la formalité exigible ; que, sous ces réserves d'interprétation, l'article 29 de la loi n'apporte pas à la liberté d'aller et venir une gêne excessive ;

- **Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 - Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration**

10. Considérant que si le législateur peut, s'agissant de l'entrée et du séjour des étrangers, prendre des dispositions spécifiques destinées notamment à assurer la sauvegarde de l'ordre public, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle, il lui appartient de concilier cet objectif avec le respect des libertés et droits fondamentaux reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ; que figurent parmi ces droits et libertés, la liberté d'aller et venir, laquelle n'est pas limitée au territoire national mais comporte également le droit de le quitter, et la liberté du mariage ;

11. Considérant que la disposition critiquée a pour seul objet de garantir que l'étranger en situation irrégulière sera en possession du document permettant d'assurer son départ effectif du territoire national ; que, par cette mesure, il ne saurait en aucune façon être fait obstacle à l'exercice par l'étranger du droit de quitter le territoire national et de ses autres libertés et droits fondamentaux ;

12. Considérant par suite en premier lieu qu'à toute demande formulée par l'étranger de restitution du document retenu en vue d'un départ effectif du territoire national, celui-ci devra lui être remis sans délai au lieu où il quittera le territoire français ; qu'en deuxième lieu la substitution du récépissé au passeport ou document de voyage retenu ne fait en aucune manière obstacle à l'exercice par l'étranger des libertés et droits qui ne sont pas subordonnés à la régularité de son séjour ; qu'enfin la retenue du passeport ou du document de voyage ne doit être opérée que pour une durée strictement proportionnée aux besoins de l'autorité administrative, sous le contrôle du juge administratif auquel il appartiendra, le cas échéant, de prononcer un sursis à exécution ;

- **Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 - Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental**

13. Considérant que la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté doivent respecter le principe, résultant des articles 9 de la Déclaration de 1789 et 66 de la Constitution, selon lequel la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ; qu'il incombe en effet au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ; qu'au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, ainsi que la liberté individuelle dont l'article 66 de la Constitution confie la protection à l'autorité judiciaire ; que les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif de prévention poursuivi ;

- **Décision n° 2010-13 QPC du 09 juillet 2010 - M. Orient O. et autre [Gens du voyage]**

8. Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;

9. Considérant que l'évacuation forcée des résidences mobiles instituée par les dispositions contestées ne peut être mise en œuvre par le représentant de l'État qu'en cas de stationnement irrégulier de nature à porter une atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques ; qu'elle ne peut être diligentée que sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain ; qu'elle ne peut survenir qu'après mise en demeure des occupants de quitter les lieux ; que les intéressés bénéficient d'un délai qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures à compter de la notification de la mise en demeure pour évacuer spontanément les lieux occupés illégalement ; que cette procédure ne trouve à s'appliquer ni aux personnes propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent, ni à celles qui disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme, ni à celles qui stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code ; qu'elle peut être contestée par un recours suspensif devant le tribunal administratif ; que, compte tenu de l'ensemble des conditions et des garanties qu'il a fixées et eu égard à l'objectif qu'il s'est assigné, le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés ;

- **Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 - Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure**

51. Considérant qu'aux termes du premier alinéa du paragraphe I de l'article 90 de la loi déferée : « Lorsqu'une installation illicite en réunion sur un terrain appartenant à une personne publique ou privée en vue d'y établir des habitations comporte de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut mettre les occupants en demeure de quitter les lieux » ; que le deuxième alinéa fixe à quarante-huit heures le délai d'exécution dont est assortie la mise en demeure et indique les modalités de publicité de cette dernière ; que le troisième alinéa dispose que le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des lieux, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage, lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effet et n'a pas fait l'objet du recours suspensif prévu par le paragraphe II ; que le représentant de l'État peut également saisir le président du tribunal de grande instance d'une demande d'autorisation de procéder à la destruction des constructions illicites, lequel « statue, en la forme des référés, dans un délai de quarante-huit heures » ;

52. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions méconnaissent les exigences constitutionnelles liées à la dignité humaine, à la garantie des droits, à la liberté d'aller et venir, au respect de la vie privée, à l'inviolabilité du domicile et à la présomption d'innocence ;

53. Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;

54. Considérant que le premier alinéa du paragraphe I de l'article 90 précité donne au représentant de l'État dans le département ou, à Paris, au préfet de police la possibilité de mettre les personnes occupant le terrain d'autrui de façon illicite en demeure de quitter les lieux dès lors qu'elles se sont installées en réunion en vue d'y établir des habitations et que cette installation comporte de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ; que, dans cette mesure, les dispositions contestées sont justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;

55. Considérant, toutefois, que les deuxième et troisième alinéas du même paragraphe permettent au représentant de l'État de procéder à l'évacuation forcée des lieux lorsque la mise en demeure de les quitter dans

le délai de quarante-huit heures minimum fixé par cette dernière n'a pas été suivie d'effet et n'a pas fait l'objet du recours suspensif prévu par le paragraphe II ; que ces dispositions permettent de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent ; que la faculté donnée à ces personnes de saisir le tribunal administratif d'un recours suspensif ne saurait, en l'espèce, constituer une garantie suffisante pour assurer une conciliation qui ne serait pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les droits et libertés constitutionnellement garantis ;

56. Considérant qu'il s'ensuit que les paragraphes I et II de l'article 90 de la loi déferée, qui constituent un ensemble indivisible, doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

3. Sur les droits civiques

- **Décision 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**

6. 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. Et qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : 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 ;

7. **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 ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux ;**