



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

CINQUIÈME SECTION

**AFFAIRE WINTERSTEIN ET AUTRES c. FRANCE**

*(Requête n° 27013/07)*

ARRÊT  
*(Fond)*

STRASBOURG

17 octobre 2013

**DÉFINITIF**

**17/01/2014**

*Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Winterstein et autres c. France,**

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en une chambre composée de :

Mark Villiger, *président*,

Angelika Nußberger,

Boštjan M. Zupančič,

Ann Power-Forde,

André Potocki,

Paul Lemmens,

Helena Jäderblom, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 24 septembre 2013,

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

**PROCÉDURE**

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 27013/07) dirigée contre la République française et dont vingt-cinq ressortissants français dont les noms figurent en annexe au présent arrêt, en leur nom et au nom de leurs enfants mineurs, d'une part, et le Mouvement ATD Quart Monde, d'autre part (« les requérants »), ont saisi la Cour le 13 juin 2007 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants individuels ont été représentés par M<sup>es</sup> F. Poupardin et M.-A. Soubré M'Barki, avocates à Pontoise. Le Mouvement ATD Quart Monde a été représenté par M<sup>e</sup> A. Leguil-Duquesne, avocate à Lyon, à laquelle a succédé M<sup>e</sup> C. Gilbert, avocate à Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M<sup>me</sup> E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Les requérants allèguent en particulier la violation de l'article 8 de la Convention, en raison de la mesure d'expulsion des terrains où ils s'étaient établis de longue date et estiment faire l'objet d'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8.

4. Le 9 septembre 2008, la requête a été communiquée au Gouvernement.

5. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations sur la recevabilité et le fond de l'affaire. Des observations ont également été reçues du Centre Européen des Droits des Roms (European Roma Rights Center – ERRC), que le président avait autorisé à intervenir dans la procédure écrite en tant que tierce partie (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 3 a) du règlement).

6. Le 1<sup>er</sup> septembre 2009, la chambre a décidé qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience. Les requérants et le Gouvernement ont soumis des informations complémentaires les 13 janvier et 20 février 2012.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Les requérants individuels sont pour la plupart issus du monde du voyage. Le Mouvement ATD Quart Monde (l'association requérante) est une association de droit français, ayant son siège social à Paris. Aux termes de l'article 2 de ses statuts « Le Mouvement ATD Quart Monde rassemble des personnes, familles et groupes de population qui refusent la fatalité de la misère dans laquelle ils sont condamnés à vivre, et, engagés à leurs côtés, des hommes et des femmes, de toutes origines, qui partagent le même refus (...)»

#### A. Le contexte

##### 1. *Le département du Val d'Oise*

8. Le département du Val d'Oise connaît une présence très ancienne des gens du voyage. Une enquête réalisée en 2001 par l'Association Départementale Voyageurs-Gadjé (ADVOG) a fait ressortir une population de 2 500 caravanes, soit environ 10 000 personnes, dont 17 % appartiennent à des familles nomades, 42 % à des familles sédentarisées et 41 % à des familles semi-sédentarisées, également désignées sous le terme d'itinérants contraints ou sédentaires contraints.

Les itinérants contraints aspirent à se sédentariser, mais sont obligés de se déplacer au gré des expulsions. Les sédentaires contraints désirent conserver un certain degré de nomadisme, mais sont amenés à se fixer sur un site dès lors que celui-ci ne présente pas un trop grand risque d'expulsion. Ces familles évoluent souvent à l'intérieur d'un même secteur de quelques communes selon les expulsions dont elles font l'objet, autour de points d'ancrage comme l'école où sont scolarisés les enfants, le centre hospitalier où sont traités les plus âgés ou les lieux d'exercice des activités économiques.

Pour ce qui est des familles sédentarisées, il s'agit de propriétaires, locataires ou occupants sans titre de terrains (privés ou communaux) qu'ils occupent de façon permanente, ainsi que de familles installées à demeure sur une aire qui n'est normalement qu'une aire de passage (Source : Plans

départementaux d'Aide au Logement des Personnes défavorisées du Val d'Oise (PDALPD) 2004-2007 et 2008-2010).

9. Le Val d'Oise dispose de deux instruments s'appliquant aux gens du voyage :

- le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage (prévu par les lois dites « Besson » des 31 mai 1990 et 5 juillet 2000, voir paragraphes 49-55 ci-dessous), qui prévoit, en fonction des besoins et capacités d'accueil existantes, la nature, la localisation et la capacité des structures d'accueil à créer pour les familles de voyageurs dans les communes de plus de 5 000 habitants ;

- le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (prévu par la loi précitée du 31 mai 1990 et la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998), qui prend en considération la problématique des familles sédentaires et semi-sédentaires.

10. En application de la loi précitée du 5 juillet 2000, et après l'annulation d'un premier schéma départemental par les juridictions administratives, un schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage a été adopté en novembre 2004 pour le Val d'Oise pour la période 2004-2010. Il prévoyait la réalisation, par les 53 communes de plus de 5 000 habitants du département, de 1 035 places de caravanes en aires d'accueil, dont 219 places déjà existantes, avec un financement de l'État à hauteur de 70%.

11. Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) 2004-2007 du Val d'Oise, adopté en juin 2004 et faisant suite à un précédent plan pour la période 2000-2003, précisait que les actions en faveur des gens du voyage devaient comporter deux axes : d'une part, la création d'aires d'accueil pour les familles de voyageurs, d'autre part, la réalisation de terrains familiaux locatifs pour les familles sédentaires ou semi-sédentaires, déjà prévue par le précédent plan. Il s'agit de terrains avec ou sans pavillons, sur lesquels les familles peuvent installer leurs caravanes et qui constituent des habitations à usage permanent. La circulaire du 21 mars 2003 (relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés par l'État) permet le financement par l'État de la réalisation de terrains familiaux dans les mêmes conditions que les aires d'accueil (à savoir, à hauteur de 70% de la dépense hors taxe dans la limite d'un plafond) ; le pavillon « en dur » peut être financé à l'aide du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI).

## *2. La commune d'Herblay*

12. De 400 à 500 caravanes, représentant plus de 2 000 personnes, sont présentes sur le territoire de la commune d'Herblay (soit environ 10 % de la population totale), la plupart depuis de nombreuses années. Selon les indications données par le Gouvernement, environ quatre cinquièmes de ces caravanes sont en infraction avec le plan d'occupation des sols.

13. En 2000, une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) fut mise en place pour le relogement des gens du voyage sédentarisés dans la commune (créées par la circulaire n° 3465 du 22 mai 1989, les MOUS ont pour objet de promouvoir l'accès au logement des personnes et familles en difficulté). La MOUS fit l'objet, après un diagnostic social réalisé par l'ADVOG, d'un protocole d'accord signé le 23 novembre 2004 par le préfet du Val d'Oise, le président du conseil général et le maire d'Herblay. Le projet prévoyait l'aménagement de quatre sites, représentant au total 26 terrains familiaux. Ces sites ont fait l'objet, en septembre 2005, de procédures de révision simplifiées du plan d'occupation des sols (POS). Le premier site, contenant huit terrains, soit 24 places, a été ouvert en décembre 2008.

14. Le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage 2004-2010 (paragraphe 10 ci-dessus) a exonéré la commune d'Herblay de l'obligation de créer une aire d'accueil, en raison du nombre de caravanes de familles sédentaires qu'elle compte et du projet de MOUS en cours (paragraphe 13 ci-dessus).

15. En application de l'article 9 de la loi précitée du 5 juillet 2000, le maire d'Herblay a adopté en juillet 2003, puis en janvier 2005, des arrêtés interdisant le stationnement des résidences mobiles des gens du voyage sur l'ensemble du territoire communal.

## **B. La présente requête**

16. Les requérants, tous de nationalité française, habitaient à Herblay, au lieu-dit du « bois du Trou-Poulet », où la plupart s'étaient installés depuis de nombreuses années ou étaient nés (voir annexe). Ils faisaient partie d'un groupe de vingt-six familles (42 adultes et 53 enfants, soit au total 95 personnes). Les requérants étaient établis sur des terrains dont ils étaient pour certains propriétaires, généralement locataires, ou qu'ils occupaient sans titre. Ces parcelles étaient situées en zone ND du plan d'occupation des sols (POS) publié en mai 2003, à savoir « zone naturelle qu'il convient de protéger en raison de la qualité du paysage et du caractère des éléments qui le composent ». Elles étaient également classées en zone ND dans les POS antérieurs. La zone Ndc, où ils étaient établis, permet le camping caravanning à condition que les terrains soient aménagés à cette fin, ou que les intéressés bénéficient d'une autorisation.

### *1. La procédure d'expulsion*

#### **a) Constat d'huissier**

17. À la requête de la commune d'Herblay (ci-après la commune) et en vertu d'une ordonnance du président du tribunal de grande instance de

Pontoise du 19 novembre 2003, deux huissiers de justice, accompagnés de policiers, se rendirent sur les lieux le 12 février 2004, afin de constater l'occupation des terrains et se faire communiquer l'identité de tous les occupants. Les huissiers dressèrent un procès-verbal de constat, dans lequel ils relevèrent en chaque point des terrains l'identité des occupants, leur habitat (caravanes, bungalows, cabanes, constructions en dur). Le constat mentionnait notamment : « l'ensemble du site objet des présentes constatations est envahi par de très nombreux morceaux de voitures, de moteurs, pièces détachées automobiles et débris divers jonchant le bois autour des sites sur lesquels nous avons relevé les identités. »

**b) Procédure de référé**

18. Les 30 avril et 11 mai 2004, la commune fit assigner quarante personnes, dont les requérants, devant le juge des référés du tribunal de grande instance de Pontoise, afin de voir constater l'occupation interdite des lieux et le « stationnement interdit des caravanes et constructions » par les défendeurs, de les voir condamner à évacuer tous véhicules et caravanes et enlever toutes constructions des lieux sans délai moyennant une astreinte de 200 euros (EUR) chacun par jour de retard, et de voir dire que la commune pourrait, passé un délai de deux mois à compter du prononcé de l'ordonnance, procéder elle-même à l'évacuation et aux démolitions avec le concours de la force publique.

19. L'audience eut lieu le 18 juin 2004. Par ordonnance du 2 juillet 2004, le juge des référés rejeta la demande de la commune. Après avoir relevé que la zone Ndc, où étaient établis les défendeurs, permettait le camping-caravaning, mais que le stationnement de caravanes pendant plus de trois mois était soumis à autorisation sauf si les terrains étaient aménagés, ce qui n'était pas le cas en l'espèce, le juge considéra qu'il était suffisamment établi que les défendeurs occupaient les lieux depuis de nombreuses années et bien antérieurement à la publication du plan d'occupation des sols (POS), que certains avaient bénéficié de l'installation régulière d'eau ou d'électricité, et que cette longue tolérance de la commune, si elle n'était en aucun cas constitutive d'un droit, ne permettait pas de constater l'urgence ou le trouble manifestement illicite, seuls susceptibles de justifier la compétence du juge des référés.

20. Le juge observa en outre que, le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage ayant été annulé (paragraphe 10 ci-dessus), la commune était soumise à l'obligation édictée par la loi du 5 juillet 2000 de prévoir une aire de stationnement. Enfin, au vu du constat d'huissier, le juge ordonna aux défendeurs de débarrasser le terrain de toutes les carcasses de voitures et débris dans un délai de deux mois, sous astreinte de 200 EUR par jour de retard, et dit que passé ce délai la commune pourrait faire procéder au nettoyage des terrains à leurs frais.

**c) Procédure au fond***i) Le jugement du tribunal de grande instance*

21. En septembre 2004, la commune fit assigner quarante personnes, dont les requérants, devant le tribunal de grande instance de Pontoise, en formulant les mêmes demandes que devant le juge des référés. Deux autres personnes (dont un requérant) intervinrent en outre volontairement. Les défendeurs et intervenants faisaient valoir qu'ils étaient établis au bois du Trou-Poulet depuis de nombreuses années, antérieurement à la publication du plan d'occupation des sols (POS), dans une zone où l'aménagement des terrains pour le camping-caravaning était permis ; ils invoquaient le droit au logement, principe à valeur constitutionnelle, ainsi que l'arrêt *Connors c. Royaume-Uni* (n° 66746/01, 27 mai 2004), et mentionnaient l'obligation pour la commune de mettre des terrains à la disposition des gens du voyage. Subsidiairement, ils se disaient d'accord pour une médiation judiciaire.

22. L'audience eut lieu le 27 septembre 2004. Par jugement du 22 novembre 2004, le tribunal fit droit aux demandes de la commune. Il constata tout d'abord que le POS, publié en mai 2003, était exécutoire de plein droit tant qu'il n'était pas annulé, que les terrains occupés par les défendeurs se situaient en zone Ndc, permettant en principe l'aménagement pour le camping caravaning, mais qu'ils n'avaient pas été aménagés dans le respect des règles du code de l'urbanisme (article L. 443-1 du code). Le tribunal jugea dès lors qu'en l'absence d'autorisation ou arrêté préfectoral en leur faveur, les défendeurs avaient enfreint le POS en implantant les caravanes, mobil homes et cabanes sur les terrains, sans que la fourniture d'électricité par EDF (Électricité de France) soit créatrice de droit. Après avoir rappelé l'importance du droit au logement et ses fondements législatifs et constitutionnels, le tribunal considéra que, si tout devait être mis en œuvre par le législateur et les autorités publiques pour faire respecter ce droit autant qu'il était possible, il ne pouvait être consacré « au mépris de la légalité et du respect des règles en vigueur ».

23. Le tribunal analysa ensuite l'arrêt *Connors* précité et conclut que la situation dont il était saisi était différente, dans la mesure où il ne pouvait être invoqué ni une procédure d'expulsion sommaire (comme dans l'affaire *Connors*), ni une absence de protection procédurale, puisque les défendeurs avaient pu soulever tous les arguments qu'ils estimaient nécessaires à leur défense devant un « tribunal indépendant » statuant au fond dans le respect de toutes les règles procédurales en usage en France. Le tribunal conclut qu'il n'estimait pas violer l'article 8 de la Convention en rendant une décision après avoir répondu aux moyens soulevés par les défendeurs et que, dans un état de droit, il ne pouvait être envisagé que l'exécution d'une décision de justice constitue « un traitement inhumain et dégradant ». Il ajouta qu'il était certain qu'à défaut d'exécution volontaire de la décision par les défendeurs, la commune, les auxiliaires de justice et les services de

l'État chargés de procéder à l'exécution veilleraient à réaliser celle-ci dans le respect de la dignité de la personne humaine.

24. S'agissant de l'obligation de la commune, après l'annulation du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, de mettre un terrain à disposition de ceux-ci, le tribunal se référa à une lettre du préfet du Val d'Oise au maire, dont il résultait que la commune était considérée comme ayant rempli les obligations imposées par la loi du 5 juillet 2000. Le tribunal observa en outre que l'ancienneté du séjour des défendeurs pouvait faire douter de leur qualité de « gens du voyage » et que les schémas départementaux concernaient la population nomade, et non celle sédentaire installée dans les lieux depuis dix ou parfois vingt ans. Il rejeta par ailleurs la demande de médiation judiciaire, au motif qu'elle aurait peu de chances d'aboutir à un résultat, compte tenu du contexte et du nombre important de défendeurs.

25. En conséquence, le tribunal condamna les défendeurs et intervenants à évacuer tous véhicules et caravanes et à enlever toutes constructions des terrains qu'ils occupaient dans le délai de trois mois à compter de la signification du jugement, sous astreinte de 70 EUR chacun par jour de retard et dit que, passé ce délai, la commune pourrait faire procéder elle-même à l'évacuation et aux démolitions aux frais des défendeurs avec le concours de la force publique. Il les condamna en outre à payer 50 EUR chacun à la commune au titre des frais non remboursables de procédure. Le tribunal estima que, compte tenu du contexte du litige et de l'absence d'urgence résultant d'une situation existant depuis de nombreuses années, il n'était pas nécessaire d'ordonner l'exécution provisoire du jugement.

*ii) L'arrêt de la cour d'appel*

26. Trente-six des intéressés, dont les requérants, firent appel devant la cour d'appel de Versailles. L'association requérante déposa des conclusions d'intervention volontaire.

27. L'audience se tint le 8 septembre 2005. Par arrêt du 13 octobre 2005, la cour d'appel déclara recevable l'intervention volontaire de l'association requérante et confirma le jugement, sauf en ce qui concernait un couple (non requérant) pour lequel elle ordonna une mesure d'expertise afin de vérifier les conditions de son logement et la conformité de ce dernier au POS.

28. La cour d'appel retint en premier lieu que l'occupation des terrains par les intéressés contrevenait au POS, exécutoire de plein droit et répondit dans les termes suivants aux arguments soulevés :

« Considérant que si le droit au logement est un principe à valeur constitutionnelle, si l'article 3 et l'article 8 de la Convention (...) consacrent le respect à la vie privée et familiale de chacun et l'impossibilité d'exposer toute personne à des traitements inhumains et dégradants, ces principes d'essence supérieure ne sont pas au cas particulier bafoués dès lors que l'action de la commune repose sur un fondement légal tiré du respect de dispositions réglementaires qui s'imposent à tous sans discrimination et qui suffit à caractériser l'intérêt public nécessaire à l'exercice d'une

telle action, qu'elle donne lieu à un débat contradictoire en première instance et en appel et que l'exécution d'une décision de justice rendue dans le respect des droits de la défense ne peut caractériser le comportement dégradant et inhumain allégué ;

Considérant que l'ancienneté de l'occupation n'est pas constitutive de droit, pas plus que la tolérance même prolongée de cette occupation contraire aux dispositions du plan d'occupation des sols de la commune, qu'il est dès lors vain pour certains d'opposer la scolarisation de leurs enfants laquelle n'est pas nécessairement compromise ou le fait inopérant qu'ils détiennent des carnets de circulation lesquels ne les dispensent pas du respect des dispositions réglementaires ;

Considérant que c'est tout aussi vainement que les appelants invoquent la mauvaise foi de la commune et le manquement à ses obligations légales telles qu'elles résultent de la loi Besson ;

Qu'il ressort du courrier de la préfecture du Val d'Oise du 18 mai 2004 que la commune a rempli ses obligations au regard de la loi du 5 juillet 2000 prise pour les gens du voyage, lesquels sont réputés nomades et non sédentaires comme le sont les appelants qui revendiquent au plus fort leur sédentarisation et l'ancienneté de leur occupation (...) »

29. La cour d'appel confirma par ailleurs le rejet de la médiation judiciaire sollicitée, au motif qu'elle n'apparaissait pas la réponse appropriée « à la solution du litige au travers duquel la commune œuvre pour le respect par et pour tous ses habitants des lois et règlements ». Enfin, elle rejeta la demande de dommages-intérêts formulée par la commune et condamna les appelants au paiement d'une somme de 50 EUR chacun au titre des frais de la procédure d'appel.

Les requérants indiquent qu'après l'adoption de cet arrêt, ils ont reçu la visite quotidienne d'un agent de la commune qui, mentionnant l'astreinte, les incitait à quitter les lieux.

*iii) La procédure devant la Cour de cassation*

30. Les requérants, en leur nom et au nom de leurs enfants mineurs, ainsi que l'association requérante, formèrent une demande d'aide juridictionnelle auprès du bureau d'aide juridictionnelle près la Cour de cassation afin de se pourvoir en cassation contre l'arrêt du 13 octobre 2005.

31. Les 4 et 5 juillet 2006, le bureau d'aide juridictionnelle rendit une série de décisions rejetant leurs demandes, au motif qu'aucun moyen de cassation ne pouvait être relevé contre la décision critiquée au sens de l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991. Par une série d'ordonnances à la formulation identique du 23 novembre 2006, le magistrat délégué par le premier président de la Cour de cassation rejeta leurs recours contre ces décisions, dans les termes suivants :

« Attendu que la Cour de cassation n'exerce pas son contrôle sur l'appréciation des faits et des éléments de preuve par les juges du fond ;

Qu'il n'apparaît pas de l'examen des pièces de procédure qu'un moyen de cassation fondé sur la non-conformité de la décision attaquée aux règles de droit soit susceptible d'être utilement soulevé. »

32. Le 16 janvier 2007, les requérants déposèrent au greffe de la Cour de cassation une déclaration selon laquelle ils se désistaient de leur pourvoi en cassation. Leur désistement fut constaté par une ordonnance du 7 septembre 2007.

## *2. La mise en place de maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS)*

33. À la suite de l'arrêt de la cour d'appel, les autorités décidèrent, dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (paragraphe 11 ci-dessus), de mener une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) pour l'ensemble des familles concernées par la procédure judiciaire, afin de déterminer la situation de chacune et d'évaluer les possibilités de relogement envisageables.

34. En vertu d'une convention signée avec le préfet du Val d'Oise le 20 février 2006, la Société Nationale de Construction de Logements pour les Travailleurs (ci-après la SONACOTRA) se vit confier la réalisation d'une enquête sociale portant sur l'ensemble des familles concernées, afin notamment d'évaluer leurs besoins en relogement. L'étude, à réaliser dans un délai de trois mois, devait contenir un état des lieux portant, pour chaque famille, sur la situation du terrain à l'égard des règles d'urbanisme, l'habitat actuel, le degré de sédentarisation, la structure familiale et la situation sociale du ménage. L'étude devait également indiquer les modalités de relogement souhaitées par chaque famille (habitat sédentaire, habitat en caravane ou mixte), les localités dans lesquelles elle souhaitait être relogée et le statut souhaité (locataire ou propriétaire). La convention précisait la composition du comité de pilotage de la MOUS ainsi que du comité de pilotage restreint, et indiquait que cette mission serait financée intégralement par l'État.

35. Les conclusions de l'enquête furent présentées par la SONACOTRA au comité de pilotage le 6 juin 2006. Lors d'une réunion du 17 novembre 2006 entre le comité de pilotage restreint et l'association requérante en vue de présenter à cette dernière les résultats de l'enquête sociale, le comité accepta que les familles qui avaient entre temps quitté le bois du Trou-Poulet soient intégrées à l'enquête sociale. Les représentants de ces dernières furent reçus le 16 janvier 2007 par le comité de pilotage restreint et il fut convenu qu'ils seraient entendus par la SONACOTRA les 30 janvier, 1<sup>er</sup>, 2 ou 5 février 2007. Un avenant à la convention de MOUS fut établi le 29 janvier 2007 en vue d'une enquête sociale complémentaire portant sur ces familles, dont le coût devrait être assumé intégralement par l'État. Enfin, à la demande de l'association requérante, une dernière famille n'ayant pu être entendue dans le cadre de l'enquête sociale complémentaire fut intégrée à la MOUS.

36. Les enquêtes sociales permirent de faire ressortir les éléments suivants : sur les trente-deux ménages entendus par la SONACOTRA, les souhaits de relogement se répartissaient comme suit :

- un ménage était parti habiter en dehors du département à la fin de l'année scolaire 2005-2006 ;
- un ménage avait été relogé par la commune en logement social de type HLM (habitation à loyer modéré) ;
- trois ménages (non requérants) avaient reçu des propositions de relogement de la commune sur les terrains familiaux en cours d'aménagement (paragraphe 13 ci-dessus) ;
- cinq ménages (tous requérants) souhaitaient un logement social de type HLM ;
- vingt-et-un ménages (dont quatorze ménages requérants) souhaitaient un relogement en habitat mixte (bâti et caravanes) ;
- un ménage habitant un logement social à Angers souhaitait être relogé en logement de type HLM dans la région d'Angers ;
- un seul ménage requérant, celui de Vanessa Ricono, n'a pas pu être entendu lors de l'enquête sociale.

37. Le 12 novembre 2007, une nouvelle convention de MOUS fut signée pour une durée de huit mois en vue du relogement des cinq ménages qui avaient opté pour un logement social de type HLM. La convention prévoyait à la charge de la SONACOTRA, devenue entretemps ADOMA, un travail d'accompagnement de ces familles au relogement (information, aide à la constitution des dossiers, mise en place de dispositifs d'accompagnement, et suivi du relogement sur le plan pratique). Les frais de la MOUS étaient pris en charge à 100% par l'État.

### *3. Les travaux de la 11<sup>ème</sup> avenue*

38. Entre temps, en octobre 2004, des travaux de construction d'une route à quatre voies (la « 11<sup>ème</sup> avenue ») avaient débuté à proximité immédiate des domiciles des requérants et durèrent plus d'un an. L'avocat de certains requérants et le délégué de l'association requérante pour le Val d'Oise adressèrent plusieurs courriers entre novembre 2004 et juillet 2005 au maire d'Herblay, au préfet et au président du conseil général, en attirant leur attention sur les dangers résultant du chantier pour les requérants et leurs enfants. Par lettres notamment d'avril et juillet 2005, le directeur général adjoint de la gestion du domaine routier du département énuméra les différentes mesures de sécurité prises sous le contrôle d'une société coordinatrice (signalisation, clôtures, barrières, obturation des regards, etc.) et souligna que malgré ces précautions, les installations et la signalisation du chantier faisaient fréquemment l'objet de dégradations et de vols.

#### 4. Événements ultérieurs

##### a) Situation des requérants

39. Au jour de l'adoption du présent arrêt, la commune n'a pas fait exécuter l'arrêt du 13 octobre 2005. Toutefois l'astreinte, dont le terme n'a pas été fixé, continue à courir à l'encontre des requérants qui sont restés au bois du Trou-Poulet.

40. Les requérants se répartissent en trois groupes :

##### i) Familles relogées en logement social

Quatre familles ont été relogées en logement social entre mars et juillet 2008 à la suite de la convention de MOUS du 12 novembre 2007 (paragraphe 37 ci-dessus) : il s'agit de Solange Lefèvre, de Catherine Lefèvre et de ses trois enfants, de Sandrine Plumerez et de ses cinq enfants, et de Sabrina Lefèvre, de son compagnon (non requérant) et de ses trois enfants.

##### ii) Familles restées ou revenues à Herblay

Plusieurs familles sont restées au bois du Trou-Poulet ou y sont revenues :

- Martine Payen, également concernée par la MOUS, a refusé deux propositions de logement social (notamment en raison du montant du loyer) et réside toujours au bois du Trou-Poulet sur un terrain lui appartenant ;
- Michèle Perioche et Germain Guiton sont restés sur le terrain qu'ils louent ;
- Laetitia Winterstein est restée avec son compagnon (non requérant) et leurs cinq enfants sur un terrain appartenant à sa grand-mère ;
- Steeve Lefèvre et Graziella Avisse et leur enfant sont revenus au bois du Trou-Poulet après avoir rejoint une tante sur l'aire d'accueil d'Avranches ; leur avocat précise qu'ils ont fait l'objet après leur retour d'une ordonnance d'expulsion sous astreinte de 300 EUR par jour de retard ;
- Rosita Ricono a quitté le bois du Trou-Poulet et a ensuite vécu à l'hôtel ; elle est actuellement installée sur le terrain d'un ami à Herblay.

##### iii) Familles ayant quitté la région

Enfin, plusieurs familles ont quitté la région :

- Pierre Mouche est parti en mai 2005 après avoir subi une grave opération (en raison, indique son avocat, de la poussière générée par les travaux de la « 11<sup>e</sup> avenue »). Il a erré de place en place avec ses enfants, puis seul pendant quatre ans entre Les Mureaux et Saint Ouen l'Aumône. Il a refusé en 2007 un logement social, en raison notamment de son impossibilité à vivre dans un tel logement et de son souhait de s'établir sur

un terrain familial. Il vit actuellement sur le parking d'une zone commerciale à Épône, au côté de son fils Franck Mouche qui lui fournit l'assistance nécessitée par son état de santé ;

- Gypsy Debarre et Paul Mouche, autre fils de Pierre Mouche, sont également partis avec celui-ci en mai 2005 et ont erré de place en place avec leurs six enfants, qui n'ont pu de ce fait suivre une scolarité régulière ; ils sont actuellement séparés. Gypsy Debarre vit sur l'aire d'accueil de Buchelay, près de Mantes-la Jolie avec quatre de ses enfants. Elle a refusé en avril 2009 un pavillon social qui lui était proposé, en raison notamment de l'impossibilité d'assumer le loyer ;

- Sophie Clairsin et Thierry Lefèvre, partis en janvier 2006, ont vécu sur des aires d'accueil à Avranches et Saint Hilaire. Après la fermeture de ces aires pour travaux, Sophie Clairsin a acheté à Saints, en août 2008, un terrain non constructible sur lequel ils résident avec leurs trois enfants. Selon les informations données par leur avocat, la mairie de Saints leur aurait notifié l'obligation de quitter le terrain et aurait assigné Sophie Clairsin en qualité de propriétaire ;

- Patrick Lefèvre et Sylviane Huygue-Bessin et leurs sept enfants, ainsi que Catherine Herbrecht et ses trois enfants, également partis en janvier 2006, ont vécu sur les aires d'Avranches et Saint Hilaire jusqu'à leur fermeture ; ils sont ensuite revenus au bois du Trou-Poulet, que la mairie leur a demandé de quitter sous 48h. Ils sont hébergés sur le terrain de Sophie Clairsin ;

- Philippe Lefèvre vit avec sa compagne (non requérante) en Mayenne auprès des parents de celle-ci ;

- Mario Guiton et Stella Huet vivent avec leurs trois enfants près des parents de celle-ci en Normandie et reviennent à Herblay pour de courts séjours ;

- Jessy Winterstein a quitté le bois du Trou-Poulet avec ses deux enfants et son adresse actuelle n'est pas connue ;

- Vanessa Ricono et son compagnon (non requérant) sont également partis avec leur enfant et leur adresse actuelle n'est pas connue.

41. Ceux des requérants qui sont partis précisent que, dès qu'ils ont quitté le bois du Trou-Poulet, la mairie a fait creuser des tranchées pour les empêcher de revenir, et a détruit leurs chalets ; ils n'ont pas pu récupérer les biens personnels qu'ils n'avaient pu emporter avec eux, qui ont été détruits ou volés.

#### **b) Recours au titre de la loi sur le droit au logement opposable (loi DALO)**

42. Plusieurs requérants (Michelle Périoché, Germain Guiton, Mario Guiton et Stella Huet, Laetitia Winterstein, Catherine Herbrecht, Sylviane Huygue-Bessin et Patrick Lefèvre, Gypsy Debarre et Paul Mouche, Graziella Avisse et Steeve Lefèvre, Rosita Ricono) ont déposé en 2008 et 2009 (en 2010 pour Rosita Ricono) des demandes de logement social en

application de la loi de 2007 sur le droit au logement opposable (dite loi DALO, paragraphes 59-61 ci-dessous), en précisant qu'ils souhaitaient des terrains familiaux. Leurs demandes ont fait l'objet de refus de la commission de médiation (à l'exception de Gypsy Debarre), au motif qu'elles n'étaient « pas éligibles au dispositif DALO ». Le tribunal administratif a rejeté leurs recours contre ces décisions.

**c) Délibération de la HALDE du 22 février 2010**

43. Le 14 février 2006, l'Association nationale des Gens du Voyage catholiques (ANGVC) saisit la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (ci-après la HALDE) à propos de l'interdiction faite aux gens du voyage de stationner sur l'ensemble du territoire de la commune d'Herblay en vertu de l'arrêté municipal du 17 janvier 2005 (paragraphe 15 ci-dessus)

44. Par une délibération du 22 février 2010, après avoir notamment fait état de la jurisprudence de la Cour (arrêts *Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, CEDH 2001-I et *Connors* précité), la HALDE estima que l'effet combiné du schéma départemental d'accueil des gens du voyage et de l'arrêté municipal, à savoir deux textes de valeur réglementaire, revenait à écarter purement et simplement l'application d'un texte législatif (la loi Besson du 5 juillet 2000) destiné à protéger les gens du voyage et portait ainsi atteinte à leurs droits.

La HALDE conclut en conséquence que la dispense accordée à la ville d'Herblay par le schéma départemental n'était pas conforme à la loi précitée du 5 juillet 2000 et recommanda au préfet de revoir ses dispositions. Elle recommanda par ailleurs au maire d'Herblay le retrait de l'arrêté, la suspension des mesures d'expulsion prises sur la seule base de ce texte et demanda à être informée dans un délai de trois mois des suites réservées à sa délibération.

**d) Délibération du conseil municipal d'Herblay du 13 septembre 2012**

45. Dans un entretien au journal *Le Parisien* du 13 décembre 2010, le maire d'Herblay indiqua que l'aire d'accueil des gens du voyage prescrite par le schéma départemental serait créée sur une parcelle destinée à la réalisation de terrains familiaux, la commune ne pouvant mener de front les deux actions.

46. Le nouveau schéma départemental d'accueil des gens du voyage du Val d'Oise, approuvé le 28 mars 2011, prévoit la création à Herblay d'une aire d'accueil de 25 caravanes itinérantes.

47. Par délibération du 13 septembre 2012, le conseil municipal d'Herblay a adopté à l'unanimité une révision simplifiée du plan local d'urbanisme (PLU) en vue de créer l'aire d'accueil. Le procès-verbal mentionne ce qui suit :

« Par délibération municipale en date du 18 juin 2009, la ville d'Herblay a prescrit une procédure de révision simplifiée afin de permettre la réalisation, dans le cadre du projet MOUS [maîtrise d'œuvre urbaine et sociale], de terrains familiaux. La ville étant aujourd'hui dans l'obligation de réaliser une aire d'accueil des gens du voyage, et souhaitant qu'elle soit réalisée sur les terrains initialement prévus pour les terrains familiaux, cette procédure n'a plus lieu d'être. Suite à la publication du [schéma départemental] du 28 mars 2011, l'objet de l'évolution du PLU n'est plus de permettre la réalisation de terrains familiaux, mais de permettre la réalisation d'une aire d'accueil (...) La délibération prévue pour prescrire la révision simplifiée du PLU (...) annule et remplace donc celle prise le 18 juin 2009 (...) »

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES ET INTERNATIONAUX PERTINENTS

### A. Le droit et la pratique internes

#### 1. Les textes

##### a) Les dispositions pertinentes du code de l'urbanisme en vigueur au moment des faits

48. L'article L. 443-1 du code de l'urbanisme prévoit un régime d'autorisation d'aménagement pour les terrains destinés au camping et au stationnement des caravanes dans des formes et conditions déterminées par décret. L'article L. 444-3 du même code (introduit par la loi Besson du 5 juillet 2000, voir paragraphes 50-55 ci-dessous) dispose que dans les zones constructibles, des terrains bâtis ou non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs, sous réserve d'une autorisation d'aménagement délivrée dans les conditions prévues par le décret mentionné à l'article L. 443-1.

L'article R. 443-4 du code se lit ainsi :

« Tout stationnement pendant plus de trois mois par an, consécutifs ou non, d'une caravane est subordonné à l'obtention par le propriétaire du terrain sur lequel elle est installée, ou par toute autre personne ayant la jouissance du terrain, d'une autorisation délivrée par l'autorité compétente.

Toutefois, en ce qui concerne les caravanes qui constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs, l'autorisation n'est exigée que si le stationnement de plus de trois mois est continu.

L'autorisation de stationnement de caravane n'est pas nécessaire si le stationnement a lieu :

a) Sur les terrains aménagés permanents pour l'accueil des campeurs et des caravanes, régulièrement autorisés et classés (...) »

**b) La loi 90-449 du 31 mai 1990**

49. La loi du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement (dite loi Besson n° 1) affirme, dans son article 1, que la garantie du droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation et dispose que toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir.

L'article 2 de la loi prescrit l'établissement, dans chaque département, d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées comportant les mesures qui doivent permettre aux personnes visées à l'article 1 d'accéder à un logement indépendant ou de s'y maintenir. La loi prévoit également la création d'un fonds de solidarité pour le logement.

L'article 28 de la loi impose l'obligation pour les communes de plus de 5 000 habitants de créer des aires d'accueil pour les gens du voyage, ainsi que la mise en place d'un schéma départemental prévoyant les conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage, y compris les conditions de scolarisation des enfants et celles d'exercice d'activités économiques.

Aux termes du même article, dès la réalisation de l'aire d'accueil, le maire peut, par arrêté, interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire communal.

**c) La loi 2000-614 du 5 juillet 2000**

*i) Rédaction en vigueur au moment des faits*

50. L'article 1 de la loi du 5 juillet 2000 (dite loi Besson n° 2) dispose que les communes participent à l'accueil des gens du voyage et prescrit l'élaboration dans chaque département, au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante (notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques), d'un schéma départemental prévoyant les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées.

51. La loi précise que les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental, qui doit être révisé au moins tous les six ans. Elle prévoit que les communes concernées doivent réaliser les investissements nécessaires dans un délai de deux ans suivant la publication du schéma départemental. Ce délai a été prorogé à plusieurs reprises, et finalement fixé au 31 décembre 2008, date jusqu'à laquelle les communes pouvaient bénéficier des subventions de l'État.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'orientation et à la programmation pour la ville et la rénovation urbaine a apporté un assouplissement aux obligations communales. Son article 15 prévoit en effet que les communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié de la population habite en zone urbaine sensible peuvent à leur demande être exemptées de l'obligation de réaliser des aires d'accueil.

52. Selon l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, les maires des communes s'étant conformées aux dispositions du schéma départemental peuvent prendre un arrêté municipal interdisant le stationnement des résidences mobiles en dehors des aires d'accueil spécialement aménagées et, en cas de stationnement en violation de l'arrêté, peuvent saisir en référé le président du tribunal de grande instance pour faire ordonner l'évacuation forcée. Le même article précise que ces dispositions ne s'appliquent pas lorsque les personnes visées sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent, lorsqu'elles disposent d'une autorisation, ou lorsqu'il s'agit d'un terrain aménagé dans les conditions prévues l'article L. 443-3 du code de l'urbanisme (paragraphe 48 ci-dessus).

53. Tel que modifié par la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003, l'article 9 précité dispose que le juge saisi par voie de requête peut étendre les effets de l'ordonnance de référé à l'ensemble des occupants du terrain non visés par l'ordonnance initiale lorsque le requérant démontre l'impossibilité de les identifier.

54. L'article 58 de la loi précitée du 18 mars 2003 a par ailleurs inséré dans la loi du 5 juillet 2000 un nouvel article 9-1 qui prévoit que, dans les communes non inscrites au schéma départemental (à savoir les communes de moins de 5 000 habitants qui ne sont pas soumises à des obligations en matière d'accueil des gens du voyage), le maire peut saisir, par voie d'assignation délivrée aux occupants, le président du tribunal de grande instance afin de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles installées sur un terrain privé n'appartenant pas à la commune, lorsque le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

55. Cette loi a en outre créé une nouvelle disposition du code pénal réprimant l'installation illicite en réunion sur un terrain appartenant, soit à une commune s'étant conformée à ses obligations en vertu du schéma départemental ou n'y étant pas inscrite, soit à toute autre personne (nouvel article 322-4-1 du code pénal). Cette infraction est punie de six mois d'emprisonnement et 3 750 EUR d'amende et peut entraîner la suspension pour trois ans au plus du permis de conduire, ainsi que la confiscation du ou des véhicules automobiles.

*ii) Modifications ultérieures*

56. La loi 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a modifié les articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000.

Dans sa nouvelle rédaction, l'article 9 institue une procédure d'évacuation accélérée et administrative : il dispose en effet qu'en cas de stationnement en violation de l'arrêté municipal (voir paragraphe 52 ci-dessus) le maire peut, si le stationnement est de nature à porter atteinte à salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, demander au préfet de mettre en demeure les occupants de quitter les lieux.

La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Lorsqu'elle n'a pas été suivie d'effets dans le délai fixé et n'a pas fait l'objet d'un recours (voir ci-dessous), le préfet peut procéder à l'évacuation forcée. Le fait de ne pas se conformer à l'arrêté municipal est puni de 3 750 EUR d'amende.

Les personnes visées par la mise en demeure peuvent, dans le délai fixé par celle-ci, demander son annulation au tribunal administratif. Le recours est suspensif ; le président du tribunal ou son délégué statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine.

57. La loi précitée du 5 mars 2007 a également modifié l'article 9-1 en étendant aux communes non inscrites au schéma départemental et non mentionnées à l'article 9 la procédure de mise en demeure et d'évacuation que cet article prévoit dans sa nouvelle rédaction

58. Par décision (n° 2010-13 QPC) du 9 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a déclaré les articles 9 et 9-1 précités conformes à la Constitution, dans les termes suivants :

« Considérant que l'évacuation forcée des résidences mobiles instituée par les dispositions contestées ne peut être mise en œuvre par le représentant de l'État qu'en cas de stationnement irrégulier de nature à porter une atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques ; qu'elle ne peut être diligentée que sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain ; qu'elle ne peut survenir qu'après mise en demeure des occupants de quitter les lieux ; que les intéressés bénéficient d'un délai qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures à compter de la notification de la mise en demeure pour évacuer spontanément les lieux occupés illégalement ; que cette procédure ne trouve à s'appliquer ni aux personnes propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent, ni à celles qui disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme, ni à celles qui stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code ; qu'elle peut être contestée par un recours suspensif devant le tribunal administratif ; que, compte tenu de l'ensemble des conditions et des garanties qu'il a fixées et eu égard à l'objectif qu'il s'est assigné, le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés (...) »

#### **d) La loi 2007-290 du 5 mars 2007**

59. La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dite loi DALO) pose le principe que toute personne qui a effectué une demande de logement et qui n'a pas reçu de proposition adaptée à sa demande, c'est-à-dire tenant

compte de ses besoins et capacités, peut saisir une commission de médiation dans son département, puis exercer, dans certains cas, un recours devant le tribunal administratif au titre du droit au logement opposable.

Le recours devant la commission de médiation est ouvert notamment aux personnes qui sont menacées d'expulsion sans relogement et qui remplissent certaines conditions. La réception du dossier donne lieu à la délivrance d'un accusé de réception dont la date constitue le point de départ du délai laissé à la commission pour se prononcer sur le caractère prioritaire ou non de la demande.

60. La commission de médiation émet un avis sur le caractère prioritaire ou non de la demande en tenant compte des besoins et capacités du demandeur selon une liste de critères ; elle rend sa décision dans un délai de trois ou six mois selon les départements à compter de la date de l'accusé de réception et la notifie au demandeur en précisant les motifs d'attribution ou de refus. Elle lui indique qu'en cas de refus d'une proposition de logement adaptée à ses besoins et capacités, il pourra perdre le bénéfice de la décision le reconnaissant prioritaire et devant être logé en urgence.

Lorsqu'elle considère que la demande est prioritaire et qu'un logement doit lui être attribué en urgence, elle transmet la demande au préfet avec les caractéristiques que doit avoir le logement.

61. À compter de la décision de la commission de médiation, le préfet dispose d'un délai de trois ou six mois selon les départements pour faire des propositions de logement adaptées aux besoins et capacités du demandeur. Passé ce délai, le demandeur qui n'a pas reçu de proposition adaptée peut exercer un recours devant le tribunal administratif dans un délai de quatre mois à compter de la fin du délai laissé au préfet pour faire ses propositions de logement.

Ce recours est également ouvert aux personnes reconnues prioritaires et devant être logées d'urgence qui n'ont pas reçu, dans les délais fixés par chaque préfecture en fonction des circonstances locales, de proposition adaptée à une demande de logement social.

62. L'article 51 de la loi ouvre aux gens du voyage la possibilité de se faire domicilier auprès d'un organisme agréé ou d'un centre communal d'action sociale en vue de prétendre à des prestations sociales, à la délivrance d'un titre d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridique.

## *2. La jurisprudence du Conseil constitutionnel*

63. Le Conseil constitutionnel a affirmé dans une décision du 19 janvier 1995 (n° 94-359 DC), que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent était un objectif de valeur constitutionnelle.

64. Dans une décision du 10 mars 2011 (n° 2011-625 DC), le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article 90 de la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la

sécurité intérieure. Cet article prévoyait, en cas d'installation illicite en réunion sur un terrain appartenant à une personne publique ou privée en vue d'y établir des habitations, comportant de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, la même procédure administrative de mise en demeure par le préfet suivie d'une évacuation forcée que celle prévue par l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 (paragraphe 56 ci-dessus). Le Conseil constitutionnel s'est exprimé dans les termes suivants :

« Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;

Considérant que le premier alinéa du paragraphe I de l'article 9 précité donne au représentant de l'État dans le département (...) la possibilité de mettre les personnes occupant le terrain d'autrui de façon illicite en demeure de quitter les lieux dès lors qu'elles se sont installées en réunion en vue d'y établir des habitations et que cette installation comporte de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques ; que, dans cette mesure, les dispositions contestées sont justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif ;

Considérant, toutefois, que les deuxième et troisième alinéas du même paragraphe permettent au représentant de l'État de procéder à l'évacuation forcée des lieux lorsque la mise en demeure de les quitter dans le délai de quarante-huit heures minimum fixé par cette dernière n'a pas été suivie d'effet et n'a pas fait l'objet du recours suspensif prévu par le paragraphe II ; que ces dispositions permettent de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent ; que la faculté donnée à ces personnes de saisir le tribunal administratif d'un recours suspensif ne saurait, en l'espèce, constituer une garantie suffisante pour assurer une conciliation qui ne serait pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les droits et libertés constitutionnellement garantis. »

### *3. Le rapport de 2008 et l'avis de 2012 de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme*

65. La Commission nationale consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) a adopté en février 2008 un rapport intitulé « Étude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France », dans lequel elle fait un certain nombre de constats et formule des recommandations. S'agissant du logement des gens du voyage, la CNCDH constate que si la loi reconnaît la caravane comme « habitation » donnant lieu à une taxe équivalente à la taxe d'habitation (la taxe sur les résidences mobiles terrestres, instituée par la loi de finances 2006 du 30 décembre 2005 et dont l'entrée en vigueur a été repoussée à la période d'imposition s'étendant du 1er octobre 2011 au 30 septembre 2012), elle ne la reconnaît pas comme « logement », ce qui conduit à priver les gens du voyage de tous

les bénéfices sociaux liés au droit au logement (aides au logement et accompagnement social lié à ce dernier, droit au logement opposable) et à générer des difficultés dans l'accès à certains dispositifs administratifs.

66. La CNCDH observe que les possibilités de stationnement sont de plus en plus réduites par la multiplication de réglementations et d'interdictions. Elle souligne les difficultés d'application de la loi Besson du 5 juillet 2000 (paragraphe 50-55 ci-dessus), en raison de réticences locales, de l'insuffisante prise en compte des besoins des intéressés en habitat adapté aux longs séjours et d'une application restrictive de l'article 9 de la loi Besson précitée, dont les dispositions ont encore été durcies par les lois des 18 mars 2003 et 5 mars 2007 (paragraphe 53-57 ci-dessus). En conclusion, la CNCDH recommande notamment la reconnaissance de la caravane comme un logement en tant que tel, permettant ainsi l'accès aux droits et aides au logement, l'application effective des nouvelles dispositions du code de l'urbanisme pour les stationnements de longue durée des caravanes, et la suppression de l'article 9 de la loi Besson.

67. Dans un « avis sur le respect des droits des gens du voyage et des Roms migrants » adopté le 22 mars 2012, la CNCDH rappelle ses recommandations de 2008 en matière de logement des gens du voyage et préconise notamment que la loi sur le droit au logement opposable, dite loi DALO, s'applique aux familles du voyage qui souhaitent se sédentariser, en leur permettant de bénéficier, dans le cadre de cette loi, de l'aménagement de leur terrain familial, et que les besoins d'habitat pour les gens du voyage figurent dans la planification budgétaire des financements de logement social.

La CNCDH observe que la mise en œuvre de la loi Besson reste encore très partielle et s'est même ralentie et s'interroge sur l'opportunité du maintien de la pénalisation du stationnement irrégulier de caravanes instituée par l'article 53 de la loi du 18 mars 2003. Elle souligne de nouveau que le désir d'ancrage territorial d'une partie des gens du voyage est une question essentielle à laquelle les réponses sont encore très insuffisantes et renvoie notamment aux analyses du rapport du sénateur Hérisson (voir paragraphes 68-71 ci-dessous) sur la nécessité, pour l'État, de soutenir les opérations d'habitat adapté (terrains familiaux) complémentaire des aires d'accueil temporaire. Elle relève que le nombre de places en terrains familiaux financés est très faible, ce qui explique notamment l'installation de gens du voyage sur des terrains dont ils sont propriétaires, le plus souvent situés en zones non constructibles et dont l'occupation pose des questions inédites, notamment d'accès à l'eau et l'électricité.

#### *4. Le rapport Hérisson*

68. Dans un rapport remis au premier ministre en juillet 2011, intitulé « Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun », le sénateur Hérisson aborde notamment la question du logement des gens du voyage. Il

souligne que le phénomène d'ancrage territorial de plus en plus marqué nécessite de développer des solutions alternatives aux aires d'accueil aménagées, qui ont en réalité pour objet principal de satisfaire les besoins d'une population en partie en voie de sédentarisation. Il note que l'impossibilité d'accéder aux aires conduit les gens du voyage à stationner illicitement.

69. Observant que la présence d'une caravane reste souvent l'élément central de leur culture, le rapport conclut qu'il faut donc encourager une forme d'habitat adapté à ceux d'entre eux qui ne voyagent plus, ou réduisent leurs déplacements. Cet habitat peut prendre diverses formes :

- les terrains familiaux locatifs (sans habitat en dur) permettant de fixer sur un territoire un groupe familial sans renoncer, le cas échéant, à quelques mois de voyage ;

- l'habitat mixte permettant une construction en dur destinée à l'habitation tout en maintenant la présence de caravanes et les maisons ultra-sociales (MUS) bénéficiant de financements par le biais du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) et ouvrant droit à l'aide publique au logement ;

- enfin, le logement social en immeuble collectif qui peut répondre à la demande de familles sédentarisées depuis un certain temps.

70. Le rapport préconise de réaliser un diagnostic des besoins en habitat adapté à l'occasion de la révision des schémas départementaux et d'envisager des actions dans le cadre des instruments existants (notamment plans d'action pour le logement des personnes défavorisées (PALPD), plans locaux d'habitat (PLH), voire maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) en vue de résorber l'habitat indigne) et d'adapter les règles locales d'urbanisme, ainsi que la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

71. S'agissant des terrains familiaux, qu'il propose de faire figurer en tant que tels dans les schémas départementaux, le rapport observe qu'il s'agit de petites structures susceptibles d'accueillir une ou deux familles, permettant une vie semi-sédentaire autour d'une caravane et non d'un immeuble et facilitant l'intégration dans la population environnante en raison de leur taille limitée. Selon le rapport, une modification des dispositions législatives pourrait permettre le maintien de la caravane durant une durée supérieure aux trois mois actuellement autorisés par le code de l'urbanisme, et s'appliquer également aux terrains privés, souvent inconstructibles, acquis par certaines familles du voyage.

##### *5. Le rapport de la Cour des comptes*

72. La Cour des comptes a publié en octobre 2012 un rapport thématique sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, qui dresse un bilan de la politique mise en œuvre dans le cadre de la loi du 5 juillet 2000.

73. La Cour des comptes fait tout d'abord le constat général d'un ancrage territorial croissant des gens du voyage (dont elle estime le nombre

à un minimum de 250 000 à 300 000 personnes), en raison de plusieurs facteurs : le vieillissement de la population et les problèmes de santé qui peuvent en résulter, la précarisation d'une partie des gens du voyage qui conduit à une mobilité plus réduite en raison du coût associé au mode de vie itinérant et la recherche d'une scolarisation continue des enfants.

74. La Cour des comptes rappelle que l'objectif premier de la loi du 5 juillet 2000 était de définir un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la liberté constitutionnelle d'aller et venir et l'aspiration des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes, et, d'autre part, le souci des élus locaux d'éviter des installations illicites. Elle relève qu'en Europe, outre la France, seule l'Irlande a mis en place une obligation d'organisation de l'accueil des gens du voyage par les collectivités territoriales.

75. Les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage prévus par la loi sont conçus comme pivots des dispositifs spécifiques pour organiser cet accueil. Ces schémas départementaux prévoyaient au total la création de 41 569 places réparties en 1 867 aires d'accueil et la réalisation de 350 aires de grand passage. S'agissant des aires d'accueil, la Cour des comptes constate qu'au 31 décembre 2010, seules 52% des places avaient été réalisées (26% dans le Val d'Oise).

76. La Cour des comptes observe par ailleurs que la loi du 5 juillet 2000, centrée sur le dispositif d'accueil prévu pour les gens du voyage itinérants, accorde une place limitée à l'habitat des gens du voyage en voie de sédentarisation, sédentarisés ou ayant un besoin d'ancrage territorial. En la matière, cette loi ne crée pas d'obligations et se limite à inciter les communes à mettre en place des solutions adaptées. Or, la Cour des comptes relève que, selon les acteurs associatifs, la proportion des gens du voyage en demande d'ancrage territorial peut atteindre 60 à 70 % dans les zones urbaines denses, notamment en Ile-de-France. Cet ancrage se fait sur des terrains publics ou privés, achetés ou loués, ou occupés sans titre, de manière conforme ou non conforme au droit de l'urbanisme.

77. La Cour des comptes souligne que, encore trop peu prise en compte dans les schémas départementaux et les plans départementaux d'aide au logement des personnes défavorisées, l'offre d'habitat adapté (terrains familiaux locatifs ou en pleine propriété, habitat mixte (construction en dur destinée à l'habitation tout en maintenant la présence de caravanes), logements de droit commun) reste limitée au regard des besoins identifiés. Constatant notamment que sur la période 2004-2011, seules 733 places en terrains familiaux ont été financées et 498 sont mises en service (dont 63 dans le Val d'Oise), elle conclut que le développement des terrains familiaux apparaît insuffisant au regard des besoins identifiés dans les schémas départementaux. La Cour des comptes constate également que les opérations d'habitat adapté financées à l'aide du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) sont peu nombreuses.

78. Enfin, les réponses apportées aux besoins spécifiques des gens du voyage sédentarisés sont marquées par des incertitudes : ainsi, les conditions de versement des aides au logement pour les occupants des terrains familiaux, la possibilité de proposer ou non un habitat aux gens du voyage dans le cadre des recours prévus par la loi sur le droit au logement opposable (DALO), et les modalités de régularisation des situations d'ancrage territorial sur des terrains privés en infraction avec le droit de l'urbanisme ne sont pas fixées de manière précise.

79. En conclusion, la Cour des comptes recommande notamment d'inscrire au sein des schémas départementaux révisés les objectifs chiffrés de réalisation des projets de terrains familiaux pour favoriser leur mise en œuvre et de lever les incertitudes qui caractérisent les réponses aux besoins spécifiques des gens du voyage sédentarisés : modalités d'attribution et de calcul des aides au logement pour les occupants des terrains familiaux, possibilité de proposer un relogement en habitat adapté dans le cadre du droit au logement opposable et identification des situations de sédentarisation en infraction avec le droit de l'urbanisme qui peuvent faire l'objet d'une régularisation.

## **B. Le Conseil de l'Europe**

### *1. Réclamations collectives devant le Comité européen des Droits sociaux*

#### **a) Réclamation n°33/2006 Mouvement international ATD Quart Monde c. France**

80. Le 26 janvier 2006, le Mouvement international ATD Quart Monde a saisi le Comité européen des Droits sociaux du Conseil de l'Europe (ci-après le Comité) d'une réclamation (n° 33/2006) visant à voir constater le non-respect par la France de certains de ses engagements en vertu de la charte sociale européenne révisée, à l'égard des personnes vivant dans une situation de grande pauvreté. La réclamation qui exposait, à titre d'exemple parmi d'autres, la situation des familles du bois du Trou-Poulet, visait le droit au logement (article 31 de la Charte révisée), le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30), le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (article 16) et le principe de non-discrimination (article E).

81. Dans sa décision du 5 décembre 2007 sur le bien-fondé de la réclamation, le Comité a conclu en premier lieu, à la violation de l'article 31 § 2 de la Charte révisée au motif que, si par certains aspects le système français était conforme aux principes directeurs, il n'apportait pas, ni dans les textes, ni dans la pratique, les garanties exigées en matière de relogement ; le Comité a donc considéré qu'en égard au nombre élevé

d'arrêtés d'expulsion (dus à l'insolvabilité ou à une occupation fautive), et compte tenu du risque que l'expulsion ne conduise durablement à l'état de sans-abri, l'absence de garanties quant aux possibilités d'obtenir un relogement stable et accessible avant la date de l'expulsion était contraire à l'article 31 § 2 précité.

82. Le Comité a conclu en outre à la violation de l'article 31 § 3 de la Charte révisée en raison de l'insuffisance manifeste de l'offre de logements d'un coût accessible aux personnes les plus défavorisées, des modalités d'attribution des logements sociaux à ces personnes et de l'insuffisance des voies de recours en cas de délais d'attribution trop longs. Il a conclu également à la violation de l'article 30 de la Charte révisée en raison du manque d'approches coordonnées pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, ainsi que de l'article 30 combiné avec l'article E de la Charte révisée.

83. Par ailleurs, le Comité a conclu à la violation de l'article 31 combiné à l'article E de la Charte révisée, en raison de la mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les gens du voyage. Sur ce point, il a relevé que la loi précitée du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, qui fait obligation aux communes de plus de 5 000 habitants de se doter d'un plan prévoyant l'implantation d'aires permanentes d'accueil pour les gens du voyage, n'avait été suivie d'effet que dans une minorité de ces communes. En particulier, il a noté que le gouvernement reconnaissait qu'il manquait 48 000 places, a constaté « que la mise en œuvre insuffisante de la loi précitée a[vait] pour conséquence d'exposer les gens du voyage à l'occupation illégale de sites et à des expulsions au titre de la loi de 2003 pour la sécurité intérieure », et a observé que « malgré les efforts de l'État et des autorités locales dans ce domaine et les résultats positifs parfois obtenu, il y a[vait] une longue période de défaut de prise en compte par les collectivités locales, comme par l'État, des besoins spécifiques des Roms et des gens du voyage ».

**b) Réclamation n° 51/2008 Centre européen des Droits des Roms (CEDR)  
c. France**

84. Le CEDR a saisi le Comité le 17 avril 2008 d'une réclamation collective (n° 51/2008), dans laquelle il faisait valoir que les gens du voyage étaient victimes en France d'injustice, d'exclusion sociale et de discrimination dans l'accès au logement, en raison notamment du nombre insuffisant des aires d'accueil et des évictions forcées. Dans sa décision du 19 octobre 2009 sur le bien-fondé de cette réclamation, le Comité a réitéré la conclusion à laquelle il était parvenu dans sa décision sur la réclamation n° 33/2006 (paragraphe 83 ci-dessus), selon laquelle la mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les gens du voyage (32% des places inscrites aux schémas départementaux) constituait

une violation de l'article 31 § 1 de la Charte révisée et a de nouveau relevé que cette insuffisance avait pour conséquence d'exposer les gens du voyage à des expulsions au titre de la loi précitée de 2003.

85. S'agissant de la situation particulière des gens du voyage sédentarisés, le Comité a noté ce qui suit (§§ 59-60) :

« Le Comité note que, selon la législation française, les caravanes ne sont pas considérées comme un logement parce qu'elles ne sont pas soumises au permis de construire. De plus, le fait d'habiter dans une caravane ayant conservé des moyens de mobilité n'ouvre pas droit aux aides au logement. Enfin, l'achat de caravanes ne donne pas droit à un prêt au logement. Il ressort d'une enquête réalisée par la Fondation Abbé Pierre que de nombreuses familles des gens du voyage sont bloquées dans leur projet d'acquisition par des difficultés à accéder à des prêts immobiliers et ont tendance à acquérir des terrains qui ne sont pas en zones constructibles en raison de la carence de terrains familiaux (...)

Le Comité constate que même si certains départements ont mis en place des subventions pour créer des terrains familiaux, concrètement, la création de ces terrains reste faible par rapport à la demande. Le Comité note que le Gouvernement déclare que le droit au logement opposable s'applique aux gens du voyage désirant acquérir un logement ordinaire. Or, cette possibilité ne tient pas compte du mode de vie en caravanes des gens du voyage sédentarisés. Malgré les efforts de l'État et des autorités locales et les résultats positifs parfois obtenus, il y a une absence de moyens mis en œuvre et un défaut de prise en compte par les collectivités locales, comme par l'État, des besoins spécifiques des gens du voyage sédentarisés. Le Comité dit par conséquent que la situation constitue une violation de l'article 31 § 1 de la Charte révisée. »

86. Le Comité a conclu également à la violation de l'article E combiné avec l'article 31 de la Charte révisée, au motif que les gens du voyage faisaient l'objet de discrimination dans la mise en œuvre du droit au logement, en raison de l'absence de prise en compte de leurs différences spécifiques, ainsi qu'à la violation de l'article 30, en raison de l'absence d'une approche coordonnée pour promouvoir l'accès au logement des familles de gens du voyage, notamment sédentarisées.

**c) Réclamation n° 64/2011 Forum européen des Roms et Gens du Voyage c. France**

87. Le 28 janvier 2011, le Forum européen des Roms et Gens du Voyage a saisi le Comité des Droits sociaux d'une réclamation collective dans laquelle il faisait notamment valoir que les gens du voyage et les Roms d'origine roumaine et bulgare étaient victimes en France d'une discrimination systématique dans la jouissance du droit au logement, en raison des conditions particulièrement précaires de leurs logements, de la manière dont ils en étaient expulsés, ainsi que des difficultés qu'ils rencontraient concernant notamment l'accès aux logements sociaux. Le Forum invoquait les articles E, 30, 31 et 16 de la Charte révisée.

88. Dans sa décision du 24 janvier 2012 sur le bien-fondé de la réclamation, le Comité a estimé, en ce qui concernait plus particulièrement

les places de stationnement dans les aires d'accueil, que des progrès mesurables avaient été accomplis par les autorités françaises, qui avaient mis place de façon adéquate des moyens financiers à cette fin. Toutefois, constatant qu'à la fin 2010 les objectifs fixés par les schémas départementaux n'avaient été réalisés qu'à hauteur de 52% et que l'État ne démontrait pas s'être subrogé de façon suffisante aux communes défaillantes, il a conclu que le défaut de mise en œuvre en pratique des dispositions destinées à garantir aux gens du voyage un égal accès au logement constituait une discrimination dans la jouissance effective de ce droit et constituait une violation de l'article E combiné avec l'article 31 § 1 de la Charte.

89. Le Comité a observé par ailleurs que l'exécution de la procédure d'évacuation administrative exposait plus que quiconque les gens du voyage au risque de devenir sans abri parce que les conditions de stationnement régulier étaient trop limitées et que, par conséquent, il ne leur était pas offert de logement tenant compte de leur mode spécifique d'habitat. Il a donc estimé que l'exécution de la procédure d'évacuation forcée était contraire à l'article E combiné avec l'article 31 § 2 de la Charte. Il a également conclu à la violation de l'article E combiné avec l'article 31 § 3 de la Charte, au motif que l'accès au logement social pour les gens du voyage et les Roms souhaitant habiter dans des résidences mobiles n'était pas effectif, ainsi qu'à la violation de l'article E combiné avec l'article 16 de la Charte.

## *2. Recommandation du Comité des Ministres*

90. Dans sa recommandation de 2005 relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des gens du voyage en Europe (Rec(2005)4), le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a invité les États membres à affirmer le droit au libre choix du mode de vie, sédentaire ou itinérant et à élaborer un cadre politique et juridique global pour que les populations sédentaires et itinérantes puissent exercer leur droit à un logement convenable.

Concernant les campements illégaux de Roms et gens du voyage, le Comité des Ministres a préconisé que les pouvoirs publics recourent à des mesures proportionnées, par le biais soit de la négociation soit de l'action juridique, et s'efforcent de trouver autant que possible des solutions acceptables par toutes les parties. En cas d'évictions légales, il a recommandé que les Roms et gens du voyage se voient fournir, sauf en cas de force majeure, un logement de substitution et a préconisé les mesures suivantes : concertation avec la communauté ou la personne concernée, délai de notification raisonnable, communication d'informations, garantie que l'expulsion sera conduite de manière raisonnable, voies de recours juridique effectives, et gratuité ou coût modique de l'assistance juridique pour les personnes concernées.

### *3. Résolution de l'Assemblée Parlementaire*

91. Dans sa résolution 1740(2010), l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a noté que le processus d'intégration des Roms et gens du voyage n'avait pas atteint ses objectifs ces vingt dernières années. Observant que leur situation en matière d'éducation, d'emploi, de logement, de santé et de participation politique était loin d'être satisfaisante, l'Assemblée se disait convaincue qu'un accès effectif et stable à l'éducation et à un logement convenable étaient les premières mesures décisives pour briser le cercle vicieux de la discrimination dans lequel ils étaient enfermés.

S'agissant du logement, l'Assemblée demandait notamment aux États membres de prendre des mesures urgentes pour empêcher les expulsions forcées des campements et des quartiers roms et de gens du voyage, et – en cas d'expulsion inévitable – de s'assurer que ces expulsions soient menées uniquement après que toutes les protections procédurales requises au titre de la législation internationale en matière de droits de l'homme eurent été mises en place, y compris les dispositions concernant les possibilités de relogement convenable et d'indemnisation suffisante pour expropriation et pertes liées aux biens meubles endommagés pendant l'expulsion.

### *4. Textes du Commissaire aux Droits de l'Homme*

#### **a) Déclaration conjointe du 24 octobre 2007 du Commissaire aux Droits de l'Homme et du Rapporteur spécial des Nations-Unies sur le logement convenable**

92. Dans une déclaration conjointe du 24 octobre 2007, le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe et le Rapporteur spécial des Nations-Unies sur le logement convenable ont déploré que les droits au logement des Roms soient bafoués dans plusieurs pays d'Europe et ont signalé recevoir un nombre croissant de plaintes à ce sujet concernant un nombre considérable d'États européens, ayant trait en majorité à des expulsions de communautés et familles roms en violation des normes sur les droits de l'homme.

Réaffirmant que le droit au logement est fondamental pour jouir d'autres droits, ils appelaient les États à des efforts concertés et à une amélioration de la législation, de la politique et de la pratique. Ils préconisaient notamment le renforcement des dispositions juridiques internes en vue de garantir la sécurité du droit d'occupation pour tous les groupes et personnes vulnérables, la mise en conformité des réglementations sur les expulsions forcées avec les instruments internationaux et l'institution de recours et mesures de réparation appropriés ; ils invitaient en outre les États à cesser de recourir à des mesures relevant du droit pénal pour empêcher les modes de vie itinérants, à réserver des terrains adéquats aux gens du voyage dans les pays ou régions où ces communautés existent et à officialiser et mettre aux normes les campements non autorisés de Roms.

**b) Mémoire de 2008**

93. À la suite de sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, le Commissaire aux Droits de l'Homme a rédigé un mémoire dans lequel il relevait, à propos des gens du voyage, que le principal problème auquel ils sont confrontés concerne la non-reconnaissance de leur mode de vie nomade. Il observait que les autorités locales étaient réticentes à mettre en œuvre la loi Besson (loi du 5 juillet 2000), ce qui conduisait à une carence de places disponibles. Ainsi, huit ans après son adoption, 32 % des places prévues étaient-elles réalisées au 31 décembre 2007. Il notait que l'obligation de rotation des familles sur les aires de stationnement, en raison des durées maximales de séjour prévues les conduisait, faute d'alternatives, à vivre en stationnement irrégulier et contribuait à créer des tensions ; il observait en outre que les sanctions étaient particulièrement sévères en cas de stationnement sur des terrains non autorisés et que la loi du 5 mars 2007 facilitait encore davantage l'expulsion en supprimant le recours préalable à une procédure judiciaire. En conclusion, le Commissaire invitait les autorités françaises à assurer une application effective de la loi Besson.

**c) Recommandation de 2009**

94. Dans sa recommandation du 30 juin 2009 sur la mise en œuvre du droit au logement (CommDH(2009)5), le Commissaire, faisant le constat que les Roms et les gens du voyage sont souvent victimes de discriminations dans le domaine du logement, préconisait notamment aux États membres d'intégrer les droits relatifs au logement dans le champ de la législation antidiscriminatoire générale et de préciser que des mesures positives sont justifiées pour promouvoir une égalité pleine et effective, à la condition qu'elles répondent à une justification objective et raisonnable. Il leur recommandait en outre d'adopter et mettre en œuvre une stratégie nationale du logement, qui devrait notamment identifier les groupes défavorisés et vulnérables et comprendre des mesures positives permettant à ces derniers de jouir effectivement du droit au logement.

**d) Document de synthèse du 15 septembre 2010**

95. Le Document de synthèse du Commissaire du 15 septembre 2010 concernant les droits de l'homme des Roms comporte une partie « accès à un logement convenable », qui réitère la nécessité de garantir aux Roms le droit de vivre dans un logement convenable conformément aux normes juridiques internationales, de leur permettre de bénéficier de tous les services collectifs, de garantir la sécurité d'occupation des logements et de veiller à ce que les conditions de vie respectent la dignité des habitants.

96. Le Commissaire appelle les États à cesser les expulsions forcées pratiquées au mépris des normes relatives aux droits de l'homme et des garanties de procédure, dont il découle que ces expulsions ne peuvent être pratiquées que dans des circonstances exceptionnelles et de manière

raisonnable. Le Commissaire rappelle que toute personne concernée doit pouvoir demander à la justice de contrôler la légalité d'expulsions prévues (avant qu'il n'y soit procédé), ce qui implique l'existence à la fois de voies de recours et de possibilités d'aide juridique. Il insiste sur la nécessité de rechercher des solutions permettant d'éviter les expulsions, dans le cadre d'une véritable consultation des personnes concernées. Si des expulsions doivent malgré tout avoir lieu, il rappelle que les États doivent proposer une indemnisation et une réinstallation adéquate, et que ces normes s'imposent aussi aux collectivités locales. Il préconise également que les États mettent leur protection juridique contre les expulsions forcées en conformité avec le droit international, notamment avec la jurisprudence de la Cour et du Comité européen des Droits sociaux, et les encourage à appliquer les « principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement », élaborés par le Rapporteur spécial sous l'égide du Conseil des droits de l'homme de l'ONU ([www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_fr.pdf)).

97. Le Commissaire estime en outre que, dans les pays qui comptent des gens du voyage, la législation devrait imposer aux collectivités locales l'obligation de mettre à leur disposition des aires d'accueil prévues pour le stationnement des caravanes durant une période plus ou moins longue, dotées d'infrastructures permettant d'assurer des conditions de vie décentes. Il préconise en outre que les plans d'urbanisme prévoient la possibilité pour les gens du voyage d'habiter dans des caravanes installées sur des terrains privés et que ces derniers puissent réellement le faire en pratique.

### **C. L'Union européenne**

98. L'Agence des Droits fondamentaux de l'Union européenne a établi en octobre 2009 un rapport comparatif sur les conditions de logement des Roms et gens du voyage dans l'Union européenne. Elle a relevé notamment ce qui suit :

« Les Roms et les Travellers qui n'ont pas accès à d'autres types de logement peuvent se résoudre à construire sans autorisation des maisons ou des hébergements de fortune, souvent sur des terrains publics ou privés qui ne leur appartiennent pas, sans aucune garantie de l'occupation et sous la menace constante de l'expulsion. Les expulsions forcées de masse dans les campements informels sont souvent menées sans ordonnance de tribunal et les recours contre les décisions administratives ne suspendent pas l'expulsion (...) »

En raison du nombre insuffisant de sites de halte permanents ou même de transit autorisés, les Travellers n'ont souvent d'autre alternative que d'occuper, même sans autorisation, un terrain sur un site public, au risque d'être expulsés, ce qui constitue un grave problème pour beaucoup de Travellers.»

#### D. Les Nations-Unies

99. Aux termes de l'article 11 § 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les États reconnaissent à toute personne le droit à un niveau de vie suffisant, y compris le droit à un logement suffisant.

100. Les observations générales n<sup>os</sup> 4 et 7 du Comité des Droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies (ci-après le Comité) sur l'article 11 § 1 ont trait respectivement au droit à un logement suffisant et aux expulsions forcées.

101. Dans l'observation générale n<sup>o</sup> 4, le Comité précise qu'il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens restreint (avoir simplement un toit au-dessus de sa tête), mais l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité. Parmi les facteurs à prendre en compte pour déterminer si un logement peut être considéré comme « suffisant », le Comité cite notamment (§ 8 a) la sécurité légale de l'occupation, quel que soit le régime d'occupation (y compris l'occupation précaire), l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures (§ 8 b) et un plein accès au logement, en particulier pour les groupes défavorisés (§ 8 e). Le Comité invite les États à donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière (§ 11), préconise l'existence de recours internes sur les différents aspects du droit à un logement suffisant (§ 17) et considère (§ 18) que les décisions d'éviction forcée sont *prima facie* contraires aux dispositions du Pacte et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles et conformément aux principes applicables du droit international.

102. Selon l'observation générale n<sup>o</sup> 7, lorsque l'expulsion forcée est considérée comme justifiée, elle doit se faire dans le strict respect des dispositions pertinentes de la législation internationale relative aux droits de l'homme et en conformité avec le principe général de proportionnalité ; par ailleurs, des mesures de protection en matière de procédure doivent être appliquées : a) possibilité de consulter véritablement les intéressés ; b) délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées ; c) informations sur l'expulsion envisagée et, le cas échéant, sur la réaffectation du terrain ou du logement, fournies dans un délai raisonnable à toutes les personnes concernées ; d) présence, en particulier lorsque des groupes de personnes sont visés, des agents ou des représentants du gouvernement, lors de l'expulsion ; e) identification de toutes les personnes exécutant l'arrêté d'expulsion ; f) pas d'expulsion par temps particulièrement mauvais ou de nuit, à moins que les intéressés n'y consentent ; g) accès aux recours prévus par la loi ; h) octroi d'une aide judiciaire, le cas échéant, aux personnes qui en ont besoin pour introduire un recours devant les tribunaux.

Pour le Comité, il faut éviter qu'à la suite d'une expulsion, une personne se retrouve sans abri. Lorsqu'elle ne peut subvenir à ses besoins, l'État partie doit, par tous les moyens appropriés, au maximum de ses ressources disponibles, veiller à ce que d'autres possibilités de logement ou de réinstallation lui soient offertes.

## EN DROIT

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

103. Les requérants allèguent que leur condamnation à l'évacuation du terrain où ils s'étaient établis de longue date constitue une violation de leur droit au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile et invoquent l'article 8 de la Convention. Ils citent également l'article 3 de la Convention, seul et combiné avec l'article 14 de la Convention, ainsi que l'article 18 de la Convention combiné avec l'article 8. La Cour examinera ce grief sous l'angle de l'article 8, qui est 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. »

104. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

#### A. Sur la recevabilité

105. Le Gouvernement soulève des exceptions d'irrecevabilité relatives à la qualité de victimes des requérants et à l'épuisement des voies de recours internes.

##### *1. Sur la qualité de victimes des requérants*

###### **a) L'association requérante**

106. Le Gouvernement fait valoir en premier lieu que l'association requérante, au but social général, ne peut être regardée comme victime, au

sens de l'article 34 de la Convention, des décisions frappant les requérants individuels.

107. Les requérants rappellent que l'intervention de l'association requérante, décidée par son conseil d'administration, a été admise par la cour d'appel, comme elle l'a été dans d'autres affaires par les juridictions françaises. Ils demandent à la Cour de lui reconnaître la qualité de victime pour les motifs suivants : les décisions de justice en cause portent atteinte aux droits fondamentaux des requérants individuels ; l'association a fourni de substantiels efforts et moyens d'action pour tenter de faire respecter effectivement l'égalité des requérants et leurs droits fondamentaux ; depuis de nombreuses années, elle soutient les efforts des familles requérantes en vue de leur prise en compte effective par la commune d'Herblay dans le respect des droits de l'homme.

108. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 34 de la Convention, elle « peut être saisie par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus par la Convention ou ses protocoles (...) ». Selon une jurisprudence constante, le statut de « victime » ne peut être accordé à une association que si elle est directement touchée par la mesure litigieuse (voir notamment *Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus et autres c. France* (déc.), n° 45053/98, 29 février 2000, *Marionneau et Association Française des Hémophiles c. France*, n° 77654/01, 25 avril 2002 et *Dayras et autres et l'association « SOS Sexisme » c. France*, (déc.), n° 65390/01, 6 janvier 2005). Or les circonstances dénoncées en l'espèce se rapportent à la situation des requérants individuels et ne concernent pas l'association requérante elle-même. Le seul fait que cette dernière a pour objet la lutte contre l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale ne suffit pas à lui conférer la qualité de victime au sens de l'article 34 précité.

109. En conséquence, en tant qu'elle a été introduite par l'association requérante, la requête est incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

#### **b) Les requérants individuels**

110. Le Gouvernement met également en cause la qualité de victimes des requérants individuels. Il souligne que le maire d'Herblay n'a pas requis le concours de la force publique pour procéder à leur expulsion et qu'à sa connaissance, environ la moitié des ménages requérants n'a pas quitté le bois du Trou-Poulet. Le Gouvernement fait également valoir que la commune n'a pas davantage fait procéder à la liquidation de l'astreinte. Il en conclut que les requérants ne peuvent prétendre être victimes de décisions juridictionnelles dont l'exécution n'a pas été recherchée par les pouvoirs publics. A tout le moins, le Gouvernement demande à la Cour de constater

que ceux des requérants qui ont bénéficié d'un relogement ont perdu la qualité de victime.

111. Les requérants rappellent que c'est à l'initiative de la commune d'Herblay que le tribunal de grande instance et la cour d'appel ont rendu des décisions exécutoires qui autorisaient le recours à la force publique et les condamnaient à une astreinte pouvant être liquidée à tout moment. Ils soulignent qu'une décision ayant acquis force de chose jugée est exécutoire pendant trente ans et que tout citoyen qui est sous la menace de l'exécution d'une décision de justice ne peut vivre normalement et sereinement. Ils indiquent à cet égard qu'ils étaient quotidiennement visités par un agent de la commune en vue de les inviter à quitter les lieux. Par ailleurs, la commune d'Herblay n'a jamais manifesté explicitement et officiellement qu'elle renonçait au bénéfice des décisions prises à leur encontre. Concernant ceux d'entre eux qui ont été relogés, les requérants font valoir que plusieurs années se sont écoulées avant leur relogement et que le fait que le trouble ait aujourd'hui cessé ne retire rien à leur qualité de victimes pendant cette période.

112. La Cour rappelle qu'une décision ou une mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de « victime » que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention (voir notamment *Nada c. Suisse* [GC], n° 10593/08, § 158, CEDH 2012 et la jurisprudence citée).

113. La Cour constate en premier lieu que, s'il est vrai qu'au jour de l'adoption du présent arrêt, les autorités n'ont pas sollicité le concours de la force publique pour procéder à l'évacuation ni demandé la liquidation de l'astreinte, l'arrêt de la cour d'appel de Versailles, est une décision passée en force de chose jugée qui peut être exécutée à tout moment. En particulier, la Cour relève que, pour ceux des requérants qui sont restés, l'astreinte, dont le jugement n'a pas fixé le terme, continue de courir dans la seule limite de la prescription. Or, comme le soulignent les requérants, la commune d'Herblay n'a jamais manifesté son intention de renoncer au bénéfice de cette décision. S'agissant de ceux des requérants qui ont bénéficié d'un relogement (paragraphe 40 ci-dessus), la Cour observe que plusieurs années se sont écoulées avant qu'ils ne soient relogés et qu'en tout état de cause les autorités n'ont jamais reconnu, expressément ou en substance, la violation alléguée.

114. Dès lors, la Cour considère que les requérants peuvent toujours se prétendre victimes, au sens de l'article 34 de la Convention, et qu'il y a lieu de rejeter l'exception soulevée par le Gouvernement.

## 2. Sur l'épuisement des voies de recours internes.

115. Le Gouvernement soutient que les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours internes, dans la mesure où ils se sont désistés de leur

pourvoi en cassation et n'ont donc pas mis la Cour de cassation en mesure d'examiner leur affaire.

116. Les requérants rappellent qu'ils se sont pourvus en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel et ont demandé le bénéfice de l'aide juridictionnelle, qui leur a été refusée. Leurs recours contre les décisions de refus ont été rejetés, au motif qu'aucun moyen de cassation sérieux ne pouvait être soutenu à l'encontre de l'arrêt. Ils soulignent que c'est dans la mesure où ils n'avaient ni les moyens matériels, ni la moindre perspective de voir leur pourvoi aboutir qu'ils se sont désistés de l'instance devant la Cour de cassation. Rappelant la jurisprudence de la Cour en la matière, ils font valoir que le pourvoi dont ils se sont désistés ne constituait pas un recours à épuiser, dès lors qu'il ne s'agissait pas d'un recours effectif en théorie et en pratique, c'est-à-dire susceptible de leur offrir la réparation de leurs griefs et présentant des chances raisonnables de succès.

117. La Cour rappelle que, si le pourvoi en cassation figure parmi les voies de recours à épuiser en principe pour se conformer à l'article 35 § 1 de la Convention (*Civet c. France* [GC], n° 29340/95, § 41, CEDH 1999-VI), cette disposition doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif. La Cour note que les requérants se sont pourvus en cassation, mais que leurs demandes d'aide juridictionnelle ont fait l'objet de décisions de refus et que leurs recours contre ces décisions ont été rejetés en raison de l'absence d'un moyen de cassation susceptible d'être utilement soulevé. Dans ces conditions, elle estime qu'il ne peut leur être reproché de s'être désistés de leur pourvoi en cassation (*Gnahoré c. France*, n° 40031/98, § 48, CEDH 2000-IX et *Eon c. France*, n° 26118/10, § 28, 14 mars 2013). Il y a donc lieu de rejeter l'exception.

### 3. Conclusion

118. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 (a) de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

## B. Sur le fond

### 1. Arguments des parties

#### a) Les requérants

119. Les requérants demandent la Cour de constater qu'il y a eu une ingérence de l'État dans leur droit au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile, même s'il s'en défend en raison de l'absence d'exécution des décisions juridictionnelles en cause et donc de leurs « effets

réduits ». Concernant les astreintes prononcées, peu importe selon eux qu'elles aient été liquidées ou pas, puisque le seul fait pour la commune de les avoir demandées constitue un moyen de pression auquel elle n'a jamais dit renoncer. Par ailleurs, comme les astreintes peuvent être liquidées à tout moment, les requérants restés sur place doivent s'en remettre encore aujourd'hui à la bonne volonté de la commune et de l'État.

120. Ils soulignent par ailleurs les conséquences entraînées par les décisions de justice prononcées à leur encontre : pression des astreintes, menaces d'expulsion, harcèlements et refus divers de la commune et intervention d'engins de chantier sur leur lieu de résidence. Ils font valoir qu'outre les souffrances et l'humiliation endurées, la peur de l'exécution de ces décisions a contraint certaines familles à s'enfuir en abandonnant une grande partie de leurs biens et en déscolarisant leurs enfants.

121. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel l'ingérence serait prévisible, au motif que les décisions en cause sont intervenues à la suite d'une longue procédure, notamment en raison de leur attitude non conciliante, les requérants répliquent qu'ils ont tenté de multiples démarches en vue d'aboutir, de bonne foi, à une solution amiable, en sollicitant la commune, en remplissant des demandes de logement sociaux (soit ordinaires, soit le plus souvent en terrain familial), en demandant à la justice la mise en place d'une médiation et en réclamant de participer à une enquête MOUS. Ils soulignent que de son côté, la commune d'Herblay ne leur a jamais proposé de dialogue en vue de rechercher un lieu où ils pourraient habiter, que le maire a refusé – ce qui est exceptionnel – de cosigner la MOUS, malgré la proposition du préfet d'en assumer le coût total, et qu'au final la commune a refusé de reconnaître juridiquement une partie de sa population (alors que les gens du voyage en représenteraient 10%, certaines familles étant présentes depuis plusieurs générations).

122. Contrairement à ce qu'avance le Gouvernement sur la légitimité des décisions prises et leur proportionnalité au regard de l'existence d'un besoin social impérieux, les requérants affirment leur caractère illégitime. Ils soulignent qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour citée par le Gouvernement lui-même que « la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité » des gens du voyage et qu'il en découle une obligation positive pesant sur l'État de respecter leur mode de vie. Or ils estiment que le Gouvernement cherche à vider cette obligation positive de son contenu lorsqu'il avance que sa marge d'appréciation étendue lui permettrait de faire primer une règle d'urbanisme sur leur droit au respect de leur vie privée et familiale, de leur domicile et donc de leur identité même.

123. Faisant valoir que l'État ne peut ménager un équilibre qu'entre des droits de même valeur, les requérants demandent à la Cour de constater un déséquilibre manifeste entre, d'une part, le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile et, d'autre part, des plans d'urbanisme. Ils soulignent en effet que toute règle d'urbanisme ne peut *a priori* être

considérée comme constitutive d'un besoin social impérieux et contestent qu'un raisonnement semblable à celui de l'arrêt *Chapman* puisse s'appliquer, dans la mesure où les familles d'Herblay habitaient sur ces terrains avant même que le caractère de zone naturelle soit décrété. S'il est vrai que l'absence de solution de logement conforme à leur mode de vie avait effectivement poussé certains d'entre eux à s'installer il y des années sans autorisation préalable, ils n'avaient pour autant bravé aucune réglementation protégeant l'environnement et donc aucune norme répondant à un besoin social « impérieux ». D'ailleurs, l'État lui-même, en revenant sur le caractère de zone naturelle des lieux pour y aménager une route à quatre voies a prouvé l'inexistence d'un tel besoin. Ils concluent donc à l'absence en l'espèce d'un but légitime.

124. Les requérants font valoir en tout état de cause que l'ingérence de l'État dans leur droit au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile ne peut être considérée comme proportionnée au regard des trois éléments suivants : leur durée d'habitation sur la commune d'Herblay, leur dénuement et surtout l'absence de solution de logement conforme à leur mode de vie.

Sur le premier point, ils soulignent qu'ils étaient installés depuis des années, voire pour certaines familles depuis plus de trente ans, ce qui en droit français emporte prescription acquisitive ; c'est donc selon eux à tort que le Gouvernement affirme que la durée d'occupation ne fait naître aucun droit.

125. Sur le deuxième point, ils réfutent l'argument du Gouvernement selon lequel leur dénuement aurait été suffisamment pris en compte dès lors que les astreintes n'ont pas été liquidées, et soulignent que, dans la mesure où l'État ne pouvait ignorer qu'ils bénéficiaient de l'aide juridictionnelle, il lui suffisait de ne pas demander d'astreinte pour prouver qu'il tenait réellement compte de leur dénuement. Notant que le Gouvernement mentionne à plusieurs reprises l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable (dite loi DALO), ils soulignent que son entrée en vigueur est bien postérieure à la période des faits, que son application se limite, dans le Val d'Oise du moins, au droit à l'obtention d'un logement social ordinaire, et que les demandes des gens du voyage sédentarisés en vue de l'obtention d'un logement social adapté à leur mode de vie et à leur identité (à savoir en habitat dit mixte, terrain familial ou logement adapté) ont été déclarés irrecevables par la commission de médiation. Ils concluent que c'est au regard des possibilités de relogement adéquates que l'État a le moins respecté le critère de proportionnalité.

#### **b) Le Gouvernement**

126. Liminairement, le Gouvernement exprime des doutes sur le fait que les décisions juridictionnelles contestées, vu leurs effets réduits, puissent constituer une ingérence, au sens de l'article 8 précité, dans les droits des

requérants. Il souligne, d'une part, que la commune d'Herblay n'a jamais procédé à l'évacuation des terrains et que c'est de leur propre chef et progressivement que certains requérants les ont quittés et, d'autre part, que l'astreinte n'a pas été liquidée.

127. En tout état de cause, le Gouvernement soutient que ces décisions étaient conformes aux exigences de l'article 8. En premier lieu, elles étaient prévisibles, dès lors qu'il n'est pas contesté que les requérants occupaient les terrains en infraction au droit de l'urbanisme. En outre, le jugement autorisant l'expulsion est intervenu à l'issue d'une longue procédure que les requérants n'ont jamais su interrompre par des efforts de régularisation ou de compromis. En particulier, le Gouvernement fait valoir que l'ordonnance de référé du 2 juillet 2004 leur prescrivant de débarrasser le terrain de toutes carcasses de voitures et détritiques n'a, à sa connaissance, connu aucun début d'exécution.

128. En deuxième lieu, ces décisions visaient un but légitime. À cet égard, le Gouvernement cite la jurisprudence de la Cour (notamment l'arrêt *Chapman* précité), selon laquelle le respect du mode de vie des gens du voyage, y compris lorsqu'ils sont sédentaires, a trait au respect du domicile, ainsi que de la vie privée et familiale et que « des mesures portant sur le stationnement des caravanes (...) n'ont pas seulement des conséquences sur son droit au respect de son domicile, mais influent aussi sur la faculté de conserver son identité tsigane et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition » (*Chapman*, précité, § 73). Par ailleurs, le Gouvernement rappelle que la Cour reconnaît la vulnérabilité des gens du voyage et impose aux États l'obligation positive de leur permettre de suivre leur mode de vie (*ibidem*, § 96). Toutefois, selon lui, une telle obligation positive ne saurait être illimitée, l'État disposant d'une certaine marge de manœuvre qui doit s'exercer dans le respect des droits des requérants, lesquels doivent être mis en balance avec les intérêts de la communauté.

En l'espèce, le jugement du 22 novembre 2004 indiquait que la zone occupée était une « zone naturelle qu'il convient de protéger en raison de la qualité du paysage et du caractère des éléments qui la composent », que le camping caravanning en vue duquel elle pouvait être aménagée était soumis à une réglementation spécifique et qu'aucun des intéressés ne justifiait d'une autorisation ou d'un arrêté préfectoral en sa faveur. Le Gouvernement se réfère à l'arrêt *Chapman* précité (§§ 94-95 et § 102), dont l'approche lui paraît pouvoir être transposée à la présente affaire.

129. Le Gouvernement fait valoir en troisième lieu le caractère proportionné des décisions juridictionnelles en cause. Il souligne tout d'abord que les juges ont tenu compte de la durée d'occupation des terrains ; ainsi la procédure d'expulsion en référé s'est-elle soldée par une ordonnance de rejet du 2 juillet 2004, au motif que l'occupation étant tolérée depuis de nombreuses années, la commune ne pouvait se prévaloir ni de l'urgence, ni du trouble manifestement illicite. De même, dans son arrêt du

13 octobre 2005, la cour d'appel de Versailles a évoqué la tolérance prolongée de cette occupation, pour considérer néanmoins qu'elle n'était pas constitutive de droits. Il conclut que cet aspect important a toujours été mis en balance dans les décisions internes.

130. Ensuite, le dénuement des personnes concernées n'a jamais été ignoré des autorités. Le Gouvernement rappelle que la commune d'Herblay n'a pas fait procéder à la liquidation de l'astreinte prononcée par le tribunal, que les ressources financières des requérants leur ouvrent droit à des aides sociales dont la perception est facilitée par des réformes récentes et que ces ressources ont guidé l'administration dans la recherche de solutions de relogement.

131. Enfin le Gouvernement souligne qu'il y a lieu, pour apprécier la proportionnalité de l'ingérence, d'examiner les possibilités de logement de remplacement existantes. Il rappelle, en citant l'arrêt *Chapman*, que la Cour reconnaît aux États une large marge d'appréciation en la matière. Après avoir brossé un tableau du contexte foncier et immobilier du Val d'Oise, le Gouvernement indique que le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) 2008-2010, comme le précédent plan, prend en compte la nécessité de développer des logements adaptés, notamment pour les gens du voyage sédentarisés ou en voie de sédentarisation. Il souligne toutefois qu'il n'est pas aisé de proposer des logements très sociaux à des publics qui recherchent des formes d'habitat adapté, tels les gens du voyage qui souhaitent se sédentariser sur des terrains communaux locatifs. Ainsi, si certains parmi les requérants ont déjà bénéficié de logements sociaux, d'autres préfèrent attendre une place en terrain locatif.

132. Le Gouvernement indique qu'à la suite de la mise en place de la MOUS « relogement » pour les cinq ménages identifiés dans le cadre de la l'enquête sociale (paragraphe 37 ci-dessus), quatre ménages ont été relogés en logement locatif social à Herblay ou dans les communes environnantes entre avril et juillet 2008 ; le cinquième ménage (une personne seule) est en attente d'une nouvelle proposition de logement après avoir rejeté une première offre faite en juin 2008.

133. Le Gouvernement expose ensuite l'état d'avancement de la réalisation de terrains familiaux, solution souhaitée par plusieurs ménages requérants. Il précise que, s'agissant des huit terrains ouverts en décembre 2008 (voir paragraphe 13 ci-dessus), les requérants ne figurent pas parmi les bénéficiaires, qui font partie d'une MOUS antérieure. Néanmoins, la réalisation de la deuxième phase prévue par le protocole d'accord du 23 novembre 2004 (*ibidem*) a été décidée ; la commune a poursuivi sa réflexion sur l'opportunité d'acquérir plusieurs parcelles voisines de celle où ont été implantés les huit premiers terrains pour réaliser au total 38 terrains, au lieu des 26 prévus initialement. L'acquisition des parcelles a été engagée, ainsi qu'une révision simplifiée du document d'urbanisme, les parcelles en

cause étant situées en zone Na (zone naturelle). Le Gouvernement précise que les familles attributaires de ces nouveaux terrains ne sont pas connues à ce jour, mais que les requérants ont vocation à y être relogés lors de leur mise en service, prévue au moment du dépôt des observations par le Gouvernement début 2010.

134. Le Gouvernement souligne de façon générale l'amélioration de la prise en compte de la situation des gens du voyage dans les documents d'urbanisme : le plan d'occupation des sols (POS) révisé le 29 septembre 2005 comprend, outre la zone Nd réservée au stationnement des caravanes, une nouvelle zone UK créée pour ouvrir à l'urbanisation des terrains communaux et autoriser la construction de bâtiments adaptés à la situation de gens du voyage sédentarisés, comme en témoignent les délibérations du conseil municipal d'Herblay du 29 septembre 2005. Le plan local d'urbanisme approuvé le 22 juin 2006, qui a succédé au POS, prévoit des zones (Uck et 1 AUk) admettant l'implantation de caravanes à usage d'habitat principal et l'aménagement de terrains communaux locatifs pour les gens du voyage sédentarisés.

135. Le Gouvernement indique par ailleurs que, bien que la commune d'Herblay ne soit pas soumise à l'obligation de réaliser des places d'accueil pour les gens du voyage itinérants, son maire a proposé en juillet 2008 à ceux de Beauchamp et de Pierrelaye de se joindre à eux pour réaliser une aire d'accueil intercommunale, dans le cadre de laquelle vingt-cinq places seraient créées à Beauchamp pour la commune d'Herblay.

136. Le Gouvernement souligne les nombreux efforts publics pour mettre en œuvre une offre de logement correspondant aux demandes spécifiques des requérants et expose que la durée de la procédure de relogement s'explique par la nécessité de mettre en place les structures qui correspondent à ces demandes. S'il appartient à l'État de faire en sorte que cette offre soit adaptée le mieux possible aux attentes particulières, notamment des gens du voyage, il ne rentre cependant pas dans les exigences de l'article 8 de mettre à leur disposition sans délai le nombre exact d'équipements particuliers.

137. Le Gouvernement conclut à l'absence de violation de l'article 8 de la Convention.

#### **c) Le tiers-intervenant**

138. Le Centre européen pour les droits des Roms (European Roma Rights Center, ci-après ERRC) souligne que la définition selon la Cour du « domicile », au sens de l'article 8 de la Convention, ne se réfère ni au titre juridique de l'intéressé, ni aux caractéristiques physiques du logement. La Cour a reconnu que les caravanes des Roms et gens du voyage constituent un « domicile », ce que le Gouvernement français n'a pas contesté dans l'affaire *Stenegry et Adam c. France* ((déc.), n° 40987/05, 22 mai 2007), et l'existence d'un titre juridique ou d'une autorisation d'aménagement ne

devrait être prise en compte que dans le contexte de l'article 8 § 2. Sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, l'ERRC estime que, outre les caravanes, les cabanes et bungalows des Roms et gens du voyage, même établis sans autorisation sur le terrain d'autrui, doivent aussi être considérés comme des biens. Cette approche permettrait à la Cour de prendre en compte les principes internationaux applicables dans le domaine du logement, dont celui selon lequel l'éviction de groupes vulnérables comme les Roms et gens du voyage ne peut intervenir que si plusieurs conditions sont remplies, la plus importante étant l'offre préalable d'un relogement. La démolition ou l'enlèvement des caravanes et cabanes devraient respecter les mêmes conditions que pour les habitations « ordinaires », à savoir l'accès à un tribunal ou organe administratif susceptible de statuer sur leur légalité en tenant compte des principes applicables.

139. Pour l'ERRC, l'éviction forcée des Roms et gens du voyage de terrains où ils sont établis sans droit et la démolition ou l'enlèvement de leurs caravanes et cabanes soulèvent deux questions : en premier lieu, la destruction de leurs domiciles peut dans certaines circonstances poser problème sous l'angle de l'article 3 de la Convention, et les mêmes principes doivent s'appliquer s'ils ont été forcés à abandonner les terrains ou intimidés dans ce but. En second lieu, l'ERRC estime qu'il n'existe pas de recours judiciaire susceptible de leur accorder un redressement adéquat, à savoir un logement de substitution, cette obligation découlant tant de la Convention que de la Charte sociale ; l'offre d'un tel logement devrait précéder la décision d'éviction forcée et être une condition de sa légalité. L'ERRC se réfère également à la déclaration conjointe du 24 octobre 2007 du Commissaire aux Droits de l'Homme et du Rapporteur spécial des Nations-Unies sur le logement convenable (paragraphe 92 ci-dessus), aux principes de base et directives sur les expulsions et déplacements liés au développement, ainsi qu'à ses réclamations collectives contre la Grèce, l'Italie et la Bulgarie devant le Comité des Droits sociaux (nos 15/2003, 27/2004 et 31/2005 respectivement). Il se réfère également aux observations générales n°s 4 et 7 du Comité des Droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies sur l'article 11 § 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (qui garantit notamment le droit à un logement suffisant, voir paragraphes 99-102 ci-dessus). Il soutient qu'en raison de la carence de nombre d'États, dont la France, à fournir un logement convenable aux Roms et gens du voyage, la construction de cabanes ou le stationnement de caravanes sur un terrain doivent être considérés comme des mesures « d'auto-assistance » au sens de l'article 10 de l'observation n° 4 précitée.

140. L'ERRC reconnaît que de nombreux États du Conseil de l'Europe ont adopté des programmes ambitieux, telle la France qui a commencé en 2000 à appliquer un programme destiné principalement à répondre aux besoins des gens du voyage itinérants. Il renvoie à sa réclamation collective

contre la France devant le Comité des Droits sociaux (n° 51/2008) sur la question du logement des Roms et gens du voyage (paragraphe 84-86 ci-dessus) et cite les critiques de la Commission nationale consultative des droits de l'homme quant au logement des Roms et gens du voyage et aux problèmes d'application de la loi Besson de 2000 (paragraphe 65-67 ci-dessus). Il cite enfin *mutatis mutandis*, sur la question du logement, la jurisprudence de la Cour dans un certain nombre d'affaires contre la Turquie (notamment *Doğan et autres c. Turquie*, n°s 8803-8811/02, 8813/02 et 8815-8819/02, § 154, 29 juin 2004).

## 2. Appréciation de la Cour

### a) Existence d'une ingérence

141. La Cour rappelle que la notion de « domicile » au sens de l'article 8 de la Convention, ne se limite pas au domicile légalement occupé ou établi, mais qu'il s'agit d'un concept autonome qui ne dépend pas d'une qualification en droit interne. La question de savoir si une habitation particulière constitue un « domicile » relevant de la protection de l'article 8 dépend des circonstances factuelles, notamment de l'existence de liens suffisants et continus avec un lieu déterminé (*Buckley c. Royaume-Uni*, §§ 52-54, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, *McCann*, précité, § 46, *Prokopovitch c. Russie*, n° 58255/00, 36, CEDH 2004-XI (extraits) et *Orlić c. Croatie*, n° 48833/07, § 54, 21 juin 2011).

Or, en l'espèce, il n'est pas contesté qu'au moment des faits, les requérants étaient établis depuis de nombreuses années (entre cinq et trente ans) dans le bois du Trou-Poulet à Herblay. La Cour considère dès lors que les requérants entretenaient des liens suffisamment étroits et continus avec les caravanes, cabanes ou bungalows installés sur les terrains qu'ils occupaient pour qu'ils soient considérés comme leurs domiciles, indépendamment de la légalité de cette occupation selon le droit interne (*Buckley* précité, § 54, *McCann*, précité, § 46, *Orlić*, précité, § 55 et *Yordanova et autres c. Bulgarie*, n° 25446/06, § 103, 24 avril 2012).

142. La Cour considère que la présente affaire met également en jeu, outre le droit au respect du domicile, le droit des requérants au respect de leur vie privée et familiale, comme le reconnaît implicitement le Gouvernement. Elle rappelle que la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité des gens du voyage, même lorsqu'ils ne vivent plus de façon nomade, et que des mesures portant sur le stationnement des caravanes influent sur leur faculté de conserver leur identité et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition (*Chapman*, précité, § 73, *Connors* précité, § 68 et *Wells c. Royaume-Uni* (déc.), n° 37794/05).

143. Le Gouvernement soutient qu'il n'y aurait pas d'ingérence dans les droits des requérants, compte tenu des « effets réduits » des décisions judiciaires en cause. La Cour considère toutefois que l'obligation faite aux

requérants, sous astreinte, d'évacuer caravanes et véhicules et d'enlever toutes constructions des terrains constitue une ingérence dans leur droit au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile, même si l'arrêt du 13 octobre 2005 n'a pas à ce jour été exécuté (voir *Chapman*, précité, § 78, *mutatis mutandis* *Ćosić c. Croatie*, n° 28261/06, § 18, 15 janvier 2009 et *Yordanova et autres*, précité, § 104). Il en va d'autant plus ainsi qu'il s'agit en l'espèce de décisions ordonnant l'expulsion d'une communauté de près d'une centaine de personnes, avec des répercussions inévitables sur leur mode de vie et leurs liens sociaux et familiaux (*Yordanova et autres*, précité, § 105). Elle observe d'ailleurs qu'une partie importante des requérants a quitté les lieux, provisoirement ou définitivement, de crainte de voir l'arrêt exécuté et l'astreinte liquidée. Elle relève également que l'astreinte, dont le jugement n'a pas fixé le terme, continue de courir à l'encontre des requérants qui sont restés sur place.

**b) Ingérence prévue par la loi**

144. Il ressort des décisions des juridictions internes qu'elles sont fondées sur les dispositions du code de l'urbanisme et du plan d'occupation des sols de la commune d'Herblay, exécutoire de plein droit dès sa publication. La Cour relève que ces dispositions sont accessibles et prévisibles et conclut donc que l'ingérence était prévue par la loi, au sens de l'article 8 § 2.

**c) But légitime**

145. Le Gouvernement rappelle que les requérants occupaient illégalement une zone naturelle et estime transposable le raisonnement de la Cour dans l'arrêt *Chapman*, où elle s'est référée au « droit des autres membres de la communauté à voir l'environnement protégé » (§ 102). Les requérants font valoir, pour leur part, qu'ils habitaient sur les terrains avant que le caractère de zone naturelle soit décrété et que, s'ils se sont certes installés sans autorisation préalable, ils n'ont bravé aucune réglementation protégeant l'environnement.

146. La Cour observe que les terrains sur lesquels se sont établis les requérants sont inclus, selon le plan d'occupation des sols, dans une « zone naturelle qu'il convient de protéger en raison de la qualité du paysage et du caractère des éléments qui le composent ». Cette zone ne peut être aménagée et occupée que selon une réglementation spécifique (voir paragraphe 48 ci-dessus). La Cour estime donc, comme dans l'affaire *Chapman* (§ 82), que l'ingérence en cause visait le but légitime que constitue la défense des « droits d'autrui » par le biais de la défense de l'environnement (voir également décisions *Wells* et *Stenegry et Adam* précitées). Il reste à établir si elle était « nécessaire dans une société démocratique », au sens de l'article 8 § 2.

**d) Nécessité de l'ingérence***i) Rappel des principes*

147. 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 et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ». S'il appartient aux autorités nationales de juger les premières si toutes ces conditions se trouvent remplies, c'est à la Cour qu'il revient de trancher en définitive la question de la nécessité de l'ingérence au regard des exigences de la Convention (*Chapman*, précité, § 90 et *S. et Marper c. Royaume-Uni* [GC], n<sup>os</sup> 30562/04 et 30566/04, § 101).

148. Il faut reconnaître à cet égard une certaine marge d'appréciation aux autorités nationales compétentes. L'étendue de la marge dépend de la nature du droit en cause garanti par la Convention, de son importance pour la personne concernée et de la nature des activités soumises à des restrictions comme de la finalité de celles-ci (*Chapman*, précité, § 91, *S. et Marper* précité, § 102 et *Nada* précité, § 184). Les points suivants se dégagent de la jurisprudence de la Cour (*Yordanova*, précité, § 118) :

α) Lorsque sont en jeu des politiques sociales ou économiques, y compris dans le domaine du logement, la Cour accorde aux autorités nationales une grande latitude. En cette matière, elle a jugé que « dans la mesure où l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire portant sur une multitude de facteurs locaux [était] inhérent au choix et à l'application de politiques d'aménagement foncier, les autorités nationales jouiss[aient] en principe d'une marge d'appréciation étendue » (*Buckley*, précité, § 75 *in fine* et *Ćosić*, précité, § 20), même si la Cour demeure habilitée à conclure qu'elles ont commis une erreur manifeste d'appréciation (*Chapman*, précité, § 92) ;

β) En revanche, la marge d'appréciation laissée aux autorités est d'autant plus restreinte que le droit en cause est important pour garantir à l'individu la jouissance effective des droits fondamentaux ou d'ordre « intime » qui lui sont reconnus. Cela est notamment le cas pour les droits garantis par l'article 8, qui sont des droits d'une importance cruciale pour l'identité de la personne, l'autodétermination de celle-ci, son intégrité physique et morale, le maintien de ses relations sociales ainsi que la stabilité et la sécurité de sa position au sein de la société (voir parmi d'autres *Connors*, précité, § 82) ;

γ) Il convient d'examiner les garanties procédurales dont dispose l'individu pour déterminer si l'État défendeur n'a pas fixé le cadre réglementaire en outrepassant sa marge d'appréciation. En particulier, la Cour doit rechercher si le processus décisionnel ayant débouché sur des mesures d'ingérence était équitable et respectait comme il se doit les intérêts de l'individu protégés par l'article 8 (voir les arrêts *Buckley*, précité, § 76,

et *Chapman* précité, § 92). L'exigence de la « nécessité » de l'ingérence vaut sur le plan tant procédural que matériel (*McCann*, précité, § 49) ;

δ) La perte d'un logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile. Toute personne qui risque d'en être victime doit en principe pouvoir faire examiner la proportionnalité de cette mesure par un tribunal indépendant à la lumière des principes pertinents qui découlent de l'article 8 de la Convention, quand bien même son droit d'occuper les lieux aurait été éteint par l'application du droit interne (*Kay et autres c. Royaume-Uni*, n° 37341/06, § 68, 21 septembre 2010 et *Orlić*, précité, § 65). Cela signifie, entre autres, que lorsque des arguments pertinents concernant la proportionnalité de l'ingérence ont été soulevés par le requérant dans les procédures judiciaires internes, les juridictions nationales doivent les examiner en détail et y répondre par une motivation adéquate (*Orlić*, précité, §§ 67 et 71) ;

ε) Pour apprécier la proportionnalité d'une mesure d'expulsion, il y a lieu de tenir compte en particulier des considérations suivantes : si le domicile a été établi légalement, cela amoindrit la légitimité de toute mesure d'expulsion et à l'inverse, s'il a été établi illégalement, la personne concernée est dans une position moins forte ; par ailleurs si aucun hébergement de rechange n'est disponible, l'ingérence est plus grave que si un tel hébergement est disponible, son caractère adapté ou pas s'appréciant au regard, d'une part, des besoins particuliers de l'individu et, d'autre part, du droit de la communauté à voir protéger l'environnement (*Chapman*, précité, §§ 102-104) ;

ζ) Enfin, la vulnérabilité des Roms et gens du voyage, 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 (*Chapman*, précité, § 96 et *Connors*, précité, § 84) ; dans cette mesure, l'article 8 impose donc aux États contractants l'obligation positive de permettre aux Roms et gens du voyage de suivre leur mode de vie (*Chapman*, précité, § 96, et la jurisprudence citée).

*ii) Application au cas d'espèce*

149. La Cour considère que la présente requête se rapproche de l'affaire *Yordanova et autres* précitée, où elle était appelée à examiner la conformité avec l'article 8 de la décision des autorités municipales bulgares d'expulser une communauté de Roms sédentaires d'un terrain qu'ils occupaient depuis de nombreuses années à Sofia.

150. Dans cette affaire, la Cour a relevé que, si les autorités avaient en principe le droit d'expulser les requérants, qui occupaient un terrain communal illégalement (§ 120), elles n'avaient accompli aucune démarche en ce sens pendant de nombreuses années et avaient ainsi *de facto* toléré cette occupation illégale. Dès lors, la Cour a estimé que ce fait était

hautement pertinent et aurait dû être pris en considération ; si les occupants sans titre ne pouvaient prétendre avoir une espérance légitime de rester sur le terrain, l'inactivité des autorités avait eu pour conséquence qu'ils avaient développé des liens étroits avec le lieu et y avaient construit une vie communautaire. La Cour a conclu que le principe de proportionnalité exigeait que de telles situations, où une communauté entière et une longue période de temps sont en jeu, soient traitées de façon totalement différente de situations courantes où un individu est expulsé d'une propriété qu'il occupe illégalement (§ 121).

α) Sur l'examen de la proportionnalité par les autorités compétentes

151. Pour conclure, dans l'arrêt *Yordanova et autres*, que l'exigence de proportionnalité qui découle de l'article 8 § 2 n'avait pas été respectée, la Cour a en premier lieu tenu compte de ce que, d'une part, les autorités municipales, conformément au droit interne applicable, n'avaient pas mentionné dans l'ordre d'expulsion d'autres motifs que l'illégalité de l'occupation du terrain et, d'autre part, que les juridictions internes avaient refusé d'entendre les arguments des requérants relatifs à la proportionnalité et à la longue période d'occupation paisible du terrain par eux-mêmes et leurs familles (§ 122).

152. La Cour estime que cette approche est transposable à la présente affaire. Il n'est pas contesté que les requérants étaient installés sur les terrains en cause depuis de nombreuses années ou qu'ils y étaient nés, et que la commune d'Herblay a toléré leur présence pendant une longue période avant de chercher à y mettre fin en 2004. Une différence doit être soulignée : contrairement à l'affaire *Yordanova et autres*, les terrains qu'ils occupaient n'étaient pas des terrains communaux, mais des terrains privés dont ils étaient pour la plupart locataires et, pour certains, propriétaires, terrains destinés en principe au camping caravanning, mais qui, faute d'aménagement ou d'autorisation préfectorale, ne pouvaient faire l'objet du stationnement permanent de caravanes (paragraphe 48 ci-dessus).

La Cour note que le motif qui a été avancé par la commune pour demander l'expulsion des requérants – et qui a été retenu par les juridictions internes pour l'ordonner – tenait au fait que leur présence sur les lieux était contraire au plan d'occupation des sols (voir paragraphes 18 et 21 ci-dessus).

153. La Cour observe que, devant les juridictions internes, les requérants ont soulevé des moyens fondés sur l'ancienneté de leur installation et de la tolérance de la commune, sur le droit au logement, sur les articles 3 et 8 de la Convention et sur la jurisprudence de la Cour (notamment sur l'arrêt *Connors* précité). Il est vrai, comme le souligne le Gouvernement, que dans la procédure de référé, le juge a rejeté la demande d'expulsion au motif qu'en raison de l'ancienneté de l'occupation des lieux et de la longue tolérance de la commune, il n'y avait ni urgence, ni trouble manifestement

illicite seuls susceptibles de justifier sa compétence (paragraphe 19 ci-dessus).

154. Toutefois, la Cour relève que, dans la procédure au fond, ces aspects n'ont pas été pris en compte : le tribunal de grande instance n'en a fait aucune mention et s'est borné à constater que les requérants n'avaient pas respecté le plan d'occupation des sols, exécutoire dès sa publication ; s'il a analysé le droit au logement et ses fondements législatifs et constitutionnels, il a conclu que ce droit ne pouvait être consacré au mépris de la légalité et du respect des règles en vigueur. Enfin, il a rejeté les arguments tirés des articles 3 et 8 de la Convention aux motifs que la situation des requérants était différente de celle de la famille Connors et que ni sa décision, ni l'exécution de celle-ci ne pouvaient constituer une violation des articles 3 et 8 précités.

La cour d'appel, pour sa part, après avoir retenu que l'ancienneté de l'occupation n'était « pas constitutive de droit, pas plus que la tolérance même prolongée de cette occupation contraire au plan d'occupation des sols », a considéré que ni le droit au logement, ni les articles 3 et 8 précités n'étaient bafoués, dès lors que l'action de la commune reposait sur un fondement légal « tiré du respect des dispositions réglementaires qui s'imposent à tous sans discrimination et qui suffit à caractériser l'intérêt public nécessaire à l'exercice d'une telle action », qu'elle avait donné lieu à un débat contradictoire et que l'exécution d'une décision de justice rendue dans le respect des droits de la défense ne pouvait constituer un traitement contraire à l'article 3.

155. La Cour rappelle que la perte d'un logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile et que toute personne qui risque d'en être victime doit en principe pouvoir en faire examiner la proportionnalité par un tribunal ; en particulier, lorsque des arguments pertinents concernant la proportionnalité de l'ingérence ont été soulevés, les juridictions nationales doivent les examiner en détail et y répondre par une motivation adéquate (voir la jurisprudence citée au paragraphe 148 (δ) ci-dessus).

156. Dans la présente affaire, les juridictions internes ont ordonné l'expulsion des requérants sans avoir analysé la proportionnalité de cette mesure (*Orlić*, précité, § 67 et *Yordanova et autres*, précité, § 122) : une fois constatée la non-conformité de leur présence au plan d'occupation des sols, elles ont accordé à cet aspect une importance prépondérante, sans le mettre en balance d'aucune façon avec les arguments invoqués par les requérants (voir *a contrario Buckley*, précité, § 80 et *Chapman*, précité, § 108-109). Or, comme la Cour l'a souligné dans l'affaire *Yordanova et autres* (§ 123), cette approche est en soi problématique et ne respecte pas le principe de proportionnalité : en effet, l'expulsion des requérants ne peut être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique » que si elle répond à un

« besoin social impérieux » qu'il appartenait en premier lieu aux juridictions nationales d'apprécier.

157. En l'espèce, cette question se posait d'autant plus que les autorités n'avaient avancé aucune explication ni aucun argument quant à la « nécessité » de l'expulsion, alors que les terrains en cause étaient déjà classés en zone naturelle (zone ND) dans les précédents plans d'occupation des sols (paragraphe 16 ci-dessus), qu'il ne s'agissait pas de terrains communaux faisant l'objet de projets de développement (*a contrario*, *Yordanova et autres*, précité, § 26) et qu'il n'y avait pas de droits de tiers en jeu (*Orlić*, précité, § 69).

158. La Cour conclut donc que les requérants n'ont pas bénéficié, dans le cadre de la procédure d'expulsion, d'un examen de la proportionnalité de l'ingérence conforme aux exigences de l'article 8.

β) Sur les autres éléments

159. La Cour doit en outre, comme dans l'affaire *Yordanova et autres*, tenir compte des aspects suivants : tout d'abord, comme le souligne le Gouvernement, il y a lieu, pour apprécier la proportionnalité de l'ingérence, d'examiner les possibilités de logement de remplacement existantes (*Chapman*, précité, § 103). Certes, l'article 8 ne reconnaît pas comme tel le droit de se voir fournir un domicile (*Chapman*, précité, § 99), mais dans les circonstances spécifiques de l'espèce et au vu de l'ancienneté de la présence des requérants, de leurs familles et de la communauté qu'ils avaient formée, le principe de proportionnalité exigeait, comme la Cour l'a affirmé dans l'affaire *Yordanova et autres* précitée (§ 126), qu'une attention particulière soit portée aux conséquences de leur expulsion et au risque qu'ils deviennent sans abri.

La Cour souligne à cet égard que de nombreux textes internationaux ou adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe insistent sur la nécessité, en cas d'expulsions forcées de Roms et gens du voyage, de leur fournir un relogement, sauf en cas de force majeure : c'est le cas de la recommandation (2005)4 du Comité des Ministres, de la résolution 1740(2010) de l'Assemblée parlementaire et du Document de synthèse du Commissaire aux Droits de l'Homme du 15 septembre 2010 (paragraphe 90, 91 et 95 ci-dessus) et, sur un plan plus général, de l'observation générale n° 7 du Comité des Droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies (paragraphe 102 ci-dessus).

160. En outre, il faut tenir compte, comme l'admet le Gouvernement, de l'appartenance des requérants à une minorité vulnérable. La Cour rappelle qu'elle a déjà jugé que la vulnérabilité des Tsiganes et gens du voyage implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre, tant dans le cadre réglementaire en matière d'aménagement que lors de la prise de décisions dans des cas particuliers (*Connors* précité, § 84, *Chapman*, précité, § 96 et décision *Stenegry et*

*Adam* précitée). Elle a également affirmé dans l'arrêt *Yordanova et autres* (§§ 129 et 133) que, dans des affaires comme celle-ci, l'appartenance des requérants à un groupe socialement défavorisé et leurs besoins particuliers à ce titre doivent être pris en compte dans l'examen de proportionnalité que les autorités nationales sont tenues d'effectuer, non seulement lorsqu'elles envisagent des solutions à l'occupation illégale des lieux, mais encore, si l'expulsion est nécessaire, lorsqu'elles décident de sa date, de ses modalités et, si possible, d'offres de relogement.

161. Cela n'a été que partiellement le cas en l'espèce. Si, comme la Cour l'a noté ci-dessus, les conséquences de l'expulsion et la vulnérabilité des requérants n'ont été prises en compte ni par les autorités avant l'engagement de la procédure d'expulsion, ni par les juridictions lors de cette procédure, une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) a été mise en place après l'arrêt de la cour d'appel afin de déterminer la situation de chaque famille et d'évaluer les possibilités de relogement envisageables (paragraphe 33-37 ci-dessus). La Cour observe en outre que celles des familles qui avaient opté pour un logement social ont été relogées en 2008, soit quatre ans après le jugement d'expulsion (paragraphe 40 ci-dessus). La Cour estime donc que, dans cette mesure, les autorités ont porté une attention suffisante aux besoins des familles concernées (cf. *mutatis mutandis* décision *Stenegry et Adam* précitée).

162. La Cour arrive à la conclusion inverse en ce qui concerne ceux des requérants qui avaient demandé un relogement sur des terrains familiaux. Si le Gouvernement a énuméré dans ses observations les démarches accomplies par la commune en vue de réaliser ces terrains et précisé que les requérants avaient vocation à y être relogés lors de leur ouverture, prévue en 2010, soit six ans après le jugement (paragraphe 133-134 ci-dessus), il ressort des dernières informations dont dispose la Cour que ce projet a été abandonné par la commune, qui a choisi d'affecter les parcelles prévues à cette fin à l'aire d'accueil pour gens du voyage itinérants que le schéma départemental a mis à sa charge (paragraphe 45-47 ci-dessus).

163. Il ne peut être reproché aux requérants d'être restés inactifs de leur côté (*a contrario*, *Yordanova et autres*, précité, § 131). En effet, nombre d'entre eux ont déposé en application de la loi sur le droit au logement opposable des demandes de logement social en précisant qu'ils souhaitaient des terrains familiaux, demandes qui ont été rejetées par la commission de médiation et par le tribunal administratif (paragraphe 42 ci-dessus) ; par ailleurs, ceux qui ont quitté le bois du Trou-Poulet ont tenté de trouver des solutions de relogement qui, pour la plupart, se sont révélées précaires et insatisfaisantes (paragraphe 40 ci-dessus). Il ne peut non plus leur être reproché de n'avoir pas demandé ou accepté des logements sociaux, dont la Cour a admis, dans la décision *Stenegry et Adam* précitée, qu'ils ne correspondaient pas à leur mode de vie.

164. La Cour ne peut que constater les faits suivants : à part les quatre familles relogées en habitat social et deux familles qui se sont installées dans d'autres régions, les requérants se trouvent tous dans une situation de grande précarité : ceux qui sont restés au bois du Trou-Poulet comme ceux qui y sont revenus sont sous la menace de la mise à exécution des décisions qui ont ordonné leur expulsion sous astreinte ; les autres requérants n'ont pu trouver d'hébergement durable et occupent des lieux généralement inadaptés dont ils peuvent être chassés à tout moment par les autorités (parking de zone commerciale ou terrains où le stationnement des caravanes n'est pas admis, voir paragraphe 40 ci-dessus).

165. La Cour observe à cet égard que plusieurs documents internes (avis de la CNCDH, rapports du sénateur Hérisson et de la Cour des comptes, voir paragraphes 67-79 ci-dessus) soulignent l'insuffisance d'un habitat adapté pour les gens du voyage sédentarisés et que ce même constat a conduit le Comité des droits sociaux à conclure, dans la réclamation n° 51/2008 (Centre européen des Droits des Roms c. France), à la violation de l'article 31 § 1 de la Charte révisée (paragraphe 85 ci-dessus).

166. Au vu de de l'ensemble de ces éléments, la Cour arrive à la conclusion qu'en l'espèce, les autorités n'ont pas porté une attention suffisante aux besoins des familles qui avaient demandé un relogement sur des terrains familiaux.

### *iii) Conclusion*

167. La Cour conclut qu'il y a eu, en ce qui concerne l'ensemble des requérants, violation de l'article 8 de la Convention dans la mesure où ils n'ont pas bénéficié, dans le cadre de la procédure d'expulsion, d'un examen de la proportionnalité de l'ingérence conforme aux exigences de cet article. En outre, elle conclut qu'il y a également eu violation de l'article 8, pour ceux des requérants qui avaient demandé un relogement sur des terrains familiaux, en raison de l'absence de prise en compte suffisante de leurs besoins.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINE AVEC L'ARTICLE 8

168. Les requérants estiment que la mesure d'expulsion dont ils ont fait l'objet constitue un traitement discriminatoire et invoquent l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8. L'article 14 se lit ainsi :

« 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. »

169. Le Gouvernement conteste cette thèse.

## **A. Sur la recevabilité**

170. La Cour relève que ce grief est lié à celui tiré de l'article 8 de la Convention et doit donc aussi être déclaré recevable.

## **B. Sur le fond**

### *1. Arguments des parties*

#### **a) Les requérants**

171. Les requérants font valoir que si le Gouvernement souligne les efforts déployés en matière de logement ordinaire (qui représentent, dans le Val d'Oise comme ailleurs, un investissement insuffisant, ainsi que l'a relevé le Comité européen des droits sociaux dans sa décision du 4 février 2008), ce n'est que dans un second temps qu'il évoque l'habitat adapté aux gens du voyage. Selon eux, le Gouvernement admet ainsi implicitement n'avancer que des solutions en termes de logement ordinaire. Puisque cette possibilité est toujours étudiée avant celle d'un habitat mixte (terrains familiaux ou logements adaptés financés à l'aide du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)), les requérants concluent que le Gouvernement préfère les voir renoncer à leur identité de gens du voyage, plutôt que de reconnaître et respecter la spécificité de leurs besoins, ce qui constitue clairement une discrimination.

172. Non seulement le Gouvernement reconnaît n'avoir aucune proposition d'habitat adapté à faire aux gens du voyage, mais encore, en soulignant que certains d'entre eux « préfèrent attendre une place en terrain locatif », il suggère l'existence d'une forme de responsabilité des requérants, comme si le fait de demander un relogement adapté à leur mode de vie, donc de ne pas renoncer à leur identité, équivalait à de la mauvaise foi de leur part. Or, conformément à la jurisprudence de la Cour selon laquelle il n'est pas équitable de traiter de la même manière des personnes se trouvant dans des situations différentes, les requérants considèrent que le Gouvernement ne peut se contenter d'avancer l'absence de discrimination dans l'accès au droit commun, mais se trouve dans l'obligation de prendre réellement en compte leurs besoins en matière de logement.

173. Les requérants notent à cet égard que, plusieurs années après que des décisions de justice ont été prises en vue de procéder à leur expulsion, le Gouvernement n'en est qu'au stade de la réflexion en vue de la création d'une offre d'habitat mixte, et que cette réflexion n'a d'ailleurs été engagée qu'après le dépôt de la réclamation collective n° 33-2006 devant le Comité des droits sociaux. Ce faisant, il reconnaît qu'au moment où sont intervenues ces décisions, les demandes de terrains familiaux et logements adaptés n'étaient pas prises en compte.

174. Pour ce qui est de la commune d'Herblay, les requérants relèvent que si le Gouvernement annonce la création de 38 terrains au lieu des 26 prévus en 2004, il apparaît que seul un site de huit terrains a été effectivement ouvert en décembre 2008 (soit quatre ans après le protocole d'accord du 23 novembre 2004), sur lequel aucun d'entre eux n'a été relogé. Pour le surplus, le Gouvernement ne rapporte pas la preuve d'avoir engagé l'acquisition des terrains manquants, et les requérants disent s'étonner fortement d'apprendre, à la lecture de ses observations, qu'ils ont « vocation à y être relogés ». Ils estiment que le Gouvernement ne démontre pas en quoi il lui aurait été impossible depuis les années 1980 de créer ou de susciter une offre d'habitat mixte, alors qu'il a pu augmenter son offre de logement sociaux ordinaires, dont le coût est supérieur. Ils soulignent que, durant ce temps, certaines familles sont parties dans l'errance et leurs enfants se sont trouvés déscolarisés. En conclusion, ils demandent à la Cour de constater la violation de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention.

#### **b) Le Gouvernement**

175. Le Gouvernement soutient qu'aucune différence de traitement constitutive d'une discrimination ne peut être observée dans la prise en compte des besoins en logement des requérants qui, tout en bénéficiant des politiques générales existant dans ce domaine, font en outre l'objet de politiques ciblées adaptées à leurs besoins particuliers.

176. Le Gouvernement précise en premier lieu que les gens du voyage bénéficient des dispositifs du plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALDP) pour accéder à un logement de droit commun s'ils souhaitent se sédentariser. Il précise dans ce contexte que le droit national interdit toute forme de discrimination dans l'accès au logement et cite l'article 158 de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 (modifiant l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs), en vertu duquel aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement en raison notamment « de son appartenance (...) vraie ou supposée (...) à une ethnie, une nation, une race (...) ». La discrimination dans l'accès au logement peut également faire l'objet de poursuites pénales en vertu de l'article 225-2 du code pénal. Par ailleurs, les requérants ont droit à l'application des nouvelles dispositions législatives et réglementaires instituant un droit au logement opposable (paragraphe 59-62 ci-dessus).

177. S'agissant en second lieu des politiques ciblées, le Gouvernement fait valoir que, conformément au point 11.1 de la Recommandation (2005)4 du Comité des ministres aux États membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et gens du voyage en Europe, il existe en France des mesures spécifiques s'inscrivant dans le cadre général de la politique du logement. Il ajoute toutefois que la seule qualité de population

issue du voyage ne saurait justifier l'existence de comportements illégaux, mais peut néanmoins justifier une prise en charge particulière, l'État se devant de concilier au mieux le choix du mode de vie des gens du voyage avec le respect de leurs droits.

178. Le Gouvernement rappelle que les requérants sont ainsi concernés par des dispositifs particuliers, comme les terrains familiaux. Il souligne en outre que les familles des gens du voyage présentes à Herblay font l'objet d'un suivi social particulièrement attentif : plus de 30 familles sont ainsi suivies et bénéficient de l'aide sociale du centre communal d'action sociale ; dix personnes sont suivies dans le cadre de leur contrat d'insertion, et l'on compte 35 allocataires du RMI (revenu minimum d'insertion). Une permanence de l'Association Voyageurs Gadjé (ADVOG), ouverte depuis 1998, travaille en partenariat avec les services municipaux pour le suivi des familles. Par ailleurs, les enfants issus de ces familles fréquentent les centres de loisirs et chaque enfant résidant à Herblay est scolarisé ; enfin, la ville, dont certains agents sont issus de la population du voyage, organise des cours de français dont plus de 50% des participants sont des gens du voyage. Le Gouvernement conclut que ces améliorations de l'action spécifiquement guidée par les besoins des gens du voyage témoignent d'une prise en compte qui, pour être encore perfectible, ne saurait conduire à un constat de violation de l'article 14 de la Convention.

## *2. Appréciation de la Cour*

179. Eu égard au constat relatif à l'article 8 de la Convention à laquelle elle est parvenue (paragraphe 167 ci-dessus), la Cour estime qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8.

## III. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES

### **A. Sur les autres violation alléguées de l'article 3 de la Convention**

180. Les requérants se plaignent d'actes et comportements contraires selon eux à l'article 3 de la Convention, tels notamment les travaux de la 11<sup>ème</sup> avenue, la présence massive des forces de l'ordre lors du constat d'huissier, l'absence de dialogue, ainsi que l'attitude des autorités face aux familles contraintes de quitter le bois du Trou-Poulet.

181. Pour autant que soit atteint le seuil de gravité nécessaire à l'application de l'article 3 (*Yordanova*, précité, § 158), la Cour observe qu'ils n'ont pas épuisé les voies de recours internes à cet égard, notamment dans le cadre d'un recours en responsabilité de l'État. Il s'ensuit que cet aspect du grief doit en tout état de cause être rejeté pour non-épuisement des

voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

### **B. Sur la violation alléguée des articles 1 et 2 du Protocole n° 1**

182. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 les requérants dénoncent une violation du droit au respect des biens de ceux d'entre eux qui ont quitté le bois du Trou-Poulet, dans la mesure où ils ont dû laisser sur place divers meubles et immeubles qui ont ensuite été détruits ou volés.

183. La Cour observe qu'à supposer même que ces faits soient imputables aux autorités, les requérants n'ont pas soulevé ce grief, expressément ou en substance, devant les juridictions internes, et n'ont pas davantage porté plainte pour le vol ou la destruction de leurs biens. Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

184. Dans leurs observations en réponse à celles du Gouvernement, les requérants se plaignent de la déscolarisation des enfants de ceux d'entre eux qui ont dû quitter le bois du Trou-Poulet et invoquent l'article 2 du Protocole n° 1.

La Cour observe que ce grief a été soulevé en dehors du délai de six mois prévu par l'article 35 § 1. Il s'ensuit qu'il doit également être rejeté en application de l'article 35 §§ 1 et 4.

## **IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION**

185. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

186. Certains des requérants sollicitent des sommes au titre du préjudice matériel, en faisant valoir que, lorsqu'ils ont été contraints de quitter le bois du Trou-Poulet, ils ont dû abandonner leurs chalets ou caravanes ainsi que les biens qu'ils contenaient. Ils réclament à ce titre 600 EUR (Catherine Herbrecht), 2 000 EUR (Pierre Mouche, Rosita Ricono, Paul Mouche et Gypsy Debarre), 3 000 EUR (Thierry Lefèvre et Sophie Clairsin, Patrick Lefèvre et Sylviane Huygues-Bessin) et 5 000 EUR (Solange Lefèvre).

187. Au titre du préjudice moral, ceux des requérants qui étaient restés au bois du Trou-Poulet sollicitent 7 500 EUR (Catherine Lefèvre, Sabrina Lefèvre, Steeve Lefèvre et Graziella Avisse, Sandrine Plumerez, Germain Guiton, Michelle Perioche, Mario Guiton et Stella Huet, Martine Payen, Laetitia Winterstein et Jessy Winterstein) ; les autres requérants réclament des sommes allant de 15 000 EUR (Rosita Ricono, Solange Lefèvre, Thierry Lefèvre et Sophie Clairsin, Patrick Lefèvre et Sylviane Huygues-Bessin et

Catherine Herbrecht) à 20 000 EUR (Pierre Mouche, Paul Mouche et Gypsy Debarre).

Les requérants demandent également conjointement 7 500 EUR pour les frais et dépens engagés devant la Cour, se décomposant comme suit : 5 000 EUR en remboursement des honoraires de leurs avocats (dont ils justifient par des notes d'honoraires), et 2 500 EUR au titre de frais divers de déplacement et de transport

188. Le Gouvernement considère que ces demandes sont manifestement excessives et rappelle que les seuls griefs que la Cour a communiqués sont tirés des articles 8 et 14 de la Convention. Il fait valoir que la réalité des préjudices invoqués n'est pas établie, pas plus que le lien de causalité avec les griefs invoqués. En particulier, il soutient que le lien entre les pertes matérielles évoquées et le prononcé des décisions juridictionnelles n'apparaît pas étayé.

189. S'agissant du préjudice moral, le Gouvernement relève qu'il est estimé de façon globale, sans production d'aucune précision ou attestation, et paraît disproportionné, dès lors que la commune d'Herblay n'a pas exigé la liquidation de l'astreinte, qu'aucune expulsion n'a été organisée et que certains requérants ont d'ores et déjà été relogés. Dans ces conditions, le Gouvernement estime qu'un constat de violation constituerait une réparation adéquate du préjudice éventuellement subi, et qu'une réparation monétaire ne pourrait qu'être symbolique. Concernant les frais, le Gouvernement fait valoir que, seul les frais établis pouvant être pris en compte, le versement aux requérants à ce titre ne pourra, en cas de constat de violation, être supérieur à une somme de 5 000 EUR.

190. La Cour considère que, dans les circonstances de l'espèce, la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état. Partant, il y a lieu de réserver la question en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre l'État défendeur et les requérants (article 75 § 1 du règlement).

## PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable quant aux griefs des requérants individuels tirés de l'article 8 seul et combiné avec l'article 14 de la Convention et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention ;
3. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief tiré de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention ;

4. *Dit*, à l'unanimité, que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ; en conséquence,
- a) la *réserve* en entier ;
  - b) *invite* le Gouvernement et les requérants à lui adresser par écrit, dans le délai de trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, leurs observations sur cette question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 17 octobre 2013, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek  
Greffière

Mark Villiger  
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée de la juge Power-Forde.

M.V.  
C.W.

## ANNEXE

Les requérants individuels

|   | Nom                                  | Date de naissance |                                                                                                                                                                                                                                       | Date d'installation |
|---|--------------------------------------|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| 1 | M <sup>me</sup> Laëtitia Winterstein | 1974              | en son nom et en sa qualité de représentante légale de ses enfants mineurs Salomé Winterstein, née en 1992, Cheyenne François, née en 1996, Cydelle François, née en 1999, Naomie François, née en 2001 et Chico François, né en 2005 | 1984                |
| 2 | M. Jessy Winterstein                 | 1973              | en son nom et en sa qualité de représentant légal de ses enfants mineurs Sony-Kevin Winterstein, né en 1993, et Brenda-Fiona Winterstein, née en 1999                                                                                 | 1982                |
| 3 | M <sup>me</sup> Rosita Ricono        | 1976              |                                                                                                                                                                                                                                       | 1982                |
| 4 | M <sup>me</sup> Solange Lefèvre      | 1948              |                                                                                                                                                                                                                                       | 1967                |
| 5 | M. Philippe Lefèvre                  | 1988              |                                                                                                                                                                                                                                       |                     |
| 6 | M <sup>me</sup> Catherine Lefèvre    | 1964              | en son nom et en sa qualité de représentante légale de ses enfants mineurs Mallaury Lefèvre, née en 1995, Davis Lefèvre, né en 2001 et Angie Lefèvre, née en 2003                                                                     | 1967                |
| 7 | M <sup>me</sup> Sabrina Lefèvre      | 1988              | filie de M <sup>me</sup> Catherine Lefèvre, en son nom et en sa qualité de représentante légale de son enfant mineur, Shawn Lefèvre, né en 2003                                                                                       |                     |

|    |                                                              |             |                                                                                                                                                                                                                                                               |      |
|----|--------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 8  | M. Steeve Lefèvre et M <sup>me</sup> Graziella Avisse        | 1985 ; 1984 |                                                                                                                                                                                                                                                               |      |
| 9  | M. Thierry Lefèvre et M <sup>me</sup> Sophie Clairsin        | 1980 ; 1981 | en leur nom et en leur qualité de représentants légaux de leurs enfants mineurs, Océane Debouis, née en 2000, Preston Clairsin, né en 2005 et Tyron Lefèvre, né en 2006                                                                                       |      |
| 10 | M. Patrick Lefèvre et M <sup>me</sup> Sylviane Huygue-Bessin | 1970 ; 1973 | en leur nom et en leur qualité de représentants légaux de leurs enfants mineurs, Jennifer Lefèvre, née en 1990, Laura Lefèvre, née en 1993, Stessy Lefèvre, née en 1995, Maelis Lefèvre, née en 2001, Jason Lefèvre, né en 2003 et Maïna Lefèvre, née en 2006 | 1970 |
| 11 | M <sup>me</sup> Vanessa Ricono                               | 1988        | filles de M. Pierre Mouche                                                                                                                                                                                                                                    |      |
| 12 | M <sup>me</sup> Michèle Perioche                             | 1956        |                                                                                                                                                                                                                                                               | 1990 |
| 13 | M <sup>me</sup> Sandrine Plumerez                            | 1975        | en son nom et en sa qualité de représentante légale de ses enfants mineurs, Pamela Alison Plumerez, née en 1996, Dawson Emile Plumerez, né en 2003 et Kenny Steeve Plumerez, né en 2004                                                                       | 1993 |
| 14 | M. Germain Guiton                                            | 1950        |                                                                                                                                                                                                                                                               | 1990 |
| 15 | M. Mario Guiton<br>M <sup>me</sup> Stella Huet               | 1978 ; 1976 | en leur nom et en leur qualité de représentants légaux de leurs enfants mineurs, Douglas Guiton, né en 2000 et Shelley Guiton, née en 2005                                                                                                                    | 1990 |
| 16 | M <sup>me</sup> Martine Payen                                | 1956        |                                                                                                                                                                                                                                                               | 1980 |
| 17 | M <sup>me</sup> Catherine Herbrecht                          | 1975        | en son nom et en sa qualité de représentante légale de ses enfants mineurs, Genissa Mouche, née en 1994, Mandy Mouche, née en 1996 et Chelsy Herbrecht,                                                                                                       | 1993 |

|    |                                                    |                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                              |      |
|----|----------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
|    |                                                    |                             | née en 2004                                                                                                                                                                                                                                                                                  |      |
| 18 | M. Paul Mouche et<br>M <sup>me</sup> Gypsy Debarre | né en 1971 ;<br>née en 1974 | en leur nom et en leur qualité de représentants légaux<br>de leurs enfants mineurs, Kelly Debarre, née en 1991,<br>Gypsy-Falon Debarre, née en 1992, Dylan Debarre,<br>né en 1995, Prosper Dujardin, né en 1999, Jordan<br>Dujardin, né en 2000, et Kency Mouche, née le 29<br>novembre 2005 | 1998 |
| 19 | M. Pierre Mouche                                   | né en 1950                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 1982 |
| 20 | M. Frank Mouche                                    | né en 1974                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 1980 |

## OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DE LA JUGE POWER-FORDE

(Traduction)

A la suite de l'adoption par la Cour de l'arrêt *Cobzaru c. Roumanie* (n° 48254/99, 26 juillet 2007), le volet procédural de l'article 14 impose aux Etats contractants l'obligation d'enquêter d'office pour rechercher si des motifs racistes ont joué un rôle dans un acte ou une pratique jugés contraires à un autre article de la Convention. On ne saurait considérer que cette obligation se limite aux seules questions relevant du champ d'application des articles 2 et 3 de la Convention.

Les requérants, des gens du voyage, qu'ils soient ou non installés de longue date dans un même endroit, constituent une minorité reconnue comme vulnérable. Eu égard à la nature et aux circonstances de l'espèce, j'aurais préféré que la Cour examine séparément leurs griefs tirés de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention.

Lorsque les autorités de l'Etat ont connaissance de traitements inacceptables faits à une minorité vulnérable par le biais de plaintes individuelles sérieuses corroborées par des rapports de nombreux organes de surveillance indépendants, j'estime que ces autorités doivent exercer une vigilance accrue afin de rechercher si la discrimination, directe ou indirecte, joue un quelconque rôle dans le problème en cause. Cela peut ou non être le cas. A mon avis, si la Cour se montrait plus volontiers prête à examiner de manière approfondie les griefs de discrimination soumis dans de telles circonstances, cela inciterait les autorités nationales à accorder une plus grande attention aux aspects procéduraux de l'article 14. Pareilles obligations procédurales revêtent une importance critique pour relever le défi que constitue l'élimination de la discrimination.