



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

AFFAIRE LEE c. ROYAUME-UNI

(Requête n° 25289/94)

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 Lee 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° 25289/94) dirigée contre le Royaume-Uni et dont un ressortissant de cet Etat, M. Thomas Lee (« le requérant »), avait saisi la Commission le 4 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. Le requérant alléguait que les mesures d'aménagement et d'exécution prises à son encontre du fait qu'il occupait son terrain avec ses caravanes emportaient violation de son droit au respect de son domicile et de sa vie privée et familiale, au mépris de l'article 8 de la Convention. Selon lui, ces mesures constituaient aussi une ingérence dans son droit au respect de ses biens contraire à l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention et un refus du droit à l'instruction dans le chef de ses petits-enfants contraire à l'article 2 du Protocole n° 1. Il se plaignait en outre d'avoir fait l'objet d'une discrimination fondée sur son statut de tsigane, ce qu'interdit l'article 14 de la Convention. Il avait invoqué l'article 10 de la Convention devant la Commission, mais n'a pas maintenu ce grief devant la Cour.

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 (vingt voix contre six), qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 1 (vingt voix contre six), qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention (unanimité) 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, le requérant, qui a été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représenté par M. Mark Tilbury, *solicitor* exerçant à King's Lynn. Le gouvernement britannique est représenté par son agent, M. Llewellyn, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth.

6. Le 13 décembre 1999, 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. Le requérant 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 le requérant*
MM. R. DRABBLE, *Q.C.*
T. JONES, *conseils*,
M. HUNT, *solicitor*,
M. TILBURY,

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. Le requérant et sa femme sont des Tsiganes nés et élevés dans le Kent. Ils mènent une vie nomade et ont beaucoup voyagé dans le sud de l'Angleterre à la recherche de travail et pour participer aux rassemblements traditionnels des Tsiganes.

11. Au cours des années, le requérant a fait l'objet de nombreuses poursuites pour campement illégal. Il soutient que, sur une période de quatre ans, il a été chassé de plus de quarante sites. Pour remédier à cette situation, il acheta en 1991 un terrain d'une surface de 0,4 hectare environ.

12. Ce terrain se trouve à flanc de colline, dans la vallée de la Stour, à l'est du village de Chartham. La région environnante est essentiellement composée de terres agricoles, à l'exception d'un complexe minier au fond de la vallée. Le terrain accueille trois caravanes, occupées par le requérant, sa femme, deux enfants et des petits-enfants. Une partie est en pâturage pour les chevaux et comporte une écurie. Il est situé dans une zone classée, dans le cadre du plan d'aménagement pertinent, zone paysagère spéciale, où s'applique une politique particulière en matière d'aménagement.

13. Les petits-enfants du requérant fréquentent l'école avec régularité, recevant ainsi une éducation dont ils n'ont pas souvent bénéficié par le passé.

14. Le requérant et sa famille ont essentiellement travaillé comme ouvriers agricoles. L'intéressé a acheté ce terrain dans le but d'y élire domicile et d'y cultiver des légumes et des fleurs pour les vendre au marché.

15. Le 20 novembre 1992, le conseil de la ville de Canterbury (« le conseil ») délivra une mise en demeure sommant le requérant de cesser d'utiliser le terrain en cause pour y stationner des caravanes fixes, lui accordant six mois pour enlever celles-ci.

16. En janvier 1993, le requérant fit appel de la mise en demeure. Le ministre de l'Environnement désigna un inspecteur pour examiner le recours.

17. Le 20 septembre 1993, l'inspecteur annonça par lettre sa décision de refuser le permis d'aménagement et de rejeter l'appel, déclarant notamment :

« 6. Je considère, à partir de mon examen du site et des alentours ainsi que des observations écrites en ma possession, que les principales questions qui se posent sont celles de savoir si l'impact des caravanes fixes sur les environs est acceptable eu égard aux politiques d'aménagement pertinentes et, dans la négative, si le stationnement de caravanes fixes se justifie malgré tout par les besoins agricoles de l'entreprise proposée ou ceux des trois familles tsiganes en cause.

7. Cette région fait l'objet de trois plans d'aménagement approuvés : le plan directeur de 1990 pour le Kent, le plan local rural adopté en 1983 pour le Kent et le plan rural de la vallée de la Stour de 1982. La directive S6 du plan directeur contient une présomption générale à l'encontre de l'aménagement de nouvelles terres, tandis que la directive RS6 admet des exceptions à des fins agricoles. Même dans ce cas, la directive RS1 exige toutefois que tous les aménagements aient une situation et une apparence adéquates, tandis que les directives de tous les plans disposent que dans les zones paysagères spéciales comme celle-ci, la protection du paysage l'emporte normalement sur d'autres considérations en matière d'aménagement.

8. Le site se trouve dans l'angle d'un champ dégagé sur le flanc sud d'une colline dominant la vallée de la Stour, entouré de terres agricoles. Il est donc très visible de plusieurs points de Cockerling Road, route située en contrebas, et de l'A28 au fond de la vallée. Il est également visible à partir de sentiers pédestres des environs et notamment depuis celui qui longe l'arrière du site. L'ensemble que forment les trois caravanes à l'intérieur du site clôturé est particulièrement voyant et fait rapporté dans cette zone rurale exposée à la vue ; il jure avec le caractère et l'apparence des environs. On a tenté de cacher les caravanes derrière une haie d'arbustes au feuillage persistant, mais beaucoup ont crevé. Toutefois, ni le camouflage ni la peinture des caravanes, comme cela a été proposé, ne peut les rendre moins visibles dans un endroit aussi isolé et dégagé ; il ne fait selon moi aucun doute que cet aménagement est loin de se concilier avec les politiques conçues pour protéger et améliorer le paysage. (...)

11. (...) A mon avis, d'après les éléments fournis, il est peu probable que l'entreprise proposée <culture maraîchère et horticole>, même en tenant compte des autres terres disponibles, puisse faire vivre les trois familles qui y travailleraient en sorte de justifier qu'elles vivent sur le site.

12. En ce qui concerne la nécessité de vivre sur le site pour des motifs agricoles, je ne suis pas convaincu que le type de culture décrit exige de vivre sur place (...) Je ne doute pas que les familles souhaitent continuer à tirer leur subsistance d'une exploitation agricole, mais la proposition de lier leur occupation des lieux à l'agriculture (...) ne l'emporte pas sur l'absence de nécessité de vivre sur le site pour des raisons agricoles de manière à justifier que l'on mette de côté la forte objection liée à l'agrément des lieux. (...)

13. A l'appui de sa demande d'autoriser l'installation de caravanes tsiganes sur le site, <le requérant> fait valoir qu'il a été chassé de 40 sites sur une période de 4 ans et est exaspéré par l'incapacité du conseil à fournir un site adéquat. Il a saisi l'occasion qui se présentait d'acheter le site en cause afin de s'assurer un domicile fixe et un revenu. <Il affirme> que cet objectif est conforme à la directive contenue dans la circulaire 28/77 du ministère de l'Environnement, qui reconnaît que, même dans les endroits sensibles, il peut se révéler nécessaire d'accepter la création de sites caravaniers ou de s'abstenir de mesures d'exécution jusqu'à ce que des sites soient disponibles.

14. Le conseil reconnaît que, bien que la zone soit classée en vertu de la loi de 1968, il manque 22 emplacements environ et il faudrait prévoir d'autres sites. Une étude est en cours sur un certain nombre de sites et, en outre, le plan local en projet prévoit d'autoriser les Tsiganes à s'installer sur des terrains leur appartenant à condition que cela soit adéquat. Le conseil ne pense pas que la directive ministérielle implique d'autoriser des sites privés sans tenir compte des conséquences qui en découleraient.

15. Après un examen des éléments du dossier, j'admets qu'il existe une insuffisance d'emplacements dans la région de Canterbury mais je reconnais aussi que <le requérant> est prêt à installer le groupe familial sur un site de petite taille, voire préfère cette solution, et je ne considère pas qu'il soit impossible de trouver un endroit moins inadéquat. Tout en admettant que la perte du site en cause entraînerait la nécessité d'en trouver un autre, je pense que, dans les circonstances de l'espèce, le caractère totalement inapproprié du site l'emporte sur cette nécessité. J'ai envisagé la possibilité d'accorder un permis temporaire pour ce petit groupe jusqu'à ce que le conseil fournisse d'autres sites et j'ai tenu compte de ce que <le requérant> était prêt à accepter de réduire le nombre de caravanes sur le site afin de ne pas créer un précédent quant à l'utilisation des terres contiguës. Je ne vois toutefois pas comment empêcher que cela ne crée un précédent pour les autres familles tsiganes qui viendraient à acheter des parcelles de terrain à côté (...) je suis convaincu qu'un permis d'aménagement, même temporaire, pourrait entraîner la création d'autres sites qui auraient un effet désastreux sur le paysage de cette riante vallée. (...) »

18. Le requérant demanda alors un permis pour utiliser le terrain afin d'y stationner trois caravanes pour y habiter pendant l'hiver.

19. Le 1^{er} mars 1994, après avoir demandé au requérant d'exposer les changements pertinents qui étaient intervenus, le conseil refusa d'examiner la demande précitée conformément à l'article 70A de la loi de 1990 sur

l'aménagement urbain et rural. Il considéra qu'il n'y avait pas de différence pertinente entre la demande de permis de stationnement hivernal et celle précédemment formulée par le requérant.

20. Celui-ci vit désormais sous la menace de poursuites pénales et d'une expulsion forcée.

21. Il s'est vu proposer à plusieurs reprises des emplacements sur des sites officiels, qu'il a refusés principalement en raison de leur très mauvais état. L'un des sites, à Broomfield, se trouvait à côté d'un dépôt d'ordures et un autre, à Vauxhall Road, était construit sur un ancien canal d'écoulement d'eaux d'égout et adjacent à un champ d'épandage en activité. De plus, une aciérie fonctionnant vingt-quatre heures sur vingt-quatre bordait le site au sud. Selon le requérant, ces sites n'étaient pas habitables (il a joint à sa requête des photographies pour appuyer ses dires) et le bruit de l'aciérie empêchait les occupants du second site de dormir. Le Gouvernement a contesté devant la Commission que le site de Broomfield ne fût pas habitable puisque des réparations y avaient été effectuées à la suite d'actes de vandalisme des occupants. Il a confirmé à l'audience que cet endroit avait été fermé. Il a aussi précisé qu'un permis avait été accordé pour la réhabilitation et l'extension du site de Vauxhall Road et que le ministre avait octroyé une subvention à cette fin. Les seize emplacements d'origine ont été rénovés et deux nouveaux emplacements ont été ajoutés, pour un coût de 495 000 livres sterling (GBP). Le conseil avait mis l'aciérie en demeure de réduire le bruit en vue d'améliorer l'environnement du site des Tsiganes et des discussions étaient en cours au sujet de la création d'une séparation entre les deux sites.

22. Le Gouvernement a également indiqué que la région de Canterbury abritait en 1998 deux sites officiels de 30 emplacements (dont huit libres) et que 28 caravanes se trouvaient sur des sites privés autorisés et 14 sur des sites privés non autorisés. Les chiffres de juillet 1999 du ministère de l'Environnement montrent cependant que le nombre de sites privés autorisés est tombé de 28 à 8, celui de sites publics de 27 à 21 tandis que celui de campements non autorisés a presque triplé, passant de 14 à 38.

23. Le requérant affirme qu'un permis a été accordé à un non-Tsigane pour garer une caravane sur le site jouxtant le sien. Un permis d'aménagement global a également été octroyé pour la construction d'une résidence de 600 logements à 600 mètres de son terrain. Le Gouvernement a fourni des informations et documents au sujet de ces deux aménagements.

Un permis d'aménagement temporaire de deux ans a été accordé en août 1994 pour l'installation d'une caravane sur un site appelé Larkey Wood Farm, afin de permettre au propriétaire de tester la viabilité de son élevage de porcs ; le permis était uniquement accordé pour un agriculteur. Récemment, un permis a été accordé pour l'occupation permanente du site, étant donné que le besoin agricole a été établi et que le propriétaire a montré que son élevage était viable. Dans sa décision du 17 août 1994, l'inspecteur

a constaté que ce site ne déparait pas autant le paysage que ne le faisait celui du requérant, même s'il rompait le caractère dégagé de la campagne et son aspect naturel.

Le Gouvernement a également expliqué qu'un hôpital (St Augustine), composé de plusieurs bâtiments, a fermé dans les années 90 et que le conseil a envisagé de le transformer en ensemble résidentiel. Le permis d'aménagement global a été accordé pour 600 maisons en tenant compte de la nécessité de fondre le site dans le paysage. Le requérant a fourni des photographies de son site et de celui de Larkey Wood Farm, et le Gouvernement une photographie aérienne permettant de situer ces aménagements par rapport au terrain du requérant.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La législation en matière d'aménagement foncier

24. 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).

25. 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).

26. 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).

27. 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).

28. 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.

29. 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.

30. 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

31. 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 ».

32. 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 ».

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

34. 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).

35. 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).

36. 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

37. 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 »).

38. 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. »

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

D. La circulaire 28/77

40. 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.

41. 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

42. 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 ».

43. 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

44. 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.

45. 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. »

46. 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).

47. 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

48. 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

49. 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. »

50. 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

51. 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

52. 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.

53. 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.

54. 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

55. 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

56. 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

57. 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. »

58. 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.

59. 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

60. 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 (...). »

61. 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

62. 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 ».

63. 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)

64. 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.

65. 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)

66. 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)

67. 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).

68. 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)

69. 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

70. Le requérant voit dans le refus de lui accorder un permis d'aménagement pour stationner ses caravanes sur un terrain lui appartenant et dans les mesures d'exécution prises du fait qu'il occupait son 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. »

71. 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.

72. 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

73. Le requérant affirme que les mesures menaçant de l'empêcher de continuer à occuper son terrain avec ses caravanes constituent une atteinte non seulement à son droit au respect de son domicile, mais aussi au respect de sa vie privée et familiale, dans la mesure où il suit le mode de vie traditionnel des Tsiganes : vivre dans une habitation mobile qui permet de voyager. Il renvoie à l'approche constante suivie par la Commission dans son 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).

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

75. La Cour considère que la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tzigane du requérant 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 des caravanes du requérant n'ont donc pas seulement des conséquences sur son droit au respect de son domicile, mais influent aussi sur sa faculté de conserver son identité tzigane et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition.

76. Partant, la Cour constate qu'est en jeu en l'espèce le droit du requérant au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile.

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

77. Le Gouvernement admet qu'il y a eu « ingérence d'une autorité publique » dans le droit du requérant au respect de son domicile de par le refus de lui accorder un permis d'aménagement l'autorisant à vivre dans ses caravanes sur le terrain lui appartenant et les mesures d'exécution prises à son encontre.

78. Pour sa part, le requérant soutient non seulement que ces mesures s'analysent en une ingérence dans ses 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 l'empêchent de suivre le mode de vie tzigane en toute sécurité : soit on l'oblige à quitter son terrain, et il devra stationner ses caravanes illégalement au risque de se voir constamment déplacé, soit il lui faudra accepter un logement classique ou une « assimilation forcée ».

79. 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.

80. 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 » ?

81. Le requérant ne conteste pas que les mesures dirigées contre lui étaient « prévues par la loi ».

La Cour n'aperçoit aucune raison de conclure autrement.

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

82. 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.

83. Le requérant reconnaît que ces mesures visaient à protéger les « droits d'autrui », ici la défense de l'environnement, ce qui constitue un but légitime, mais il n'admet pas que d'autres buts légitimes entrent en jeu.

84. 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. Le requérant

85. Le requérant fait valoir que, pour apprécier la nécessité des mesures prises en l'espèce, l'importance de l'enjeu pour lui pèse très lourdement dans la balance, car il s'agit non seulement de la sécurité de son domicile mais également de son droit de vivre, avec sa 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.

86. Le requérant soutient que, dans son cas, 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 et politiques en matière d'aménagement du territoire qui accordent par exemple un poids particulier à la protection des zones paysagères spéciales. 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.

87. Le requérant affirme en outre que, comme il n'a pas été démontré qu'il existait un autre site où il aurait pu raisonnablement aller s'installer, il devait y avoir des raisons particulièrement impérieuses pour justifier la gravité de l'ingérence qui a découlé des mesures d'expulsion de son terrain. Il rappelle qu'il s'y est installé avec sa famille, après avoir été harcelé et chassé d'un emplacement à un autre à plus de quarante reprises, afin de permettre à ses petits-enfants de fréquenter l'école. Lors de la procédure d'aménagement, on a reconnu qu'il n'existait aucun site officiel disponible dans la région de Canterbury et qu'il y avait une insuffisance de sites en dépit du classement de la région. Il vivait désormais sur son terrain avec sa famille sous la menace de nouvelles mesures d'exécution, y compris une expulsion, en n'ayant toujours pas d'autre site sûr où se rendre. Celui de Broomfield Road a été fermé et celui de Vauxhall serait toujours inhabitable, notamment parce qu'il se trouve à côté d'un champ d'épandage et d'une aciérie fonctionnant vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

b. Le Gouvernement

88. 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.

89. Le requérant est en droit d'obtenir que les autorités nationales procèdent à un examen attentif de ses 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 49-50 ci-dessus) et que beaucoup de caravanes sont tolérées sur des sites non autorisés (voir les statistiques citées au paragraphe 55 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.

90. Le Gouvernement signale en outre que l'inspecteur de l'aménagement a jugé possible que d'autres sites soient disponibles dans la région et soutient que le requérant pouvait se rendre sur d'autres sites caravaniers en dehors du district. Il fait observer que l'intéressé s'est installé sur son terrain, dans une zone paysagère spéciale, sans obtenir, ni même demander au préalable le permis d'aménagement qui lui aurait assuré d'être dans la légalité. Lorsque le requérant a enfin sollicité pareil permis, il a eu la possibilité d'exposer les arguments en sa faveur devant un inspecteur, qui l'a entendu et a été attentif à sa situation personnelle. Or l'inspecteur a estimé que l'occupation du terrain aurait un effet désastreux sur le paysage de cette région riante. Le requérant ne saurait invoquer l'article 8 pour arguer que ses préférences quant à son lieu de résidence prennent le pas sur l'intérêt général. Enfin, il y a lieu de noter que le requérant n'a fait l'objet d'aucune poursuite.

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

91. 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

92. 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).

93. 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).

94. 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 demeure habilitée à 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).

95. Le requérant prie 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 56-60 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.

96. 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.

97. 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.

98. 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).

99. 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.

100. 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 le requérant et sa famille 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 95-96 ci-dessus).

101. 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.

102. 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 du requérant, M. Lee, au respect de son domicile, droit garanti par l'article 8 de la Convention.

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

104. 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 83 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 interdits 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.

105. 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.

106. 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

107. Les faits de la cause démontrent la gravité de l'enjeu pour le requérant. Pendant de nombreuses années, celui-ci a mené une vie itinérante en s'arrêtant sur des sites temporaires ou non officiels. Il s'est installé sur un terrain lui appartenant dans le but de stationner ses caravanes à long terme dans un endroit sûr. On lui refusa toutefois le permis d'aménagement nécessaire et il fut sommée de partir. Il demeure sur son terrain sous la menace de mesures d'exécution. Il apparaîtrait que le requérant ne souhaite pas en fait mener une vie itinérante. Il a habité sur le site en cause de 1993 environ jusqu'à aujourd'hui. Le cas d'espèce ne porte donc pas directement sur le mode de vie itinérant traditionnel des Tsiganes.

108. 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. Le requérant a en pratique bénéficié de cette possibilité.

109. La Cour rappelle que le requérant s'est installé sur son terrain dans des caravanes sans obtenir au préalable le permis d'aménagement qu'il savait nécessaire pour que cette occupation fût légale. Conformément aux procédures applicables, le recours formé par l'intéressé contre la mise en demeure a été examiné au cours d'une enquête publique menée par un inspecteur, qui est un expert indépendant. Celui-ci s'est rendu sur le site et a étudié les observations du requérant.

110. L'inspecteur considéra que la principale question que posait le recours était celle de savoir si l'impact des caravanes sur le paysage se justifiait par les besoins de la famille du requérant en sa qualité de famille tzigane. Le terrain, situé dans un endroit dégagé, était voyant et loin de se concilier avec les politiques conçues pour protéger et améliorer le paysage. Il estima que l'octroi d'un permis d'aménagement risquait d'entraîner la création d'autres sites, ce qui aurait un effet désastreux sur une vallée riante située dans une zone paysagère spéciale. Par ailleurs, il n'était selon lui pas impossible que le requérant pût trouver un endroit moins inadéquat pour y stationner ses caravanes. Il conclut donc que le caractère totalement inapproprié du site l'emportait sur les besoins du requérant.

111. Les arguments du requérant ont été pris en considération, tant en ce qui concerne ses travaux sur le terrain – peinture et plantation de haies – que ses difficultés pour trouver d'autres sites dans la région. Cependant, l'inspecteur a mis ces facteurs en balance avec l'intérêt général que représente la protection du caractère rural du paysage et a conclu à la prépondérance de ce dernier.

112. Il ressort clairement du rapport de l'inspecteur repris au paragraphe 17 ci-dessus qu'il existait de puissantes raisons, ayant trait à l'environnement, pour étayer le refus du permis d'aménagement et que les intérêts du requérant ont été pris en compte dans le processus décisionnel. La Cour relève aussi que le requérant aurait pu faire appel à la *High Court* s'il avait estimé que l'inspecteur, ou le ministre, n'avaient pas pris en compte une considération pertinente ou avaient fondé la décision contestée sur des éléments non pertinents. En l'espèce, toutefois, le requérant n'a pas formé pareil recours.

113. La Cour observe qu'il a été admis au cours des procédures d'aménagement qu'il n'existait pas suffisamment de sites dans le district. Le Gouvernement a indiqué qu'il y avait bien dans le district et ailleurs dans le comté des sites officiels offrant au requérant des possibilités pour stationner ses caravanes, et aussi que l'intéressé était libre 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 tziganes mènent toujours une vie itinérante sans recourir aux sites officiels et il ne fait pas de doute que des emplacements se libèrent périodiquement sur les sites officiels.

114. 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 le requérant pendant le long délai de grâce qui lui fut accordé dépend de ce que l'on entend par site approprié. A cet égard, le coût d'un site par rapport aux avoirs du requérant, ainsi que la situation du site comparée avec les souhaits de celui-ci sont des facteurs à l'évidence pertinents. Étant donné que seul le requérant sait combien il possède, quels sont les dépenses auxquelles il doit faire face et les critères

géographiques qu'il considère comme essentiels, et pourquoi, c'est à lui qu'il appartient d'apporter des éléments de preuve à ce sujet. Or il n'a soumis à la Cour aucun renseignement quant à sa situation financière, quant aux qualités que doit présenter un terrain pour qu'il le considère comme bien situé ou encore quant aux recherches qu'il a menées pour trouver un autre site. La Cour n'est donc pas convaincue qu'il n'existe pas d'autre solution pour le requérant que de continuer d'occuper un terrain sans permis d'aménagement dans une zone paysagère spéciale. 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 du requérant découlent d'un manque d'argent, alors il se trouve 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.

115. Dans ces conditions, la Cour estime qu'il a été tenu compte comme il convient de la situation difficile du requérant tant dans le cadre réglementaire, qui prévoyait des garanties procédurales adéquates pour protéger ses 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 son 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 au requérant.

116. 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 le requérant au champ d'application de la législation nationale en matière d'aménagement et à obliger les gouvernements à veiller à ce que chaque famille tzigane 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

117. 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

118. Le requérant affirme avoir été privé du droit de vivre en paix sur son terrain et subi ainsi une atteinte au droit au respect de ses 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. »

119. Le requérant fait valoir que, en dépit de la latitude certes grande laissée aux décideurs nationaux en matière d'aménagement, ses intérêts et ceux de la société en général n'ont pas été pesés équitablement. Selon lui, le fait qu'il se soit installé sur son terrain sans permis préalable n'entre pas en ligne de compte et les conclusions de l'inspecteur de l'aménagement au sujet de l'effet de ses caravanes 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, il admettrait qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de cette disposition.

120. 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 le requérant occupe son terrain en infraction à la législation sur l'urbanisme et des constats de l'inspecteur de l'aménagement sur l'impact négatif de son installation.

121. Pour les raisons déjà exposées au titre de l'article 8 de la Convention, la Cour conclut que l'ingérence alléguée dans le droit du requérant au respect de ses 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

122. Le requérant affirme que les mesures dirigées contre lui 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. (...) »

123. Devant la Commission, il a évoqué le risque que ferait courir à ses petits-enfants, qui reçoivent actuellement une bonne éducation, le refus de l'autoriser à rester avec sa famille sur le terrain lui appartenant. Il serait alors menacé de devoir recommencer à se déplacer d'un endroit à un autre. Il attache une grande importance à la continuité de l'éducation de ses petits-enfants du fait que lui-même est illettré.

124. Le Gouvernement plaide que la disposition précitée ne garantit pas le droit de suivre l'enseignement d'une école en particulier et qu'en tout état de cause, rien ne prouve que les mesures d'exécution aient eu pour effet d'empêcher les petits-enfants du requérant de fréquenter l'école.

125. La Cour observe que les petits-enfants du requérant fréquentent l'école située à côté de leur domicile, sur le terrain du requérant. Elle constate que le requérant n'a pas établi son grief selon lequel ses petits-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

126. Le requérant se plaint d'avoir fait l'objet d'une discrimination fondée sur sa condition de Tsigane, 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. »

127. Il soutient 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 lui des droits garantis par la Convention, fondée sur sa 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. Dans son cas, l'octroi d'un permis d'aménagement, sur des sites voisins, pour une caravane utilisée à des fins agricoles et pour un grand ensemble de logements montrerait que l'objectif prioritaire de protection du paysage et le souci d'esthétique sont appliqués différemment suivant la condition de la personne qui sollicite le permis, et ce au détriment des Tsiganes. De plus, appliquer aux Tsiganes les lois et politiques générales ne tiendrait pas compte de leurs besoins particuliers, qui découlent de leur tradition consistant à vivre et voyager dans des

caravanes. Il s'appuie 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.

128. 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. Il ne résulterait aucune discrimination de l'octroi de permis d'aménagement à deux sites voisins, car les aménagements qui y étaient prévus différaient, de par leurs caractère, impact visuel et objectif, de ceux du requérant.

129. Eu égard à sa conclusion sous l'angle de l'article 8 de la Convention, selon laquelle l'ingérence dans les droits du requérant 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 le requérant étaient dénuées de justification objective et raisonnable.

130. Partant, 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. Pendant de nombreuses années, le requérant a mené avec sa famille une vie itinérante en s'arrêtant sur des sites temporaires ou non officiels que la police et les autorités locales l'obligeaient de plus en plus fréquemment à quitter. Pour des raisons de santé de sécurité et d'éducation de ses petits-enfants, il fit l'acquisition d'un terrain pour y stationner ses caravanes. On lui refusa toutefois un permis d'aménagement à cette fin et il fut sommé de partir. Il demeure sur son terrain avec sa famille sous la menace de nouvelles mesures d'exécution et se trouve dans une situation d'insécurité et de vulnérabilité.

Il a été admis au cours des procédures d'aménagement qu'il n'existait pas suffisamment de sites officiels dans la région. Il n'a été recensé aucun autre site vacant où le requérant aurait pu s'installer, que ce soit dans le district ou dans le comté en général. Le Gouvernement a mentionné l'avis de l'inspecteur selon lequel il n'était pas impossible que d'autres sites fussent disponibles dans la région. Or, si le requérant s'est vu par la suite proposer des emplacements sur deux sites officiels, il a fait valoir que ces derniers n'étaient pas habitables. Il apparaît que le site de Broomfield, jouxtant un dépôt d'ordures, est désormais fermé. Le site de Vauxhall, adjacent à un champ d'épandage et à une aciérie fonctionnant vingt-quatre heures sur vingt-quatre, n'a été réhabilité que récemment. Les allégations du requérant selon lesquelles le niveau de bruit était tel qu'il empêchait les occupants du site de dormir sont confirmées par le fait que le conseil avait mis l'aciérie en demeure de réduire le bruit.

Le Gouvernement a également indiqué que le requérant était libre de chercher un site en dehors du comté. Il apparaît toutefois que, en dépit des statistiques avancées par le Gouvernement (paragraphe 55 de l'arrêt), 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 le requérant de son domicile situé sur son propre terrain alors qu'il n'a pas été démontré qu'il existait d'autres sites autorisés où il aurait 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.