



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

AFFAIRE COSTER c. ROYAUME-UNI

(Requête n° 24876/94)

ARRÊT

STRASBOURG

18 janvier 2001

Cet arrêt peut subir des retouches de forme avant la parution de sa version définitive dans le recueil officiel contenant un choix d'arrêts et de décisions de la Cour.

En l'affaire Coster c. Royaume-Uni,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, siégeant en une Grande Chambre composée des juges dont le nom suit :

MM. L. WILDHABER, *président*,

J.-P. COSTA,

A. PASTOR RIDRUEJO,

G. BONELLO,

P. KÜRIS,

R. TÜRMESEN,

M^{mes} F. TULKENS,

V. STRÁŽNICKÁ,

MM. P. LORENZEN,

M. FISCHBACH,

V. BUTKEVYCH,

J. CASADEVALL,

M^{me} H.S. GREVE,

M. A.B. BAKA,

M^{me} S. BOTOUCHAROVA,

M. M. UGREKHELIDZE, *juges*,

Lord Justice SCHIEMANN, *juge ad hoc*,

ainsi que de M. M. DE SALVIA, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 24 mai et 29 novembre 2000,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour, conformément aux dispositions qui s'appliquaient avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »)¹, par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 30 octobre 1999 et par le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (« le Gouvernement »), le 10 décembre 1999 (article 5 § 4 du Protocole n° 11 et anciens articles 47 et 48 de la Convention).

2. A son origine se trouve une requête (n° 24876/94) dirigée contre le Royaume-Uni et dont deux ressortissants de cet Etat, M. Thomas Coster et M^{me} Jessica Coster (« le premier requérant » et « la seconde requérante » respectivement), avaient saisi la Commission le 19 mai 1994 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention.

Note du greffe

1. Le Protocole n° 11 est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998.

3. Les requérants alléguaient que les mesures d'aménagement et d'exécution prises à leur encontre du fait qu'ils occupaient leur terrain avec leurs caravanes emportaient violation de leur droit au respect de leur domicile et de leur vie privée et familiale, au mépris de l'article 8 de la Convention. Selon eux, ces mesures constituaient aussi une ingérence dans leur droit au respect de leurs biens contraire à l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention et ont privé leurs enfants de leur droit à l'instruction garanti par l'article 2 du Protocole n° 1. Ils se plaignaient enfin d'avoir fait l'objet d'une discrimination fondée sur leur statut de Tsiganes, ce qu'interdit l'article 14 de la Convention.

4. La Commission a déclaré la requête recevable le 4 mars 1998. Dans son rapport du 25 octobre 1999 (ancien article 31 de la Convention), elle formule l'avis qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention (dix-huit voix contre huit), qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (dix-neuf voix contre sept), qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 1 (vingt et une voix contre cinq) et qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention (dix-huit voix contre huit).¹

5. Devant la Cour, les requérants, qui ont été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, sont représentés par Peter Kingshill & Co., *solicitors* exerçant à Londres. Le gouvernement britannique est représenté par son agent, M. Llewellyn, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth.

6. Le 4 février 2000, le collège de la Grande Chambre a décidé que l'affaire devait être examinée par la Grande Chambre (article 100 § 1 du règlement). La composition de la Grande Chambre a été fixée conformément aux dispositions des articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement de la Cour. A la suite du départ de Sir Nicolas Bratza, juge élu au titre du Royaume-Uni, qui avait pris part à l'examen de la cause au sein de la Commission (article 28), le Gouvernement a désigné Lord Justice Schiemann pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

7. Les requérants et le Gouvernement ont déposé un mémoire. Des observations ont également été reçues du Centre européen pour les droits des Roms (*European Roma Rights Centre*), que le président avait autorisé à intervenir dans la procédure écrite en qualité d'*amicus curiae* (articles 36 § 2 de la Convention et 61 § 3 du règlement).

8. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 24 mai 2000 (article 59 § 2 du règlement).

Note du greffe

1. Le texte intégral de l'avis de la Commission et des opinions séparées dont il s'accompagne sera reproduit en annexe à la version imprimée définitive de l'arrêt (dans le recueil officiel contenant un choix d'arrêts et de décisions de la Cour), mais dans l'intervalle une copie du rapport de la Commission peut être obtenue auprès du greffe.

Ont comparu :

- *pour le Gouvernement*
MM. H. LLEWELLYN, *agent*,
D. PANNICK, *Q.C.*,
D. ELVIN, *Q.C.*,
M. SHAW, *conseils*,
D. RUSSELL, *conseillers* ;
S. MARSHALL-CAMM,
- *pour les requérants*
MM. R. DRABBLE, *Q.C.*,
M. WILLERS, *conseils*,
P. KINGSHILL, *solicitor*,
M^{me} J. KINGSHILL, *conseillère*.

La Cour a entendu en leurs déclarations MM. Drabble et Pannick.

9. Le 29 novembre 2000, M. Makarczyk, empêché, a été remplacé par M. Bonello (articles 24 § 5 b) et 28 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

10. Les requérants sont Tsiganes de naissance. Lorsqu'ils étaient enfants, ils ont voyagé chacun avec leurs parents dans la commune de Maidstone, dans le Kent, et aux alentours. A partir de 1987, cette commune a été classée en vertu de l'article 12 de la loi de 1968 sur les sites caravaniers (paragraphe 45-47 ci-dessous).

11. Ils se marièrent en 1982. Alors que la seconde requérante était enceinte, ils décidèrent de se mettre en quête d'un site permanent pour y installer leur caravane. Il restait peu d'endroits où stationner légalement leur caravane tout en continuant à voyager dans la région et ils étaient continuellement sous la menace d'une expulsion. Les requérants souhaitaient que leurs enfants fussent élevés dans un environnement stable qui leur permettrait d'avoir une scolarité suivie. Ils ont maintenant quatre enfants, nés respectivement en 1983, 1984, 1991 et 1993 : Jody, Tommy, Jessica et Joshua.

12. Les requérants déclarent qu'on a refusé de leur accorder un emplacement sur tous les sites autorisés de la région. Ils campèrent à l'extérieur d'un site officiel pendant cinq à six semaines dans l'espoir qu'on

leur proposât un emplacement, mais cela ne fut pas le cas. La commune engagea contre eux une action en justice afin de les faire chasser de leur campement. Le Gouvernement déclare que la commune n'a aucune trace, ni aucune connaissance d'une demande d'emplacement qui aurait été formulée par les requérants en 1982.

13. A l'approche de la naissance de leur premier enfant, les requérants s'installèrent dans la caravane occupée par la mère du premier requérant sur un site autorisé pour Tsiganes, et vendirent leur propre caravane. La caravane étant petite, la situation devint intolérable. N'ayant nulle part où aller, les requérants décidèrent à regret vers 1983 de demander un logement sédentaire et acceptèrent le logement social que le conseil de comté leur proposa. Ils emménagèrent dans un logement en location situé au quatrième étage le 16 janvier 1984. Même après avoir déménagé dans un appartement au premier étage au bout de dix mois, ils trouvèrent que la vie en appartement était totalement inadaptée à leur mode de vie traditionnel de Tsiganes. Le 18 avril 1986, ils demandèrent une maison en invoquant l'état de santé de la seconde requérante mais on les informa de l'existence d'une liste d'attente et de ce qu'ils ne pourraient déménager que s'ils acquittaient les loyers impayés. Les requérants affirmèrent qu'ils n'avaient aucun loyer en retard et émirent l'hypothèse que la commune les avait confondus avec les locataires d'un autre appartement, car il y avait des erreurs dans les adresses. A la fin de 1987, les requérants demandèrent un emplacement sur un site officiel pour caravanes ou un logement mieux adapté, mais on leur dit que cela n'était pas possible. Selon le Gouvernement, ils ne souhaitaient pas être inscrits sur la liste d'attente.

14. En 1988, les requérants achetèrent un terrain appelé Summerfields à Headcorn, dans le Kent, et s'y installèrent dans une caravane.

15. Le 11 juillet 1988, la seconde requérante sollicita un permis d'aménagement avec effet rétroactif pour installer une caravane sur le terrain, ce que la commune refusa le 13 octobre 1988.

16. Le 23 septembre 1988 fut produite une mise en demeure enjoignant aux requérants de cesser leur utilisation non autorisée du terrain.

17. En juillet 1989, les requérants furent condamnés pour non-respect de la mise en demeure.

18. Le 27 septembre 1989 eut lieu une enquête publique afin de trancher l'appel formé contre le refus d'octroyer le permis d'aménagement, qui se solda par le rejet de l'appel. L'inspecteur reconnut que les requérants étaient des Tsiganes qui souffraient de maladie et de problèmes d'adaptation lorsqu'ils adoptaient un mode de vie sédentaire. Ils n'avaient donc pas perdu leur condition de Tsiganes du fait qu'ils avaient vécu dans un appartement. Il constata néanmoins que l'installation sur un site éloigné de toute zone construite était voyante et constituait une réelle intrusion dans le paysage rural environnant, de nature à en gêner sérieusement le caractère et l'apparence, ce qui était contraire aux objectifs des plans d'aménagement

locaux. L'existence d'un autre site établi par des Tsiganes à faible distance, le long de la même route, devait également être prise en compte, en raison de l'effet cumulatif produit. Même si des haies et des arbres formaient un écran partiel, cela aurait moins d'effet en hiver ; le site déparait donc quand même le paysage. Tout en se déclarant préoccupé par la gravité des conséquences qu'aurait un refus pour les requérants et leurs deux enfants, car ils n'avaient nulle part où vivre dans un avenir proche sauf peut-être des campements non autorisés, il conclut :

« Tout est une question de mise en balance de considérations qui s'opposent ; bien que les politiques nationales et locales prévoient que les besoins particuliers des Tsiganes peuvent l'emporter sur l'objectif général que constitue la protection du paysage, je considère que, pour des motifs comme la qualité de ce paysage, tel n'est pas le cas en l'espèce. »

19. Les requérants firent une nouvelle demande de permis d'aménagement qui fut rejetée le 11 décembre 1989. Ils faisaient notamment valoir qu'ils avaient placé leur caravane à un autre endroit et renforcé l'écran afin de diminuer l'impact visuel sur le paysage, et que leur site était moins préjudiciable que les deux sites voisins, mal camouflés, qui étaient autorisés par la commune.

20. Un inspecteur mena une enquête publique le 26 mars 1991. Il rejeta l'appel le 24 avril 1991 et condamna les requérants aux dépens au motif que leur démarche était identique à la précédente. L'inspecteur jugea que l'octroi d'un permis pour l'installation de caravanes appartenant à deux familles Tsiganes 300 ou 400 mètres plus loin le long de la même route ne constituait pas une différence pertinente.

« Au contraire, je pense que la présence de trois sites caravaniers tsiganes sur une distance de quelque 600 mètres le long de Lenham Road constituerait une concentration trop forte de sites caravaniers dans cet environnement rural. »

L'inspecteur ajouta :

« 14. Quant à (...) l'allégation selon laquelle les requérants seraient intentionnellement sans abri, le conseil de la <commune> a reçu pour instructions de donner l'assurance, lors de l'enquête, que la famille <des requérants> se verrait proposer un logement temporaire. C'est la situation dans laquelle se trouve la famille depuis longtemps. <Les requérants> concèdent que la seule initiative prise depuis la décision de 1989 par ou pour le compte de la famille afin de trouver un autre site ou un autre hébergement a été de téléphoner (...) à la <commune> à la mi-décembre 1989. (...) »

15. J'ai étudié l'affaire avec sympathie. Je reconnais que la famille a un besoin impérieux de trouver un site caravanier localement. Il convient d'encourager la création de sites privés, position défendue par le conseil du comté de Kent et dans la politique gouvernementale. Les demandes de permis d'aménagement déposées en ce sens doivent être examinées avec souplesse. Comme indiqué lors d'un débat parlementaire en 1987, les sites tsiganes bien tenus donnent rarement lieu à des plaintes sérieuses. Les autorités des zones « classées », comme celle de Maidstone, peuvent avoir encore besoin de prévoir de nouveaux sites si la demande

d'hébergement émanant des Tsiganes augmente. Des familles tsiganes sont toujours garées sur des sites non autorisés dans la région de Maidstone, y compris celle <des requérants>. (...) Aucun nouveau site pour les Tsiganes n'a été ouvert dans la région de Maidstone depuis 1967.

16. En dépit des plantations déjà effectuées par <les requérants> et de celles qu'ils prévoient, il est selon moi un fait établi : l'habitation mobile demeurerait visible depuis Lenham Road et Baker Lane de manière gênante. La seule façon de la rendre pratiquement invisible (...) consisterait à la cacher derrière une barrière qui elle-même ne s'intégrerait pas dans le paysage. Pour les passants, l'habitation mobile est particulièrement voyante parce qu'elle se trouve sur un site en coin qui donne sur deux rues, sur une bonne longueur. Etant donné la qualité du paysage rural, j'estime que cet aménagement nuit gravement au caractère des environs. Ce terrain se trouvant entre deux sites autorisés, il s'échelonne avec eux le long de Lenham Road de manière à former un début de développement de type suburbain, ce qui est contraire aux politiques généralement bien respectées visant à protéger le paysage et à limiter le développement résidentiel essentiellement aux villes et villages.

17. Même si la situation dans le coin est constituée une amélioration par rapport à la position précédente, dans le coin nord, l'habitation mobile continue à causer un préjudice certain aux intérêts ruraux, dont l'importance est reconnue. A quelque endroit du site qu'elle soit située, une habitation mobile ou une caravane causerait un dommage tout aussi important.

18. J'ai pris en compte la mesure dans laquelle ce site pourrait satisfaire aux critères applicables au choix des sites. (...) Il entre en conflit, et ce de manière non pas minime, mais majeure, avec les politiques définies dans le plan directeur (...) en vue de protéger le caractère dégagé du paysage contre les aménagements dont il n'est pas prouvé qu'ils sont nécessaires à des fins agricoles, etc. Il ne se concilie pas non plus avec la directive C15 du projet de plan local, qui tend à assurer que les sites tsiganes autorisés ne déparent pas le paysage. »

21. Le 12 septembre 1990, les requérants furent condamnés pour non-respect des mises en demeure et condamnés chacun à une amende de 275 livres sterling (GBP) et à verser 25 GBP pour participation aux frais de la commune.

22. Le Gouvernement déclare qu'en février 1990, les requérants se renseignèrent auprès de la commune au sujet de leur relogement, mais ne firent une demande officielle que le 21 mai 1990. Le 23 juillet 1990, la commune informa officiellement les intéressés qu'elle les considérait comme étant volontairement sans abri puisqu'ils avaient quitté le logement social qu'ils louaient pour s'installer sans autorisation sur un terrain contre l'avis des services du logement et de l'urbanisme.

23. En 1991, les requérants se renseignèrent au sujet des possibilités de logement sur un site privé mais on les informa qu'ils ne pouvaient en bénéficier en raison de la taille de leur famille.

24. Les requérants déclarent que le 6 mars 1992, on les informa de l'existence d'une liste d'attente pour les sites officiels mais qu'étant volontairement sans abri, ils ne pourraient pas s'y inscrire avant deux ans. Selon le Gouvernement, les requérants sollicitèrent en mars 1992 un

logement auprès de la commune du fait qu'ils étaient sans abri et, contrairement à sa politique consistant à refuser une inscription aux personnes dont on a constaté qu'elles sont volontairement sans abri pendant les deux ans suivant ce constat, la commune avait accepté de les réinscrire sur la liste à condition qu'ils versent leurs arriérés de loyers. Or les requérants ne l'auraient pas fait.

25. D'après les archives de la commune, lors d'une réunion tenue le 26 juin 1992, ses fonctionnaires auraient réitéré leur offre d'un logement temporaire afin de donner aux requérants le temps de trouver un hébergement permanent. Les requérants auraient alors déclaré ne pas vouloir accepter un emplacement sur un site officiel mais souhaiter uniquement un hébergement temporaire dans leur propre caravane, ce que la commune ne pouvait leur accorder. Quant à eux, les requérants affirment qu'ils ne se souviennent pas avoir fait une telle déclaration.

26. Une troisième action en justice, qui se solda par une condamnation, fut suspendue pour permettre aux requérants de déménager. Le 24 juillet 1992, une amende de 350 GBP leur fut infligée à chacun.

27. La commune prit la décision de demander à la *High Court* d'émettre une injonction interdisant aux requérants de stationner leur caravane sur leur terrain et notifia les requérants de sa démarche. Le 16 octobre 1992, ceux-ci quittèrent leur terrain et se rendirent à Whitstable, dans le Kent, près d'où une partie de la famille de la seconde requérante avait installé ses caravanes. Le site était dépourvu de sanitaires et d'électricité et infesté de rats. Les requérants prirent contact avec les services du logement de la commune dans l'espoir qu'ils aient un autre hébergement plus approprié à leur proposer, ce qui ne fut pas le cas. Ces services conseillèrent aux requérants de demander un logement social, ce qu'ils firent, mais pour s'entendre dire qu'il n'y aurait aucun logement libre avant six mois. Ils n'eurent pas d'autre nouvelle. Le Gouvernement déclare que les requérants furent inscrits sur la liste d'attente à la fin de 1992 mais qu'ils demandèrent à en être rayés en janvier 1993. Les requérants contestent avoir fait cela.

28. Le 17 décembre 1992, les intéressés retournèrent s'installer sur leur terrain, ce qui permettait à leurs enfants de recommencer à fréquenter leur ancienne école.

29. Le 22 décembre 1993, la commune entama une procédure en vue d'obtenir une injonction.

30. Le 24 février 1994, la seconde requérante fut condamnée à une amende pour infraction continue aux mises en demeure.

31. Les requérants demandèrent l'autorisation de faire procéder à un contrôle juridictionnel afin d'obtenir l'annulation de la procédure d'injonction, au motif que la décision d'accueillir la requête de la commune était déraisonnable. La *High Court* rejeta leur demande. Le 6 mai 1994, la Cour d'appel débouta les requérants de leur recours.

32. En mai 1994, les requérants sollicitèrent un logement auprès de la commune, qui leur proposa de nouveau un hébergement temporaire. Les requérants déclarent qu'il s'agissait d'un logement en *bed and breakfast* qui ne leur convenait pas puisque cela aurait impliqué de séparer le premier requérant du reste de la famille. Le Gouvernement indique que les requérants furent informés des places libres qui existaient dans le comté sur les sites pour Tsiganes tant privés que tenus par le conseil. Les requérants se souviennent qu'il s'agissait de sites en dehors de la commune. Ils ont visité l'un d'eux, à Aylesford, qui était infesté de rats et dangereux pour les enfants.

33. Le 19 février 1996, les requérants furent informés de ce que la commune avait décidé de se désister de la procédure d'injonction lancée en 1993 et de pénétrer sur leur terrain pour faire exécuter la mise en demeure en vertu des pouvoirs que lui conférait l'article 178 de la loi de 1990 sur l'aménagement urbain et rural. Les requérants firent une demande de contrôle juridictionnel de cette décision. Aux alentours du 30 octobre 1996, ils retirèrent leur demande au motif qu'on allait leur accorder six semaines pour quitter leur terrain.

34. Les requérants déclarent qu'ils recherchèrent un autre site, privé ou officiel, où stationner leur caravane, mais en vain. En février 1997, ils vendirent leur terrain. Ils vendirent également leur caravane nettement en-dessous de son prix et s'installèrent temporairement dans celle occupée par le frère de la seconde requérante, ce qui signifiait qu'une famille de six personnes devait cohabiter avec une famille de cinq personnes. La situation devint intolérable. Ils durent choisir entre reprendre le voyage, en s'exposant à de nouvelles sanctions pénales, ou abandonner leur mode de vie traditionnel en acceptant un logement sédentaire proposé par le conseil. Le 14 mai 1997, les requérants décidèrent à contrecœur de choisir la deuxième solution : ils s'installèrent dans un logement en location fourni par le conseil, situé au 18 Chancery Road, à Marden, dans le Kent. Leurs deux plus jeunes enfants durent de ce fait changer d'école. Les deux aînés quittèrent l'école pour commencer à travailler. Ce déménagement a perturbé la scolarité des enfants, mais ne semble pas avoir affecté leur santé. Quant aux requérants, ils souffrent de maux de tête, d'angoisse, de claustrophobie et de dépression, ce qui les a contraints à consulter un médecin. En dépit du traitement prescrit, ils continuent à se sentir à l'étroit. Ils ont acheté une caravane de tourisme, qu'ils ont stationnée sur le terrain du frère de la seconde requérante. Ils profitent des vacances scolaires pour voyager le plus possible selon la tradition tsigane, c'est-à-dire se rendre aux rassemblements traditionnels des Tsiganes pour continuer à faire le commerce de chevaux et pour que le premier requérant puisse trouver du travail comme jardinier paysagiste et bûcheron. Ils ont acheté une autre parcelle à Yalding, dans le Kent, dans le but de reprendre leur mode de vie traditionnel et ont l'intention de demander un permis d'aménagement.

35. Les statistiques du ministère de l'Environnement de janvier 1998 relatives aux sites caravaniers pour les Tsiganes montrent que la région de Maidstone abrite deux sites tenus par les autorités locales contenant 34 emplacements. 96 caravanes sont en outre stationnées sur des sites privés autorisés et 8 sur des sites non autorisés, dont deux tolérées par les autorités locales. Le recensement des Tsiganes effectué en juillet 1999 montre que le nombre de campements non autorisés est toujours de huit, tandis que celui de sites publics autorisés est tombé de 34 à 32 et celui de sites privés autorisés de 96 à 89. Les chiffres de janvier 2000 indiquent qu'il existe six sites non autorisés, 31 sites publics autorisés et 87 sites privés autorisés.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La législation en matière d'aménagement foncier

36. 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. 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).

37. 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).

38. La loi de 1990 prévoit la possibilité 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. La pratique veut que tout inspecteur exerce 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, § 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).

39. 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 § 1 de la loi de 1990).

40. 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.

41. 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 est arrêtée sans 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.

42. Lorsque les mesures ordonnées par une mise en demeure ne sont pas prises dans le délai imparti, les autorités locales peuvent pénétrer sur le terrain pour y procéder aux mesures en question et recouvrer auprès de la personne qui est alors propriétaire dudit terrain les sommes qu'elles ont raisonnablement exposées à cette occasion (article 178 de la loi de 1990).

B. La loi de 1968 sur les sites caravaniers

43. 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, notamment la fermeture des terres communales par les autorités locales en vertu de l'article 23 de la loi de 1960 sur les sites caravaniers et le contrôle de l'aménagement. L'article 16 de la loi de 1968 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 ».

44. 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 ».

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

46. 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).

47. 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).

48. 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.

C. Le rapport Cripps

49. 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 œuvre de la loi de 1968. Celui-ci remit en juillet 1976 un rapport intitulé « Accueil des Tsiganes : rapport sur la mise en œuvre 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 »).

50. 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 existants 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. »

51. Ce rapport contenait maintes recommandations visant à améliorer la situation.

D. La circulaire 28/77

52. 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.

53. 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.

E. La circulaire 57/78

54. 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 ».

55. 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.

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

56. 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 ainsi que le plan de subventions mentionné ci-dessus.

57. 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. »

58. 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).

59. En l'affaire *R. v. Lincolnshire County Council, ex parte Atkinson* (22 septembre 1995), le juge Sedley a qualifié la loi de 1994 de « draconienne », déclarant ce qui suit :

« Pendant des siècles, les terres communales ont fourni en Angleterre des sites où les personnes dont le mode de vie avait toujours été nomade ou l'était devenu pouvaient légalement faire étape. Des siècles de clôture des terres avaient laissé suffisamment de terres communales pour qu'il reste possible de mener cette vie mais avec l'article 23 de la loi de 1960 sur les sites caravaniers et le contrôle de l'aménagement, les autorités locales se virent conférer le pouvoir de fermer les terres communales aux gens du voyage. Elles mirent cette possibilité à profit avec beaucoup d'énergie sans toutefois utiliser les pouvoirs concomitants que leur conférait l'article 24 de ladite loi en vue d'ouvrir des sites caravaniers pour contrebalancer la fermeture des terres communales. Le Parlement adopta alors la loi de 1968 sur les sites caravaniers afin que l'application de l'article 24 devienne une obligation dévolue dans les zones rurales aux conseils de comté et non plus aux conseils de district (...) Les vingt-cinq ans suivants furent marqués par le non-respect des obligations énoncées dans la loi de 1968 et par une série de décisions de la présente juridiction déclarant que les autorités locales étaient en infraction à leur obligation légale, suivies apparemment de peu d'effet. Le gouvernement central auquel le tribunal était tenu d'en référer ne recourut que très rarement, si tant est qu'il l'ait jamais fait, aux pouvoirs qui lui étaient attribués par défaut.

Les tensions accompagnant le non-respect de ces obligations culminèrent avec l'adoption de (...) la loi de 1994 (...) ».

G. La circulaire 1/94

60. Le gouvernement émit 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 (voir 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. » (paragraphe 20)

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 (...) ». (paragraphe 22)

Elle indique qu'en règle générale, il ne convient pas de prévoir des sites pour Tsiganes dans des zones de campagne dégagée dont l'aménagement est soumis à de sévères restrictions, comme les zones de grande beauté naturelle et les sites présentant un intérêt scientifique particulier, et que les sites pour Tsiganes ne doivent pas non plus être considérés comme un mode d'utilisation du terrain convenant normalement dans une ceinture verte (paragraphe 13).

H. La circulaire 18/94

61. Le ministre émit le 23 novembre 1994 de nouvelles directives relatives au campement non autorisé de Tsiganes et à la possibilité de leur ordonner de déguerpir (loi de 1994 ci-dessus). Les paragraphes 6 à 9 enjoignent aux autorités locales d'adopter « une politique de tolérance envers les campements tsiganes non autorisés » :

« 6. (...) Lorsque des Tsiganes campent illégalement sur un terrain du conseil et ne causent pas des nuisances d'une ampleur telle qu'elles ne peuvent être contrôlées efficacement, une expulsion forcée exécutée sur-le-champ pourrait provoquer leur installation sur un autre site non autorisé de la région, susceptible de conduire à des nuisances plus grandes encore. C'est pourquoi les autorités doivent envisager de tolérer la présence de Tsiganes sur pareil terrain pour de courtes périodes et peuvent rechercher les moyens d'y réduire le niveau de nuisances par exemple en fournissant aux Tsiganes les services les plus élémentaires, comme des toilettes, une benne à ordures et de l'eau potable. (...) »

8. Lorsque des Tsiganes campent illégalement sur une terre domaniale, il appartient aux autorités locales, avec l'approbation du ministère propriétaire, de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que le campement ne met pas la santé publique en danger. Les ministres continuent de considérer que les services de l'Etat sont tenus de suivre le conseil selon lequel les Tsiganes ne doivent pas être inutilement priés de quitter des campements non autorisés lorsqu'ils ne provoquent aucune gêne.

9. Les ministres continuent de penser que les autorités locales ne doivent pas expulser les Tsiganes si cela n'est pas nécessaire. Celles-ci doivent user de leurs pouvoirs avec humanité et compassion, principalement dans le but de réduire les nuisances et de mieux protéger les particuliers propriétaires des terrains. »

62. Les paragraphes 10 à 13 demandent en outre aux autorités locales de tenir compte des obligations qui leur incombent en vertu d'autres lois avant de prendre une décision au titre de la loi de 1994, notamment celles qu'ils ont envers les femmes enceintes et les nouveau-nés et dans les domaines de

la santé et de l'éducation des enfants, et du logement des personnes sans abri. Par un arrêt du 22 septembre 1995 (*R. v. Lincolnshire County Council, ex parte Atkinson, R. v. Wealden District Council, ex parte Wales and R. v. Wealden District Council, ex parte Stratford*, non publié), la *High Court* a jugé qu'une autorité locale commettrait une erreur de droit si elle ignorait pareilles obligations, qui doivent être prises en compte dès le départ.

I. Politiques relatives aux sites pour Tsiganes dans les plans d'aménagement

63. Dans une lettre du 25 mai 1998, le ministère de l'Environnement attira l'attention de toutes les autorités locales chargées de l'aménagement en Angleterre sur le fait que la circulaire 1/94 leur imposait d'apprécier les besoins des Tsiganes en matière d'hébergement dans les zones sous leur responsabilité et d'adopter des politiques définissant des lieux et/ou des critères en fonction desquels juger des demandes de permis d'urbanisme. Le Gouvernement s'est préoccupé du non-respect de cette directive. Une recherche menée par l'ACERT (voir ci-dessous) a montré que 24 % des autorités locales (96) n'avaient défini aucune politique concernant les sites pour Tsiganes et que beaucoup d'entre elles, en train de réviser leurs plans à l'époque de l'étude, n'avaient pas estimé nécessaire de prévoir de dispositions concernant les besoins des Tsiganes. L'importance a été soulignée de prendre en compte ces besoins dès le début du processus d'élaboration des plans directeurs et plans d'aménagement et qu'il fallait définir des politiques détaillées. Il était essentiel de respecter cette directive pour atteindre l'objectif fixé par le Gouvernement, à savoir que les Tsiganes doivent s'efforcer de trouver leur propre hébergement et demander un permis d'aménagement comme tout le monde. Il était donc nécessaire de prévoir suffisamment de sites pour les Tsiganes dans les plans d'aménagement pour faciliter ce processus.

J. Recherche menée en 1998 par l'ACERT sur la disponibilité de sites privés pour Tsiganes

64. L'ACERT (*Advisory Council for the Education of Romany and Other Travellers* – Conseil consultatif pour l'éducation des Roms et gens du voyage), qui a effectué une recherche à la demande du ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions, a relevé dans son rapport que depuis 1994, le nombre d'emplacements privés pour caravanes mis à la disposition des Tsiganes a augmenté de 30 par an tandis que celui des emplacements publics a diminué de 100, ce qui indique que le rythme de création des sites privés n'est pas suffisant pour compenser la baisse des sites publics. Notant l'augmentation du nombre de Tsiganes habitant dans

des maisons et le renforcement des pouvoirs d'exécution conféré par la loi de 1994, il se demande, au cas où ces tendances se poursuivraient, dans quelle mesure serait protégée l'identité ethnique, culturelle et linguistique des Tsiganes et gens du voyage.

65. Menée notamment sur 114 demandes relatives à des sites privés qui ont été refusées, cette recherche a montré que 97 % d'entre elles se rapportaient à des terrains se trouvant dans la campagne et que 96 % avaient été rejetées pour des motifs ayant trait à l'agrément des lieux (par exemple, situation dans la ceinture verte ou des zones de conservation du paysage). Pour la plupart des 50 Tsiganes interrogés, l'obtention d'un permis pour un terrain leur appartenant représentait un facteur important devant leur permettre d'améliorer leur qualité de vie et de gagner en indépendance et en sécurité. Pour nombre d'entre eux, l'éducation des enfants constituait une autre raison importante de solliciter un permis pour un site privé. A l'exception d'un seul, tous avaient fait une demande de permis rétroactivement.

66. Sur les 624 appels formés en matière d'aménagement qui ont été étudiés, le taux de succès atteignait avant 1992 une moyenne de 35 % et a diminué depuis lors. Eu égard toutefois à la manière dont les données ont été enregistrées, le taux de succès réel est probablement compris entre 35 % et 10 %, selon les chiffres fournis en 1992 et 1996 par les groupes tsiganes et le ministère de l'Environnement respectivement. Malgré l'objectif prévu dans la politique d'aménagement selon lequel elles doivent offrir des capacités d'accueil pour les Tsiganes, les autorités locales n'ont pour la plupart pas désigné de terrains susceptibles d'être aménagés par des Tsiganes et ont pris leurs décisions en matière d'urbanisme en fonction de l'utilisation du terrain dans chaque cas. Il n'est donc pas surprenant que la plupart des Tsiganes aient déposé des demandes rétroactivement et qu'ils ne soient que rarement parvenus à savoir sur quels terrains les autorités locales autoriseraient des aménagements. L'octroi de permis pour les sites privés demeure une loterie.

K. Statistiques générales relatives aux caravanes tsiganes

67. En janvier 2000, les chiffres du ministère de l'Environnement, des régions et des transports concernant les caravanes tsiganes en Angleterre montraient que sur 13 134 caravanes recensées, 6 118 étaient stationnées sur des sites des autorités locales, 4 500 sur des sites privés et 2 516 sur des sites non autorisés. Dans cette dernière catégorie, 684 caravanes étaient tolérées sur des terrains appartenant à des non-Tsiganes (principalement les autorités locales) et 299 sur des terrains appartenant aux Tsiganes eux-mêmes. 1 500 caravanes environ se trouvaient donc sur des sites non autorisés sur lesquels elles n'étaient pas tolérées, tandis que plus de 80 % des caravanes étaient stationnées sur des sites autorisés.

L. Devoirs des autorités locales envers les sans-abri

68. Les obligations des autorités locales envers les sans-abri sont exposées à la partie VII de la loi de 1996 sur le logement, qui est entrée pleinement en vigueur le 20 janvier 1997. Lorsque les services locaux du logement sont convaincus qu'un demandeur est sans abri, a droit à une aide, est prioritaire (comme les personnes ayant des enfants à charge qui habitent sous leur toit ou qui sont vulnérables en raison de leur grand âge ou de handicaps, etc.) et n'est pas volontairement sans abri, ils doivent, s'ils n'adressent pas la requête à d'autres services du logement, veiller à ce que le demandeur ait un logement à sa disposition pendant au moins deux ans. Lorsqu'un demandeur est sans abri, a droit à une aide et n'est pas volontairement sans abri, sans toutefois être prioritaire, les services locaux du logement doivent lui fournir des conseils et l'aider dans ses démarches pour trouver un logement dans la mesure qu'ils jugent nécessaire selon le cas.

III. LES TEXTES INTERNATIONAUX PERTINENTS

A. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales

69. Cette Convention-cadre, ouverte à la signature le 1^{er} février 1995, dispose notamment :

« Article 1

La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale. (...)

Article 4

1. Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.

2. Les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.

3. Les mesures adoptées conformément au paragraphe 2 ne sont pas considérées comme un acte de discrimination.

Article 5

1. Les Parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.

2. Sans préjudice des mesures prises dans le cadre de leur politique générale d'intégration, les Parties s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales et protègent ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation. »

70. La Convention est entrée en vigueur le 1^{er} février 1998. Le Royaume-Uni l'a signée le jour où elle a été ouverte à la signature et l'a ratifiée le 15 janvier 1998. Elle est entrée en vigueur à l'égard du Royaume-Uni le 1^{er} mai 1998. Au 9 février 2000, elle avait été signée par 37 des 41 Etats membres du Conseil de l'Europe et ratifiée par 28 d'entre eux.

71. La Convention ne définit pas ce qu'est une « minorité nationale ». Toutefois, dans le rapport de juillet 1999 qu'il a remis au Comité consultatif s'occupant de la Convention, le Royaume-Uni a admis que les Tsiganes constituent une minorité nationale.

B. Autres textes du Conseil de l'Europe

72. La recommandation 1203 (1993) de l'Assemblée parlementaire relative aux Tsiganes en Europe reconnaît que les Tsiganes, du fait qu'ils constituent l'une des rares minorités dépourvues de territoire en Europe, « nécessitent une protection particulière ». Dans ses observations générales, l'Assemblée déclare notamment :

« 6. Le respect des droits des Tsiganes, qu'il s'agisse des droits fondamentaux de la personne, ou de leurs droits en tant que minorité, est une condition essentielle de l'amélioration de leur situation.

7. En garantissant l'égalité des droits, des chances et de traitement, et en prenant des mesures pour améliorer le sort des Tsiganes, il sera possible de redonner vie à leur langue et à leur culture, et, partant, d'enrichir la diversité culturelle européenne. »

Parmi ses recommandations figure ce qui suit :

« xv. les Etats membres devraient être invités à modifier leurs législations et leurs réglementations nationales qui établissent directement ou indirectement une discrimination à l'égard des Tsiganes »

« xviii. la mise en place dans les Etats membres de nouveaux programmes visant à améliorer les conditions de logement, l'éducation (...) des Tsiganes les plus défavorisés devraient être encouragée (...). »

73. En 1998, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a adopté sa Recommandation de politique générale n° 3, intitulée « La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes », où elle recommande notamment ce qui suit :

« S'assurer que la discrimination en tant que telle ainsi que les pratiques discriminatoires sont combattues au moyen de législations adéquates et veiller à introduire dans le droit civil des dispositions spécifiques à cet effet, notamment dans les secteurs (...) du logement et de l'éducation (...) »

Veiller à ce que les questions liées au « voyage » à l'intérieur d'un pays, notamment les règles en matière de domicile et d'urbanisme, soient résolues de manière à ne pas créer d'entraves au mode de vie des personnes concernées (...) »

C. L'Union européenne

74. Le 21 avril 1994, le Parlement européen a adopté une Résolution sur la situation des Tsiganes dans la Communauté européenne (Journal officiel des Communautés européennes n° C 128/372 du 9 mai 1994), demandant aux gouvernements des Etats membres « de mettre au point les mesures d'ordre juridique, administratif et social afin de garantir une amélioration de la situation des Tsiganes et des nomades en Europe » et recommandant « à la Commission, au Conseil et aux gouvernements des Etats membres de tout mettre en œuvre pour faciliter l'intégration économique, sociale et politique des Tsiganes et pour lutter ainsi contre l'indigence et la pauvreté qui continuent d'affliger la plupart des Tsiganes vivant sur le continent ».

75. La protection des minorités est devenue l'une des conditions préalables à l'adhésion à l'Union européenne. En novembre 1999, celle-ci a adopté des « principes directeurs » visant à améliorer la situation des Roms dans les pays candidats en se réclamant expressément des recommandations du Groupe de Spécialistes sur les Roms/Tsiganes du Conseil de l'Europe et de celles du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales.

D. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

76. La situation des Roms et Sintis est régulièrement inscrite à l'ordre du jour des conférences de l'OSCE, au chapitre de la dimension humaine. Deux institutions spécialisées, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) et le Haut Commissaire pour les minorités nationales, s'occupent également de la protection des minorités rom et sinti.

77. Le rapport du Haut Commissaire sur la situation des Roms et Sintis dans les pays de l'OSCE est paru le 7 avril 2000. Dans la partie IV, consacrée aux conditions de vie des Roms, il constate que si le nomadisme a joué un rôle majeur dans l'histoire et la culture des Roms, une majorité

d'entre eux est désormais sédentaire (selon une estimation, il y aurait 20 % de nomades, 20 % de semi-nomades qui se déplacent de manière saisonnière et 60 % de sédentaires). Cela vaut en particulier pour l'Europe centrale et orientale, qui a connu par le passé des politiques de sédentarisation forcée :

« Il faut souligner que le choix du mode de vie, nomade, semi-nomade ou sédentaire, comme des autres aspects de l'identité ethnique, devrait être uniquement personnel. Les politiques suivies dans certains Etats participant à l'OSCE ont parfois enfreint ce principe, soit en fixant pour un groupe un mode de vie ne correspondant pas au choix des membres du groupe, soit en faisant en sorte qu'il soit pratiquement impossible aux individus de suivre le mode de vie qui exprime leur identité de groupe. » (pp. 98-99)

78. Le rapport indique que, pour les Roms qui continuent à vivre de manière nomade ou semi-nomade, la disponibilité d'emplacements légaux et convenables pour stationner est un besoin essentiel et une condition indispensable au maintien de l'identité du groupe. Il relève cependant que, même dans les pays encourageant ou incitant les autorités locales à fournir des sites d'étape, le nombre et la taille des sites disponibles ne suffit pas à répondre aux besoins :

« Il en résulte que les Roms nomades commettent une infraction – dans certains pays, une infraction pénale – lorsqu'ils stationnent sur un emplacement non autorisé, alors même qu'aucun site autorisé n'est disponible. » (pp. 108-109)

79. Le rapport s'attache plus particulièrement à la situation des Tsiganes au Royaume-Uni (pp. 109-114), constatant ce qui suit.

« En vertu de la loi en vigueur, les Tsiganes qui veulent camper légalement ont trois possibilités : stationner sur les sites caravaniers publics, dont le Gouvernement reconnaît l'insuffisance, stationner sur un terrain occupé avec l'autorisation de l'occupant, et stationner sur un terrain leur appartenant. Le Gouvernement britannique a émis des directives à l'intention des autorités locales dans le but de favoriser la dernière solution. En pratique, toutefois, et malgré une reconnaissance officielle des particularités de leur situation et de leurs besoins, de nombreux Tsiganes se sont heurtés à des obstacles insurmontables lorsqu'ils ont voulu obtenir le permis nécessaire pour garer leurs caravanes sur leur propre terrain (...) (pp. 112-113).

80. S'agissant du régime d'aménagement qui oblige à obtenir un permis pour utiliser un terrain en y garant des caravanes, le rapport déclare :

« Ce système permet un large exercice de pouvoir discrétionnaire, ce qui s'est fait de manière répétée au détriment des Tsiganes. Un rapport du ministère de l'Environnement datant de 1986 décrit le processus de demande d'un permis d'aménagement pour un site tsigane comme « décourageant et ayant peu de chances d'aboutir ». En 1991, dernière année où a été évalué le taux de succès des demandes, il est apparu que 90 % des permis demandés par des Tsiganes avaient été refusés. En revanche, 80 % de l'ensemble des permis d'aménagement demandés pendant la même période ont été accordés. Il faut noter que les demandes émanant des Tsiganes forment une catégorie à part car ces derniers demandent en général des permis pour stationner des caravanes dans des zones ou sites soumis à restrictions de la part des autorités locales responsables de l'aménagement. Presque toutes leurs demandes sont donc hautement litigieuses. Il n'en demeure pas moins qu'il n'existe pas suffisamment de

sites autorisés (privés ou publics) ou d'emplacements disponibles sur ces sites, ce que le fort taux de refus des permis d'aménagement ne fait qu'aggraver. De plus, certaines indications montrent que la situation s'est dégradée depuis 1994. (...) Ces difficultés menacent le mode de vie itinérant qui caractérise les Tsiganes. » (pp. 113-114)

81. Le rapport recommandait notamment :

« (...) étant donné l'extrême insécurité que nombre de Roms connaissent actuellement en matière de logement, les gouvernements doivent s'efforcer de régulariser la situation juridique des Roms qui vivent en ce moment dans des conditions de légalité incertaine. » (pp. 126 et 162)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

82. Les requérants voient dans le refus de leur accorder un permis d'aménagement pour stationner une caravane sur un terrain leur appartenant et dans les mesures d'exécution prises du fait qu'ils occupaient leur terrain une violation de l'article 8 de la Convention, 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. »

83. Le Gouvernement combat ces allégations. La Commission a conclu par dix-huit voix contre huit qu'il n'y avait pas eu violation de cette disposition.

84. La Cour rappelle qu'elle a déjà examiné des griefs ayant trait à des mesures d'aménagement et d'exécution prises à l'encontre d'une famille tsigane qui occupait son propre terrain sans permis d'aménagement dans le cadre de l'affaire Buckley c. Royaume-Uni (arrêt du 25 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1271). Les deux parties se sont largement appuyées sur les constats émis par la Cour en cette affaire ainsi que sur l'approche différente adoptée par la Commission.

Sans être formellement tenue de suivre l'un quelconque de ses arrêts antérieurs, la Cour considère qu'il est dans l'intérêt de la sécurité juridique, de la prévisibilité et de l'égalité devant la loi qu'elle ne s'écarte pas sans motif valable des précédents. La Convention étant avant tout un mécanisme

de défense des droits de l'homme, la Cour doit cependant tenir compte de l'évolution de la situation dans les Etats contractants et réagir, par exemple, au consensus susceptible de se faire jour quant aux normes à atteindre (voir, entre autres, l'arrêt *Cossey c. Royaume-Uni* du 27 septembre 1990, série A n° 184, p. 14, § 35).

A. Quant aux droits en jeu sous l'angle de l'article 8 de la Convention

85. Les requérants affirment que les mesures prises pour les empêcher d'occuper leur terrain avec leur caravane constituent une atteinte non seulement à leur droit au respect de leur domicile, mais aussi au respect de leur vie privée et familiale, dans la mesure où ils suivent le mode de vie traditionnel des Tsiganes : vivre dans une habitation mobile qui permet de voyager. Ils renvoient à l'approche constante suivie par la Commission dans leur affaire et d'autres cas similaires (voir, par exemple, l'affaire *Buckley*, avis de la Commission en annexe à l'arrêt précité, p. 1309, § 64).

86. Le Gouvernement admet que les griefs des requérants se rapportent au droit de ceux-ci au respect de leur domicile et déclare qu'il n'y a pas lieu de rechercher si le droit des intéressés au respect de leur vie privée et familiale entre également en jeu (il invoque à l'appui l'arrêt *Buckley* susmentionné, pp. 1287-1288, §§ 54-55).

87. La Cour considère que la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tzigane des requérants car cela s'inscrit dans la longue tradition du voyage suivie par cette minorité. Tel est le cas même lorsque, en raison de l'urbanisation et de politiques diverses, de nombreux Tsiganes ne vivent plus de façon totalement nomade mais s'installent de plus en plus fréquemment pour de longues périodes dans un même endroit afin de faciliter l'éducation de leurs enfants, par exemple. Des mesures portant sur le stationnement de la caravane des requérants n'ont donc pas seulement des conséquences sur leur droit au respect de leur domicile, mais influent aussi sur leur faculté de conserver leur identité tzigane et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition.

88. Partant, la Cour constate qu'est en jeu en l'espèce le droit des requérants au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile.

B. Sur l'existence d'une « ingérence » dans les droits que les requérants tirent de l'article 8 de la Convention

89. Le Gouvernement admet qu'il y a eu « ingérence d'une autorité publique » dans le droit des requérants au respect de leur domicile de par le refus de leur accorder un permis d'aménagement les autorisant à vivre dans leur caravane sur le terrain leur appartenant et les mesures d'exécution prises à leur encontre.

90. Pour leur part, les requérants soutiennent non seulement que ces mesures s'analysent en une ingérence dans leurs droits, mais aussi que la législation et les politiques et règlements en matière d'aménagement dans leur ensemble dénotent un manque de respect de ces droits car, en pratique, ils les empêchent de suivre le mode de vie tzigane en toute sécurité : soit on les oblige à quitter leur terrain, et ils doivent stationner leurs caravanes illégalement au risque de se voir constamment déplacés soit, comme cela a été le cas en l'espèce, il leur faut accepter un logement classique ou une « assimilation forcée ».

91. La Cour considère qu'elle ne saurait examiner une législation et des politiques dans l'abstrait, mais que son rôle consiste plutôt à se pencher sur l'application de mesures ou politiques spécifiques aux faits de chaque cause. Il n'y a en l'espèce aucune mesure directe de « criminalisation » d'un mode de vie particulier comme c'était le cas dans l'affaire Dudgeon c. Royaume-Uni (arrêt du 22 octobre 1981, série A n° 45), qui portait sur des lois ayant pour effet d'ériger en infractions pénales les actes homosexuels entre adultes consentants.

92. Eu égard aux circonstances de l'espèce, elle estime que les décisions des services de l'aménagement refusant à la requérante l'autorisation de rester sur son terrain avec ses caravanes, et les mesures d'exécution prises du fait que l'intéressée a continué d'occuper son terrain, constituent une ingérence dans le droit de celle-ci au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile au sens de l'article 8 § 1 de la Convention. Elle va rechercher ci-dessous si cette ingérence se justifiait sous l'angle du paragraphe 2 de l'article 8, à savoir si elle était « prévue par la loi », poursuivait un ou plusieurs buts légitimes et était « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre ce ou ces buts.

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

93. Les requérants ne contestent pas que les mesures dirigées contre eux étaient « prévues par la loi ».

La Cour n'aperçoit aucune raison de conclure autrement.

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

94. Le Gouvernement affirme que les mesures en question visaient à faire exécuter des dispositions de contrôle de l'aménagement destinées à protéger le bien-être économique du pays, l'environnement et la santé publique.

95. Les requérants reconnaissent que ces mesures visaient à protéger les « droits d'autrui », ici la défense de l'environnement, ce qui constitue un but légitime, mais ils n'admettent pas que d'autres buts légitimes entrent en jeu.

96. La Cour constate que le Gouvernement n'a fourni aucun renseignement détaillé au sujet des buts qu'il aurait visés en l'espèce mais qu'il énonce une affirmation de caractère général. Par ailleurs, il apparaît que les justifications invoquées pour l'ingérence dans le cadre de la procédure d'aménagement suivie en l'espèce ont essentiellement pris la forme d'une défense de l'environnement. Dans ces conditions, la Cour estime que les mesures en cause visaient le but légitime que constitue la protection des « droits d'autrui » par le biais de la défense de l'environnement, et ne juge pas nécessaire de rechercher si d'autres objectifs entraient également en jeu.

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

1. Arguments des comparants

a. Les requérants

97. Les requérants font valoir que, pour apprécier la nécessité des mesures prises en l'espèce, l'importance de l'enjeu pour eux pèse très lourdement dans la balance, car il s'agit non seulement de la sécurité de leur domicile mais également de leur droit de vivre en famille selon la tradition tsigane. La communauté internationale accorde une importance croissante à la protection juridique des droits des minorités, comme l'illustre notamment la Convention-cadre pour la protection des minorités, ce qui soulignerait que la société dans son ensemble y voit une des valeurs fondamentales d'une démocratie civilisée. Dans ces conditions, la marge d'appréciation qui pourrait être reconnue aux organes internes de décision devrait être réduite et non pas élargie.

98. Les requérants soutiennent que, pour ce qui les concerne, les garanties procédurales qui ont accompagné le processus décisionnel n'ont que faiblement pris ces considérations en compte. Les inspecteurs de l'aménagement auraient pris leurs décisions sous la contrainte de lois, de politiques et de plans locaux en matière d'aménagement du territoire qui, dans leur cas, n'autorisent les aménagements agricoles que dans les zones rurales et renferment une présomption à l'encontre des sites tsiganes inesthétiques (paragraphe 60 ci-dessus). L'intérêt que peuvent avoir les Tsiganes à résider sur leur terrain ne serait donc pas considéré comme un mode d'occupation du terrain utile, voire indispensable, et pèserait donc automatiquement beaucoup moins lourd dans le cadre de l'exercice interne de mise en balance. Dès lors, la « situation personnelle » des Tsiganes ne pourrait que rarement l'emporter sur les arguments de nature générale ayant trait à l'aménagement.

99. Les requérants affirment en outre que, comme il n'a pas été démontré qu'il existait un autre site où ils auraient pu raisonnablement aller s'installer, il fallait des raisons particulièrement impérieuses pour justifier la gravité de l'ingérence qui a découlé des mesures d'expulsion de leur terrain. Ils font observer que, dans leur cas, une série de mesures d'exécution étalées sur une longue période les a effectivement conduits à vivre dans un logement classique afin d'offrir à leurs quatre enfants un environnement plus stable pour leur éducation, et qu'ils ont beaucoup souffert de l'abandon de leur mode de vie traditionnel. On ne leur a jamais proposé d'emplacement sur un site officiel et le recensement des Tsiganes (paragraphe 35 ci-dessus) montre que le nombre de sites autorisés officiels et privés a connu une baisse régulière. De plus, leur terrain ne se trouvant pas dans une zone de grande beauté naturelle ou présentant un intérêt scientifique, le permis d'aménagement leur a été refusé pour des motifs esthétiques d'ordre général, et ce en dépit de la présence d'autres sites tsiganes à proximité.

b. Le Gouvernement

100. Le Gouvernement souligne que, comme la Cour l'a reconnu en l'affaire Buckley (arrêt précité, pp. 1291-1292, §§ 74-75), dans le cadre de l'aménagement urbain et rural, qui implique l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de jugement pour mettre en pratique les politiques adoptées dans l'intérêt de la communauté, les autorités nationales sont mieux placées qu'une juridiction internationale pour évaluer les besoins et le contexte locaux. La Cour n'a pas à substituer son propre point de vue sur ce que pourrait être la meilleure politique en matière d'aménagement ou la mesure la plus adéquate dans un cas particulier.

101. Les requérants sont en droit d'obtenir que les autorités nationales procèdent à un examen attentif de leurs intérêts et les mettent en balance avec les besoins du contrôle de l'aménagement, mais une étude du système applicable et des faits de la cause révélerait que les garanties procédurales contenues dans la législation interne quant à la manière de rendre des décisions en matière d'aménagement (évaluation par un expert qualifié indépendant, un inspecteur, puis contrôle juridictionnel de la *High Court*) sont de nature à dûment assurer le respect de ces intérêts. Le Gouvernement signale que les services locaux de l'aménagement sont incités à adopter une attitude empreinte de bienveillance lorsqu'ils sont amenés à des mesures d'exécution dans le cadre de la circulaire 18/94 (paragraphe 61-62 ci-dessus) et que beaucoup de caravanes sont tolérées sur des sites non autorisés (voir les statistiques citées au paragraphe 67 ci-dessus). Toutefois, les Tsiganes ne pourraient invoquer le droit de vivre où ils le souhaitent sans respecter les mesures de contrôle de l'aménagement, notamment à une époque où ils cherchent à se sédentariser sur des terrains leur appartenant.

102. Le Gouvernement soutient en outre que les requérants disposaient bien de solutions de rechange pratiques et légales car il devait se trouver des emplacements libres sur des sites de la localité et des environs. Toutefois, ils ne se sont jamais fait inscrire sur une liste d'attente et ont exprimé la ferme intention de ne jamais aller sur un site officiel. Ils ont demandé et obtenu un logement classique. S'ils souhaitaient se rendre sur d'autres sites caravaniers en dehors du district, ils étaient libres de le faire. Le Gouvernement relève que les intéressés se sont installés sur leur terrain, dans une zone rurale, sans obtenir ni même demander au préalable le permis d'aménagement qui leur aurait assuré d'être dans la légalité. Lorsqu'ils ont enfin sollicité pareil permis, ils ont eu la possibilité d'exposer les arguments en leur faveur devant deux inspecteurs, qui les ont entendus et ont été attentifs à leur situation personnelle. Or les deux inspecteurs ont estimé que le fait qu'ils occupent leur terrain nuisait au caractère rural du site, ce qui l'emportait sur leurs intérêts. Les requérants ne sauraient invoquer l'article 8 pour arguer que leurs préférences quant à leur lieu de résidence prennent le pas sur l'intérêt général. Enfin, pour apprécier la proportionnalité des mesures en cause, il convient de tenir compte du fait que les requérants se sont installés par deux fois dans des logements classiques.

c. L'intervention du Centre européen pour les droits des Roms

103. Le Centre européen pour les droits des Roms (*European Roma Rights Centre*) a attiré l'attention de la Cour sur le récent « Rapport sur la situation des Roms et Sintis dans les pays de l'OSCE », préparé par le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, et sur d'autres textes et documents internationaux traitant de la situation des Roms. Il en ressort que les organisations internationales s'accordent de plus en plus largement sur la nécessité de prendre des mesures spécifiques au sujet de la situation des Roms, notamment en ce qui concerne le logement et les conditions de vie en général. Il conviendrait donc d'interpréter les articles 8 et 14 à la lumière de ce consensus qui se dégage clairement dans la communauté internationale quant à la difficile situation des Roms et à la nécessité de prendre des mesures d'urgence.

2. Appréciation de la Cour

a. Principes généraux

104. Une ingérence est considérée comme « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre un but légitime si elle répond à un « besoin social impérieux » et, en particulier, demeure proportionnée au but légitime poursuivi. S'il appartient aux autorités nationales de juger les premières de la nécessité de l'ingérence, il revient à la Cour de trancher la question de savoir si les motifs de l'ingérence étaient pertinents et suffisants au regard

des exigences de la Convention (voir, notamment, l'arrêt Lustig-Prean et Beckett c. Royaume-Uni du 27 septembre 1999, à paraître dans le *Recueil* 1999-..., §§ 80-81).

105. A cet égard, il est inévitable de reconnaître une certaine marge d'appréciation aux autorités nationales qui, grâce à leurs contacts directs et constants avec les forces vives de leur pays, se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la situation et les besoins locaux. L'étendue de la marge dépend de la nature du droit garanti par la Convention en cause, de son importance pour la personne concernée et de la nature des activités soumises à des restrictions comme de la finalité de celles-ci (voir les arrêts Dudgeon c. Royaume-Uni du 22 octobre 1982, série A n° 45, p. 21, § 52, et Gillow c. Royaume-Uni du 24 novembre 1986, série A n° 109, p. 22, § 55).

106. La Cour n'est pas à même de contester l'avis rendu par les autorités nationales dans une affaire donnée selon lequel l'usage particulier d'un terrain suscite des objections légitimes en matière d'aménagement. Elle ne peut se rendre sur tous les sites pour apprécier l'impact d'un certain projet sur une région donnée quant à la beauté des lieux, la circulation routière, l'adduction d'eau et le système d'égouts, les installations scolaires, les services médicaux, la situation de l'emploi, etc. Etant donné que les inspecteurs de l'aménagement visitent les lieux, entendent les arguments de toutes les parties et peuvent interroger les témoins, ils sont mieux placés que la Cour pour peser les arguments. Partant, comme la Cour l'a observé dans l'arrêt Buckley (précité, p. 1292, § 75 *in fine*), « 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 », même si la Cour conserve la faculté de conclure que les autorités nationales ont commis une erreur manifeste d'appréciation. Dans ces conditions, 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 sa marge d'appréciation. En particulier, la Cour doit rechercher si le processus décisionnel débouchant sur des mesures d'ingérence était équitable et respectait comme il se doit les intérêts de l'individu protégés par l'article 8 (arrêt Buckley précité, pp. 1292-1293, §§ 76-77).

107. Les requérants prient instamment la Cour de prendre en compte l'évolution internationale récente, qu'exprime en particulier la Convention-cadre pour la protection des minorités, où l'on reconnaît les problèmes qu'affrontent les groupes vulnérables comme les Tsiganes, en vue de réduire la marge d'appréciation accordée aux Etats. La Cour observe que l'on peut dire qu'un consensus international se fait jour au sein des Etats contractants du Conseil de l'Europe pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur

mode de vie (voir les paragraphes 69-73 ci-dessus et notamment la Convention-cadre pour la protection des minorités), non seulement dans le but de protéger les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble.

108. Toutefois, la Cour n'est pas convaincue que ce consensus soit suffisamment concret pour qu'elle puisse en tirer des indications quant au comportement ou aux normes que les Etats contractants considèrent comme souhaitables dans une situation donnée. La Convention-cadre, par exemple, énonce des principes et objectifs généraux, mais les Etats signataires n'ont pas été en mesure de s'accorder sur les modalités de sa mise en œuvre. Cela renforce la Cour dans sa conviction qu'en raison du caractère complexe et sensible des questions que soulèvent les politiques mettant en balance les intérêts de la population en général, notamment en matière de défense de l'environnement, et les intérêts d'une minorité, avec des exigences qui peuvent être contradictoires, son propre rôle se borne strictement à exercer un contrôle.

109. De plus, traiter différemment un Tsigane qui a illégalement stationné ses caravanes à un endroit donné, des non-Tsiganes qui y ont établi un site caravanier et toute personne qui y a fait construire une maison soulèverait des problèmes substantiels au regard de l'article 14 de la Convention.

110. Pourtant, même si l'appartenance à une minorité dont le mode de vie traditionnel diffère de celui de la majorité de la société ne dispense pas de respecter les lois destinées à protéger le bien commun, tel l'environnement, cela peut influencer sur la manière d'appliquer ces lois. Comme indiqué dans l'arrêt Buckley, la vulnérabilité des Tsiganes, du fait qu'ils constituent une minorité, implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire valable en matière d'aménagement que lors de la prise de décision dans des cas particuliers (arrêt précité, pp. 1292-1295, §§ 76, 80, 84). Dans cette mesure, l'article 8 impose donc aux Etats contractants l'obligation positive de permettre aux Tsiganes de suivre leur mode de vie (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts Marckx c. Belgique du 13 juin 1979, série A n° 31, p. 15, § 31, Keegan c. Irlande du 26 mai 1994, série A n° 290, p. 19, § 49, et Kroon et autres c. Pays-Bas du 27 octobre 1994, série A n° 297-C, p. 56, § 31).

111. Il importe de se rendre compte qu'en principe, les Tsiganes sont libres de s'installer sur tout site caravanier bénéficiant d'un permis d'aménagement ; nul n'a laissé entendre que les permis excluent les Tsiganes en tant que groupe. Ils ne sont pas traités plus mal que tout non-Tsigane qui souhaite vivre dans une caravane et n'apprécie pas d'habiter dans une maison. Toutefois, il ressort des éléments dont dispose la Cour, y compris des décisions des juridictions britanniques, que l'on n'est pas

parvenu à fournir un nombre adéquat de sites que les Tsiganes trouvent acceptables et où ils puissent installer légalement leurs caravanes à un prix à leur portée.

112. La Cour ne souscrit toutefois pas à l'argument selon lequel, du simple fait que le nombre de Tsiganes est statistiquement supérieur à celui de places disponibles sur les sites tsiganes autorisés, la décision de ne pas autoriser les requérants à occuper le terrain de leur choix pour y installer leur caravane emporte en soi violation de l'article 8. En effet, cela reviendrait à imposer au Royaume-Uni, comme à tous les autres Etats contractants, l'obligation au titre de l'article 8 de mettre à la disposition de la communauté tsigane un nombre adéquat de sites convenablement équipés. La Cour n'est pas convaincue que, en dépit de l'évolution qui s'est indéniablement fait jour dans le domaine de la protection des minorités tant en droit international, comme en témoigne la Convention-cadre, que dans les législations nationales, on puisse considérer que l'article 8 implique pour les Etats une obligation positive en matière sociale aussi étendue (paragraphe 108-109 ci-dessus).

113. Il importe de rappeler que l'article 8 ne reconnaît pas comme tel le droit de se voir fournir un domicile, pas plus que la jurisprudence de la Cour. Il est à l'évidence souhaitable que tout être humain dispose d'un endroit où il puisse vivre dans la dignité et qu'il puisse désigner comme son domicile, mais il existe malheureusement dans les Etats contractants beaucoup de personnes sans domicile. La question de savoir si l'Etat accorde des fonds pour que tout le monde ait un toit relève du domaine politique et non judiciaire.

114. En bref, la question que la Cour est appelée à trancher en l'espèce n'est pas celle du caractère acceptable ou non d'une situation générale qui existe au Royaume-Uni, aussi regrettable soit-elle, au regard des engagements de ce pays en droit international, mais celle, plus restreinte, de savoir si les circonstances particulières de la cause révèlent une violation du droit des requérants, M. et M^{me} Coster, au respect de leur domicile, droit garanti par l'article 8 de la Convention.

115. En la matière, le contexte juridique et social dans lequel la mesure d'expulsion contestée a été prise à l'encontre des requérants représente toutefois un facteur pertinent.

116. Lorsqu'une personne a établi sa résidence sans obtenir le permis d'aménagement qu'exige le droit interne, il y a conflit entre le droit de celle-ci au respect de son domicile garanti par l'article 8 et celui des autres membres de la communauté à la protection de l'environnement (paragraphe 95 ci-dessus). Pour déterminer si l'obligation imposée à une personne de quitter son domicile est proportionnée au but légitime poursuivi, il est tout à fait pertinent de savoir si ce domicile a été établi illégalement. S'il a été établi légalement, cela amoindrit à l'évidence la légitimité de toute mesure sommant l'individu de partir. A l'inverse, lorsque le domicile a été établi

illégalement dans un endroit donné, la personne qui conteste la légalité d'un ordre de partir est dans une position moins forte. La Cour aura quelque réticence à accorder une protection aux personnes qui, bravant sciemment les interdictions de la loi, établissent leur domicile sur un site à l'environnement protégé. Si la Cour agissait autrement, elle encouragerait les actions illégales au détriment du droit des autres membres de la communauté à voir l'environnement protégé.

117. Il est une autre considération pertinente dont les autorités nationales en premier lieu doivent tenir compte : si aucun hébergement de rechange n'est disponible, l'ingérence est plus grave que dans le cas contraire. De même, plus l'hébergement de rechange convient, moins est grave l'ingérence découlant de l'obligation imposée à l'intéressé de quitter l'endroit où il est installé.

118. Pour apprécier à quel point l'hébergement de remplacement est adapté, il faut considérer, d'une part, les besoins particuliers de l'individu concerné – à savoir ses exigences familiales et ses ressources financières – et, d'autre part, le droit de la communauté à voir protéger l'environnement. C'est une tâche pour laquelle les autorités nationales doivent bénéficier d'une grande marge d'appréciation car elles sont à l'évidence les mieux placées pour procéder à l'évaluation nécessaire.

b. Application des principes précités

119. Les faits de la cause démontrent la gravité de l'enjeu pour les requérants. Pendant de nombreuses années, ceux-ci ont mené une vie itinérante en s'arrêtant sur des sites temporaires ou non officiels. Ils se sont installés sur un terrain leur appartenant dans le but de stationner leurs caravanes à long terme dans un endroit sûr. On leur refusa toutefois le permis d'aménagement nécessaire et ils furent sommés de partir. Préoccupés par l'éducation de leurs enfants, ils s'installèrent dans un appartement fourni par le conseil. Ils tentèrent de reprendre leur ancien mode de vie en achetant un terrain pour y stationner une caravane. On ne leur accorda pas le permis d'aménagement requis et ils furent mis plusieurs fois à l'amende parce qu'ils ne quittaient pas leur terrain. Il apparaît que les requérants ne souhaitent pas en fait mener une vie itinérante. Ils ont habité sur le site de 1988 à octobre 1992 puis de décembre 1992 à février 1997. Le cas d'espèce ne porte donc pas directement sur le mode de vie itinérant traditionnel des Tsiganes.

120. Il est évident que des personnes faisant l'objet d'une mise en demeure ont en principe la possibilité, pleine et équitable, de soumettre aux inspecteurs de l'aménagement tout élément qu'elles considèrent comme pertinent pour leur cause et notamment leur situation personnelle, financière et autre, ainsi que leur avis sur le caractère acceptable ou non des sites de remplacement, et le délai nécessaire pour trouver un autre site convenable. Les requérants ont en pratique bénéficié de cette possibilité.

121. La Cour rappelle que les requérants se sont installés sur leur terrain dans une caravane sans obtenir au préalable le permis d'aménagement qu'ils savaient nécessaire pour que cette occupation fût légale. Conformément aux procédures applicables, les recours formés par les intéressés contre le refus du permis d'aménagement et les mises en demeure ont été examinés au cours de deux enquêtes publiques menées par des inspecteurs, qui sont des experts indépendants. Dans les deux cas, les inspecteurs se sont rendus sur le site et ont étudié les arguments des requérants.

122. Le premier inspecteur considéra que le site constituait une réelle intrusion dans le paysage et conclut que des motifs liés à la qualité de celui-ci l'emportaient sur les besoins particuliers des requérants (paragraphe 18 ci-dessus). Le deuxième inspecteur reconnut que les requérants avaient un besoin impérieux de trouver un site caravanier localement. A cet égard, il tint également compte de la politique selon laquelle il convenait d'encourager la création de sites privés et de ce que les autorités des zones classées pouvaient avoir encore besoin de prévoir de nouveaux sites si la demande d'hébergement émanant des Tsiganes augmentait. Cependant, l'aménagement, causant « un préjudice certain aux intérêts ruraux, dont l'importance est reconnue » a été jugé entrer en conflit de manière majeure avec les politiques locales et régionales en matière d'aménagement, notamment l'objectif selon lequel les sites tsiganes autorisés ne doivent pas déparer le paysage (voir le rapport de l'inspecteur du 24 avril 1991, repris au paragraphe 20 ci-dessus).

123. Les arguments des requérants ont été pris en considération, tant en ce qui concerne leurs travaux sur le terrain – nettoyage et plantations – que leurs difficultés pour trouver d'autres sites dans la région. Cependant, les deux inspecteurs ont mis ces facteurs en balance avec l'intérêt général que représente la protection du caractère rural du paysage et ont conclu à la prépondérance de ce dernier.

124. Il ressort clairement des rapports des inspecteurs (paragraphe 18 et 20 ci-dessus) qu'il existait de puissantes raisons, ayant trait à l'environnement, pour étayer le refus du permis d'aménagement et que la situation personnelle des requérants a été prise en compte dans le processus décisionnel. La Cour relève aussi que les requérants pouvaient faire appel à la *High Court* dans la mesure où ils estimaient que les inspecteurs, ou le ministre, n'avaient pas pris en compte une considération pertinente ou avaient fondé la décision contestée sur des éléments non pertinents. Or, en l'espèce, les requérants n'ont pas formé pareil recours.

125. La Cour observe qu'il n'a nullement été indiqué au cours des procédures d'aménagement qu'il existait des sites vacants où les requérants auraient pu immédiatement s'installer, que ce soit dans le district ou dans le comté en général. Le Gouvernement a signalé la présence de sites officiels dans la région et indiqué que les requérants étaient libres de chercher un site en dehors du comté. Bien que les statistiques attestent d'un manque de sites

gérés par les autorités locales pour les Tsiganes dans l'ensemble du pays, on peut constater que de nombreuses familles tsiganes mènent toujours une vie itinérante sans recourir aux sites officiels et il ne fait pas de doute que des emplacements se libèrent périodiquement sur pareils sites. De plus, étant donné qu'il existe beaucoup de sites caravaniers bénéficiant d'un permis d'aménagement, la question de savoir si des sites appropriés étaient disponibles pour les requérants pendant le long délai de grâce qui leur fut accordé dépend de ce que l'on entend par site approprié. A cet égard, le coût d'un site par rapport aux avoirs des requérants, ainsi que la situation du site comparée avec les souhaits de ceux-ci sont des facteurs à l'évidence pertinents. Etant donné que seuls les requérants savent combien ils possèdent, quels sont les dépenses auxquelles ils doivent faire face et les critères géographiques qu'ils considèrent comme essentiels, et pourquoi, c'est à eux qu'il appartient d'apporter des éléments de preuve à ce sujet. Or ils n'ont soumis à la Cour aucun renseignement quant à leur situation financière, quant aux qualités que doit présenter un terrain pour qu'ils le considèrent comme bien situé ni quant aux recherches qu'ils ont menées pour trouver un autre site.

126. La Cour n'est donc pas convaincue qu'il n'existait pas d'autre solution pour les requérants que de continuer d'occuper un terrain sans permis d'aménagement. Comme indiqué dans l'arrêt Buckley, l'article 8 ne va pas nécessairement jusqu'à permettre aux préférences individuelles en matière de résidence de l'emporter sur l'intérêt général (arrêt précité, p. 1294, § 81). Si les difficultés des requérants découlent d'un manque d'argent, alors ils se trouvent dans la même situation regrettable que beaucoup d'autres personnes qui ne peuvent se permettre de continuer à habiter dans des lieux ou des maisons qui leur plaisent.

127. Dans ces conditions, la Cour estime qu'il a été tenu compte comme il convient de la situation difficile des requérants tant dans le cadre réglementaire, qui prévoyait des garanties procédurales adéquates pour protéger leurs intérêts au titre de l'article 8, que de la part des autorités responsables de l'aménagement dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les circonstances propres à leur cas. Lesdites autorités ont pris leurs décisions au terme d'un exercice de mise en balance des divers intérêts concurrents en présence. Il n'appartient pas à la Cour de s'ériger en juridiction d'appel et de statuer sur le fond de ces décisions, qui se sont appuyées sur des motifs pertinents et suffisants, aux fins de l'article 8, pour justifier les ingérences dans les droits reconnus aux requérants.

128. Les considérations d'ordre humanitaire qui auraient pu militer en faveur d'une issue différente pour la procédure interne ne sauraient être utilisées par la Cour pour fonder une conclusion qui équivaldrait à soustraire les requérants au champ d'application de la législation nationale en matière d'aménagement et à obliger les gouvernements à veiller à ce que

chaque famille tsigane dispose d'un hébergement adapté à ses besoins. En outre, eu égard aux circonstances de l'espèce, les conséquences de ces décisions ne sauraient passer pour disproportionnées au but légitime poursuivi.

c. Conclusion

129. En bref, il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 À LA CONVENTION

130. Les requérants affirment avoir été privés du droit de vivre en paix sur leur terrain et subi ainsi une atteinte au droit au respect de leurs biens, au mépris de l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

131. Les requérants font valoir que, en dépit de la latitude certes grande laissée aux décideurs nationaux en matière d'aménagement, leurs intérêts et ceux de la société en général n'ont pas été pesés équitablement. Selon eux, le fait qu'ils se soient installés sur leur terrain sans permis préalable n'entre pas en ligne de compte et les conclusions des inspecteurs de l'aménagement au sujet de l'effet de leur caravane sur la beauté du paysage n'étaient pas tellement significatives si on les replace dans le cadre de la politique qui régissait leurs décisions. Si toutefois la Cour concluait à la violation de l'article 8, ils admettraient qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de cette disposition.

132. Le Gouvernement, qui se rallie au point de vue de la majorité de la Commission, soutient qu'un juste équilibre a été ménagé entre l'intérêt particulier et l'intérêt général, compte tenu notamment du fait que les requérants ont occupé leur terrain en infraction à la législation sur l'urbanisme et des constats des inspecteurs de l'aménagement sur l'impact négatif de leur installation.

133. Pour les raisons déjà exposées au titre de l'article 8 de la Convention, la Cour conclut que l'ingérence alléguée dans le droit des requérants au respect de leurs biens était proportionnée et reflétait un juste équilibre conformément aux exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention. Il n'y a donc pas eu violation de cette disposition.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 2 DU PROTOCOLE N° 1 À LA CONVENTION

134. Les requérants affirment que les mesures dirigées contre eux ont emporté violation de l'article 2 du Protocole n° 1, dont le passage pertinent dispose :

« Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. (...) »

135. Ils font valoir que le refus de les autoriser à demeurer sur leur terrain a eu pour conséquence d'empêcher leurs enfants de bénéficier d'un enseignement satisfaisant. Leurs aînés ne sont pas retournés à l'école depuis qu'ils ont quitté leur terrain.

136. Le Gouvernement plaide que la disposition précitée ne garantit pas le droit pour des enfants de suivre l'enseignement d'une école en particulier et qu'en toute hypothèse, rien ne prouve que les mesures d'exécution aient eu pour effet d'empêcher ceux des requérants de fréquenter l'école.

137. La Cour observe que les premiers-nés des requérants, âgés maintenant de plus de 16 ans, ont quitté l'école et commencé à travailler et que leurs plus jeunes enfants fréquentent l'école proche de leur domicile. Elle constate que les requérants n'ont pas établi leur grief selon lequel leurs enfants se sont effectivement vu refuser le droit à l'instruction par suite des mesures d'aménagement dénoncées. Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 1 à la Convention.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

138. Les requérants se plaignent d'avoir fait l'objet d'une discrimination fondée sur leur condition de Tsiganes, au mépris de l'article 14, qui dispose :

« 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. »

139. Ils soutiennent que le système juridique ne tient pas compte du mode de vie traditionnel des Tsiganes, puisqu'il les traite de la même manière que la majorité de la population voire les désavantage par rapport à la population en général, ce qui constitue une discrimination dans l'exercice par eux des droits garantis par la Convention, fondée sur leur condition de membre d'une minorité ethnique. Par exemple, seuls les Tsiganes feraient l'objet d'un traitement spécial de par la politique selon laquelle les sites tsiganes sont inadéquats dans certaines zones ; contrairement aux personnes sédentaires, ils ne bénéficieraient pas d'une évaluation systématique de leurs

besoins ni des capacités d'accueil correspondantes. De plus, leur appliquer les lois et politiques générales ne tiendrait pas compte de leurs besoins particuliers, qui découlent de leur tradition qui consiste à vivre et voyager dans des caravanes. Ils s'appuient notamment sur la Convention-cadre sur les minorités pour faire valoir que le Royaume-Uni est dans l'obligation d'adopter des mesures en vue d'assurer une égalité totale et réelle aux Tsiganes.

140. Le Gouvernement, se ralliant à l'avis de la majorité de la Commission, considère que, si différence de traitement il y a eu, elle poursuivait des buts légitimes, leur était proportionnée et se justifiait en l'espèce par des motifs raisonnables et objectifs.

141. Eu égard à sa conclusion sous l'angle de l'article 8 de la Convention, selon laquelle l'ingérence dans les droits des requérants était proportionnée au but légitime que constitue la protection de l'environnement, la Cour conclut à l'absence de discrimination contraire à l'article 14 de la Convention. Il peut y avoir discrimination lorsque, sans justification objective et raisonnable, les Etats n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes (arrêt *Thlimmenos c. Grèce* du 6 avril 2000, à paraître dans le *Recueil* 2000-..., § 44). Toutefois, dans les circonstances de l'espèce, la Cour ne constate pas que les mesures prises contre les requérants étaient dénuées de justification objective et raisonnable.

142. Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par dix voix contre sept, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention ;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ;
3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 1 à la Convention ;
4. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 18 janvier 2001.

Luzius WILDHABER
Président

Michele DE SALVIA
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion dissidente commune à M. Pastor Ridruejo, M. Bonello, M^{me} Tulkens, M^{me} Strážnická, M. Lorenzen, M. Fischbach et M. Casadevall,
- opinion séparée de M. Bonello.

L.W.
M. de S.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE À
M. PASTOR RIDRUEJO, M. BONELLO, M^{ME} TULKENS,
M^{ME} STRÁŽNICKÁ, M. LORENZEN, M. FISCHBACH ET
M. CASADEVALL, JUGES

(Traduction)

1. Nous sommes au regret de ne pouvoir nous rallier à l'avis de la majorité selon lequel il n'y a pas eu violation de l'article 8 en l'espèce. Nous renvoyons à notre opinion dissidente commune jointe à l'arrêt *Chapman c. Royaume-Uni* (n° 27238, du 18 janvier 2001), à savoir l'arrêt de principe rendu dans l'une des cinq affaires portées devant la Cour concernant les problèmes que rencontrent les Tsiganes au Royaume-Uni.

2. Des considérations analogues valent en l'espèce. Les requérants, des Tsiganes, menèrent une vie itinérante pendant de nombreuses années dans la région de Maidstone, en s'arrêtant sur des sites temporaires ou non officiels et en se faisant de plus en plus fréquemment chasser par la police et les autorités locales en raison du manque grandissant de lieux d'étape. Préoccupés par l'éducation de leurs enfants et vu l'absence de site autorisé, les requérants s'installèrent en 1988 à contrecœur dans un appartement fourni par les autorités locales mais, ne pouvant s'adapter à cette vie, ils achetèrent un terrain pour recommencer à habiter dans une caravane. On leur refusa toutefois le permis d'aménagement nécessaire et ils furent contraints de partir. De nombreuses mesures d'exécution furent prises contre eux. Ils firent l'objet de poursuites en 1989, 1990 (amende et condamnation aux dépens), 1992 (amende) et d'une procédure d'injonction en 1992, ce qui les contraignit à quitter leur terrain jusqu'en décembre 1992. Ils furent de nouveau frappés d'une amende en 1994 et soumis à une procédure d'injonction en 1993-1994, qui fut remplacée en 1996 par une procédure au titre de l'article 178, à laquelle les autorités locales comptaient recourir pour pénétrer dans les lieux et prendre les mesures nécessaires pour faire exécuter les mises en demeure (paragraphe 42 ci-dessus). Sous la menace de cette dernière action, les requérants emménagèrent de nouveau en 1997 dans un logement fourni par le conseil car il n'y avait dans la région aucun endroit où ils auraient pu stationner légalement leur caravane. La santé des requérants a pâti de ce mode de vie.

Au cours des procédures d'aménagement, il n'a nullement été indiqué qu'il existait d'autres sites offrant des emplacements libres où les requérants pouvaient aller s'installer, que ce soit dans le district ou, plus largement, dans le comté. Le Gouvernement a mentionné de manière générale la présence de sites officiels dans la région et déclaré que les requérants étaient libres d'en chercher en dehors du comté. Il apparaît toutefois que, en dépit des statistiques avancées par le Gouvernement (paragraphe 67 ci-dessus), il existe toujours un manque important de sites officiels et autorisés pour les

Tsiganes dans l'ensemble du pays et que l'on ne saurait partir du principe qu'il existait ailleurs des emplacements libres ou accessibles aux Tsiganes.

3. En conséquence, les mesures prises pour expulser les requérants de leur domicile situé sur leur propre terrain alors qu'il n'a pas été démontré qu'il existait d'autres sites autorisés où ils auraient pu raisonnablement aller s'installer, sont à notre avis disproportionnées et emportent violation de l'article 8 de la Convention.

4. Nous avons voté pour la non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1 et de l'article 14 car, vu notre ferme conviction qu'il y a eu violation de l'article 8 dans les circonstances de l'espèce, il ne demeure aucune question distincte à examiner.

OPINION SÉPARÉE DE M. LE JUGE BONELLO

(Traduction)

Je renvoie au texte de mon opinion séparée jointe à l'arrêt Chapman c. Royaume-Uni.