



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION DES LIBERTES PUBLIQUES
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

DIRECTION DE LA MODERNISATION
ET DE L'ACTION TERRITORIALE

Paris, le **09 NOV. 2012**

Note à l'attention de
Mesdames et Messieurs les préfets
Monsieur le préfet de police

Objet : Gens du voyage : carnets et livrets de circulation après la décision du Conseil constitutionnel du 5 octobre 2012.

Dans sa décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012, le Conseil constitutionnel a partiellement censuré 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.

Trois dispositions de la loi sont ainsi déclarées contraires à la Constitution :

- le carnet de circulation en tant qu'il constitue une différence de traitement entre les personnes concernées par la détention d'un titre de circulation liée à une condition de ressource, que cette différence de traitement n'est pas en rapport direct avec les fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires poursuivies par la loi ;
- la peine d'un an d'emprisonnement frappant les personnes circulant sans carnet de circulation, parce qu'elle porte atteinte à l'exercice de la liberté d'aller et de venir une atteinte disproportionnée au regard du but poursuivi ;
- l'obligation de justifier de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour être inscrites sur une liste électorale, parce qu'elle porte atteinte à l'exercice de leurs droits civiques par les citoyens.

Les autres dispositions de la loi sont déclarées conformes à la Constitution.

Je vous invite donc à mettre en œuvre, sans délais, les présentes instructions qui ne préjugent pas d'évolutions ultérieures de la législation.

I – Les titres de circulation

Le Conseil constitutionnel n'a pas censuré le principe d'existence d'un titre de circulation (considérant n° 18), qui a pour but de permettre, « à des fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires, l'identification et la recherche de ceux qui ne peuvent être trouvés à un domicile ou à une résidence fixe d'une certaine durée, tout en assurant, aux mêmes fins, un moyen de communiquer avec eux-ci ».

De même, le Conseil constitutionnel a validé le principe du visa périodique des titres de circulation (considérant n° 19) mais les manquements à cette obligation sont désormais dépourvus de sanction.

Conséquence de la disparition du carnet de circulation, seuls demeurent les livrets de circulation mentionnés à l'article 4 de la loi du 3 janvier 1969.

Dès lors, vous veillerez à ce qu'aucun carnet de circulation ne soit plus délivré ou prorogé et à ce que les carnets de circulation délivrés avant la date de publication de la question prioritaire de constitutionnalité au *Journal officiel*, soit le 6 octobre 2012, ne soient plus visés par les autorités de police ou de gendarmerie de votre département.

Vous veillerez également à faciliter la délivrance d'un livret de circulation aux personnes le demandant, en remplacement de leur ancien carnet de circulation. Conformément à la décision du Conseil constitutionnel, le critère de ressources n'a plus à être pris en compte pour cette délivrance. Ainsi, l'absence de justificatif de ressources par le demandeur ne peut pas fonder un refus de délivrer le livret.

La décision du Conseil constitutionnel ne remet pas en cause la distinction entre les livrets de circulation et les livrets spéciaux de circulation, A et B, ces derniers délivrés respectivement aux personnes sans domicile ni résidence fixe qui veulent exercer une activité ambulante sur le territoire national et aux personnes qui les accompagnent. Aucune modification n'est donc apportée aux conditions de délivrance de ces livrets spéciaux.

Je vous rappelle par ailleurs que la réglementation applicable en matière de délivrance de la carte nationale d'identité n'a pas été modifiée : tout ressortissant français titulaire d'un livret de circulation peut se voir délivrer une carte nationale d'identité. Inversement, les gens du voyage titulaires d'une carte nationale d'identité peuvent se voir délivrer un livret de circulation. Je vous invite sur ce point à vous reporter à la circulaire NOR INTD0800179C du 27 novembre 2008.

II – La commune de rattachement

L'article 8 de la loi du 3 janvier 1969 prévoit que le nombre de 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. Lorsque ce pourcentage est atteint, le préfet invite le déclarant à choisir une autre commune de rattachement.

III – L'inscription sur les listes électorales des gens du voyage

Les gens du voyage peuvent continuer à s'inscrire sur les listes électorales selon deux modalités :

1) Inscription au titre de la loi du 3 janvier 1969

Les personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe peuvent désormais s'inscrire sur les listes électorales de leur commune de rattachement, sans condition de délai.

Dans sa décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012, le Conseil constitutionnel a en effet déclaré contraires à la Constitution les dispositions du 3^{ème} alinéa de l'article 10 qui imposaient aux personnes sans domicile ni résidence fixe trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour être inscrites sur les listes électorales. Cette décision est d'application immédiate dès sa publication au Journal officiel le 6 octobre 2012.

Hormis la suppression de la condition de délai et le fait que le carnet de circulation ne peut plus être utilisé à l'appui d'une demande d'inscription, les conditions qui encadrent l'inscription sur les listes électorales n'ont pas été modifiées par la décision du Conseil constitutionnel. Elles s'exercent donc toujours dans les conditions prévues au I du titre Ier de la circulaire du 20 décembre 2007 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires.

Pour mémoire, pour être inscrit sur une liste électorale, tout demandeur doit attester, outre de sa qualité d'électeur, d'une attache avec la commune d'inscription, en application des articles L.2 et L.11 du code électoral.

En cas de changement de commune de rattachement, la décision du préfet, portant acceptation de ce changement, est notifiée au maire de l'ancienne commune de rattachement. Cette notification sert de base juridique pour procéder à la radiation de l'intéressé, lors de la première révision annuelle des listes électorales qui suit la décision de changement de commune de rattachement.

2) Inscription au titre l'article L. 15-1 du code électoral (modifié par l'article 51-V de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement, dite loi DALO)

Cet article permet aux citoyens ne pouvant fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence, ou dont la loi n'a pas fixé de commune de rattachement, d'élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS), soit auprès d'un organisme agréé à cet effet. L'organisme concerné leur délivre alors une attestation d'élection de domicile qui leur permet notamment de s'inscrire sur les listes électorales de la commune où est situé l'organisme, à l'issue d'un délai de six mois.

Cette modalité d'inscription était jusqu'alors plus favorable aux gens du voyage puisqu'elle leur permettait de s'inscrire sur les listes électorales après seulement six mois (et non 3 ans) de rattachement à un CCAS ou tout autre organisme agréé à cet effet.

Ce dispositif est désormais moins avantageux que celui offert par la loi du 3 janvier 1969, sauf pour les gens du voyage qui n'auraient pu obtenir le rattachement demandé. Leur inscription sur les listes électorales pourra alors être faite sur production de leur carte d'identité et de l'attestation mentionnée ci-dessus.

Le directeur des libertés publiques
et des affaires juridiques


Laurent TOUVET

Le directeur de la modernisation
et de l'action territoriale


Jean-Benoît ALBERTINI

ANNEXE : DISPOSITIONS CONSOLIDEES

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 consolidée au 06 octobre 2012

Titre Ier : Exercice des activités ambulantes et délivrance des titres de circulation.

Article 2

Modifié par LOI n°2008-776 du 4 août 2008 - art. 53

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

Modifié par Décision n°2012-279 QPC du 5 octobre 2012 - art. 1, v. init.

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 du titre de circulation prévu à l'article 4 si elles logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile.

Article 4

Modifié par Décision n°2012-279 QPC du 5 octobre 2012 - art. 1, v. init.

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.

NOTA:

Dans sa décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012 (NOR CSCX12336184S), article 1, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions suivantes de l'article 4 de la loi 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 : "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,".

La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1er prend effet à compter de la publication de la présente décision dans les conditions prévues au considérant 32.

Article 6

Modifié par Décision n°2012-279 QPC du 5 octobre 2012 - art. 1, v. init.

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, et du livret de circulation prévu aux articles 3 et 4, doit être prorogée périodiquement par l'autorité administrative.

Titre II : Communes de rattachement.

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

Modifié par Décision n°2012-279 QPC du 5 octobre 2012 - art. 1, v. init.

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 ;

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.

NOTA:

Dans sa décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012 (NOR CSCX1236184S), article 1, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions suivantes de l'article 10 de la loi 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 : ", après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune."

La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1er prend effet à compter de la publication de la présente décision dans les conditions prévues au considérant 32.

Titre III : Dispositions diverses.

Article 11

Modifié par Décision n°2012-279 QPC du 5 octobre 2012 - art. 1, v. init.

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 et 4, 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.

Article 12

Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux bateliers.

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

Article 13

Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi et notamment la loi modifiée du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades, l'article 1649 quater, paragraphe 3 du code général des impôts, le troisième alinéa de l'article 102 du code civil.

Article 14

Modifié par Loi 69-1238 1969-12-31 art. 1 JORF 2 janvier 1970

Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur le 1er janvier 1971.

Toutefois, dès la publication 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.