

N° 587

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 juin 2012

PROPOSITION DE LOI

visant à abroger 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,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Esther BENBASSA, Leila AÏCHI, Aline ARCHIMBAUD, Marie-Christine BLANDIN, Corinne BOUCHOUX, MM. Ronan DANTEC, Jean DESESSARD, André GATTOLIN, Joël LABBÉ et Jean-Vincent PLACÉ,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

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 source de stigmatisation et de discrimination pour certains de nos compatriotes.

Ce texte, conséquence d'une longue histoire remontant au XIX^{ème} siècle, vise désormais uniquement les « Gens du voyage », majoritairement de nationalité française. En effet, en dépit du début de l'intitulé de cette loi, l'exercice des activités ambulantes a été transféré par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 vers le code de commerce et relève à présent du droit commun.

La terminologie générique « Gens du voyage » renvoie en fait à une population hétérogène qui réside habituellement en abri mobile terrestre. Il ne s'agit que d'une dénomination administrative qui n'a plus lieu d'être.

Au-delà, cette loi comporte des mesures discriminatoires, en particulier en raison de l'habitat des personnes ou de leur mode de vie, qu'il convient d'abroger dans les plus brefs délais. Obligation d'attendre trois années avant de pouvoir s'inscrire sur les listes électorales au lieu de six mois dans les conditions du droit commun, obligation de détenir un titre de circulation et de le faire viser régulièrement¹ par les autorités administratives, sous peine d'une amende, voire d'une peine d'emprisonnement. Ce sont autant de restrictions aux libertés civiles et individuelles qu'il convient de supprimer.

L'obsolescence de cette loi ne fait aucun doute.

Elle fut ainsi dénoncée, à plusieurs reprises, par la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'égalité (HALDE). Dans ses délibérations n° 2007-372 du 17 décembre 2007 et n° 2009-143 du 6 avril 2009, la HALDE a vivement critiqué le dispositif des titres de circulation, contraire à l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme relatif à la liberté de circulation des personnes, et l'article 14 de la CEDH²

¹ Tous les trois mois pour les carnets de circulation.

² Convention européenne des Droits de l'homme

qui interdit toute discrimination dans la jouissance du droit de chacun à circuler librement prévu par l'article 2 de son protocole n° 4. Faute de réponses satisfaisantes à ses délibérations adressées au Gouvernement, la HALDE a d'ailleurs fait publier un rapport spécial³ en octobre 2009. Le Défenseur des droits a également souligné, dans une de ses premières décisions, « l'entrave directe et excessive » de l'accès au droit de vote des « Gens du voyage » et cette « discrimination directe » à leur encontre « dans l'accès à l'un des droits les plus élémentaires du citoyen, le droit de vote, fondement essentiel d'une société démocratique. »⁴ À ce sujet, le Comité européen des Droits sociaux du Conseil de l'Europe a condamné la France à deux reprises, le 5 décembre 2007 et le 19 octobre 2009, concluant que la loi française violait les dispositions de la Charte sociale européenne.

Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale a également recommandé à la France de remédier à plusieurs conséquences « liées au statut juridique particulier des Gens du voyage français ».

La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme a d'ailleurs émis, le 22 mars 2012, un « avis sur le respect des droits des « Gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales », concluant que la « discrimination en raison de l'origine, de l'habitat ou du mode de vie, limite l'accès aux droits de ces personnes, qui sont marginalisées et considérées comme des citoyens de seconde zone... ». Elle estime, de plus, que les ébauches de réponse qui avaient été apportées par notre État aux diverses instances internationales n'étaient ni suffisantes, ni abouties.

Fortement décriée par les associations, la loi n°69-3 du 3 janvier 1969 fut aussi remise en cause par des parlementaires de tous bords politiques.⁵

Aussi cette proposition de loi vise à faire disparaître la catégorie administrative « Gens du voyage » afin que le droit commun puisse être appliqué aux voyageurs.

³ Rapport spécial – Régime applicable aux gens du voyage et discriminations, annexé à la décision n° 2009-316 du 14 septembre 2009, publié au *Journal Officiel de la République Française* du 17 octobre 2009.

⁴ Décision n° R-2011-11.

⁵ Voir par exemple la proposition de loi n°3042 du 15 décembre 2010, déposée par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale ; le rapport d'information n° 3212, de mars 2011, « Gens du voyage : le respect des droits et devoirs comme condition du respect mutuel », par M. Didier QUENTIN, député ; le rapport au Premier ministre « Gens du voyage : pour un statut du droit commun », en date de juillet 2011, de M. Pierre HERISSON, sénateur et président de la Commission Nationale Consultative des Gens du Voyage.

L'**article 1^{er}** de la proposition de loi abroge 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. Sont notamment supprimées les obligations de visas à intervalles réguliers des titres de circulation, ainsi que les restrictions au droit de vote.

Les articles 2, 3, 4, 5 et 6 tirent les conséquences de l'abrogation de cette loi.

L'**article 2** modifie le code de l'action sociale et des familles. Il instaure une obligation d'élection de domicile pour les personnes sans domicile fixe, afin de leur permettre de bénéficier d'un statut semblable à celui des personnes ayant un domicile. Par ailleurs, il instaure l'existence d'au moins un organisme d'accueil agréé par département, pour leur permettre d'élire domicile sur l'ensemble du territoire.

Enfin, il prévoit une disposition de transition pour éviter que les intéressés ne puissent plus exercer leurs droits et devoirs pendant le délai des démarches d'élection de domicile, en raison de la suppression de la commune de rattachement.

Les **articles 3, 4 et 5** déclinent les effets de la domiciliation des personnes sans domicile stable :

- pour les actes et la célébration du mariage, par une modification du code civil (**article 3**) ;

- pour les obligations fiscales, par le biais d'une modification du code général des impôts et du livre des procédures fiscales (**article 4**) ;

- pour l'obligation du service national, par une modification du code du service national (**article 5**)

L'**article 6** est un article de cohérence afin de supprimer dans les textes législatifs la mention 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.

Les I et II prennent acte de l'obsolescence des livrets de suivi scolaire des enfants de voyageurs, qui ne sont plus distribués par les caisses d'allocations familiales. Les prestations sociales seront par conséquent versées dans les conditions du droit commun.

Le III découle de la suppression des livrets spéciaux de circulation et des livrets de circulation. Ces derniers servent aux voyageurs, dans la législation en vigueur, de pièces justificatives pour obtenir la carte de commerçant ambulant, à la place de la carte nationale d'identité que généralement peu d'entre eux possèdent. Le délai ainsi prévu, jusqu'au 1^{er} janvier 2014, doit leur permettre, le cas échéant, de faire les démarches nécessaires pour obtenir une carte d'identité, document désormais indispensable à l'obtention de la carte de commerçant ambulant.

Les IV, V et VI sont des mesures de coordination.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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 abrogée.

Article 2

- ① I. – L'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles :
- ② 1° Au premier alinéa, les mots : « pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exception de l'aide médicale de l'État mentionnée à l'article L. 251-1, ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridique » sont supprimés ;
- ③ 2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Cette élection de domicile leur permet de bénéficier du service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exception de l'aide médicale de l'État mentionnée à l'article L. 251-1, ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridique. » ;
- ⑤ 3° Le dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ⑥ « Chaque département doit disposer d'au moins un organisme compétent. »
- ⑦ II. – Les personnes qui ont été rattachées à une commune en application 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 sont domiciliées auprès du centre communal ou intercommunal d'action sociale de cette commune.

Article 3

- ① Les articles 63, 74, 76, 165 et 166 du code civil sont complétés par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Pour les personnes sans domicile stable, l'élection de domicile mentionnée à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles produit les effets attachés au domicile. »

Article 4

- ① I. – Le code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° Le titre II de la troisième partie du livre premier est complété par un chapitre III ainsi rédigé :
 - ③ « CHAPITRE III
 - ④ « *Dispositions relatives aux personnes sans domicile stable*
 - ⑤ « Article 1656. – Au livre premier, pour les personnes sans domicile stable, l'élection de domicile mentionnée à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles produit les effets attachés au domicile. »
- ⑥ 2° Le livre II est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :
 - ⑦ « CHAPITRE VI
 - ⑧ « *Dispositions relatives aux personnes sans domicile stable*
 - ⑨ « Article 1966. – Au livre II, pour les personnes sans domicile stable, l'élection de domicile mentionnée à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles produit les effets attachés au domicile. »
- ⑩ II. – Les articles L. 77, L. 135 X, L. 231 et L. 238 du livre des procédures fiscales sont complétés par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑪ « Pour les personnes sans domicile stable, l'élection de domicile mentionnée à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles produit les effets attachés au domicile. »

Article 5

- ① Le code du service national est ainsi modifié :
- ② I. – L'article 113-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Pour les personnes sans domicile stable, l'élection de domicile mentionnée à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles produit les effets attachés au domicile. ».
- ④ II. – À l'article L. 113-7, après les mots : « tout changement de domicile », sont insérés les mots : « , d'élection de domicile ».

Article 6

- ① I. – L'article L. 131-3 du code de l'éducation est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, les mots : « des articles L. 552-4 et L. 552-5 » sont remplacés par les mots : « de l'article L. 552-4 » ;

- ③ 2° Le dernier alinéa est supprimé.
- ④ II. – L'article L. 552-5 du code de la sécurité sociale est abrogé.
- ⑤ III. – L'article L. 123-29 du code du commerce est ainsi modifié :
- ⑥ 1° Le deuxième alinéa est supprimé ;
- ⑦ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « Pour l'enregistrement au registre du commerce ou au registre des métiers et la délivrance de carte permettant l'exercice d'une activité ambulante, les livrets spéciaux de circulation et les livrets de circulation qui ont été délivrés en application 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 sont acceptés comme pièces justificatives, à la demande du détenteur, jusqu'au 1^{er} janvier 2014. »
- ⑨ IV. – Le code général des impôts est ainsi modifié :
- ⑩ 1° Au premier alinéa de l'article 613 *nonies*, les mots : « non soumises au régime des activités ambulantes, prévu par l'article 2 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, » sont supprimés ;
- ⑪ 2° L'article 613 *decies* est abrogé ;
- ⑫ 3° Au 2 du II de l'article 1647 D, les mots : « de rattachement » sont remplacés par les mots : « d'élection de domicile ».
- ⑬ V. – Au premier alinéa de l'article L. 15-1 du code électoral, les mots : « et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement » sont supprimés.
- ⑭ VI. – L'article 79 de la loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale est abrogé.