

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 décembre 1976.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi modifiant 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,*

Par M. Pierre SCHIÉLÉ,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcilhacy, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir le numéro :

Sénat : 40 (1976-1977).

---

Marchands ambulants et forains. — Nomades - Communauté économique européenne (C. E. E.).

Mesdames, Messieurs;

Le présent projet de loi a pour objet de modifier légèrement 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, afin de l'adapter à la réglementation européenne. Avant d'examiner celle-ci, il convient de rappeler brièvement les principales dispositions de la loi du 3 janvier 1969.

### 1. La loi du 3 janvier 1969.

Cette loi a permis une sensible libéralisation de la réglementation applicable au « nomadisme ». Elle a, pour l'essentiel, supprimé le carnet anthropométrique que devaient posséder ceux des sans domicile ni résidence fixe classés dans la catégorie des nomades et qui devait jusqu'alors être visé dans chaque commune, au départ et à l'arrivée, même si le séjour n'excédait pas vingt-quatre heures.

Elle a, par ailleurs, nuancé les régimes applicables aux activités ambulantes, d'une part, et aux gens du voyage, d'autre part.

Les activités ambulantes sont définies, pour l'application de la loi, par l'article 1<sup>er</sup> du décret du 31 juillet 1970 pris pour son exécution.

Quatre catégories de personnes exerçant des activités ambulantes doivent être distinguées :

— les nationaux français et les étrangers résidant en France depuis cinq ans, qui ont un domicile ou une résidence fixe depuis plus de six mois; pour exercer des activités ambulantes, ils doivent faire une déclaration renouvelable périodiquement, à la suite de laquelle ils reçoivent un récépissé: ce sont les marchands ambulants ;

— les nationaux français qui n'ont ni domicile ni résidence fixe depuis plus de six mois et qui exercent une activité ambulante; ils doivent être munis d'un titre de circulation, dit « livret spécial de circulation » ;

— les personnes sans domicile ni résidence fixe depuis plus de six mois, qui n'exercent pas d'activité ambulante mais justifient de ressources régulières ; elles doivent être munies d'un titre de circulation différent, le livret de circulation, qu'il faut faire viser à des périodes qui, d'après la loi, ne peuvent être inférieures à trois mois (au moins tous les six mois d'après le décret du 31 juillet 1970) ;

— les personnes sans domicile ni résidence fixe qui n'exercent pas d'activités ambulantes et qui n'ont pas de ressources régulières ; elles sont munies d'un autre titre, le carnet de circulation qui, lui, doit être visé tous les mois.

Les obligations des intéressés varient ainsi suivant le degré de surveillance que le législateur a estimé nécessaire.

La loi dispose par ailleurs que toutes les personnes sollicitant la délivrance d'un titre de circulation (livret spécial, livret ordinaire ou carnet) doivent faire connaître la commune à laquelle elles souhaitent être rattachées. Le rattachement est prononcé pour une durée de deux ans au minimum. Cette disposition, qui a pour objet d'inciter les sans-domicile ni résidence fixe à la sédentarisation et de permettre de les situer dans les différentes communes françaises, a surtout une portée administrative.

\*

\* \*

Pour ce qui concerne plus spécialement l'exercice des activités ambulantes, les conditions restrictives relatives à la nationalité avaient été maintenues en 1969, non sans qu'elles aient été relevées aussi bien dans le rapport du Sénat que dans celui de l'Assemblée Nationale. Dans ce dernier, M. Riviérez notait :

« L'ensemble de ces dispositions pose des problèmes à l'égard du Traité de Rome. En effet, dès à présent les activités salariales du commerce et de l'industrie peuvent être exercées par les nationaux de tous les Etats membres de la C. E. E. Par ailleurs, le droit d'établissement et de libre prestation de service est inscrit dans le traité et va peu à peu être étendu aux activités commerciales et libérales par la voie de directives du Conseil des Ministres que les Etats membres doivent ensuite introduire dans leur droit

interne. Le Parlement a délégué le pouvoir législatif au Gouvernement en vertu de l'article 38 de la Constitution pour modifier la législation interne en ce sens.

« Le Gouvernement maintient les dispositions figurant au deuxième alinéa de l'article premier et à l'article 2, dans l'attenté de l'adoption des directives du Conseil des Ministres de la C. E. E. concernant les activités ambulantes. Il entend ainsi protéger les professionnels français, car chez nos partenaires du Marché commun le régime en vigueur n'est pas la déclaration mais l'autorisation préalable assortie de conditions souvent très strictes quant à la qualification professionnelle.

« Le deuxième alinéa de l'article 12 du projet précise que les dispositions de la loi ne font pas obstacle à l'application des conventions et traités internationaux. »

Aujourd'hui, à la suite de l'adoption de la directive n° 75-369 en date du 16 juin 1975, le Gouvernement nous propose de lever explicitement ces obstacles.

## 2. La directive n° 75-369.

Celle-ci rappelle d'abord que « tout traitement discriminatoire fondé sur la nationalité en matière d'établissement et de prestation de service est interdit depuis la fin de la période de transition » (c'est-à-dire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1970), et qu'en particulier il en est ainsi pour les « activités de vente sur les marchés exercées en dehors d'installations fixes ». Elle définit ensuite son champ d'application qui comprend essentiellement :

- les activités ambulantes du commerce ;
- les autres activités exercées de manière ambulante ;
- les activités industrielles, foraines, exercées sous forme ambulante.

En fait, cette directive a pour objet d'assouplir et d'harmoniser les règles relatives à l'honorabilité et à la compétence professionnelle. En France, ce genre de règle, dans le domaine des activités ambulantes, est pratiquement inexistant.

Mais c'est précisément parce qu'il est prévu d'assouplir ces règles dans les autres pays de la Communauté que, par réciprocité, la France peut assouplir les conditions relatives à la nationalité.

Il convient d'ailleurs de noter que ces règles, bien que maintenues dans notre législation, n'étaient plus, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1970, conformes aux articles 52, 59 et 60 du Traité de Rome.

Le projet de loi s'inscrit dans la logique de la construction européenne ; ainsi que l'indique l'exposé des motifs, les modifications qu'il comporte permettront aux ressortissants des États membres de la Communauté économique européenne de bénéficier du régime actuellement applicable aux personnes de nationalité française.

Votre commission vous propose de l'adopter sans modification.

\*  
\* \*

Votre rapporteur ne pouvait cependant se borner à vous proposer l'adoption pure et simple du présent projet de loi. A l'occasion de son examen, il devait, pour l'information du Parlement, faire rapidement le point de l'application de la loi du 3 janvier 1969 et examiner quelques-uns des problèmes essentiels qui se posent aujourd'hui pour les populations d'origine nomade, populations souvent dénommées « Gens du voyage », même si elles sont sédentarisées.

### **L'application de la loi du 3 janvier 1969.**

Le carnet de circulation dont il a été question plus haut doit être visé tous les mois ; mais, bien souvent, la gendarmerie effectue, non seulement à l'égard des titulaires de ce carnet mais également à l'égard des titulaires des autres titres de circulation, des contrôles beaucoup plus fréquents. Ces contrôles sont indispensables et nous comprenons les légitimes préoccupations des forces de police, mais il importe que cette fréquence ne soit pas abusive. L'attitude, à l'égard des gens du voyage, des militaires de la gendarmerie, dont la tâche est difficile et délicate, ne pourrait-elle faire l'objet d'une instruction nouvelle analogue à celle envoyée par le Ministre de la Défense nationale en 1949, instruction qui

paraît ne plus être en vigueur. La gendarmerie peut avoir une action non seulement répressive, mais aussi préventive, et son attitude présente à tous égards une très grande importance.

Les décrets prévus par l'article 10 de la loi n'ont pas tous été publiés. Il en est ainsi, notamment, de ceux relatifs à la célébration du mariage et à la Sécurité sociale. Il en résulte des difficultés certaines, en particulier en ce qui concerne la compétence respective des différentes caisses d'allocations familiales.

Par ailleurs, les dispositions de la loi relatives aux communes de rattachement n'ont pas permis d'atteindre les buts poursuivis par le législateur en 1969 et le rattachement est le plus souvent illusoire ; il est fréquemment motivé par la présence d'un conseiller fiscal. Les communes ne font guère de différence pour l'accueil entre les personnes qui leur sont rattachées et les autres. Il serait souhaitable de réfléchir à nouveau aux problèmes que l'obligation de choisir une commune de rattachement voulait résoudre. La commission, dont la création est demandée à la fin de ce rapport, pourrait s'en préoccuper.

### **Les autres problèmes.**

Sous des influences diverses, les gens du voyage ont beaucoup évolué au cours de ces dernières années : rapports plus fréquents entre eux et les autres catégories de la population française, moyens audio-visuels (ils ont presque tous la télévision), action des diverses associations et mouvements, notamment religieux, et des services sociaux avec qui ils sont en contact, scolarisation. Le nombre et l'activité des associations regroupées pour la plupart au sein du Comité national d'information et d'action sociales pour les gens du voyage et les personnes d'origine nomade (le C.N.I.N.) se sont développés ; fait remarquable : des gens du voyage se sont rassemblés dans une autre association, le Comité national d'entente des gens du voyage, qui entend poursuivre, en liaison étroite avec les pouvoirs publics, le C.N.I.N. et les services sociaux, leur promotion et leur défense dans un cadre français. De plus en plus fréquemment, les gens du voyage se sentent responsables de leur propre avenir et veulent le construire. Il faut aujourd'hui travailler non seulement avec les associations qui s'intéressent à eux,

mais aussi avec les gens du voyage eux-mêmes. C'est d'ailleurs conforme à la politique générale que les pouvoirs publics entendent suivre vis-à-vis des différents groupes sociaux.

Les moyens humains et financiers nécessaires à la promotion des gens du voyage sont encore très insuffisants. Certes, depuis plus d'une dizaine d'années, les pouvoirs publics sont à plusieurs reprises intervenus avec réalisme et efficacité ; le Ministre de l'Intérieur, notamment, a constamment marqué la nécessité d'un accueil par les municipalités. De son côté, le C.N.I.N. s'efforce d'animer et de coordonner, en liaison avec les pouvoirs publics, les différentes formes d'action. Cependant, les réalisations effectives sont loin de correspondre aux besoins véritables ; la situation actuelle n'est pas satisfaisante ni pour les gens du voyage ni pour les populations qui sont amenées à les côtoyer. La lecture de la presse montre que les incidents sont nombreux, que les sédentaires n'ont pas compris la nécessité d'un accueil convenable et les rapports qu'il y a fréquemment entre le rejet ou l'absence d'action sociale et un comportement inadmissible de certains groupes. Il y a, dans les administrations de l'Etat, beaucoup de bonne volonté, mais il ne paraît pas y avoir, à l'échelon du Gouvernement, une volonté politique réelle de changement. Les fonctionnaires chargés de suivre les problèmes intéressant les gens du voyage ne peuvent généralement y consacrer qu'un temps réduit. Beaucoup connaissent mal les besoins et la psychologie des intéressés. Les procédures traînent et n'aboutissent pas. Des exemples précis pourraient être donnés de décisions prises — parfois au plus haut niveau — auxquelles aucune suite n'a été donnée. Dans chaque département, un fonctionnaire d'un rang suffisamment élevé devrait suivre les problèmes des gens du voyage.

Il faudrait que les associations soient dorénavant davantage soutenues, en particulier financièrement. Faute d'un tel soutien, certaines actions essentielles risquent de ne pouvoir être poursuivies, alors que le concours des associations est indispensable.

En ce qui concerne la création et le fonctionnement des terrains de stationnement équipés, des progrès ont été réalisés. Des terrains nouveaux ont été créés, des bidonvilles et des terrains scandaleux ont disparu, à Toulouse et à Bordeaux en particulier. Mais le nombre des terrains équipés et celui des cités de relogement demeurent inférieurs à ce qu'ils devraient être. Il faudrait

que l'Etat et les départements, le cas échéant les régions, aident les communes à créer et à équiper des terrains de stationnement. Des terrains équipés devraient être installés dans chaque département partout où le besoin, apprécié au plan départemental et le cas échéant régional, s'en fait sentir. Il y a là une question d'intérêt national.

La réglementation du stationnement doit être souple. Il ne faut pas mettre obstacle aux rassemblements familiaux. Il faut éviter les terrains trop grands qui provoquent des concentrations excessives, source de troubles et de délinquance et par conséquent privilégier les terrains susceptibles d'accueillir entre cinq et vingt caravanes. Les terrains doivent être gardés et un service social spécialisé doit pouvoir s'occuper des caravaniers.

Bien d'autres problèmes devraient être évoqués : travail et ressources des gens du voyage, application de la loi du 22 décembre 1972 sur le démarchage et la vente à domicile, scolarisation, prévention de la délinquance dont la croissance est actuellement inquiétante, surtout chez les jeunes. Les comités des usagers des Ministères de l'Intérieur et de l'Education ont chacun étudié ces problèmes et ont présenté aux Ministres des recommandations.

En terminant ce rapport, il convient d'insister sur la nécessité d'une politique de concertation entre les pouvoirs publics, les élus, les personnes et associations s'intéressant aux gens du voyage et les gens du voyage eux-mêmes. Cette politique ne pourrait-elle se traduire par la constitution d'une commission nationale et la constitution de commissions ou de groupes à l'échelon régional et surtout à l'échelon départemental. C'est avec le concours de tous qu'il faut faire disparaître les inconvénients graves afférents à la présence de certains caravaniers et poursuivre une politique d'accueil et d'intégration dans le respect de tout ce que les traditions, notamment familiales, et les coutumes des gens du voyage ont de compatible avec le monde moderne. Ni un déracinement, ni un refus d'évolution n'en feront des hommes adaptés au monde dans lequel nous vivons.

## TABLEAU COMPARATIF

### Texte en vigueur.

(Loi du 3 janvier 1969.)

#### Article premier.

Toute personne physique ou morale, ayant en France son domicile, une résidence fixe depuis plus de six mois ou son siège social, doit, pour exercer ou faire exercer par ses préposés une profession ou une activité ambulante hors du territoire de la commune où est situé son habitation ou son principal établissement, en faire la déclaration aux autorités administratives. Cette déclaration doit être renouvelée périodiquement.

Si le déclarant n'est pas de nationalité française, il devra justifier qu'il réside régulièrement en France depuis cinq années au moins.

#### 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.

### Texte du projet de loi.

#### Article premier.

Le deuxième alinéa de l'article premier du titre I de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Si le déclarant n'est ni français ni ressortissant d'un des Etats membres de la Communauté économique européenne, il devra justifier qu'il réside régulièrement en France depuis cinq années au moins. »

#### Article 2.

Le premier alinéa de l'article 2 du titre I de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 est remplacé par les dispositions suivantes :

« 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. Elles doivent être munies d'un livret spécial de circulation délivré par les autorités administratives. »

### Propositions de la commission.

#### Article premier.

Sans modification.

#### Article 2.

Sans modification.

**Texte en vigueur.**

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.

**Texte du projet de loi.**

**Propositions de la commission.**