



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE BUCKLEY c. ROYAUME-UNI

(Requête n°20348/92)

ARRÊT

STRASBOURG

25 septembre 1996

En l'affaire Buckley c. Royaume-Uni¹,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement A², en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. BERNHARDT, *président*,

THÓR VILHJÁLMSSON,

L.-E. PETTITI,

A.N. LOIZOU,

J.M. MORENILLA,

Sir JOHN FREELAND,

MM. B. REPIK,

K. JUNGWIERT,

U. LOHMUS,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 23 février et 26 août 1996,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 1er mars 1995 et par le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ("le Gouvernement") le 7 mars 1995, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 de la Convention (art. 32-1, art. 47). A son origine se trouve une requête (n° 20348/92) dirigée contre le Royaume-Uni et dont une ressortissante de cet Etat, Mme June Buckley, avait saisi la Commission le 7 février 1992 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration britannique reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46), la requête du Gouvernement à l'article 48 (art. 48). La demande et la requête ont pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 8 de la Convention (art. 8).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, la requérante a manifesté le désir de participer à l'instance et a désigné son conseil (article 30).

¹ L'affaire porte le n° 23/1995/529/615. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

² Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (P9) (1er octobre 1994) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole (P9). Il correspond au règlement entré en vigueur le 1er janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit Sir John Freeland, juge élu de nationalité britannique (article 43 de la Convention) (art. 48), et M. R. Bernhardt, vice-président de la Cour (article 21 par. 4 b) du règlement A). Le 5 mai 1995, le président de la Cour, M. R. Ryssdal, a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. Thór Vilhjálmsson, L.-E. Pettiti, A.N. Loizou, J.M. Morenilla, B. Repik, K. Jungwiert et U. Lohmus, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 5 du règlement A) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 6 du règlement A), M. Bernhardt a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement britannique, l'avocat de la requérante et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38 du règlement A). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du Gouvernement et celui de la requérante le 2 novembre 1995. Le Gouvernement et la requérante ont soumis des mémoires complémentaires les 21 décembre 1995 et 5 février 1996 respectivement.

5. Le 25 janvier 1996, le président de la chambre a décidé de verser au dossier certains documents envoyés par M. A.J. Buck, coordonateur du groupe de surveillance du quartier, habitant à Willingham (comté de Cambridge), et parvenus au greffe le 8 janvier (article 37 par. 2 du règlement A).

6. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 19 février 1996, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. I. CHRISTIE, conseiller juridique adjoint,
ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth,
agent,

M. D. PANNICK QC,
M. M. SHAW, *conseils,*

M. D. RUSSELL, ministère de l'Environnement,
Mme P. PROSSER, ministère de l'Environnement,
M. R. HORSMAN, ministère de l'Environnement,
Mme K. CRANDALL, conseil du district de Cambridge-Sud,
conseillers;

- pour la Commission

M. N. BRATZA, *délégué;*

- pour la requérante

MM. P. DUFFY, Barrister-at-Law,
T. JONES, Barrister-at-Law, *conseils,*
L. CLEMENTS, *solicitor.*

La Cour a entendu en leurs déclarations MM. Bratza, Duffy et Pannick.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Contexte

7. Mme Buckley est une Tsigane de nationalité britannique. Elle vit avec ses trois enfants dans des caravanes installées sur un terrain qui lui appartient, situé au bord d'une voie débouchant dans Meadow Drove, à Willingham (district de Cambridge-Sud, Angleterre). Elle est mariée mais séparée de son mari depuis 1991.

8. Aussi loin que l'on remonte dans sa généalogie, ses ancêtres étaient tous des Tsiganes voyageant dans le district de Cambridge-Sud. Elle a toujours vécu dans une caravane et, lorsqu'elle était enfant, voyageait avec ses parents dans cette région. Elle a continué à mener cette vie itinérante jusque peu avant la naissance de son troisième enfant en 1988.

9. En 1988, la soeur et le beau-frère de la requérante achetèrent un terrain d'un acre (4 000 mètres carrés environ) le long de Meadow Drove, à Willingham, et se virent accorder à titre personnel un permis temporaire pour y installer une unité d'habitation se composant de deux caravanes.

10. A l'invitation de sa soeur, Mme Buckley vint vivre sur ce terrain en novembre 1988, alors qu'elle attendait son troisième enfant, car elle jugeait pénible de se déplacer constamment avec de jeunes enfants. Pendant cette période sédentaire, les deux aînés fréquentèrent l'école communale, où ils s'intégrèrent bien.

11. En 1988, à une date non précisée, la requérante acheta une partie du terrain de sa soeur (0,16 hectare) située à l'extrémité du site la plus éloignée de Meadow Drove. Elle y installa ses trois caravanes.

12. La parcelle de Mme Buckley fait maintenant partie d'un groupe de six terrains contigus occupés par des Tsiganes. Un permis d'aménagement foncier permanent pour l'installation de trois caravanes servant d'habitation a été accordé pour l'un d'eux. Le site occupé par la soeur de la requérante bénéficiait d'un permis temporaire expirant le 4 août 1995. Les trois autres sites ont été occupés sans permis et des mises en demeure ont été adressées aux personnes y vivant (paragraphe 32 ci-dessous). Les occupants de deux de ces sites ont également introduit des requêtes devant la Commission européenne des Droits de l'Homme.

13. Mme Buckley a déclaré avoir l'intention de reprendre sa vie itinérante dans un avenir indéterminé et de transmettre la tradition du voyage à ses enfants.

En 1993, elle se rendit avec sa soeur à Saint Neots, dans le comté de Cambridge, car son beau-père était mourant. Elle fut autorisée à stationner

sur un terrain vague pendant deux semaines, mais dut partir peu après l'enterrement.

B. La demande de permis d'aménagement foncier

14. Le 4 décembre 1989, Mme Buckley demanda rétroactivement au conseil du district de Cambridge-Sud un permis d'aménagement foncier (planning permission) pour les trois caravanes se trouvant sur son terrain. Le conseil refusa le 8 mars 1990 au motif 1) qu'il existait des capacités d'accueil suffisantes pour les caravanes tsiganes ailleurs dans le Cambridge-Sud, où les sites pour Tsiganes avaient, selon lui, atteint le "seuil de saturation"; 2) que l'utilisation prévue pour le terrain porterait atteinte au caractère rural et dégagé du paysage, contrairement à l'objectif fixé dans le plan local d'aménagement, qui était de protéger la campagne en n'autorisant que les aménagements indispensables (paragraphe 30 ci-dessous); et 3) que Meadow Drove était un ancien passage pour le bétail trop étroit pour permettre à deux véhicules de se croiser en toute sécurité.

15. Le 9 avril 1990, le conseil adressa à la requérante une mise en demeure lui enjoignant d'enlever ses caravanes sous un mois. L'intéressée fit appel de cette mesure auprès du ministre de l'Environnement (paragraphe 33 ci-dessous).

16. Le ministre chargea une inspectrice de rédiger un rapport sur l'appel (paragraphe 33 ci-dessous). Celle-ci se rendit sur le site et examina les observations écrites présentées par Mme Buckley et le conseil de district. Dans son rapport du 14 février 1991, l'inspectrice fit observer que les autorités locales avaient accordé un permis d'aménagement foncier pour deux sites caravaniers situés entre le terrain de la requérante et Meadow Drove (à savoir celui de la soeur de la requérante et un autre) ainsi que pour un chantier agricole installé sur un terrain placé à l'est du site (occupé à l'époque de l'inspection par une entreprise de transport routier non autorisée). Les caravanes de l'intéressée ne se voyaient pas de la route car elles étaient cachées par ces aménagements autorisés et non autorisés. L'inspectrice releva cependant:

"(...) qu'il se voit ou non, l'aménagement objet de ces mises en demeure [à savoir le site caravanier de Mme Buckley] prolonge l'aménagement plus loin de la route que cela n'est autorisé. Il empiète dès lors sur la campagne, contrairement à l'objectif du plan directeur [paragraphe 30 ci-dessous] selon lequel il convient de protéger la campagne en n'autorisant que les aménagements indispensables."

L'inspectrice estima également que la voie d'accès au site était trop étroite pour permettre le passage de deux véhicules; l'installation de caravanes sur ce site se ferait donc au détriment de la sécurité routière.

Considérant par ailleurs le statut particulier de la requérante en tant que Tsigane, l'inspectrice fit observer qu'en janvier 1990, plus de soixante

familles tsiganes se trouvaient sur des terrains non autorisés dans le district de Cambridge-Sud. Elle poursuivit:

"Il m'apparaît donc clairement qu'il existe un manque d'emplacements autorisés. (...) Cependant, j'estime qu'il importe de maintenir à un faible niveau la concentration en sites pour Tsiganes, car ces derniers sont ainsi mieux acceptés par la communauté locale. (...) la concentration de sites pour Tsiganes a atteint à Willingham le seuil maximal souhaitable et je ne pense donc pas que le besoin global en sites doive être considéré, en l'espèce, comme l'emportant sur les objections urbanistiques."

Elle conclut en recommandant le rejet du recours.

17. Le ministre débouta Mme Buckley le 16 avril 1991, invoquant notamment les motifs suivants:

"La question décisive pour juger du bien-fondé de vos recours sur le plan de l'aménagement foncier est celle de savoir si le besoin incontestable de sites supplémentaires pour accueillir les caravanes des Tsiganes dans les zones relevant de la compétence administrative du conseil de district et du conseil de comté est impérieux au point de l'emporter sur les objections qui, en matière d'aménagement foncier et de sécurité routière, s'opposent à ce que le site en cause continue d'être occupé par des caravanes tsiganes installées à demeure. A cet égard, j'estime que ces objections sont suffisamment fortes pour exclure l'octroi d'un permis d'aménagement foncier, temporaire ou nominatif. Cette conclusion tient parfaitement compte des directives de la circulaire ministérielle 28/77 incitant les conseils à fournir un nombre suffisant de sites pour accueillir les caravanes des Tsiganes résidant ou séjournant fréquemment dans leur secteur. Or les éléments disponibles conduisent à penser, conformément à l'évaluation de l'inspectrice, que la concentration de sites pour Tsiganes autour de Willingham a atteint le niveau maximal souhaitable et que le besoin global en sites supplémentaires ne doit pas l'emporter sur les motifs touchant à l'aménagement foncier et à la sécurité routière qui s'opposent à ce que ce site-là continue d'être occupé."

La requérante n'interjeta pas appel devant la High Court, son conseil lui ayant indiqué qu'elle n'avait aucun motif pour cela (paragraphe 34 ci-dessous).

C. Poursuites pénales contre la requérante

18. Mme Buckley fut poursuivie pour refus d'obtempérer à la mise en demeure qui lui avait été adressée en mai 1990. Le 7 janvier 1992, elle fut condamnée à verser 50 livres sterling (GBP) d'amende et 10 GBP pour dépens. Elle fut poursuivie à deux reprises encore après le dépôt de sa requête à la Commission le 7 février 1992. Le 12 janvier 1994, une magistrates' court la relaxa, mais lui imposa le paiement des frais de poursuite. Le 16 novembre 1994, enfin, la requérante fut condamnée à 75 GBP d'amende et 75 GBP pour dépens.

D. Classement

19. Par une lettre du 20 mai 1993, le ministère de l'Environnement informa le conseil du district de Cambridge-Sud que le ministre avait décidé de classer ce district en vertu de l'article 12 de la loi de 1968 sur les sites caravaniers (paragraphe 37 ci-dessous). Il y constatait que quelques Tsiganes restaient encore installés sur des sites non autorisés mais que, compte tenu du fait qu'un nombre de sites plus grand que dans tout autre district y était mis à la disposition des Tsiganes, il n'était "pas opportun d'augmenter les capacités d'accueil pour les Tsiganes résidant ou séjournant fréquemment dans le district de Cambridge-Sud". L'ordonnance de classement de ce district entra en vigueur le 13 août 1993, mais ne s'applique plus en raison des dispositions prévues dans la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public (paragraphe 41 ci-dessous).

E. Événements ultérieurs

20. Le 19 septembre 1994, Mme Buckley sollicita à nouveau l'autorisation d'installer ses caravanes sur son terrain, des changements étant intervenus dans la législation (paragraphe 40-42 ci-dessous).

21. Le conseil de district rejeta sa demande le 14 novembre 1994 au motif 1) que la politique locale d'aménagement foncier prévoyait de limiter les aménagements dans la campagne et qu'aucun élément justifiant de s'écarter de cette politique n'avait été avancé, et 2) qu'il existait un site d'accueil pour Tsiganes dans Meadow Drove (paragraphe 24 ci-dessous).

22. La requérante (ainsi que d'autres personnes occupant les terrains avoisinants) fit appel de cette décision auprès du ministre. Une inspectrice établit un rapport en mai 1995. Cette dernière examina deux questions: premièrement, le maintien des caravanes tsiganes sur ce terrain porterait-il atteinte au caractère rural du secteur et, deuxièmement, si oui, existait-il des circonstances particulières suffisantes permettant d'écouter cette objection? Elle jugea que l'objection relative à la sécurité routière, qui avait constitué l'un des motifs de rejet en avril 1991 (paragraphe 16 ci-dessus), ne tenait plus. En ce qui concerne la première question, l'inspectrice constata que Mme Buckley possédait sur son terrain une caravane fixe, trois caravanes de tourisme et trois abris, qui ne se voyaient pas depuis la route car ils étaient dissimulés par les caravanes installées sur les terrains situés devant et par une entreprise de machines agricoles, qui s'étendaient vers l'est sur la même distance que le site de la requérante. Ils étaient visibles depuis d'autres endroits offrant une belle vue mais pouvaient être valablement cachés derrière des haies. L'inspectrice conclut cependant:

"(...) le maintien de caravanes sur les terrains situés à l'arrière prolonge l'aménagement de la campagne très au sud de la route. Il est inévitable que cette densification gâche en elle-même le caractère rural et dégagé du secteur, ce qui est

contraire aux objectifs définis dans la politique rurale établie aux niveaux régional et national. J'en conclus donc que le maintien de caravanes tsiganes sur ces sites porte préjudice au caractère et à l'apparence de la campagne." Quant aux circonstances particulières de l'affaire, notamment le fait que la requérante est Tsigane, l'inspectrice procéda aux constatations suivantes. Elle releva que le site de Mme Buckley était "propre, spacieux et en bon ordre".

Au contraire, elle qualifia le site géré par le conseil dans Meadow Drove (paragraphe 24-26 ci-dessous) d'"isolé, exposé et quelque peu négligé". Elle estima néanmoins que

"l'existence de possibilités d'accueil à proximité, ce qui permettrait aux appelants de rester dans le secteur de Willingham et à leurs enfants de continuer à fréquenter les écoles communales, constitue une considération pertinente".

En revanche,

"on ne peut guère tenir compte des sites privés de Cottenham. Ni le conseil ni les appelants n'ont fourni d'élément prouvant que des emplacements y étaient libres ou indiquant leur prix".

L'inspectrice examina les conséquences de la circulaire 1/94 (paragraphe 43 ci-dessous) en l'espèce, mais conclut que, bien que celle-ci mette plus l'accent sur l'acquisition de terrains par les Tsiganes pour leur propre usage, le gouvernement préconisait de continuer à examiner les propositions d'implantation de sites pour Tsiganes uniquement sous l'angle de l'utilisation du terrain. Elle conclut que les circonstances de l'affaire n'avaient pas subi de changement dont il faille tenir compte depuis l'étude du premier appel et qu'il convenait donc de rejeter celui qu'elle venait d'examiner.

23. Souscrivant aux conclusions et recommandations de l'inspectrice, le ministre débouta Mme Buckley le 12 décembre 1995. Cette dernière interjeta ensuite appel devant la High Court, qui n'a pas encore rendu sa décision.

F. Sites pour Tsiganes autorisés dans le district de Cambridge-Sud

24. En novembre 1992, le conseil de district ouvrit un site officiel à Meadow Drove, à sept cents mètres environ du terrain de Mme Buckley. Ce site comporte quinze emplacements, comprenant chacun une zone clôturée en partie herbeuse et en partie en dur pour recevoir les caravanes ainsi qu'un bâtiment en briques abritant une cuisine, une douche et des toilettes. Tous les emplacements sont prévus pour accueillir une caravane fixe, une caravane de tourisme, un camion et une voiture, et sont reliés par une route centrale. Le site se trouve en rase campagne.

25. Entre novembre 1992 (date de l'ouverture du site) et août 1995, des emplacements s'y sont libérés à vingt-huit reprises. Le conseil de district écrivit à la requérante les 17 février 1992 et 20 janvier 1994 pour l'informer de ce que des emplacements pouvaient être disponibles sur ce site et lui

conseiller d'en demander un auprès du conseil de comté. L'intéressée n'a jamais fait de démarche en ce sens.

26. Depuis l'ouverture du site, on y a signalé les incidents suivants: 1) en mai 1993, une des personnes résidant sur le site se serait trouvée en possession d'une arme à feu; cette allégation n'a pas été prouvée; 2) en décembre 1993 eut lieu une rixe au cours de laquelle un des résidents du site donna à un autre un coup de poing dans l'oeil; 3) en 1994, une voiture fut conduite sur le site et incendiée; 4) la même année se produisit un acte de violence domestique; 5) en 1994 toujours, le bureau du gardien du site fut cambriolé et endommagé alors qu'il était temporairement inoccupé; 6) en 1995, un résident du site fut condamné pour comportement susceptible de troubler l'ordre après avoir échangé des paroles et gestes menaçants avec un éboueur engagé par le conseil de district; 7) en mars 1995, quatre emplacements furent endommagés à la suite d'actes de vandalisme et/ou d'un incendie.

27. Des sites autorisés à gestion privée se trouvent à Smithy Fen, Cottenham, à sept kilomètres environ de Willingham. En mai 1995, le prix d'acquisition d'un emplacement sur ces sites aurait été compris entre 7 000 et 40 000 GBP.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La législation en matière d'aménagement foncier

28. La loi de 1990 sur l'aménagement urbain et rural (Town and Country Planning Act 1990) ("la loi de 1990") (telle qu'amendée par la loi de 1991 sur l'urbanisme et l'indemnisation - Planning and Compensation Act 1991) regroupe la législation antérieure sur l'urbanisme.

29. Cette loi dispose en son article 57 qu'un permis est nécessaire pour tout aménagement foncier. Peut être considérée comme tel une modification de l'utilisation du terrain en vue d'y installer des caravanes (Restormel Borough Council v. Secretary of State for the Environment and Rabey, *Journal of Planning Law* 1982, p. 785; John Davies v. Secretary of State for the Environment and South Hertfordshire District Council, *Journal of Planning Law* 1989, p. 601).

30. Les demandes de permis d'aménagement foncier sont à adresser aux services locaux de l'urbanisme, qui se prononcent à cet égard en respectant le plan d'aménagement local, sauf si des considérations pertinentes plaident en sens contraire (article 54A de la loi de 1990). Le plan d'aménagement local de Cambridge-Sud n'autorise, dans les zones rurales, que les aménagements indispensables à une exploitation efficace dans certains domaines particuliers, comme l'horticulture, l'agriculture et la forêt.

31. La loi de 1990 prévoit d'en appeler au ministre en cas de refus du permis d'aménagement foncier (article 78). Mis à part quelques exceptions non pertinentes en l'espèce, si l'appelant ou les autorités en manifestent le souhait, le ministre doit leur accorder à chacun la possibilité de soumettre des observations à un inspecteur nommé par lui. En pratique, il est établi que tout inspecteur doit exercer son jugement de manière indépendante, libre de toute influence indue (arrêt *Bryan c. Royaume-Uni* du 22 novembre 1995, série A n° 335-A, p. 11, par. 21). Il est également possible de saisir la High Court au motif que le ministre a pris sa décision en outrepassant les pouvoirs que lui confère la loi de 1990 ou sans respecter les conditions pertinentes fixées dans ladite loi (article 288).

32. Lorsqu'un aménagement est réalisé sans le permis requis, les autorités locales peuvent adresser au contrevenant une "mise en demeure" si elles le jugent opportun eu égard aux dispositions du plan d'aménagement et à toute autre considération pertinente (article 172 par. 1 de la loi de 1990).

33. Un recours contre une mise en demeure peut être formé devant le ministre au motif, notamment, que le permis devrait être accordé pour l'aménagement en cause (article 174). Comme pour l'appel du refus d'octroyer un permis, le ministre doit offrir à chacune des parties la possibilité de soumettre des observations à un inspecteur.

34. Il existe en outre un droit de recours à la High Court sur "un point de droit" contre une décision rendue par le ministre en vertu de l'article 174 (article 289). Semblable recours peut se fonder sur des motifs identiques à une demande de contrôle juridictionnel. Il suppose donc de rechercher si une décision ou une déduction fondée sur une constatation de fait est arbitraire ou irrationnelle (*R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Brind*, Appeal Cases 1991, pp. 764 H-765 D). La High Court accueillera également un recours lorsque la décision de l'inspecteur ne comporte aucune preuve étayant une constatation donnée, lorsque ladite décision se fonde sur des éléments étrangers à l'affaire ou néglige des facteurs pertinents ou encore a été prise à des fins irrégulières, en suivant une procédure inéquitable ou en contrevenant à la législation ou à la réglementation en vigueur. Cependant, l'organe de contrôle ne peut substituer sa propre décision sur le bien-fondé de la cause à celle de l'autorité administrative.

B. Sites caravaniers destinés aux Tsiganes

1. La loi de 1968 sur les sites caravaniers

35. La partie II de la loi de 1968 sur les sites caravaniers (*Caravan Sites Act 1968* - "la loi de 1968") visait à résoudre les problèmes suscités par la diminution du nombre de sites où les Tsiganes pouvaient légalement stationner, en raison des changements intervenus après la Seconde Guerre

mondiale dans la législation en général et les textes sur l'urbanisme en particulier et des mutations sociales survenues à cette époque. L'article 16 de la loi définissait les "Tsiganes" comme suit:

"personnes ayant un mode de vie nomade, quelle que soit leur race ou leur origine; ce terme ne recouvre pas les membres de groupes organisés présentant des spectacles itinérants, ou des personnes travaillant dans des cirques ambulants, qui voyagent ensemble à cet effet".

36. L'article 6 de la loi de 1968 imposait aux autorités locales

"d'user de leurs pouvoirs (...) autant que de besoin pour offrir des capacités d'accueil suffisantes aux Tsiganes résidant ou séjournant fréquemment dans leur secteur".

Le ministre pouvait ordonner aux autorités locales de créer des sites caravaniers lorsque la nécessité lui en apparaissait (article 9).

37. Lorsque le ministre était convaincu, soit que les autorités locales mettaient suffisamment de sites d'accueil à la disposition des Tsiganes, soit qu'il n'était ni nécessaire ni opportun de le faire, il pouvait décider de "classer" le district ou comté considéré (article 12 de la loi de 1968). Le classement avait pour conséquence d'ériger en infraction le fait pour tout Tsigane d'installer, pour y vivre pendant une durée quelconque, une caravane dans le périmètre classé sur le bas-côté d'une route, sur tout terrain inoccupé ou sur tout terrain occupé sans le consentement de l'occupant (article 10). En outre, l'article 11 de la loi de 1968 conférait aux autorités locales le pouvoir de demander à une magistrates' court de prendre une ordonnance les autorisant à faire enlever les caravanes installées en infraction à l'article 10 dans les zones classées.

2. Le rapport Cripps

38. Il apparut vers le milieu des années 70 que le rythme de création de sites en vertu de l'article 6 de la loi de 1968 était insuffisant et que les campements non autorisés suscitaient nombre de problèmes sociaux. En février 1976, le gouvernement chargea ainsi Sir John Cripps de procéder à une étude sur la mise en oeuvre de la loi de 1968. Celui-ci remit en juillet 1976 un rapport intitulé "Accueil des Tsiganes: rapport sur la mise en oeuvre de la loi de 1968 sur les sites caravaniers" (Accommodation for Gypsies: A report on the working of the Caravan Sites Act 1968 - "le rapport Cripps"). Sir John y estimait à 40 000 environ le nombre de Tsiganes vivant en Angleterre et au Pays de Galles. Il constata:

"Six ans et demi après l'entrée en vigueur de la partie II de la loi de 1968, les sites existant ne peuvent accueillir qu'un quart du nombre total de familles tsiganes recensées ne possédant pas leur propre terrain. Les trois quarts d'entre elles sont donc toujours dans l'impossibilité de trouver un lieu de séjour légal (...). Ce n'est qu'en voyageant qu'elles sont dans la légalité; quand elles s'arrêtent pour la nuit, elles n'ont pas d'autre solution que d'enfreindre la loi." Ce rapport contenait nombre de recommandations visant à améliorer la situation.

3. La circulaire 28/77

39. Le ministère de l'Environnement émit la circulaire 28/77 le 25 mars 1977, en la présentant comme conçue pour fournir aux autorités locales des conseils sur les "procédures légales, les autres modes d'accueil des Tsiganes et des informations pratiques sur la mise à disposition et la gestion des sites". Elle devait rester en vigueur jusqu'à l'adoption de mesures définitives inspirées des recommandations du rapport Cripps. Elle encourageait notamment les autorités locales à aider les Tsiganes à résoudre par eux-mêmes leur problème de logement en préconisant "une attitude bienveillante et souple face aux demandes de permis d'aménagement foncier et de licence d'ouverture de sites [émanant de Tsiganes]". Elle citait des exemples de Tsiganes qui, ayant acheté une parcelle de terrain pour y garer leurs caravanes, demandaient en vain un permis d'aménagement foncier et recommandait en ce cas de ne pas émettre de mise en demeure tant que d'autres sites d'accueil ne seraient pas disponibles dans le secteur.

4. La circulaire 57/78

40. La circulaire 57/78, émise le 15 août 1978, indiquait notamment "qu'il serait avantageux pour tout le monde de permettre au plus grand nombre possible de Tsiganes de trouver par eux-mêmes des sites d'accueil", conseillant en conséquence aux autorités locales de "prendre en compte en tant que considération pertinente, lorsqu'elles rendent des décisions d'aménagement foncier (...) la nécessité particulière d'accueillir les Tsiganes". De surcroît, cent millions de livres environ furent dépensés dans le cadre d'un plan accordant des subventions aux autorités locales afin de couvrir intégralement les frais de création de sites pour Tsiganes.

5. La loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public

41. L'article 80 de la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public (Criminal Justice and Public Order Act 1994 - "la loi de 1994"), entrée en vigueur le 3 novembre 1994, abroge les articles 6 à 12 de la loi de 1968 (paragraphe 35-37 ci-dessus) ainsi que le plan de subventions mentionné au paragraphe 40 ci-dessus.

42. L'article 77 de la loi de 1994 confère aux autorités locales le pouvoir d'ordonner à un campeur non autorisé de déguerpir. Le campeur non autorisé est défini comme "une personne résidant pour le moment dans un véhicule situé sur tout terrain faisant partie d'une route, sur tout autre terrain inoccupé ou sur tout terrain occupé sans l'autorisation du propriétaire". Le non-respect d'un tel ordre dans les meilleurs délais ou une nouvelle installation sur le terrain dans les trois mois sont constitutifs d'une infraction pénale. Les autorités locales peuvent demander à une magistrates' court d'émettre une ordonnance les autorisant à procéder à l'enlèvement des caravanes installées en infraction à un tel ordre (article 78 de la loi de 1994).

6. La circulaire 1/94

43. Le gouvernement émet à l'intention des autorités locales de nouvelles directives sur les sites pour Tsiganes et l'aménagement foncier, dans le droit fil de la loi de 1994, dans la circulaire 1/94 du 5 janvier 1994, qui annule et remplace la circulaire 57/78 (paragraphe 40 ci-dessus). Cette circulaire dispose:

"Afin d'encourager la mise à disposition de terrains privés, les services d'urbanisme locaux doivent offrir des conseils et une aide concrète quant à la marche à suivre aux Tsiganes désireux d'acquérir leur propre terrain pour s'y installer. (...) Le but, dans la mesure du possible, doit être d'aider les Tsiganes à trouver une solution par eux-mêmes et de leur permettre d'acquérir des terrains correspondant à leurs besoins en évitant ainsi des infractions aux règles d'urbanisme."

Cependant:

"Comme pour les autres demandes en matière d'urbanisme, les propositions relatives aux sites pour Tsiganes doivent continuer à être examinées uniquement du point de vue de l'utilisation du terrain. Si des sites pour Tsiganes peuvent être acceptables dans certaines zones rurales, l'octroi d'un permis doit se concilier avec les politiques définies en matière d'agriculture, d'archéologie, de paysage, d'environnement et de ceinture verte (...)"

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

44. Dans sa requête du 7 février 1992 à la Commission (n° 20348/92), Mme Buckley se plaignait de n'avoir pu vivre avec sa famille dans des caravanes sur son propre terrain ni suivre le mode de vie traditionnel des Tsiganes, au mépris de l'article 8 de la Convention (art. 8).

45. La Commission a retenu la requête le 3 mars 1994. Dans son rapport du 11 janvier 1995 (article 31) (art. 31), elle exprime l'avis qu'il y a eu violation de l'article 8 (art. 8) (sept voix contre cinq). Le texte intégral de son avis et des trois opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt³

CONCLUSIONS PRESENTEES A LA COUR

46. Dans son mémoire, le Gouvernement invite la Cour "à décider et déclarer que les faits de la cause ne révèlent aucune violation des droits garantis à la requérante par l'article 8 de la Convention (art. 8)". La requérante prie la Cour "de dire que les faits révèlent une violation des

³ Pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (Recueil des arrêts et décisions 1996-IV), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

droits que l'article 8 et/ou l'article 8 combiné avec l'article 14 (art. 8, art. 14, art. 14+8) [lui] garantissent" et de lui accorder une satisfaction équitable.

EN DROIT

I. OBJET DE L'AFFAIRE DEVANT LA COUR

A. Grief de la requérante tiré de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 (art. 14+8)

47. Dans sa requête à la Commission, Mme Buckley affirmait que le système de classement instauré par la loi de 1968 sur les sites caravaniers (paragraphe 37 ci-dessus) et la criminalisation du "camping sauvage" en vertu de la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public (paragraphe 42 ci-dessus) imposaient une discrimination envers les Tsiganes en les empêchant de suivre leur mode de vie traditionnel. La Commission ne s'est pas prononcée dans son rapport. Lors de l'audience devant la Cour, le délégué de la Commission a déclaré que celle-ci avait conclu ne pas être en mesure de statuer sur le grief car la requérante ne pouvait pas démontrer que les lois en cause l'avaient touchée de manière directe et immédiate.

48. Bien que la Commission ait seulement examiné l'affaire sous l'angle de l'article 8 de la Convention (art. 8), cette doléance supplémentaire se trouve englobée dans sa décision sur la recevabilité de la requête. La Cour a donc compétence pour en connaître (arrêt *Philis c. Grèce* du 27 août 1991, série A n° 209, p. 19, par. 56).

B. "Objections formelles" de la requérante

49. Pour étayer sa thèse selon laquelle Mme Buckley avait disposé de garanties de procédure suffisantes, le Gouvernement a indiqué, à l'audience du 19 février 1996 devant la Cour, qu'elle n'avait pas attaqué la décision du ministre du 16 avril 1991 devant la High Court (paragraphe 17 ci-dessus). Par une lettre reçue au greffe le 21 février 1996, le défenseur de la requérante a demandé l'enregistrement au compte rendu d'"objections formelles" contre l'utilisation de ce fait par le Gouvernement. Ce dernier ne s'en étant pas servi pour étayer une exception préliminaire avant l'audience devant la Cour, celle-ci devrait rejeter une telle exception pour tardiveté (article 48 par. 1 du règlement A) et considérer le Gouvernement comme forclos.

50. La Cour relève que l'intéressée a décidé de ne pas interjeter appel devant le tribunal compétent parce que son conseil l'avait informée qu'une telle démarche serait vouée à l'échec (paragraphe 17 ci-dessus). Cependant, comme indiqué ci-dessus, le Gouvernement n'a pas présenté son observation sous la forme d'une exception préliminaire. L'argument portant sur le fond, la Cour l'examinera au moment opportun (paragraphe 79 ci-dessous).

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION (art. 8)

51. Mme Buckley soutient qu'elle a subi, et continue de subir, une violation du droit au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile car on l'a empêchée de vivre en caravane avec sa famille sur son propre terrain et de mener une vie itinérante. Elle s'appuie à cet égard sur l'article 8 de la Convention (art. 8), ainsi libellé:

"1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

Le Gouvernement conteste cette thèse tandis que la Commission y souscrit.

A. Y a-t-il en jeu un droit garanti par l'article 8 (art. 8)?

52. Selon le Gouvernement, l'espèce ne porte sur aucun des droits que l'article 8 (art. 8) garantit à la requérante. Cette disposition (art. 8) ne protégerait que le droit au respect d'un "domicile" légalement établi.

53. Pour Mme Buckley et la Commission, rien dans le libellé de l'article 8 (art. 8) ou la jurisprudence de la Cour ou de la Commission ne permet de penser que le concept de "domicile" se limite à des résidences légalement établies. En outre, la "vie privée" et la "vie familiale" de l'intéressée entraîneraient également en jeu puisque le mode de vie traditionnel des Tsiganes englobe la vie en caravane et le voyage.

54. Dans son arrêt *Gillow c. Royaume-Uni* du 24 novembre 1986 (série A n° 109), la Cour a noté que les requérants avaient établi leur domicile dans la maison en cause, en avaient conservé la propriété en vue d'y revenir, y avaient vécu dans le dessein d'y habiter en permanence, avaient vendu leur précédente habitation et n'en avaient pas choisi d'autre au Royaume-Uni. Cette maison devait donc passer pour leur "domicile" aux fins de l'article 8 (art. 8) (loc. cit., p. 19, par. 46). Même si, dans l'affaire *Gillow*, le domicile des requérants avait été établi légalement à l'origine, des considérations

semblables valent en l'espèce. La Cour est convaincue que Mme Buckley a acheté le terrain dans le but d'y élire domicile. Elle y vit depuis 1988 presque sans interruption, mis à part une absence de deux semaines pour raisons familiales en 1993 (paragraphe 11 et 13 ci-dessus), et nul ne suggère qu'elle ait établi une résidence ailleurs ou ait l'intention de le faire. L'espèce porte donc sur le droit de la requérante au respect de son "domicile".

55. Compte tenu de cette conclusion, la Cour juge inutile de décider si l'affaire concerne également le droit de l'intéressée au respect de sa "vie privée et familiale". B. Y a-t-il eu "ingérence d'une autorité publique"?

56. Mme Buckley prie la Cour d'étudier le régime de classement prévu par la loi de 1968 sur les sites caravaniers (paragraphe 35-37 ci-dessus) qui, selon elle, crée d'énormes difficultés aux Tsiganes désireux de suivre leur mode de vie traditionnel, ainsi que la criminalisation du "camping sauvage" en vertu de la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public (paragraphe 41-42 ci-dessus), qu'elle juge encore plus contraignante.

57. La Commission ne s'est estimée habilitée à examiner les griefs de la requérante que pour autant que cette dernière a été directement touchée par les mesures en cause. Or ni la loi de 1968 sur les sites caravaniers ni la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public n'ont été appliquées à son détriment.

58. Le Gouvernement soutient que "pour autant qu'il y aurait eu atteinte aux droits garantis à la requérante par l'article 8 par. 1 (art. 8-1)", cette ingérence consistait en l'application à son égard de mesures de contrôle d'aménagement foncier.

59. La Cour n'ayant pas à apprécier la législation dans l'abstrait, elle se bornera, autant que possible, à examiner les problèmes concrets dont elle se trouve saisie en l'occurrence (voir le récent arrêt *Bellet c. France* du 4 décembre 1995, série A n° 333-B, p. 42, par. 34). Rien n'indique que des mesures fondées sur la loi de 1968 sur les sites caravaniers ou sur celle de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public aient jamais été prises contre Mme Buckley. De surcroît, l'ordonnance de classement du district de Cambridge-Sud est entrée en vigueur le 13 août 1993 (paragraphe 19 ci-dessus), soit bien après la mise en demeure (9 avril 1990 - paragraphe 15 ci-dessus) et la décision du ministre (16 avril 1991 - paragraphe 17 ci-dessus). La Cour n'a pas compétence pour se pencher sur les griefs que la requérante tire de ces lois.

60. Par ailleurs, Mme Buckley s'est vu refuser le permis d'aménagement foncier qui l'aurait autorisée à vivre en caravane sur son terrain, fut sommée d'enlever ses caravanes et poursuivie pour refus d'obtempérer (paragraphe 14-18 ci-dessus), toutes mesures prises en vertu des articles pertinents de la loi de 1990 sur l'aménagement urbain et rural. Il y a dès lors incontestablement eu "ingérence d'une autorité publique" dans l'exercice du

droit de la requérante au respect de son domicile (voir, mutatis mutandis, l'arrêt *Gillow* précité, p. 19, par. 47).

C. L'ingérence était-elle prévue par la loi?

61. Nul ne conteste que les mesures dont Mme Buckley a fait l'objet étaient "prévues par la loi". La Cour ne voit aucune raison d'en disconvenir.

D. L'ingérence poursuivait-elle un but légitime?

62. Pour le Gouvernement, les mesures en question ont été prises au titre des contrôles en matière d'aménagement foncier destinés à améliorer la sécurité routière et à protéger l'environnement et la santé publique. Elles visaient donc les buts légitimes suivants: sûreté publique, bien-être économique du pays, protection de la santé et protection des droits d'autrui. La Commission partage en substance ce point de vue mais relève que les considérations de sécurité routière, qui figurent au premier plan dans la décision du conseil du 8 mars 1990, le rapport de l'inspectrice du 14 février 1991 et, par conséquent, dans la décision du ministre du 16 avril 1991 (paragraphe 14-17 ci-dessus), ne sont plus mentionnées dans les décisions ultérieures. La requérante ne conteste pas que les autorités aient agi dans un but légitime.

63. Compte tenu des circonstances de l'espèce, la Cour n'aperçoit aucune raison de douter de ce que les mesures en question visaient les buts légitimes invoqués par le Gouvernement.

E. L'ingérence était-elle "nécessaire dans une société démocratique"?

1. Arguments des comparants

a) La requérante

64. Mme Buckley admet que les Tsiganes ne sauraient être exemptés des contrôles en matière d'aménagement foncier mais fait valoir que la charge pesant sur elle était disproportionnée. Elle déclare que, cherchant à respecter la loi, elle a acheté ce terrain afin d'offrir un environnement sûr et stable à ses enfants à proximité de l'école qu'ils fréquentaient.

65. Elle souligne qu'à l'époque des faits incriminés, le site officiel de Meadow Drove n'avait pas encore ouvert. Quoi qu'il en soit, ce site s'est révélé ne pas convenir pour une femme élevant seule ses enfants. On y a fait état d'incidents et de violences et dans son rapport de mai 1995, l'inspectrice note que ce site est morne et exposé (paragraphe 22 ci-dessus). Dans ces conditions, on ne saurait donc considérer le site officiel comme un

endroit où elle puisse accepter de vivre si elle devait quitter son propre terrain. Par ailleurs, l'inspectrice a également constaté que le site appartenant à l'intéressée était bien entretenu et qu'il pouvait être valablement dissimulé derrière une végétation qui réduirait son incidence sur le paysage.

66. Enfin, la requérante estime qu'elle n'a pas d'autre solution de rechange car le prix à payer pour installer ses caravanes sur un terrain privé du voisinage est prohibitif.

b) Le Gouvernement

67. Le Gouvernement fait valoir que la législation sur l'aménagement foncier est nécessaire, dans une société moderne, pour préserver le paysage urbain et rural, ce qui correspond aux besoins de l'ensemble de la population. Pour apprécier si cette protection appelle des mesures particulières, les autorités nationales doivent disposer d'une grande latitude. En l'espèce, il s'imposerait d'interpréter l'article 8 de la Convention (art. 8) conformément à l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), qui permet notamment à l'Etat de mettre à exécution les lois qu'il juge nécessaires pour réglementer l'usage des biens dans le respect de l'intérêt général.

68. La législation interne est conçue pour ménager un juste équilibre entre les intérêts de l'individu et ceux de l'ensemble de la communauté. Elle prévoit en particulier une procédure quasi judiciaire permettant aux particuliers de contester les décisions prises en matière d'aménagement foncier (paragraphe 31 ci-dessus). Du reste, dans son arrêt Bryan précité, la Cour a jugé cette procédure conforme aux exigences de l'article 6 de la Convention (art. 6).

69. La nécessité d'offrir aux Tsiganes une protection particulière aurait été prise en compte comme il convient. En effet, l'Etat a édicté des lois et des directives imposant aux autorités responsables de l'aménagement foncier d'accorder une attention particulière aux contraintes spécifiques qu'impose le mode de vie tsigane (paragraphe 35-37 et 39 ci-dessus). De plus, les autorités locales assureraient l'accueil des Tsiganes en mettant à leur disposition des sites autorisés pour leurs caravanes et en les conseillant sur leurs chances d'obtenir un permis d'aménagement foncier en vue d'acquiescer un site privé. Dans le cas de Mme Buckley, les rapports rédigés par les inspectrices montreraient que le fait qu'elle soit Tsigane ait joué en sa faveur, comme l'exigent d'ailleurs les directives pertinentes (paragraphe 16 ci-dessus). En tout état de cause, il serait inadmissible d'exempter quelque partie de la population que ce soit des contrôles en matière d'aménagement foncier ou d'appliquer à une fraction quelconque d'entre elle des normes plus souples que celles valant pour le reste de la population.

70. La requérante aurait bénéficié de suffisamment de solutions de rechange. Elle a été invitée à demander un emplacement sur le site officiel de Meadow Drove avant et après son ouverture (paragraphe 25 ci-dessus),

ce qu'elle a à chaque fois négligé de faire. Le Gouvernement ne reconnaît pas que ce site soit un lieu de délinquance et de violence; au demeurant, cet argument, invoqué par l'intéressée pour expliquer qu'elle n'ait effectué aucune démarche, ne pouvait à l'évidence pas constituer un élément pertinent lorsque le site n'avait pas encore ouvert. De plus, il existerait suffisamment de terrains privés dans le secteur (paragraphe 27 ci-dessus), appartenant pour la plupart à des Tsiganes. Ce serait en réalité Mme Buckley qui aurait régulièrement refusé de vivre ailleurs que sur son propre terrain. Enfin, pour toute sanction, la requérante aurait été condamnée à des amendes légères (paragraphe 18 ci-dessus).

c) La Commission

d'emplacements disponibles ni de leur prix (paragraphe 22 ci-71. La Commission soutient qu'en matière d'aménagement foncier, il convient d'accorder aux Tsiganes menant une vie traditionnelle une attention particulière, ce que, d'après elle, le Gouvernement a admis. Or, dans les circonstances particulières de l'espèce, un juste équilibre n'a pas été ménagé.

72. Le secteur en cause n'a pas été désigné pour bénéficier d'une protection particulière, que ce soit comme parc national, site naturel de grande beauté ou ceinture verte. L'installation de caravanes a été autorisée à l'avant du site, de même que la construction sur un terrain adjacent des bâtiments d'une entreprise de machines agricoles (paragraphe 16 ci-dessus). Un site officiel pour accueillir les caravanes des Tsiganes a été ouvert un peu plus loin dans Meadow Drove (paragraphe 24 ci-dessus). En outre, l'inspectrice a estimé dans son rapport de mai 1995 que le terrain de Mme Buckley pouvait valablement être dissimulé derrière des haies (paragraphe 22 ci-dessus).

73. Pour les raisons déjà avancées par la requérante, la Commission estime que l'on ne peut exiger de celle-ci qu'elle parte s'installer sur le site officiel de Meadow Drove et que les capacités d'accueil des autres sites officiels de Cambridge-Sud sont insuffisantes (paragraphe 16 ci-dessus). On ne saurait non plus demander à Mme Buckley de vivre sur un site privé autorisé, l'inspectrice elle-même n'étant sûre ni de l'existence sur ces sites dessus).

2. Examen par la Cour

a) Principes généraux

74. Selon la jurisprudence constante de la Cour, il appartient aux autorités nationales d'évaluer en premier lieu la "nécessité" d'une ingérence, tant en ce qui concerne le cadre législatif que les mesures d'application particulières (voir notamment, mutatis mutandis, l'arrêt *Leander c. Suède* du 26 mars 1987, série A n° 116, p. 25, par. 59, et l'arrêt *Mialhe c. France* (n°

1) du 25 février 1993, série A n° 256-C, p. 89, par. 36). Même si lesdites autorités bénéficient en ce sens d'une certaine marge d'appréciation, leur décision reste soumise au contrôle de la Cour, qui doit en vérifier la conformité avec les exigences de la Convention. L'ampleur de la marge d'appréciation n'est pas la même pour toutes les affaires mais varie en fonction du contexte (voir notamment, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Leander* précité, *ibidem*). Parmi les éléments pertinents figurent la nature du droit conventionnel en jeu, son importance pour l'individu et le genre des activités en cause.

75. La Cour a déjà eu l'occasion de noter que les plans d'aménagement urbain et rural impliquent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de jugement pour mettre en pratique les politiques adoptées dans l'intérêt de la communauté (pour l'article 6 par. 1 (art. 6-1), voir l'arrêt *Bryan* précité, p. 18, par. 47; pour l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), voir l'arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, par. 69, l'arrêt *Erkner et Hofauer c. Autriche* du 23 avril 1987, série A n° 117, pp. 65-66, paras. 74-75 et 78, l'arrêt *Poiss c. Autriche* du 23 avril 1987, série A n° 117, p. 108, paras. 64-65, et p. 109, par. 68, et l'arrêt *Allan Jacobsson c. Suède* du 25 octobre 1989, série A n° 163, p. 17, par. 57, et p. 19, par. 63). La Cour n'a pas qualité pour substituer son propre point de vue sur ce que pourrait être la meilleure politique en matière d'aménagement foncier ou les mesures individuelles les plus adéquates dans les affaires ayant trait à ce domaine (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Klass et autres c. Allemagne* du 6 septembre 1978, série A n° 28, p. 23, par. 49). Etant en prise directe et permanente avec les forces vitales de leur pays, les autorités nationales sont en principe mieux placées qu'une juridiction internationale pour évaluer les besoins et le contexte locaux. Dans la mesure où l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire portant sur une multitude de facteurs locaux est inhérent au choix et à l'application de politiques d'aménagement foncier, les autorités nationales jouissent en principe d'une marge d'appréciation étendue.

76. Cependant, la Cour ne peut négliger le fait qu'en l'espèce, les intérêts de la communauté doivent être mis en balance avec le droit de Mme Buckley au respect de son "domicile", lequel relève de sa sécurité et de son bien-être personnels et de ceux de ses enfants (arrêt *Gillow* précité, p. 22, par. 55). Pour déterminer l'ampleur de la marge d'appréciation laissée à l'Etat défendeur, il faut garder à l'esprit l'importance d'un tel droit pour la requérante et sa famille. Chaque fois que les autorités nationales se voient reconnaître une marge d'appréciation susceptible de porter atteinte au respect d'un droit protégé par la Convention tel que celui en jeu en l'espèce, il convient d'examiner les garanties procédurales dont dispose l'individu pour déterminer si l'Etat défendeur n'a pas fixé le cadre réglementaire en outrepassant les limites de son pouvoir discrétionnaire. Selon la jurisprudence constante de la Cour, même si l'article 8 (art. 8) ne renferme aucune condition explicite de procédure, il faut que le processus décisionnel

débouchant sur des mesures d'ingérence soit équitable et respecte comme il se doit les intérêts de l'individu protégés par l'article 8 (art. 8) (arrêt McMichael c. Royaume-Uni du 24 février 1995, série A n° 307-B, p. 55, par. 87).

77. La Cour a pour tâche de déterminer, en se fondant sur les principes qui viennent d'être énoncés, si les motifs invoqués pour justifier l'ingérence en question sont pertinents et suffisants au regard de l'article 8 par. 2 (art. 8-2).

b) Application des principes précités

78. Mme Buckley dénonce le rejet de son appel contre la mise en demeure.

79. La loi régissant le processus décisionnel ayant débouché sur la décision incriminée autorisait la requérante à en appeler au ministre, au motif notamment qu'un permis d'aménagement foncier aurait dû lui être accordé. En outre, la procédure de recours prévoyait un examen par un expert qualifié et indépendant - l'inspectrice - auquel la requérante était autorisée à soumettre des observations (paragraphe 16 et 33 ci-dessus). La Cour est convaincue que les garanties de procédure offertes dans le cadre réglementaire étaient de nature à assurer comme il se doit le respect des intérêts de Mme Buckley sous l'angle de l'article 8 (art. 8). L'intéressée pouvait également demander à la High Court de procéder à un contrôle juridictionnel, notamment dans la mesure où elle estimait que l'inspectrice (ou le ministre) avait négligé des considérations utiles ou pris la décision contestée en se fondant sur des éléments dépourvus de pertinence (paragraphe 34 ci-dessus). En l'occurrence, elle s'est abstenue de saisir la High Court, son conseil lui ayant indiqué que ce recours serait voué à l'échec (paragraphe 17 ci-dessus).

80. En l'espèce, l'inspectrice s'est livrée à une enquête au cours de laquelle elle a vu le terrain de ses propres yeux et a examiné les observations écrites soumises par Mme Buckley et le conseil de district (paragraphe 16 ci-dessus). Conformément à la politique gouvernementale exprimée dans les circulaires 28/77 et 57/78 (paragraphe 39 et 40 ci-dessus), les besoins spécifiques de l'intéressée, en tant que Tsigane vivant selon la tradition, ont été pris en considération. L'inspectrice puis le ministre ont tenu compte du manque de sites pour l'accueil des caravanes tsiganes dans le secteur et ont mis en balance l'intérêt de la requérante à se voir autorisée à continuer de vivre en caravane sur son terrain et l'intérêt général que constitue le respect de la politique d'aménagement foncier (paragraphe 16 et 17 ci-dessus). Ils ont estimé que ce dernier intérêt l'emportait compte tenu des circonstances particulières régnant dans le secteur considéré. Ainsi, dans son rapport, l'inspectrice a déclaré:

"(...) [le site caravanier de Mme Buckley] prolonge l'aménagement plus au-delà de la route que ce n'est autorisé. Il empiète dès lors sur la campagne, contrairement à

l'objectif du plan directeur selon lequel il convient de protéger la campagne en n'autorisant que les aménagements indispensables."

et:

"Il m'apparaît (...) clairement qu'il existe un manque d'emplacements autorisés. (...) Cependant, j'estime qu'il importe de maintenir à un faible niveau la concentration en sites pour Tsiganes, car ces derniers sont ainsi mieux acceptés par la communauté locale. (...) la concentration de sites pour Tsiganes a atteint à Willingham le seuil maximal souhaitable et je ne pense donc pas que le besoin global en sites doive être considéré, en l'espèce, comme l'emportant sur les objections urbanistiques."

Le ministre, dans sa décision, a notamment adopté le raisonnement suivant:

"La question décisive pour juger du bien-fondé de vos recours sur le plan de l'aménagement foncier est celle de savoir si le besoin incontestable de sites supplémentaires pour accueillir les caravanes des Tsiganes dans les zones relevant de la compétence administrative du conseil de district et du conseil de comté est impérieux au point de l'emporter sur les objections qui, en matière d'aménagement foncier et de sécurité routière, s'opposent à ce que le site en cause continue d'être occupé par des caravanes tsiganes installées à demeure. A cet égard, j'estime que ces objections sont suffisamment fortes pour exclure l'octroi d'un permis d'aménagement foncier, temporaire ou nominatif. Cette conclusion tient parfaitement compte des directives de la circulaire ministérielle 28/77 incitant les conseils à fournir un nombre suffisant de sites pour accueillir les caravanes des Tsiganes résidant ou séjournant fréquemment dans leur secteur."

81. Mme Buckley a eu la possibilité, d'abord en février 1992 puis en janvier 1994, de demander un emplacement sur le site officiel pour caravanes situé à 700 mètres environ de celui qu'elle occupe actuellement (paragraphe 24 et 25 ci-dessus). Des éléments produits tendent à montrer que l'hébergement disponible à cet endroit n'était pas aussi satisfaisant que le lieu où elle avait élu domicile en infraction à la loi (paragraphe 26 ci-dessus). Cependant, l'article 8 (art. 8) ne va pas nécessairement jusqu'à permettre aux préférences individuelles en matière de résidence de l'emporter sur l'intérêt général.

82. Ultérieurement, dans son rapport de juillet 1995, la seconde inspectrice a certes estimé que les caravanes de la requérante auraient pu être valablement dissimulées derrière des haies; elles auraient été ainsi cachées, mais, selon l'inspectrice, cela ne les aurait pas empêchées de gâter le paysage dégagé, ce que la politique définie aux niveaux national et local en matière d'aménagement foncier cherchait à éviter (paragraphe 22 ci-dessus).

83. Après s'être vu refuser un permis d'aménagement foncier, Mme Buckley fut condamnée à des amendes d'un montant relativement faible pour ne pas avoir retiré ses caravanes (paragraphe 18 ci-dessus). A l'heure actuelle, elle n'a toujours pas été chassée de son terrain et continue d'y vivre (paragraphe 7 ci-dessus).

84. A la lumière de ce qui précède, la Cour juge que la situation difficile dans laquelle se trouve la requérante a été dûment prise en compte tant dans le cadre réglementaire, qui comporte des garanties procédurales adéquates pour protéger ses intérêts au titre de l'article 8 (art. 8), que par les autorités responsables de l'aménagement foncier lorsqu'elles ont appliqué leur pouvoir discrétionnaire aux circonstances particulières de l'affaire. Ces autorités ont pris la décision incriminée après avoir mis en balance les différents intérêts antagonistes en présence. Comme la Cour l'a rappelé (paragraphe 75 ci-dessus), il ne lui appartient pas de statuer en appel sur le fond de cette décision. Même si certains faits militent en faveur d'une autre issue au niveau interne, la Cour est convaincue que les motifs sur lesquels les autorités responsables de l'aménagement foncier se sont fondées étaient pertinents et suffisants, aux fins de l'article 8 (art. 8), pour justifier l'ingérence qui en est résultée dans l'exercice du droit de l'intéressée au respect de son domicile. Les moyens employés pour atteindre les buts légitimes visés, en particulier, ne sauraient passer pour disproportionnés. En bref, la Cour ne juge pas que les autorités nationales aient, dans cette affaire, outrepassé leur marge d'appréciation.

c) Conclusion

85. En conclusion, il n'y a pas eu violation de l'article 8 (art. 8).

III. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINE AVEC L'ARTICLE 8 (art. 14+8)

86. Mme Buckley se déclare victime d'une discrimination fondée sur le fait qu'elle est Tsigane, au mépris de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 (art. 14+8). L'article 14 (art. 14) est ainsi libellé:

"La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation."

Selon elle, tant la loi de 1968 que celle de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public empêchent les Tsiganes de suivre leur mode de vie traditionnel car elles rendent illégale l'installation de caravanes sur des terrains inoccupés.

87. Le Gouvernement nie toute différence de traitement à l'égard de la requérante. La Commission se borne à constater qu'aucune de ces deux lois n'a touché l'intéressée de manière directe ou immédiate.

88. La Cour a déjà indiqué (paragraphe 59 ci-dessus) qu'elle ne pouvait examiner aucun des griefs de l'intéressée se rapportant à la loi de 1968 sur les sites caravaniers ou à la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public. D'une manière générale, il ne semble pas que Mme Buckley ait été pénalisée

ou ait subi un traitement défavorable pour s'être efforcée de suivre le mode de vie traditionnel des Tsiganes. Il apparaît en fait que la politique nationale en la matière ait été conçue pour permettre aux Tsiganes de subvenir eux-mêmes à leurs besoins (paragraphe 39 et 40 ci-dessus).

89. Cela étant, la requérante ne peut prétendre avoir été victime d'une discrimination contraire à l'article 14 combiné avec l'article 8 (art. 14+8). Il n'y a donc pas eu violation de ces dispositions (art. 14+8).

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, à l'unanimité, que l'article 8 de la Convention (art. 8) s'applique en l'espèce;
2. Dit, par six voix contre trois, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention (art. 8);
3. Dit, par huit voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 (art. 14+8).

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 25 septembre 1996.

Rudolf BERNHARDT
Président

Herbert PETZOLD
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 de la Convention (art. 51-2) et 53 par. 2 du règlement A, l'exposé des opinions dissidentes suivantes: - opinion partiellement dissidente de M. Repik;

- opinion partiellement dissidente de M. Lohmus;
- opinion dissidente de M. Pettiti.

R. B.
H. P.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE REPIK

J'ai voté avec la majorité pour l'applicabilité de l'article 8 (art. 8) en l'espèce et pour la non-violation de l'article 14 (art. 14). En revanche, je regrette de ne pouvoir me rallier à l'avis de la majorité selon lequel il n'y a pas eu violation de l'article 8 (art. 8). C'est lorsqu'elle conclut que l'ingérence litigieuse était nécessaire dans une société démocratique (paragraphe 78 à 84 de l'arrêt) que je suis en désaccord avec la majorité. Les observations de mon opinion partiellement dissidente se limitent strictement au cas d'espèce. Je n'ai nullement l'intention de mettre en cause la politique du Royaume-Uni envers la minorité tsigane ni la situation de celle-ci, qui semble être incomparablement plus favorable que celle qui existe dans beaucoup d'autres Etats, notamment dans certains nouveaux pays membres du Conseil de l'Europe. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit de la première affaire déférée à la Cour qui concerne le droit d'un membre de la minorité tsigane; je suis préoccupé par la question de savoir comment sera interprété ce premier arrêt de la Cour en la matière et quel accueil lui sera réservé par la minorité tsigane. La notion de nécessité implique un besoin social impérieux; en particulier, la mesure prise doit être proportionnée au but légitime poursuivi. Il s'agit d'apprécier si un juste équilibre a été ménagé entre le but visé et le droit en cause, en tenant compte de son importance et de l'intensité de l'atteinte portée. Tout cela est notoire et a été maintes fois rappelé par la Cour dans sa jurisprudence (voir notamment l'arrêt *Gillow c. Royaume-Uni* du 24 novembre 1986, série A n° 109, p. 22, par. 55; l'arrêt *Olsson c. Suède* (n° 1) du 24 mars 1988, série A n° 130, p. 32, par. 67; l'arrêt *Berrehab c. Pays-Bas* du 21 juin 1988, série A n° 138, p. 16, par. 29). Or, dans le cas présent, les autorités nationales n'ont pas fait un véritable test de proportionnalité entre le but recherché, d'une part, et le droit de la requérante au respect de son domicile et l'intensité de l'atteinte portée à ce droit, d'autre part. En effet, à aucun stade des procédures nationales, le problème qui se posait aux autorités n'a été envisagé sous l'angle d'un quelconque droit de la requérante protégé par la Convention, le Gouvernement niant toujours qu'il y ait eu en cause un droit au respect du domicile et donc ingérence dans un tel droit. Les intérêts de la requérante, face aux exigences de la protection de la campagne, n'ont été pris en compte qu'en termes abstraits et généraux: "le besoin incontestable de sites supplémentaires pour accueillir les caravanes des Tsiganes" (paragraphe 17 de l'arrêt), "le fait que la requérante est Tsigane" (paragraphe 22 de l'arrêt). On n'a jamais mentionné le droit de la requérante au respect de son domicile ni l'importance de ce droit pour elle eu égard à sa situation financière et familiale ni, enfin, pris en compte les conséquences qui pourraient s'ensuivre pour la requérante et ses enfants si elle était chassée de son terrain. Dans ces circonstances, pour s'acquitter de sa fonction de

contrôle, la Cour aurait dû elle-même examiner la proportionnalité de l'ingérence par rapport au droit en cause et à son importance pour la requérante, et cela d'autant plus que s'agissant d'un droit fondamental d'un membre d'une minorité, notamment d'une minorité aussi vulnérable que la minorité tzigane, le contrôle de la Cour se doit d'être des plus étroits. A mon sens, la Cour ne s'est pas pleinement acquittée de ce devoir: elle n'a pas pris en compte tous les éléments pertinents rapportés par la Commission et a renvoyé trop vite à la marge d'appréciation laissée à l'Etat. Du premier côté de la balance, c'est le respect de la politique d'urbanisme, notamment la protection de la campagne, qui a été posé sur le plateau. La Cour n'a pas tenu compte de ce que le poids de cet intérêt est considérablement affaibli par le fait, rapporté par la Commission, que la requérante n'a pas installé ses caravanes sur un terrain jouissant d'une protection particulière ni sur un terrain vierge et dégagé. En effet, diverses installations se trouvent déjà dans le voisinage (paragraphe 72 de l'arrêt) et les caravanes de la requérante auraient pu être valablement dissimulées derrière des haies (paragraphe 82 de l'arrêt). En tout cas, l'installation des caravanes de la requérante n'aurait pas porté encore plus atteinte au caractère rural et dégagé du paysage que cela n'était déjà le cas. La possibilité pour la requérante de s'installer ailleurs a été considérée comme ayant une grande importance. La Commission a estimé que la requérante n'avait aucune chance raisonnable de s'installer sur un site privé et que le site officiel de Meadow Drove n'était pas convenable pour elle (paragraphe 79 et 82 de l'avis de la Commission). En ce qui concerne la possibilité de s'installer à Meadow Drove, la Cour a jugé de son côté que, pour la requérante, il ne s'agissait que d'un simple choix de domicile en fonction de préférences individuelles, choix qui n'est pas protégé par l'article 8 (art. 8) (paragraphe 81 de l'arrêt). La Cour sous-estime la valeur des arguments de la Commission, qui a rapporté en détail l'état du site de Meadow Drove et les nombreux incidents qui s'y sont produits. La sécurité de la famille de la requérante n'y est pas assurée et le site est un milieu très peu favorable à l'éducation de ses enfants. Ce n'est donc pas par simple caprice que la requérante a refusé de s'y installer. De plus, cet argument ne peut jouer pour les mesures prises avant 1992 et qui ont été principalement visées par la requête dont la Commission a été saisie le 7 février 1992. En effet, le site de Meadow Drove n'a été ouvert qu'en novembre 1992. La requérante, tout en recherchant un lieu sûr et stable pour y vivre, voudrait se réserver la possibilité de mener une vie itinérante pendant les vacances de ses enfants, objectif légitime étant donné le mode de vie et la culture traditionnels de la minorité tzigane¹. Or elle ne serait pas

¹ Le voyage est un besoin profondément enraciné dans la psychologie tzigane. "Le Voyageur qui perd l'espoir et la possibilité de repartir perd aussi toute raison de vivre" in Roma, Tsiganes, Voyageurs de Jean-Pierre Liégeois, les éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1994, p. 79.

assurée de trouver un emplacement libre sur le site officiel à son retour de voyage.

Si la requérante était obligée de quitter son terrain, elle serait exposée à l'insécurité permanente de trouver un emplacement légal, la scolarité de ses enfants serait compromise, etc. (voir la situation précaire des Tsiganes itinérants décrite dans le rapport Cripps, paragraphe 38 de l'arrêt). Enfin, en ce qui concerne la gravité de l'ingérence, la Cour ne tient compte que du montant relativement faible des amendes infligées à la requérante pour ne pas avoir retiré ses caravanes (paragraphe 83 de l'arrêt) et fait abstraction de sa situation d'ensemble: elle est toujours exposée à des poursuites, passible de nouvelles amendes et menacée d'être chassée de son terrain, avec tout ce que cela comporte d'insécurité et de perturbation pour sa vie familiale. A mon sens, le juste équilibre entre les droits de la requérante et les intérêts de la société n'a pas été ménagé et l'ingérence litigieuse n'est donc pas justifiée au regard de l'article 8 par. 2 (art. 8-2). Cela ne revient pas à dire que les Tsiganes, en tant que groupe, sont exonérés de tout contrôle légitime en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. La question de savoir si un juste équilibre a été ménagé entre les intérêts contradictoires en cause dépend des circonstances particulières de l'espèce. En somme, il y a eu violation de l'article 8 de la Convention (art. 8).

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE
LOHMUS*(Traduction)*

Contrairement à la majorité de la Cour, j'estime qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 8 de la Convention (art. 8). La majorité a jugé que les autorités nationales n'ont pas outrepassé leur marge d'appréciation dans cette affaire (paragraphe 84 de l'arrêt). Je souscris quant à moi aux conclusions de la Commission. La vie en caravanes et le voyage sont des composantes essentielles de l'héritage culturel des Tsiganes et de leur mode de vie traditionnel. Il importe selon moi de tenir compte de ce facteur pour déterminer si un juste équilibre a été ménagé entre les droits d'une famille tsigane et l'intérêt de la communauté. Dans sa résolution (75) 13, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a fait état de la nécessité de sauvegarder l'héritage culturel et l'identité des nomades. On a dit que la requérante, en tant que Tsigane, a les mêmes droits et devoirs que tous les autres membres de la communauté. Je pense qu'il s'agit d'une simplification excessive de la question des droits des minorités. Pour empêcher toute discrimination à l'égard des membres d'une minorité, il peut être insuffisant de leur assurer l'égalité devant la loi. Pour qu'il y ait égalité en pratique, il peut se révéler nécessaire de leur réserver un traitement différent afin de protéger leur héritage culturel spécifique. Même en admettant que des objections urbanistiques réelles et importantes s'opposent à ce que Mme Buckley reste sur son terrain, les facteurs militant en faveur de contrôles d'urbanisme servant l'intérêt général sont de peu de poids et d'un caractère général. Mme Buckley vit avec ses trois enfants dans des caravanes stationnées sur un terrain qu'elle possède depuis 1988. L'inspectrice a constaté en 1994 que son site était "propre, spacieux et en bon ordre". Au contraire, elle a qualifié le site géré par le conseil municipal dans Meadow Drove d'"isolé, exposé et quelque peu négligé". Même si des emplacements sont disponibles sur le site officiel, il semble donc douteux que ce dernier puisse répondre aux besoins de Mme Buckley.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE PETTITI

Je n'ai pas voté avec la majorité de la Cour car je considère qu'il y a eu en l'espèce violation des articles 8 et 14 de la Convention (art. 8, art. 14). Avant d'analyser les motifs qui m'ont conduit à cette opinion, je dois présenter une réflexion d'ordre général. C'est la première fois que la Cour est saisie d'un problème concernant la communauté tsigane et les "gens du voyage". L'Europe a une responsabilité particulière à leur égard. Pendant la Seconde Guerre mondiale, les Etats ont occulté le génocide subi par les Tsiganes. Après la guerre, cette occultation directe ou indirecte s'est poursuivie (même au titre des réparations). Dans l'ensemble de l'Europe et au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, la minorité tsigane a généralement été l'objet de discriminations, de mesures de rejet et d'exclusion et n'a pas vu reconnaître la culture et la vie sociale qu'elle revendique. A l'Est, le retour à la démocratie ne lui a pas été bénéfique. La Convention européenne peut-elle apporter un remède à cette situation? La réponse doit être affirmative puisque la vocation de la Convention est bien d'assurer la sauvegarde des droits fondamentaux sans discrimination, par une obligation positive des Etats. L'affaire présente permettait-elle une première application positive? Telle était l'interrogation que suscitait pour la Cour l'affaire Buckley. Pour conclure à la non-violation de l'article 8 (art. 8), la Cour adopte partiellement une première analyse des faits similaire à celle de la Commission, à savoir les données retenues par celle-ci notamment aux paragraphes 76 à 78 de son rapport, à quelques variantes de formulation près, mais elle écarte les considérations adoptées par la Commission aux paragraphes 79 à 84 dudit rapport, qui conduisaient celle-ci à conclure à la violation. Pour ce faire, la Cour accorde plus de poids au rapport cité au paragraphe 16 de l'arrêt qu'à celui non moins étayé cité au paragraphe 22. La difficulté rencontrée par les organes de la Convention pour cerner ce type de problème tient, d'une part, à ce que l'accumulation volontaire de règles administratives (dont chacune prise isolément serait acceptable) aboutit à une impossibilité totale pour une famille tsigane d'assurer convenablement son logement, sa vie sociale, l'intégration scolaire des enfants et, d'autre part, à ce que l'administration en ses diverses composantes pratique un amalgame entre des mesures d'urbanisme, de protection de la nature, de viabilité des voies d'accès, de modalités de permis d'aménagement foncier, de sécurité routière et de santé publique qui entraîne en l'espèce la famille Buckley dans un "cycle infernal". Pour suivre les exigences disproportionnées d'une administration ou d'une réglementation, une famille risque de se placer en infraction avec d'autres règles. Une telle accumulation déraisonnable n'est pratiquée en fait à l'encontre des familles tsiganes que pour leur interdire de vivre dans certaines régions. Le gouvernement britannique conteste pratiquer une politique de discrimination. Toutefois, plusieurs textes visent expressément

les Tsiganes pour restreindre leurs droits au moyen de réglementations administratives. Or la seule discrimination acceptable au titre de l'article 14 (art. 14) est la discrimination positive, celle qui implique que pour parvenir à l'égalité des droits par l'égalité des chances on est conduit dans certains cas à accorder plus de droits aux populations les plus déshéritées, telles celles du quart monde et les communautés tsigane ou yéniche¹.

La discrimination résulte également de ce que, en de semblables situations, un citoyen britannique non tsigane qui aurait voulu vivre sur son terrain dans une caravane n'aurait pas été inquiété par les autorités, même si celles-ci avaient estimé que son comportement n'était pas orthodoxe. Si l'on transposait le cas d'espèce à une famille non tsigane, mais écologiste ou d'obédience religieuse, les tracasseries imposées à Mme Buckley n'auraient pas été appliquées; et si, par hypothèse, elles l'avaient été, le recours interne ou le recours devant les organes de la Convention aurait permis de mettre fin à une telle ingérence dans la vie familiale, ce qui n'a pas été le cas en droit interne pour des familles tsiganes. Si l'on analyse les données de l'affaire, non par amalgame des différents champs de droit et des textes concernés, mais distinctement par champ de référence à la Convention, le rapport de la Commission (paragraphe 21 à 38) et les données relatives à l'article 8 (art. 8) et au Protocole n° 1 (P1) amènent aux constatations suivantes: - au regard de la libre circulation des personnes, de la liberté individuelle de s'établir avec sa famille, les entraves imposées aux Tsiganes sont exorbitantes du droit commun. Vouloir les astreindre à vivre dans une zone déterminée équivaut à un placement, à une affectation territoriale, plus encore lorsqu'une telle zone se révèle malsaine ou incompatible avec la vie scolaire des enfants; - au regard du droit de propriété familiale, il y a une atteinte à la vie familiale qui aurait pu se référer à l'usage des biens au sens du Protocole n° 1 (P1), en raison du refus systématique de transformer un permis rétroactif en permis définitif pour l'installation des caravanes. La circonstance relative à l'échange d'occupation des terrains par les familles (deux soeurs) ne pouvait justifier un tel refus; - au regard du droit minimum au logement, élément de l'article 8 (art. 8), quand le logement est un élément substantiel et essentiel de la vie familiale, l'invocation par l'administration, à l'encontre d'un propriétaire, du besoin de transfert en fonction de la concentration de terrains aménagés dans la région constitue une ingérence inacceptable ou disproportionnée, le propriétaire n'étant pas responsable du fait d'autrui (rapport de la Commission, paragraphe 27); - au regard de l'atteinte au "caractère rural et vierge de la zone", de la protection de la nature (rapport de la Commission, paragraphe 24) qui, selon le Gouvernement, justifierait l'ingérence même sous l'angle de l'article 8 (art. 8), cet argument administratif opposé aux seules familles tsiganes constitue également une ingérence disproportionnée, car dans la hiérarchie des

¹ Communauté nomadisant en Alsace.

obligations positives de l'Etat, la survie des familles doit passer avant les préoccupations bucoliques ou esthétiques. La Cour n'était saisie qu'au titre des articles 8 et 14 de la Convention (art. 8, art. 14), mais en cette matière et pour des cas similaires à ceux de la famille Buckley, les aspects d'atteinte au droit au logement et au domicile, dans la mesure où ils retentissent nécessairement sur le droit au respect de la vie familiale, sont indissociables de ce droit. C'est donc à tort, à mon sens, que la Cour restreint aux paragraphes 54 et 55 de son arrêt le champ de son appréciation et de son analyse. L'invocation du but légitime par le Gouvernement n'était pas fondée, puisque les motifs de sûreté publique, de bien-être économique du pays et de protection de la santé et des droits d'autrui n'étaient pas établis et ne devaient donc pas être retenus au paragraphe 63. La question des sites était un facteur d'appréciation important. Le Gouvernement avait d'ailleurs admis qu'il convenait d'accorder aux Tsiganes menant une vie traditionnelle une attention particulière (paragraphe 71 de l'arrêt). Or, comme l'a retenu la Commission, un juste équilibre n'a pas été ménagé, alors que depuis 1988, la famille Buckley occupait paisiblement son terrain. Le site officiel de Meadow Drove ne convenait absolument pas. La capacité d'accueil des autres sites officiels était insuffisante (mémoire de la requérante, paragraphes 66-69) et aucun autre site privé pouvant offrir des conditions acceptables n'était disponible (rapport de la Commission, paragraphes 78-79). D'autres terrains privés n'étaient pas davantage disponibles. Au contraire, le site de Mme Buckley était bien entretenu (mémoire de la requérante, paragraphe 65). La seconde inspectrice, dans son rapport de juillet 1995, avait estimé que l'objection de protection du site pouvait être surmontée par l'installation de haies, mais le Gouvernement a retenu que "cela ne les aurait pas empêchées de gâter le paysage" (paragraphe 82 de l'arrêt). La Cour, qui rappelle à juste titre qu'elle ne peut se poser en instance d'appel, se déclare toutefois convaincue que les motifs des autorités étaient pertinents, ce qui peut paraître contradictoire. Or, ils ne pouvaient l'être au regard de la Convention, car la position du Gouvernement est de donner, en la matière, priorité à la protection du paysage au détriment du respect de la vie familiale. C'est établir une hiérarchie à rebours des droits fondamentaux entre l'article 8 (art. 8) et le Protocole n° 1 (P1), de surcroît en portant entrave à l'aptitude traditionnelle au voyage. Au surplus, dans le cas d'espèce, aucune garantie procédurale n'était effective pour pouvoir remédier au harcèlement administratif par rapport à l'article 8 (art. 8) (arrêt *McMichael c. Royaume-Uni* du 24 février 1995, série A n° 307-B, p. 57, paras. 91 et 92). Au sujet des raisons de l'ingérence, la Cour motive notamment sa décision en retenant le rapport de l'inspectrice et en citant au paragraphe 80 des extraits de celui-ci qui vont dans le sens de la thèse du Gouvernement, alors que d'autres extraits du même rapport comportent des indications justifiant la thèse de la requérante; il suffit de se reporter aux citations de ces rapports dans le mémoire de la requérante (pp. 21 à 26) pour

constater que les seuls paragraphes retenus ne sont pas nécessairement les plus pertinents (mémoire de la requérante, paragraphes 65, 66, 69 et 71, compte rendu de l'audience, pp. 11, 20, 23). Le paragraphe 75 de l'arrêt énonce des motivations qui seraient justifiées sur le terrain du Protocole n° 1 (P1) mais qui, à mon avis, ne le sont pas puisqu'il s'agit de vie familiale et non de problèmes d'urbanisme. En conséquence, les exigences de vie familiale n'ont pas été prises en considération (paragraphe 80). Le passage du rapport de l'inspectrice (paragraphe 80) est révélateur: "(...) ces derniers sont ainsi mieux acceptés par la communauté locale" (sic)!! Il n'est pas conforme à l'esprit de l'article 8 (art. 8) de conditionner, comme le soutient le Gouvernement, le respect de la vie familiale de la requérante au meilleur confort de la communauté locale et à la meilleure réception d'autrui par celle-ci (paragraphe 80), ni de faire passer les besoins spécifiques de la requérante au second plan par rapport aux objectifs de la politique gouvernementale (paragraphe 80). Les arrêts Bryan et Sporrang et Lönnroth se situent dans des contextes différents par rapport aux textes internationaux, notamment le Protocole n° 1 (P1) (paragraphe 75). La Cour avait été plus protectrice du domicile et du logement dans ses arrêts Niemietz et Gillow, qui portaient sur des situations mettant cependant moins en péril la vie familiale. Essentiellement, la Convention devait inspirer le maximum de respect de la vie familiale des Tsiganes, au-delà des considérations d'urbanisme. Au regard de l'article 14 combiné avec l'article 8 (art. 14+8), la Cour écarte le grief (paragraphes 59 et 88) en considérant que les lois de 1968 et de 1994 n'ont pas été appliquées au détriment de la requérante. Or dans le contexte général des articles 14 et 8 (art. 14, art. 8), l'ensemble des griefs de la requérante s'appliquait à l'effet des mesures "de jure" et "de facto" qui faisaient obstacle, par discrimination, au respect de la vie familiale. Or au regard de l'article 14 de la Convention (art. 14), invoqué en l'espèce, mais se trouvant aussi inclus dans l'appréciation de l'affaire sous l'angle de l'article 8 (art. 8), l'article 16 de la loi de 1968 sur les sites caravaniers vise expressément les Tsiganes, par discrimination de ceux-ci par rapport aux autres nationaux. Le but apparent est de favoriser l'accueil des Tsiganes dans les communes (article 6 de la loi de 1968) mais l'usage qui est fait de cet article aboutit à l'effet contraire. Il en est ainsi dans d'autres Etats du Conseil de l'Europe qui, par des contraintes administratives diverses, font échec à la vie familiale des groupes tsiganes: autorisation de campement mais refus d'accès aux points d'eau ou refus d'accès à la scolarisation. L'aménagement d'aires de stationnement pour les gens du voyage ne répond pas aux véritables besoins. D'où les nombreuses propositions présentées par l'ONG consultée par les Etats "Aide à toute détresse Quart-Monde en Europe". La situation de Mme Buckley est comparable à celle de cette catégorie de collectivités déshéritées (gens du voyage, Tsiganes, Yenisches). Les paragraphes des rapports des inspectrices invoqués par le Gouvernement sont contredits par d'autres

paragraphes de ces rapports cités par la Commission ou la requérante. On ne peut donc, à mon sens, en conclure que l'ingérence était justifiée. La Commission constate à juste titre l'impossibilité de s'installer sur un site privé (autre que celui acquis à l'origine par Mme Buckley ou sa soeur); même impossibilité d'installation sur des terrains vagues. La proposition d'installation sur un terrain officiel voisin se heurte, reconnaît la Commission, à de nombreux troubles qui y sont survenus, ce qui créerait une situation contraire aux exigences d'une vie familiale au sens de l'article 8 (art. 8) et entraînerait une discrimination au seul détriment des gens du voyage. Il y a donc accumulation d'obstacles de la part de l'administration ou insuffisance des solutions de rechange proposées qui perturbent considérablement la stabilité de l'existence familiale et l'avenir des enfants. Ces prétextes d'urbanisme et de sécurité routière apparaissent dénués de fondement ou dérisoires au regard du problème majeur de la préservation de la vie familiale. Certes, seuls les articles 8 et 14 (art. 8, art. 14) sont concernés, mais le non-respect de ceux-ci dans le cas présent pourrait être dans d'autres cas similaires considéré également au regard de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Au plan de l'interprétation de l'article 8 (art. 8), les aspects discriminatoires entrent indirectement en compte pour établir en tout cas le mal fondé des prétendues justifications de l'ingérence. En tout cas, l'ensemble de ces constatations ne devrait pas permettre à mon sens d'estimer que les mesures de harcèlement ou de prétendue sécurité telles qu'invoquées à l'encontre de la famille Buckley auraient été proportionnées au but poursuivi et nécessaires dans une société démocratique, telle que le Conseil de l'Europe a pour vocation de la protéger en se fondant sur les garanties prévues aux articles 8 et 14 pris séparément ou combinés (art. 8, art. 14, art. 14+8). La Cour utilise la notion de la marge d'appréciation dans des formulations (paragraphe 84) qui me paraissent étendre exagérément la portée de cette marge par rapport à la jurisprudence antérieure, et cela sans critères précis. Or la doctrine issue de la Convention est bien de restreindre la marge d'appréciation des Etats en n'admettant celle-ci que sous le contrôle de la Cour à partir des critères définis par elle en vertu de son pouvoir autonome d'interprétation de la Convention. La formule globale adoptée me paraît de surcroît différente de celles reprises dans les arrêts de la Cour portant sur l'application du Protocole n° 1 (P1). Dans le cas d'espèce en outre, il n'y avait pas de nécessité dans un état démocratique (au contraire) et l'ingérence était à tout le moins disproportionnée. Les organisations internationales ont été très attentives à la situation des Tsiganes (deuxième rapport ECOSOC Nations Unies E/CN4/Sub2/1995/15). L'Union européenne et le Conseil de l'Europe se sont penchés à maintes reprises sur ce problème en tenant compte de l'indifférence des Etats à l'Ouest comme à l'Est. La doctrine est riche en études qui vont dans le même sens (Droit du quart monde, Revue Editions Centre ATD nos 1 à 9). A mon sens, la Cour européenne, à partir de l'affaire Buckley, pouvait, dans l'esprit de la

Convention européenne, élaborer une critique des législations et pratiques nationales concernant les Tsiganes et gens du voyage au Royaume-Uni, transposable au reste de l'Europe, et partiellement compenser les injustices subies par ceux-ci.