

N° 276

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 21 décembre 1977.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 mars 1978.

PROPOSITION DE LOI

tendant à améliorer la condition des nomades et forains,

PRÉSENTÉE

Par M. Charles de CUTTOLI,

Sénateur.

(Renvoyé 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.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Notre pays est attaché, à juste titre, à la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés publiques. Nous vous proposons de les confirmer aujourd'hui à l'égard d'une catégorie de notre population particulièrement défavorisée : les nomades et forains, ceux que les poètes ont qualifié des beaux noms de « gens du voyage » ou de « fils du vent ».

Pendant longtemps, ces personnes ont connu la méfiance publique, héritage de préjugés séculaires qui n'ont malheureusement pas toujours disparu. Cette défiance s'est naturellement traduite par un statut légal vexatoire et humiliant, par une accumulation de contrôles administratifs insupportables et tatillans. Nous pensons, en particulier, à l'institution archaïque et scandaleuse du carnet anthropométrique des nomades dont même les enfants de treize ans devaient être munis.

Divers facteurs de la vie moderne ont, heureusement, fait apparaître ce statut comme singulièrement rétrograde, injuste et inadapté. Parmi ces facteurs, citons tout particulièrement :

- la prise de conscience toujours plus vive de la dignité de la personne humaine ;
- l'évolution du concept de « sécurité publique » ;
- l'acceptation sociale de modes de vie non sédentaires.

La loi du 3 janvier 1969, complétée par la loi du 31 décembre 1969, a complètement rénové le statut des nomades et forains pour l'adapter enfin, sans doute avec un certain retard, à l'évolution du monde moderne. Cette libéralisation s'applique en premier lieu, et cela est normal, aux citoyens français, à ceux de nos compatriotes qui ont choisi les modes de vie ou les activités professionnelles visées par la loi nouvelle. Ce sont, en effet, des Français à part entière qui exercent leurs droits civiques et électoraux.

Pourtant, après huit années d'application de ce nouveau régime, force nous est de constater qu'il comporte de nombreuses lacunes. Dès les travaux préparatoires de la loi du 3 janvier 1969, la Commission de Lois du Sénat estimait que ce texte n'allait pas assez loin, spécialement dans les domaines éducatif, professionnel, social et culturel. Son rapporteur, M. Pierre Schiélé, déclarait notamment : « Je pense que le Gouvernement sera d'accord avec cette Assemblée pour penser que ce n'est qu'un premier pas et qu'il convient que nous en fassions très rapidement un second » (Sénat, deuxième séance du 19 décembre 1968, page 2233).

Enfin, dans plusieurs domaines importants (incitations à la sédentarisation, objectifs sociaux du régime des titres de séjour, aide sociale), la loi du 3 janvier 1969 n'a pas toujours atteint son but.

Ces insuffisances et ces lacunes imposent naturellement un réexamen du statut des nomades et forains et la recherche de solutions nouvelles, dans le sens de cette nouvelle étape souhaitée par votre Commission des Lois en 1969.

★
★ ★

Les réformes que nous vous proposons embrassent la plupart des aspects de la vie des nomades et forains.

Dans un triple souci d'économies budgétaires, de simplification des procédures et d'amélioration des rapports entre l'Administration et les nomades et forains, nous vous proposons tout d'abord d'aménager une nouvelle fois le régime des titres de circulation dont ils doivent être munis. Cet aménagement concerne plus particulièrement la périodicité des procédures et la révision de sanctions disproportionnées.

Toutefois, notre proposition ne se limite pas à cet aménagement. Nous pensons qu'il faut dépasser le stade du contrôle qui relève, en définitive, de la police administrative ou de la police judiciaire. Il ne faut pas que le législateur paraisse privilégier cette notion de contrôle. En définitive, les contrôles deviendront d'autant plus inutiles que d'autres formes de contact entre les migrants et

l'Administration pourront être trouvées, que des mécanismes de liaison entre le monde sédentaire et le monde non sédentaire seront plus développés dans tous les domaines.

A des formes de contrôle, héritées du XIX^e siècle, il nous semble que le législateur doit préférer des structures d'accueil et des formules de concertation. C'est le sens même de nos propositions concernant la création de services polyvalents et, surtout, d'un Conseil national des nomades et forains.

*
* *

En deuxième lieu, nous vous demandons de confirmer le droit des nomades et forains à une habitation. Il est paradoxal que certains d'entre eux, propriétaires de terrains, ou qui en ont la jouissance, ne puissent y installer leurs caravanes même temporairement, en raison de règlements draconiens ou de décisions discriminatoires. A cet égard, notre proposition accorde une certaine priorité aux nomades et forains et libéralise les procédures existantes en leur faveur.

En troisième lieu, nous proposons que l'Etat assume pleinement ses responsabilités en ce qui concerne l'éducation et la première formation professionnelle des jeunes nomades ou forains. Il s'agit soit d'adapter les méthodes traditionnelles, soit d'imaginer de nouvelles méthodes éducatives ou de créer de nouvelles structures d'enseignement. En outre, de même que la loi du 11 juillet 1975 sur l'éducation a reconnu la valeur des langues et des cultures régionales, nous proposons que les langues, dialectes et cultures des nomades et forains trouvent une place dans le système éducatif français qui ne doit rejeter aucune tradition, aucune culture conforme aux principes démocratiques.

En matière d'aide sociale, nous vous proposons de rétablir le régime en vigueur avant la loi du 3 janvier 1969 qui donnait toute satisfaction aux intéressés, alors que le système établi par l'article 10 de la loi de 1969 présente de nombreux inconvénients.

D'autres propositions sont de pure forme ou se bornent à confirmer les dispositions en vigueur en les codifiant.

*
* *

Le document de travail soumis à la Commission des Libertés de l'Assemblée Nationale dispose dans son article 11 : « Au sein de la République française, une et indivisible, tout homme a le droit à l'identité culturelle de la Communauté à laquelle il appartient. Il a le droit d'être différent et de se manifester comme tel. » Ce que nous vous proposons c'est, en définitive, de traduire ce principe en dispositions concrètes, tant il est vrai qu'il s'applique, au premier chef, aux nomades et forains.

Tels sont, Mesdames, Messieurs, les motifs de la proposition de loi que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI
tendant à améliorer la condition des nomades et forains.

TITRE I^{er}

Dispositions liminaires.

Article premier.

Les nomades ou forains qui ont la nationalité française ont les mêmes droits et les mêmes devoirs que tous les citoyens français.

Les nomades ou forains étrangers ou apatrides résidant en France ont les mêmes droits et devoirs que les autres étrangers ou apatrides résidant en France.

Toutefois, l'exercice de ces droits et la détermination de ces devoirs pourront être adaptés à la situation et aux besoins particuliers de ces personnes.

Art. 2.

Aucune discrimination ne pourra être exercée à l'encontre des personnes visées au titre premier de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969, à raison de leurs activités ou de leur mode d'existence non sédentaire suivant les cas.

TITRE II

Des titres de circulation.

Art. 3.

L'article 2 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 est complété par l'alinéa suivant :

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

Art. 4.

A l'article 4 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969, les termes : « à trois mois » sont remplacés par les termes : « à un an ».

Art. 5.

Le second alinéa de l'article 5 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 est abrogé.

Art. 6.

Le second alinéa de l'article 6 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 est abrogé.

Art. 7.

Le titre premier de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 est complété par les dispositions suivantes :

« *Art. 6-1.* — L'autorité administrative reçoit les demandes de titres de circulation. Elle délivre aussitôt aux requérants une attestation valant titre provisoire de circulation.

« Les titres de circulation visés aux articles 2 à 5 sont délivrés ou renouvelés dans les huit jours de la demande présentée à cet effet.

« *Art. 6-2.* — La production d'une attestation ou déclaration fiscale provenant soit du requérant soit de l'autorité administrative ne peut être exigée pour la délivrance ou le renouvellement du livret spécial de circulation ou du carnet de circulation.

« Cette production peut être exigée pour la délivrance ou le renouvellement d'un livret de circulation, à condition toutefois que la preuve de ressources régulières ne puisse être administrée par d'autres moyens.

« *Art. 6-3.* — Les titres de circulation visés aux articles 2 à 5 sont délivrés pour une durée limitée.

« Ils doivent être périodiquement prorogés.

« Les délais visés au présent article seront fixés par l'autorité administrative compte tenu de la durée de séjour en France du requérant. Dans les cas visés à l'article 2, ces délais ne pourront être inférieurs à cinq ans. »

TITRE III

Cartes nationales d'identité.

Art. 8.

Entre les articles 4 et 5 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 est inséré un article 4-1 *nouveau*, rédigé comme suit :

« *Art. 4-1.* — Toute personne ayant en France ou à l'étranger une résidence ou un domicile fixe qui demande la délivrance ou le renouvellement d'une carte nationale d'identité est tenue d'indiquer son adresse à l'autorité administrative. Cette adresse est mentionnée sur la carte nationale d'identité.

« Si le demandeur n'a ni résidence ni domicile fixe, l'adresse est remplacée par la seule mention qu'il mène une vie ou exerce une activité professionnelle non sédentaire ou ambulante suivant les cas.

« Si le demandeur, séjournant en France, n'a pas satisfait aux obligations prévues par le titre premier de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969, il est réputé avoir demandé également le titre de circulation correspondant à sa situation. Dans ce cas, une seule demande est établie pour les deux titres .

TITRE IV

Droits politiques.

Art. 9.

Entre les articles L. 14 et L. 15 du Code électoral, est inséré un article L. 14-1, rédigé comme suit :

« *Art. L. 14-1.* — Sans préjudice des dispositions de l'article L. 11, les personnes visées aux articles 2 à 5 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 qui sont rattachées depuis trois ans à la même commune sans interruption peuvent être inscrites, sur leur demande, sur les listes électorales de ladite commune.

« Le choix de la commune de rattachement s'effectue conformément aux dispositions des articles 7 à 9 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 ».

TITRE V

Logement des nomades et forains.

Chapitre premier.

Protection du logement des nomades et forains.

Art. 10.

Entre les alinéas 1 et 2 de l'article 184 du Code pénal, est inséré l'alinéa suivant :

« Les véhicules, remorques ou abris mobiles, constituant l'habitat des personnes visées aux articles 2 et 3 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 sont considérés comme un domicile au sens du présent article ».

Chapitre 2.

Stationnement des véhicules, remorques ou abris servant de logement.

Art. 11.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions dans lesquelles les personnes visées au titre I^{er} de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 pourront faire stationner les véhicules, remorques ou abris mobiles qui leur servent de logement.

Le stationnement des véhicules, remorques ou abris susvisés ne pourra être interdit de manière générale et absolue. Les interdictions éventuelles ne pourront être édictées que par les maires et pour les seuls motifs graves qui seront énumérés limitativement par le décret susvisé. Toute interdiction devra être motivée.

Le décret prévu au premier alinéa ci-dessus précisera également les motifs graves pour lesquels le stationnement des véhicules, remorques et abris susvisés pourra être limité dans le temps, par arrêté du maire, dûment motivé.

Ce décret comportera des dispositions tendant à faciliter le stationnement des véhicules, remorques ou abris susvisés sur les terrains dont ces personnes sont propriétaires ou dont elles ont la jouissance, en tout ou partie, individuellement ou collectivement.

Il n'est en rien dérogé aux dispositions de l'article L. 131-13 du Code des communes.

TITRE VI

Profession exercée dans les halles, foires et marchés.

Art. 12.

L'article L. 376-2 du Code des communes est complété par l'alinéa suivant :

« Le Conseil national des nomades et forains pourra saisir le conseil municipal de tous avis, vœux ou recommandations tendant à obtenir une modification ou révision des droits susvisés ».

TITRE VII

Education des jeunes nomades et forains.

Art. 13.

Les enfants des personnes visées aux articles 2 et 3 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 et ceux dont elles ont la garde sont soumis à l'obligation éducative.

Ils satisfont à cette obligation en recevant soit une éducation ordinaire, soit, à défaut, une éducation spéciale, déterminée en fonction des besoins particuliers de chacun d'eux.

L'éducation spéciale est assurée soit dans des établissements ordinaires, soit dans des établissements ou par des services spécialisés, même itinérants. Elle peut être entreprise avant et poursuivie après l'âge de la scolarité obligatoire.

Art. 14.

Les établissements ou services visés au second alinéa de l'article précédent peuvent être créés ou entretenus par d'autres administrations que celle chargée de l'éducation, par des personnes morales de droit public ou par des groupements ou organismes à but non lucratif conventionnés à cet effet.

L'Etat peut mettre à la disposition desdits services et établissements du personnel qualifié relevant de l'administration chargée de l'éducation.

Dans tous ces cas, l'administration chargée de l'éducation participe au contrôle de l'enseignement dispensé dans les établissements ou services susvisés.

Art. 15.

Tout au long de la scolarité, un enseignement facultatif des langues, dialectes et cultures des personnes et groupes de personnes visées aux articles 2 à 5 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 peut être dispensé à leurs enfants ou à ceux dont ils ont la garde.

Art. 16.

Les modalités d'application du présent titre sont déterminées par décrets en Conseil d'Etat après avis du Conseil national des nomades et forains.

TITRE VIII

Aide sociale.

Art. 17.

Entre les articles 194 et 195 du Code de la famille et de l'aide sociale, est inséré un article 194-1, rédigé comme suit :

« *Art. 194-1.* — Les personnes visées aux articles 2 à 5 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 n'ont aucun domicile de secours.

« Leur admission aux différentes formes de l'aide sociale est indépendante de toute condition de résidence, de domicile ou de rattachement à une commune au sens de l'article 10 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 susvisée. Elles peuvent notamment bénéficier de l'aide médicale prévue au chapitre VII du titre III.

« Ainsi qu'il est dit au dernier alinéa de l'article 10 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969, les frais résultant de la prise en charge desdites personnes au titre de l'aide sociale incombent en totalité à l'Etat. »

TITRE IX

1

Services chargés des rapports avec les nomades et forains.

Art. 18.

L'Etat, les départements, les communes ou les organismes de sécurité sociale ont la faculté de créer, unilatéralement ou par convention, tous services ou bureaux chargés spécialement des rapports avec les personnes visées au titre I^{er} de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969.

Art. 19.

Les mesures prises en application de l'article précédent devront notamment avoir pour objet de faciliter :

1° La collecte ou la transmission aux services ou organismes compétents des cotisations sociales, taxes et impositions de toute nature dues par les personnes visées aux articles 1 à 5 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 ;

2° Le versement ou la transmission aux personnes susvisées des prestations, aides, allocations, subventions de toute nature ou trop-perçus d'impôts ;

3° La délivrance ou le renouvellement des titres de circulation, cartes d'identité ou passeports ;

4° L'inscription sur les listes électorales ;

5° Les formalités éventuellement prescrites pour le stationnement ou l'installation, même provisoire, d'abris, véhicules, remorques, tentes ou caravanes destinés ou affectés à l'habitation des personnes précitées.

TITRE X

Conseil national des nomades et forains.

Art. 20.

Il est créé un Conseil national des nomades et forains.

Art. 21.

Le Conseil national des nomades et forains se compose en nombre égal :

— de représentants de l'Etat, des départements et des communes et des organismes de sécurité sociale ;

— de représentants des personnes visées au titre premier de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969.

Le conseil élit son président en son sein.

Art. 22.

Le Conseil national des nomades et forains est chargé :

1° d'étudier, recommander ou proposer aux autorités, organismes et personnes compétentes toutes mesures tendant à améliorer la condition des personnes visées au titre premier de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 ;

2° d'entreprendre toutes recherches sur la situation de ces personnes ;

3° de donner un avis sur toute question intéressant ces personnes dont il est saisi par les Pouvoirs publics ou dont il se saisit lui-même ;

4° de recueillir des personnes ou groupements de personnes sus-visées tout vœu ou suggestion tendant à améliorer leur condition.

Art. 23.

Les rapports du Conseil national des nomades et forains sont publiés et transmis au Parlement.

Art. 24.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application du présent titre.

TITRE XI

Code des nomades et forains.

Art. 25.

Il sera procédé par décret en Conseil d'Etat à la codification des textes intéressant les personnes visées au titre premier de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969.

Ce décret apportera aux textes en vigueur les adaptations de forme rendues nécessaires par le travail de codification à l'exclusion de toute modification de fond.

Il sera procédé dans les mêmes conditions à l'incorporation dans ce code des textes législatifs modifiant certaines dispositions dudit code sans s'y référer expressément.