

Conseil constitutionnel

Décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012

NOR : CSCX1236184S

(M. JEAN-CLAUDE P.)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 17 juillet 2012 par le Conseil d'Etat (décision n° 359223 du 17 juillet 2012), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. Jean-Claude P., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions des 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.

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu 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 ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites pour le requérant par M^e Olivier Le Mailloux, avocat au barreau de Marseille, enregistrées le 27 juillet 2012 et le 3 septembre 2012 ;

Vu les observations en intervention produites pour l'association France liberté voyage par M^e Henri Braun, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 2 août 2012 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 31 août 2012 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

M^e Le Mailloux, pour le requérant, M^e Braun, pour l'association intervenante, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 25 septembre 2012 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1969 susvisée : « 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 » ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la même loi : « 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 » ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la même loi : « 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 » ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la même loi : « 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 » ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la même loi : « 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 carnet et livret prévus aux articles 3, 4 et 5, doit être prorogée périodiquement par l'autorité administrative » ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la même loi : « 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 » ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la même loi : « 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 » ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 9 de la même loi : « 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 » ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 10 de la même loi : « 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 » ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la même loi : « Des décrets en Conseil d'Etat déterminent les modalités d'application des titres I^{er} 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 » ;

11. Considérant que le requérant et l'association intervenante contestent le régime des titres de circulation, institué par les articles 2 à 6, ainsi que les règles relatives à la commune de rattachement prévues par les articles 7 à 10 ;

Sur les normes de constitutionnalité applicables :

12. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 1^{er} 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 1^{er} 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... » ;

13. 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 ;

14. Considérant, d'autre part, qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que, dans le cadre de cette mission, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré ;

15. Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 et le respect de la vie privée qu'implique la liberté proclamée par l'article 2 de ladite Déclaration, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;

Sur les titres de circulation :

16. Considérant que, selon le requérant et l'association intervenante, l'exigence de titres de circulation imposée aux seules personnes se trouvant en France sans domicile ni résidence fixe depuis plus de six mois institue une différence de traitement qui méconnaît le principe d'égalité devant la loi ; qu'en outre le régime de ces titres de circulation instituerait également des différences de traitement contraires au principe d'égalité et porterait une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir ;

En ce qui concerne l'existence et les règles de visa des titres de circulation applicables aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe :

17. Considérant que les articles 2 à 6 sont relatifs au régime des titres de circulation que doivent détenir les personnes sans domicile ni résidence fixe de plus de six mois ; qu'il résulte des dispositions combinées du premier alinéa de l'article 2 et de l'article 3 de la loi du 3 janvier 1969 susvisée que ces dispositions sont applicables, d'une part, aux « personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixes de plus de six mois dans un Etat membre de l'Union européenne », aux personnes de plus de seize ans qui les accompagnent et à leurs préposés, et, d'autre part, aux « personnes âgées de plus de seize ans » autres que celles précédemment mentionnées qui sont « dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois » et « qui logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile » ;

18. Considérant qu'en imposant à toutes ces personnes d'être munies d'un titre de circulation le législateur a entendu 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 ceux-ci ; que ces dispositions sont fondées sur une différence de situation entre les personnes, quelles que soient leurs nationalités et leurs origines, qui ont un domicile ou une résidence fixe de plus de six mois et celles qui en sont dépourvues ; 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 ; qu'elles n'instituent aucune discrimination fondée sur une origine ethnique ; que, par suite, en imposant aux personnes visées d'être porteur d'un titre de circulation, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité ; que l'atteinte portée à la liberté d'aller et de venir qui en résulte est justifiée par la nécessité de protéger l'ordre public et proportionnée à cet objectif ;

En ce qui concerne les articles 2 et 3 :

19. Considérant qu'en vertu de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1969 les personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixe de plus de six mois dans un Etat membre de l'Union européenne, les personnes qui les accompagnent, et les préposés de ces dernières, si elles sont âgées de plus de six ans et n'ont en France ni domicile, ni résidence fixe depuis plus de six mois, doivent être munies d'un livret spécial de circulation ; que l'article 3 dispose que les personnes, autres que les précédentes, dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois qui logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile doivent, pour pouvoir circuler en France, être munies soit d'un livret de circulation soit d'un carnet de circulation ; qu'il résulte des dispositions combinées des articles 2 et 3 de la loi que seuls les titres de circulation remis aux personnes qui logent dans un abri mobile doivent être visés à intervalles réguliers par l'autorité administrative ; qu'en distinguant, parmi les personnes n'ayant ni domicile ni résidence fixe depuis plus de six mois celles qui pratiquent un mode de vie itinérant en logeant de façon permanente dans un abri mobile pour les soumettre à des règles particulières de délivrance et de visa des titres de circulation, ces dispositions instituent une différence de traitement fondée sur une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit et, par suite, ne méconnaissent pas le principe d'égalité ; qu'en égard à l'objet de la loi, l'obligation de prorogation périodique de la validité de ces titres prévue par l'article 6 ne porte pas une atteinte inconstitutionnelle à la liberté d'aller et de venir ;

20. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les articles 2 et 3 de la loi doivent être déclarés conformes à la Constitution ;

En ce qui concerne les articles 4 et 5 :

21. Considérant qu'en vertu des dispositions combinées des articles 4 et 5 de la loi du 3 janvier 1969 les personnes âgées de plus de seize ans et dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois qui logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile doivent, pour pouvoir circuler en France, être munies soit, lorsqu'elles justifient de ressources régulières leur assurant des conditions normales d'existence notamment par l'exercice d'une activité salariée, d'un livret de circulation qui doit être visé par l'autorité administrative à des intervalles définis par voie réglementaire qui ne peuvent être inférieurs à trois mois, soit, lorsqu'elles ne justifient pas de telles ressources régulières, d'un carnet de circulation qui doit être visé par l'autorité administrative tous les trois mois, de quantième à quantième ; qu'en outre, en vertu du deuxième alinéa de l'article 5 de la loi du 3 janvier 1969, les personnes circulant sans avoir obtenu de carnet de circulation sont passibles d'un an d'emprisonnement ;

22. Considérant que, d'une part, ces dispositions instaurent deux titres de circulation soumis à des régimes différents applicables aux personnes qui résident de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile ; que, selon qu'elles justifient ou non de ressources régulières, elles sont soumises à des obligations différentes quant au visa par l'autorité administrative du titre de circulation qui leur est remis ; qu'une telle différence de traitement n'est pas en rapport direct avec les fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires poursuivies par la loi ; qu'elle doit par suite être déclarée contraire à la Constitution ;

23. Considérant que, d'autre part, en imposant que le carnet de circulation soit visé tous les trois mois par l'autorité administrative et en punissant d'une peine d'un an d'emprisonnement les personnes circulant sans carnet de circulation, les dispositions de l'article 5 de la loi du 3 janvier 1969 portent à l'exercice de la liberté d'aller et de venir une atteinte disproportionnée au regard du but poursuivi ;

24. Considérant que, de ce qui précède, il résulte que doivent être déclarés contraires à la Constitution les mots : « 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, » figurant à l'article 4 de la loi du 3 janvier 1969 ainsi que l'article 5 de la même loi ; que, par voie de conséquence, à l'article 3 de la même loi, les mots : « de l'un des titres de circulation prévus aux articles 4 et 5 » doivent être remplacés par les mots : « du titre de circulation prévu à l'article 4 » ; qu'au deuxième alinéa de l'article 6 de la même loi, les mots : « , des carnet et livret prévus aux articles 3, 4 et 5 » doivent être remplacés par les mots : « et du livret de circulation prévu aux articles 3 et 4 » ; qu'à l'article 11 de la même loi, les mots : « aux articles 2, 3, 4 et 5, » doivent être remplacés par les mots : « aux articles 2, 3 et 4, » ;

Sur la commune de rattachement :

25. Considérant que l'article 7 de la loi contestée dispose 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 ; que ce rattachement est prononcé par le préfet ou le sous-préfet après avis motivé du maire ; que l'article 8 prévoit que 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 ; que le préfet peut toutefois accorder des dérogations à cette règle « notamment pour assurer l'unité des familles » ; que l'article 9 impose que le choix d'une commune de rattachement soit effectué pour une durée minimale de deux ans ; qu'en vertu de l'article 10 ce rattachement produit, dans les conditions que cet article détermine, tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail en ce qui concerne, notamment, la célébration du mariage, l'inscription sur la liste électorale, l'accomplissement des obligations fiscales et de celles prévues par les législations de sécurité sociale et la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi, ainsi que l'obligation du service national ; que, s'agissant de l'inscription sur les listes électorales, le troisième alinéa de l'article 10 précise qu'il n'y est procédé, sur la demande des intéressés, qu'après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune ;

26. Considérant que, selon le requérant et l'association intervenante, l'obligation de désigner une commune de rattachement et la limite de 3 % par commune de personnes détentrices d'un titre de circulation imposée par la loi portent atteinte à la liberté d'aller et de venir ; qu'au surplus elle méconnaît le droit au respect de la vie privée « quant au choix du domicile » ; qu'en outre, en imposant aux personnes détentrices d'un titre de circulation de justifier de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour être inscrites sur une liste électorale, les dispositions de l'article 10 porteraient atteinte à l'exercice de leurs droits civiques par les citoyens ;

En ce qui concerne la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée :

27. Considérant que l'obligation de rattachement à une commune imposée aux personnes dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois est destinée à remédier à l'impossibilité, pour elles, de satisfaire aux conditions requises pour jouir de certains droits ou de remplir certains devoirs ; que cette obligation ne restreint ni la liberté de déplacement des intéressés, ni leur liberté de choisir un mode de logement fixe ou mobile, ni celle de décider du lieu de leur installation temporaire ; qu'elle ne restreint pas leur faculté de déterminer un domicile ou un lieu de résidence fixe pendant plus de six mois ; qu'elle n'emporte pas davantage obligation de résider dans la commune dont le rattachement est prononcé par l'autorité administrative ; que, par suite, les griefs tirés de ce que les articles 7 à 10 de la loi du 3 janvier 1969 porteraient atteinte à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée doivent être écartés ;

En ce qui concerne l'exercice des droits civiques :

28. 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 » ; qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « 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 » ;

29. 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'élus ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ;

30. Considérant qu'en imposant à des personnes circulant en France sans domicile ou résidence fixe de justifier de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour leur inscription sur la liste électorale, les dispositions du troisième alinéa de l'article 10 sont contraires aux principes constitutionnels ci-dessus rappelés ; qu'ainsi, au troisième alinéa de l'article 10 de la loi, les mots : « , après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune » doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

Sur la déclaration d'inconstitutionnalité :

31. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause » ;

32. Considérant que la déclaration d'inconstitutionnalité de dispositions de la loi du 3 janvier 1969 prend effet à compter de la publication de la présente décision ; qu'elle est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date ;

33. Considérant que, pour le surplus, les dispositions contestées de la loi du 3 janvier 1969 ne sont contraires à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution,

Décide :

Art. 1^{er}. – Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes 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 :

- à l'article 4, les mots : « 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, » ;
- l'article 5 ;
- à l'article 10, les mots : « , après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune ».

En conséquence de cette déclaration d'inconstitutionnalité :

- à l'article 3 de cette même loi, les mots : « de l'un des titres de circulation prévus aux articles 4 et 5 » sont remplacés par les mots : « du titre de circulation prévu à l'article 4 » ;
- au deuxième alinéa de l'article 6, les mots : « , des carnet et livret prévus aux articles 3, 4 et 5 » sont remplacés par les mots : « et du livret de circulation prévu aux articles 3 et 4 » ;
- à l'article 11, les mots : « aux articles 2, 3, 4 et 5, » sont remplacés par les mots : « aux articles 2, 3 et 4, ».

Art. 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet à compter de la publication de la présente décision dans les conditions prévues au considérant 32.

Art. 3. – Les articles 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10 et 11 de cette même loi sont, pour le surplus, conformes à la Constitution.

Art. 4. – La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 4 octobre 2012, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.

Rendu public le 5 octobre 2012.

Le président,
JEAN-LOUIS DEBRÉ