

# Actualités Droits-Libertés du 5 décembre 2013



**CREDOF – Revue des Droits de l’Homme**

Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux  
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

## **DROIT AU LOGEMENT (Art. 8 CEDH) : Un cinglant désaveu de la France par la Cour européenne des droits de l’homme en matière de logement des gens du voyage**

*par Anna Billard, Jean-Philippe Foegle, Tristan Martin & Ahlem Tamouza\**

*Par un arrêt en date du 17 octobre, la Cour européenne des droits de l’homme a condamné la France pour violation de l’article 8 de la Convention dans une affaire concernant une procédure d’expulsion locative de gens du voyage. Il s’agit d’une condamnation ferme d’un cadre juridique interne largement discriminatoire et répressif, qui parachève une longue série de condamnations de la France par les organes du Conseil de l’Europe. Dans l’arrêt en question, a été reconnu le caractère disproportionné de l’atteinte, l’appréciation judiciaire n’ayant pas démontré la nécessité de l’évacuation et aucune proposition de relogement n’ayant été proposée aux intéressés. La Cour semble également approfondir l’obligation positive pour les États de prendre en compte les besoins spécifiques des minorités en matière de logement. Pour autant, l’atteinte au principe de non-discrimination n’est pas retenue en l’espèce.*

**Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)**

« En France, il y a des gitans qui sont colonels, commandants, capitaines dans l’armée, il y a des avocats et des procureurs. Les français et les gitans vivent en parfaite harmonie, il n’y a aucune différence entre eux. En France, personne ne traite les gitans de “voleurs”, personne ne les montre du doigt, ils voyagent tant qu’ils le veulent avec leurs roulottes [...] tout le monde les aime en France car ce sont les seuls à travailler aussi bien ». Ce rêve de dignité et d’égalité jeté comme une bouteille à la mer par le vieil Izidor dans un film désormais culte (« [Gadjo Dilo](#) » de Tony Gatlif), semble condamné à dériver sans fin sur l’océan agité d’un espace politique et médiatique charriant sans cesse des torrents de peur et de défiance à l’égard des minorités.

En effet, du bohémien suscitant « *la haine des bourgeois* » dans la prose de Flaubert (Gustave Flaubert, [Lettre à George Sand](#), Croisset, vers le 15 juin 1867) à la stigmatisation des populations non sédentaires (Nicolas Fisher et Emmanuel Blanchard, « [La lutte contre la mobilité et l’errance \(XVIIe-XXIe s.\)](#) », in Groupe d’information et de Soutien des immigré.e.s, [Immigration : un régime pénal d’exception](#), Paris, 2012, pp. 17-31), certains discours, parfois même issus de ministres successifs de l’Intérieur, illustrent le rapport difficile de la France à « ses » minorités. Au-delà de la manière, il y a l’art : ce n’est pas qu’un discours que la Cour européenne des droits de l’homme a entendu condamner, mais une série de pratiques juridiques et politiques qui apparaissent comme une conséquence de cette logique de stigmatisation.

Première condamnation de la France en matière de logement des gens du voyage par la Cour, l’arrêt [Winterstein](#) du 17 octobre 2013 marque un approfondissement de l’obligation pour les États de prendre en compte les besoins particuliers des minorités vulnérables dans le cadre de procédures attentatoires à leurs droits, en l’occurrence le droit au logement. Il illustre aussi le fait que le droit français applicable aux minorités non sédentaires est bien souvent inadapté et discriminant au regard des obligations internationales et européennes.

Aux sources de cette solution, une espèce relativement classique : celle de l’expulsion, dans une

commune de région parisienne, d'un campement illicite de gens du voyage. 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 y étaient nés. 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 à enlever toutes constructions des lieux. Après une procédure en référé, le Tribunal de Grande Instance de Pontoise fit droit aux prétentions de la commune par un jugement en date du 22 novembre 2004. La solution fut confirmée par la Cour d'appel de Versailles par un jugement en date du 13 octobre 2005. Après s'être vus refuser l'aide juridictionnelle dans le cadre de leur recours en cassation, les requérants saisirent la Cour d'une requête à laquelle s'associa le mouvement [ATD-Quart monde](#), dont l'intervention a été admise.

Par un arrêt en date du 17 octobre, la Cour condamne à l'unanimité la France pour violation de l'article 8 de la Convention, au motif que l'ensemble des requérants n'ont pas bénéficié, au cours de la procédure d'expulsion, d'un examen de la proportionnalité de l'ingérence au sein de leur droit à la vie privée. S'agissant des requérants qui avaient demandé un relogement, la Cour conclut également à la violation de l'article 8 dans la mesure où ceux-ci n'ont pas vu leurs besoins pris en compte de manière suffisante, notamment au regard de leur mode de vie nomade.

Ce faisant, les juges de Strasbourg opèrent une **condamnation ferme d'un cadre juridique interne largement discriminatoire en matière de logement des minorités non sédentaires**, parachevant une **longue série de condamnations de la France par les organes du Conseil de l'Europe (1°)**. Dans la lignée d'une jurisprudence bien établie, la Cour a ainsi constaté **le caractère disproportionné de l'atteinte**, faute pour les juridictions internes d'avoir **démonstré la nécessité de l'évacuation** et faute pour les autorités françaises d'avoir **proposé un relogement adéquat**. Au delà, les juges du Palais des droits de l'homme semblent approfondir l'obligation positive pour les États de **prendre en compte les besoins spécifiques des minorités en matière de logement**, sans que ne soit en l'espèce, et de manière regrettable, retenue la violation du principe de non-discrimination (2°).

## **1°/- Un cadre juridique interne discriminant et condamnable en matière de logement des gens du voyage**

L'exposé par la Cour du cadre juridique dans lequel s'insère l'arrêt *Winterstein* révèle le contexte dans lequel intervient cette décision : celui d'un droit français particulièrement inadapté et problématique (A), condamné à de multiples reprises par les organes du Conseil de l'Europe (B).

### **A – Des normes internes peu appliquées conduisant à des mesures disproportionnées**

La Cour se penche tout d'abord sur le contexte local (§ 8), caractérisé par une présence importante et ancienne de gens du voyage, notamment sur le territoire de la commune d'Herblay (§ 12). Elle détaille également les instruments applicables à cette population (§ 9) : le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, « *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 d'accueil de plus de 5000 habitants* », et le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, « *qui prend en considération la problématique des familles sédentaires et semi-sédentaires* ».

Ces deux instruments découlent notamment des obligations créées par l'ensemble formé par les deux lois *Besson*.

La première de ces deux lois, en date [du 31 mai 1990](#), dispose notamment en son article 1<sup>er</sup> que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* ». Ce texte crée plus spécifiquement, afin de garantir effectivement ce droit pour les gens du voyage, une

**obligation pour les communes comptant plus de 5 000 habitants de prévoir « les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de terrains aménagés à cet effet ».**

La loi Besson n° 2 du [5 juillet 2000](#) va quant à elle plus loin, puisqu'elle dispose explicitement dans son article 1<sup>er</sup> que « **les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles** », en précisant notamment les fonctions du schéma départemental et obligeant les communes ou établissements publics de coopération intercommunale compétents à « *participer à [la] mise en œuvre* » du schéma départemental (l'État se substituant à ces collectivités en cas de défaillance de leur part – Art. 2). Cette obligation d'investissement n'a cependant été pleinement effective qu'en 2008, à la suite de reports successifs de l'obligation par les lois de finances successives, jusqu'à la [loi de finances initiale pour 2007 \(Article 138\)](#).

Toutefois, [l'article 15 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine](#) a assoupli les obligations pesant sur les « *communes de moins de 20 000 habitants dont la moitié de la population habite dans une zone urbaine sensible [...]* » en leur permettant d'être « *exclues, à leur demande, du champ d'application des dispositions de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et notamment de l'obligation prévue à l'article 2 de ladite loi* », et d'être par conséquent dispensées de figurer dans le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, ce qui équivaut à ne pas leur appliquer l'obligation de construction d'aires d'accueil aménagées à destination des gens du voyage.

Les lois Besson créent donc un ensemble globalement qualifié d'« *ambitieux* » par le [rapport d'information parlementaire déposé le 9 mars 2011](#) par les députés Didier Quentin, Charles de La Verpillière et Dominique Raimbourg, qui font toutefois état de **défaillances importantes dans la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage, et ce malgré la généralisation des schémas départementaux**.

En outre, ce rapport parlementaire, le dernier en date sur le sujet, se penche ensuite sur les procédures d'évacuation des résidences mobiles stationnées illégalement, comme dans le cas d'espèce commenté ici, considérées comme entrant dans une logique de « *“donnant-donnant” [...] ces procédures ne [pouvant] pas être utilisées par les communes qui n'ont pas satisfait à leurs obligations légales d'aménagement d'aires d'accueil* ».

En effet, ces procédures, prévues *ab initio* dans la loi de 1990, venaient fournir un cadre législatif aux dispositifs d'accueil des gens du voyage, qui ne relevaient autrefois que du bon vouloir des autorités municipales. Or, les pouvoirs de police générale de ces autorités les autorisaient « *à réglementer les conditions de circulation et de séjour des nomades pour éviter qu'elles ne créent un danger pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique* ». Mais « *les mesures prises sur le fondement de ces dispositions ne sauraient légalement ni comporter une interdiction totale de stationnement et de séjour ni aboutir en fait à une impossibilité pour les nomades de stationner pendant le temps minimum qui leur est nécessaire* » (Conseil d'Etat, 1/4 SSR, 2 décembre 1983, [Ville de Lille](#), Req. n° 13205).

Ainsi, [l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000](#) (remplaçant dans la lettre et l'esprit [l'article 28 de la loi de 1990](#)) prévoyait initialement, en son point I, que « *dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son maire ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>* ». En cas de violation dudit arrêté, le maire pouvait « *par voie d'assignation délivrée aux occupants et, le cas échéant, au propriétaire du terrain ou au titulaire d'un droit réel d'usage, saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles* », à condition toutefois que le stationnement soit « *de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques* » (point II).

Il s'agit en l'espèce de la procédure de référé décrite dans l'arrêt commenté (§ 18 et s.), rejetée

pour défaut d'urgence, le juge ayant considéré « *qu'il était suffisamment établi que les défendeurs occupaient les lieux depuis de nombreuses années* », et que le schéma départemental avait été annulé par la Cour administrative d'appel de Versailles.

Il convient de noter que les dispositions de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000 ont fait l'objet d'un durcissement du fait de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure. L'article 56 de ce dernier texte a modifié ledit article 9, notamment pour offrir au juge la possibilité d'« *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* ». En outre, l'article 58 de cette même loi, ajoutant un article 9-1 à la loi du 5 juillet 2000, institue, dans les communes de moins de 5000 habitants (« *non inscrites au schéma départemental* ») et dès lors non soumises à l'obligation de création d'aires d'accueil), la possibilité pour le maire de saisir le président du TGI en vue de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles installées sur un terrain privé n'appartenant pas à la commune en cas de risque pour « *la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques* ».

Enfin, dans un souci « *d'efficacité* » des évacuations de campements illégaux de gens du voyage, l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a transformé cette procédure judiciaire en une procédure administrative, spécifique et dérogoire. Ainsi, sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain occupé, le préfet peut désormais prendre un arrêté mettant en demeure les occupants de quitter les lieux, sous réserve que « *le stationnement [soit] de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques* » avec un délai d'exécution de 24h minimum (actuel art. 9), au terme duquel « *le préfet peut procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles, sauf opposition du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure* ». Toutefois, « *les personnes destinataires de la décision de mise en demeure prévue au II, ainsi que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain peuvent, dans le délai fixé par celle-ci, demander son annulation au tribunal administratif* » par recours suspensif.

Le tribunal doit dès lors statuer sous 72 h. En outre, une procédure spécifique à la contestation de ces mises en demeure devant le juge administratif a été prévue aux articles R. 779-1 et suivants du Code de justice administrative. Cependant, il convient de noter que ces procédures n'auraient pas été applicables en l'espèce aux requérants, puisqu'elles excluent de leur champ d'application (Point III, 1°) les personnes propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent.

Cette procédure administrative cherche à garantir un équilibre entre « *efficacité* » de l'évacuation des campements illicites, et respect des droits des occupants de terrains, modifiant le dispositif antérieur dont l'application était souvent considérée comme « *théorique* » par le rapport parlementaire précité. Cependant, elle pose, au vu de la brièveté des délais de recours, la question même de la garantie du droit à un recours effectif, évoquée en vain par les requérants de l'affaire Connors c. Royaume-Uni (Cour EDH, 1<sup>er</sup> Sect. 27 mai 2004, Req. n° 66746/01).

Enfin, la procédure intentée au fond par la commune d'Herblay contre les occupants du bois du Trou-Poulet à compter du mois de septembre 2004 devant le TGI de Pontoise (§ 21 et s.) se fondait sur le non respect par ces occupants du Plan d'occupation des sols (POS – § 16). Les juges du TGI, écartant notamment l'application de l'arrêt *Connors* en considérant qu'« *il ne pouvait être invoqué ni une procédure d'expulsion sommaire [...], ni une absence de protection procédurale* », rejetèrent également l'un des moyens avancés par les défendeurs : l'obligation pour la commune de mettre à disposition un terrain à la suite de l'annulation du schéma départemental. Mais pour juger qu'une telle obligation n'avait pas été violée, le tribunal s'est fondée sur une lettre adressée par le préfet du Val d'Oise au maire d'Herblay attestant que la commune aurait « *rempli les obligations imposées par la loi du 5 juillet 2000* » (§ 24). Mais après l'adoption d'un nouveau schéma départemental, la HALDE a adopté une délibération n° 2010-46 du 22 février 2010 qui fustige l'illégalité des positions préfectorale et municipale. En particulier, la HALDE a estimé que « *l'effet combiné du schéma départemental et d'[un arrêté municipal pris en vertu de l'article 9 de la loi de juillet 2000], c'est à dire deux actes de valeur réglementaire, revient à écarter purement et simplement l'application d'un texte législatif destiné à protéger les gens du voyage, portant ainsi atteinte aux droits des intéressés* ».



Quant à [la Cour d'Appel de Versailles](#), elle retiendra que « *si le droit au logement est un principe à valeur constitutionnelle, si l'article 3 et l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales 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 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* ».

Dans son arrêt, la Cour relève que les ingérences des juridictions internes 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* » et que ces « *dispositions sont accessibles et prévisibles* ». Elle « *conclut donc que l'ingérence était prévue par la loi, au sens de l'article 8§2* » (§ 144). Ensuite, la Cour juge que les décisions de ces mêmes juridictions internes caractérisent une ingérence visant le but légitime de défense des « *droits d'autrui* » par le biais de la défense de l'environnement (Cour EDH, Dec. 22 mai 2007, [Stenegry et Adam c. France](#), Req. n° 40987/05). Toutefois, à travers l'examen de la marge d'appréciation dont dispose l'État en l'espèce (voir *infra* 2°), la Cour pose également la question de la nécessité de l'ingérence, qui doit relever d'un « *besoin social impérieux* », au vu de la gravité que représente la perte du logement « *atteinte des plus graves au droit au respect du domicile* » (§ 155). Ainsi, la Cour note que « *les terrains occupés étaient des terrains privés dont [les requérants] étaient pour la plupart locataires et pour certains propriétaires, terrains destinés en principe au camping caravaning, mais qui, faute d'aménagement ou d'autorisation préfectorale, ne pouvaient faire l'objet du stationnement permanent de caravanes* ».

En outre, la Cour se fonde sur l'absence d'examen au fond de « *l'ancienneté de l'occupation des lieux, de la longue tolérance de la commune* » (§ 153 et 154) par les juges internes et l'absence d'examen de la proportionnalité de la mesure d'expulsion pour estimer que « *une fois constatée la non-conformité de [la présence des requérants] au plan d'occupation des sols, [ces juridictions internes] ont accordé à cet aspect une importance prépondérante, sans le mettre en balance d'aucune façon avec les arguments invoqués par les requérants* ». Or, pour la Cour, c'est « *en premier lieu aux juridictions nationales [qu'il appartenait] d'apprécier* » si l'expulsion des requérants pouvait « *être considérée comme "nécessaire dans une société démocratique"* » et « *si elle répond[ait] à un « besoin social impérieux »* ». Mais à rebours de ces exigences, « *les autorités n'[ont] avancé aucune explication ni aucun argument quant à la "nécessité" de l'expulsion* » tant au regard des droits des requérants que du respect du plan d'occupation des sols (§ 157).

Ainsi, la Cour juge que le respect du POS n'est pas, en soi, constitutif d'un « *besoin social impérieux* », justifiant une ingérence qualifiable de « *nécessaire dans une société démocratique* ». Pour conclure en ce sens, la juridiction européenne se fonde notamment sur l'insuffisante proportionnalité des mesures prises afin d'assurer le respect des règles d'urbanisme au regard du droit des requérants au logement, et partant, au respect de leur vie privée et familiale.

## **B – Des politiques condamnées par les instances européennes et internationales**

Si le caractère problématique de la législation française applicable aux roms et gens du voyage a déjà été largement étudié s'agissant de sa conformité au droit de l'Union européenne, les institutions internationales ainsi que les institutions du Conseil de l'Europe ont, elles-aussi, condamné à de multiples reprises la France pour manquement à ses obligations conventionnelles. L'étude de ces condamnations, citées dans l'arrêt étudié (§ 80-101), permet – sans prétention d'exhaustivité – d'aborder, en creux, le contexte juridique et politique dans lequel intervient l'arrêt *Winterstein* (Carole Nivard, « [La situation des Roms et des gens du voyage en France saisie par le Conseil de l'Europe](#) », in [Revue des Droits et Libertés Fondamentaux](#), 12 novembre 2013). Ne sera abordée ici que la question du respect du droit au logement des gens du voyage, **et non la question des expulsions du territoire, déjà, elle aussi, étudiée de manière approfondie sous l'angle des obligations issues de la Charte révisée** (Jean-Pierre Marguénaud et Jean Mouly, *Le discours de Grenoble à*

*l'épreuve de la Charte sociale européenne*, Note sous Comité européen des droits sociaux, 28 juin 2011, [Centre sur les droits au logement et les expulsions \(COHRE\) c. France](#), *Revue de droit sanitaire et social*, 2012, p. 669 ; à ce sujet, v. aussi [ADL du 2 février 2013](#) sur CEDS, Décision sur le bien-fondé, 11 septembre 2012, [Médecins du monde – International c. France](#), Réclamation n° 67/2011).

Le premier groupe de condamnations a trait à la mise en œuvre du droit au logement dans le respect du mode de vie nomade de ces populations. Ce droit, prévu à [l'article 11 § 1 du PIDESC](#) et aux [articles 31 et 30 de la charte sociale européenne révisée](#), s'insère plus généralement, dans le cadre de ces conventions dans un « *droit à un niveau de vie suffisant* » incluant notamment le droit de disposer d'un logement décent (v. Céline Fercot, « [Le juge et le droit au minimum. Les ambiguïtés du droit à des conditions minimales d'existence en droit comparé](#) », in *Droits des pauvres, pauvres droits ? Recherches sur la justiciabilité des droits sociaux*, CREDOF, p. 215). Dans le cas français, c'est principalement l'**insuffisante mise en œuvre de la loi « Besson II » du 5 juillet 2000 relative aux aires d'accueil pour les gens du voyage**.

Le Comité des droits économiques et sociaux des Nations-Unies a ainsi estimé dans son observation générale n° 4 que le droit au logement doit s'entendre comme le droit à un **lieu où l'on puisse vivre « en sécurité, dans la paix et la dignité »**, les États parties au Pacte devant notamment assurer un plein accès au logement pour les groupes défavorisés (§ 8) et accorder à ceux-ci une priorité ainsi qu'une attention particulière (CESCR, [Observation générale n° 4, Le droit à un logement suffisant](#), § 11). La récente réforme des modalités de saisine du comité, entrée en vigueur le 5 mai 2013, pourrait à l'avenir offrir au Comité des possibilités supplémentaires de **condamner la France pour violation de ses obligations conventionnelles** sous réserve toutefois que celle-ci ratifie la procédure « *quasi-juridictionnelle* » entrée en vigueur en mai 2013 (Sophie Grosbon, « [La procédure quasi-juridictionnelle de communications individuelles devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels entrera en vigueur le 5 mai 2013](#) », [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 10 février 2013).

Le Comité européen des droits sociaux, susceptible de recevoir des réclamations individuelles, a pour sa part condamné à de multiples reprises la France sur des affaires liées au logement des minorités Rom. Dans une décision sur le bien-fondé rendue le 5 décembre 2007, la Comité a ainsi conclu à la violation des articles 31§2, 31§3 de la [Charte sociale révisée](#) en raison du **manque de garanties de relogement apportées par la législation aux personnes vulnérables**, ainsi que de **l'insuffisance de l'offre de logements d'un coût accessible aux personnes les plus défavorisées**. A également été condamnée l'insuffisance des voies de recours, doublée de délais d'attribution trop longs. Le Comité avait au surplus conclu à l'existence d'une **discrimination dans l'accès à la protection contre la pauvreté et dans l'accès au logement (articles 30E et 31E de la charte sociale révisée)** en raison d'une part du manque d'approches coordonnées pour rendre effectif le logement des personnes en situation de grande précarité, d'autre part, de la mise en œuvre insuffisante de la [loi « Besson II » du 5 juillet 2000](#) relative aux aires d'accueil pour les gens du voyage. (CEDS, 5 décembre 2007, [Mouvement international ATD Quart-Monde c. France](#), récl. 33/2006 – [ADL du 5 juin 2008](#) ; voir également CEDS, Dec. sur la recevabilité, 13 septembre 2011, Réclamation n° 67/2011 – [ADL du 18 octobre 2011](#) ; Nicolas Bernard, « [Le droit au logement dans la Charte sociale révisée : à propos de la condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux](#) », *RTDH*, n°2009/80, p. 1061).

Dans une autre espèce, le Comité a eu l'occasion de réitérer sa conclusion de non conformité de la législation française à l'article 31§1 de la Charte révisée en raison de l'insuffisante mise en œuvre de la [loi « Besson II » relative aux aires de gens du voyage](#). Constatant que l'habitat au sein d'une caravane, non reconnu comme un logement en droit français, n'ouvrait droit à aucune forme d'aide au logement ou à l'accession à la propriété (§ 59), le Comité conclut plus loin à l'existence d'une discrimination des gens du voyage dans l'accès au droit au logement (CEDS, Décision sur le bien-fondé, 19 octobre 2009, [Centre européen des droits des Roms \(CEDR\) c. France](#), Réclamation n° 51/2008 – [ADL du 2 mars 2010](#) et [ADL du 14 octobre 2010](#)). A ces décisions s'ajoutent des déclarations plus politiques d'autre organes du Conseil de l'Europe, notamment le Commissaire européen aux droits de l'homme. Dans un mémorandum faisant suite à sa visite en France du 21 au

23 mai 2008, celui-ci relevait que le principal problème auquel les gens du voyage sont confrontés concerne la non-reconnaissance de leur mode de vie nomade, conduisant à une ineffectivité, sur le terrain, de la loi « Besson II » ([CommDH\(2008\)34](#)).

Le deuxième groupe de condamnations a trait aux **garanties entourant les procédures d'expulsion des campements illicites**. En effet, si le droit conventionnel européen n'interdit pas l'évacuation de logements occupés illégalement, il **l'entoure toutefois de garanties devant être assurées aux personnes expulsées**. Ces condamnations se sont principalement appuyées sur les dispositions de l'article 31§2 de la Charte sociale européenne révisée concernant la prévention et réduction de l'état de sans-abri.

Ainsi, dans une décision sur le bien-fondé, le Comité a condamné la France pour violation de l'article E combiné avec l'article 31§2 de la Charte révisée (discrimination face au risque de devenir sans abri) considérant que l'exécution de la procédure d'évacuation administrative exposait de manière aiguë les gens du voyage au risque de devenir sans abri, en raison de conditions de stationnement régulier trop limitées. Par conséquent, n'est pas remplie l'obligation de permettre à ces minorités **d'accéder à un logement tenant compte de leur mode spécifique d'habitat** (CEDS, 24 janv. 2012, [Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France](#), récl. 64/2011). Le Comité avait adopté la même position dans une décision antérieure, s'agissant des évacuations qui s'étaient déroulées en 2010 du fait des instructions résultant de la circulaire [IOC/K/1017881 du 5 août 2010 concernant l'évacuation des campements illicites](#). Selon le Comité, l'application de la circulaire a donné lieu à « **un traitement clairement et directement discriminatoire, en raison de [l']origine ethnique, emportant dès lors violation conjointe des articles E et 31 §2 de la charte révisée** » (CEDS, 28 juin 2011, [Centre sur les droits au logement et les expulsions \(COHRE\) c. France](#), récl. 63/2010, § 51, *RDSS*, 2012, 669, comm. J.-P. Marguénaud et J. Mouly). Ces prises de position s'ajoutent à des critiques récurrentes de la France par la [Commission Européenne contre le Racisme et l'Intolérance](#), qui n'a eu de cesse de souligner, rapport après rapport, l'aspect discriminatoire des procédures d'expulsion visant les minorités (voir notamment : [Second rapport sur la France](#), 2000, § 27 ; [Troisième rapport sur la France](#), 2004, §§ 91 et s. ; [Quatrième rapport sur la France](#), 2010, §§ 96 et s.).

Faute de moyens suffisamment coercitifs pour faire assurer l'exécution de ses décisions et, surtout, faute d'invocabilité directe des dispositions de la charte sociale européenne en droit interne (CE, Sect., 18 juill. 2006, [Gisti](#), Req. n° 274664), ces condamnations sont restées lettre morte. Elles permettent néanmoins de comprendre le cadre juridique et politique dans lequel s'inscrit la condamnation. Le constat est clair : le droit français n'étant pas adapté aux besoins en matière de logement des minorités roms et des gens du voyage, celui-ci accroît la vulnérabilité de ces populations au risque d'expulsion.

\*

Les modalités dans lesquelles les expulsions interviennent exposent ces minorités au risque de devenir sans abri. C'est donc une inadaptation structurelle que les décisions des organes du conseil de l'Europe ont mis en évidence, et que la décision *Winterstein* de la Cour vient, *in fine*, de condamner.

\*

## **2°/- La condamnation de la France au regard du droit européen : De l'ingérence disproportionnée au non respect du mode de vie traditionnel**

Dans cet arrêt, la Cour constate que la France a manqué à ses obligations en vertu de l'article 8 dans la mesure où l'expulsion forcée n'a pas fait l'objet d'un examen de proportionnalité (A) et n'a pas été suivi d'une prise en compte suffisante des particularités du mode de vie tzigane au regard des possibilités de relogement (B), tout en écartant l'examen de la clause de non discrimination.

### **A – L'expulsion forcée, une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale et au respect du domicile : les œillères des juridictions françaises**

La Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la procédure judiciaire d'expulsion des terrains que les requérants occupaient a fait naître une atteinte disproportionnée à leur vie privée et familiale ainsi que de leur domicile. La disproportion d'une ingérence étatique dans la vie privée d'un individu s'apprécie notamment par la démonstration par l'État d'un « *besoin social impérieux* » rendant l'ingérence « *nécessaire dans une société démocratique* » au regard du « *but légitime poursuivi* » par lesdites autorités. Sur ce point, la Cour estime que, pour qu'une ingérence ne soit pas disproportionnée, elle doit également être assortie de garanties procédurales – en termes de recours notamment – et prendre en compte l'intérêt des personnes.

Concernant les circonstances du présent arrêt, la Cour a effectivement estimé que la nécessité de l'expulsion n'a pas été clairement démontrée, du fait notamment de la longue tolérance de la commune d'Herblay quant à la présence des requérants sur ces terrains dont ils étaient pour la plupart locataires. De plus, les possibilités de relogement adéquat n'ont pas suffisamment été examinées. Et ce, à l'aune notamment de la gravité des conséquences d'une telle expulsion, à savoir le risque de devenir sans abri. C'est au regard de ce dernier point que **le gouvernement français n'a pu se prévaloir, dans cet arrêt, de la marge d'appréciation nationale que la Cour confère aux États parties sur des affaires concernant la conduite de leurs politiques économiques et sociales.**

Le gouvernement français estime quant à lui que l'expulsion ne constitue pas une ingérence, dans le sens où elle était prévisible en raison de l'illégalité de l'occupation des terrains par les requérants, et qu'en tout état de cause, elle n'était pas disproportionnée. Pour justifier cette dernière idée, le gouvernement défendeur souligne, d'une part, la longue durée de la procédure judiciaire, que les requérants n'ont selon lui « *jamaï su interrompre par des efforts de régularisation ou de compromis* » (§127) et, d'autre part, le but légitime ainsi que le « *besoin social impérieux* » censés justifier l'ingérence, à savoir « *l'intérêt de la communauté* » (§ 128) et le respect de l'article [L. 443-1 du Code de l'Urbanisme](#) en matière d'aménagement des zones naturelles pour le camping. Par ailleurs, l'État a avancé l'argument selon lequel la non exécution de ladite procédure d'expulsion par la commune et les forces de l'ordre jusqu'alors avait atténué l'ingérence reprochée. Ce à quoi les requérants ont répondu en expliquant que, dès lors que l'astreinte fixée par le jugement d'expulsion courait toujours, ils ne pouvaient vivre sereinement et dans des conditions normales d'existence en sachant qu'ils pouvaient être forcés de quitter les lieux à tout moment. Ils ont à cet égard précisé qu'un agent de la commune d'Herblay venait quotidiennement sur les terrains litigieux afin de les inviter à quitter les lieux.

Pour fonder en l'espèce son constat de violation de l'article 8, la Cour a renvoyé à sa jurisprudence antérieure sur plusieurs points. S'agissant tout d'abord de la détermination de la nature des terrains occupés et donc de l'éventuelle atteinte à l'ordre public, elle a rejeté l'application au présent arrêt d'un raisonnement similaire à celui de l'arrêt [Chapman c. Royaume Uni](#) (Cour EDH, G.C. 18 janvier 2001, Req. n° 27238/95), à rebours de l'argumentation du gouvernement français. Dans cet arrêt, les requérants tziganes s'étaient vu refuser l'accès à un terrain situé dans la ceinture verte métropolitaine du district dans lequel ils souhaitaient s'établir (v. aussi Cour EDH, Dec. 4<sup>e</sup> Sect. 1<sup>er</sup> février 2011,



[Sharon Horie c. Royaume-Uni](#), Req. n° 31845/10 – [ADL du 28 février 2011](#)). L'argument de l'État français tiré du besoin social impérieux, similaire à celui avancé dans l'arrêt *Chapman*, ne saurait s'appliquer en l'espèce car les requérants habitaient sur les terrains de la commune d'Herblay bien avant que le caractère de zone naturelle ne leur soit appliqué.

Sur la « *nécessité* » ensuite d'une ingérence « *dans une société démocratique* », la Cour a également rappelé que **le caractère disproportionné de l'ingérence doit être assorti de garanties procédurales**, ceci en s'appuyant sur l'arrêt [Connors c. Royaume Uni](#). Dans ce dernier arrêt, le requérant avait en effet argué d'une atteinte disproportionnée à ses droits protégés par l'article 8, en raison d'une procédure sommaire d'expulsion et sans contestation possible devant un tribunal.

Enfin, relativement aux conséquences de l'expulsion, la Cour s'est fondée sur l'arrêt [Yordanova et autres c. Bulgarie](#) à l'occasion duquel elle s'était prononcée sur les conséquences d'une expulsion (Cour EDH, 4<sup>e</sup> Sect. 24 avril 2012, Req. n° 25446/06). Dans cette dernière affaire, les requérants avaient argué d'une violation de l'article 8 en raison du risque de se voir privé de tout logement, en l'absence de tout recours et garantie procédurale permettant un relogement.

La Cour s'est également appuyée sur les arguments avancés par les requérants concernant le « **déséquilibre manifeste** » de la mise en balance des droits par l'État français dans son argumentation. Les requérants estiment en effet que cette décision témoigne de la disproportion de l'ingérence des décisions judiciaires, **l'État ne pouvant ménager un équilibre qu'entre des droits de même valeur**. Or, selon eux, la préservation de l'environnement et la protection des intérêts de la communauté n'ont pas la même valeur que les droits protégés par l'article 8, tant du point de vue de l'importance de ces droits que des conséquences humaines et matérielles de leur violation. La Cour a globalement suivi cette lecture en estimant que ces décisions d'expulsion auront pour les requérants des « *répercussions inévitables sur leur mode de vie et leurs liens sociaux et familiaux* » (§ 143).

L'appréciation du caractère disproportionné de l'expulsion révèle une importante **antinomie entre les positions gouvernementale et européenne**. Le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres et le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le logement convenable ont ainsi appelé à la mise en place par les pouvoirs publics de modes d'expulsion dits « *raisonnables* ». Il s'agit de privilégier la concertation afin de faire en sorte que la procédure d'expulsion s'applique en dernier ressort, mais aussi d'instaurer un système de réparation et/ou d'indemnisation à l'attention des personnes expulsées et enfin favoriser la mise en place d'un dialogue soutenu entre les parties afin d'aboutir à une médiation. Sur ce dernier point, rappelons que le Tribunal de Grande Instance de Pontoise a rejeté la demande de médiation judiciaire formulée par les requérants, « *au motif qu'elle aurait peu de chances d'aboutir à un résultat, compte tenu du contexte et du nombre important de défendeurs* » (§ 24). Les instances européennes et internationales précitées ont également insisté sur l'importance de la **mise en conformité des réglementations nationales avec le respect des droits de l'Homme en termes d'expulsions**. Enfin, le Commissaire aux droits de l'Homme a rappelé que toute personne concernée par une expulsion doit pouvoir demander à la justice de contrôler la légalité des expulsions prévues (§ 92 à 96).

Or, contrairement à la méthode ainsi suggérée, le gouvernement défendeur s'est essentiellement appuyé sur des **considérations d'ordre public** pour démontrer le besoin social impérieux et le but légitime poursuivi par la procédure d'expulsion. Ces considérations s'appuyaient en effet sur le respect des dispositions de l'article [L. 443-1 du Code de l'Urbanisme](#) ainsi que sur l'illégalité de l'occupation sans autorisation ou arrêté préfectoral des terrains par les requérants. Pour le gouvernement, si la Cour reconnaît en fait et en droit la vulnérabilité des gens du voyage et impose aux États d'offrir la possibilité à cette communauté de suivre son mode de vie, « *une telle obligation 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* » (§ 128). Mais **la Cour va estimer que le but social impérieux de défense des droits d'autrui visé par l'État ne suffisait pas en l'espèce à justifier l'expulsion**.

D'autre part, le constat de violation prononcée par la Cour résulte pour une large part de **l'insuffisante effectivité du contrôle de la proportionnalité** de la décision de la commune opérée

par les juridictions françaises (voir *infra*). En s'appuyant sur l'arrêt [Orlić c. Croatie](#), la Cour a rappelé que la perte d'un logement représentait une atteinte grave au respect du domicile et de la vie privée et familiale, de sorte que la victime de cette atteinte doit pouvoir faire examiner la proportionnalité de la décision devant un tribunal. Les juridictions nationales doivent ainsi examiner les arguments pertinents afin d'y répondre en droit. Or, le TGI de Pontoise a seulement retenu dans son jugement du 22 novembre 2004 la non-conformité de la présence des requérants au Plan d'Occupation des Sols (POS) de la commune d'Herblay et, partant, au Code de l'urbanisme à son article L. 443-1 précité. Dès lors, la juridiction française a accordé à cette non-conformité une place prépondérante, sans la mettre en balance avec les droits et intérêts des parties requérantes. **La Cour a donc estimé que « cette approche est en soit problématique et ne respecte pas le principe de proportionnalité »** (§ 156), sachant par ailleurs qu'au-delà de la qualification du terrain litigieux en zone naturelle, aucun projet de développement n'était prévu dans cet espace et aucun droit de tiers n'entraînait en jeu.

Au surplus, la Cour va également renforcer son constat de violation en tenant compte des faibles possibilités de relogement et de la précarité que peut entraîner une expulsion. En effet, s'il n'existe pas de « *droit à se voir fournir un logement* » consacré par l'article 8, **les circonstances de l'espèce et le respect du principe de proportionnalité exigeaient qu'une attention particulière soit portée aux conséquences de l'expulsion, en l'occurrence de risque de devenir sans-abri, et ce à plus forte raison quand les requérants appartiennent à une minorité vulnérable**. Cet élément, qui constitue une circonstance aggravante, est effectivement à prendre en compte dans l'examen de la proportionnalité selon la Cour, qui renvoie à la jurisprudence évoquée précédemment ainsi qu'aux observations du Comité des Ministres, du Comité Européen des Droits Sociaux et du Commissaire aux droits de l'Homme. Outre les difficultés de relogement, c'est donc aussi à la lumière du mode de vie traditionnel des communautés minoritaires, et plus spécifiquement des gens du voyage, que la Cour a condamné la France. Or, concernant les personnes semi-sédentarisées ayant adopté la caravane comme logement permanent mais ayant abandonné le nomadisme, à l'image des requérants en l'espèce, il s'avère que les terrains les plus adéquats – à savoir les terrains dits « familiaux » – ne sont que très peu disponibles en France.

## **B – L'obligation positive de l'Etat face au respect des traditions minoritaires au sens de l'article 8 de la Convention**

S'inscrivant dans la lignée jurisprudentielle des arrêts [Connors](#) et [Yordanova](#), la Cour constate dans cette affaire que le respect du mode de vie traditionnel tzigane, rom, et des gens du voyage constitue une obligation au sens de l'article 8 de la Convention.

Après avoir affirmé que la notion de domicile au sens de l'article 8 constitue « *un concept autonome qui ne dépend pas d'une qualification en droit interne mais de circonstances factuelles* » (§ 141), la Cour constate que la question qui se pose sous l'angle de l'article 8 est, par-delà le droit au respect du domicile et de la vie privée et familiale, le **droit à l'identité culturelle**. Elle rappelle en ce sens « *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* » (§ 142), renvoyant ainsi à l'arrêt [Chapman](#) (§ 73). Sur la préservation de l'identité culturelle, la Cour se réfère à l'arrêt [Connors](#) dans lequel elle constate que l'article 8 protège « *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* » (§ 82). En définitive, « *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* » (§160) et de préserver leur identité culturelle.

D'autre part, la Cour observe que **l'appartenance à une minorité vulnérable** constitue un facteur aggravant dont les États doivent tenir compte. Rappelant avoir « *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* » (§ 160), la Cour renvoie aux arrêts [Chapman](#) (§ 96) et [Connors](#) (§ 84). Dans l'arrêt [Buckley](#) – première affaire concernant le droit de la minorité tzigane, la Cour n'avait pas, du moins pas

explicitement reconnu que l'appartenance à une minorité vulnérable constituait un facteur que les Etats doivent prendre en compte. C'est dans l'arrêt *Assenov* que la Cour a pu, timidement, constater pour la première fois la *vulnérabilité* des Roms en tant qu'appartenant à un *groupe minoritaire* (Cour EDH, Ch., 29 octobre 1998, [Assenov et autres c. Bulgarie](#), Req. n° 24760/94, §170 ; v. aussi Cour EDH, G.C. 15 mars 2012, [Aksu c. Turquie](#), Req. n° 4149/04 – [ADL du 21 mars 2012](#)).

Bien qu'admettant que Roms et gens du voyage constituent une minorité vulnérable, **la Cour dans l'arrêt *Winterstein* s'exonère de l'examen de l'article de non-discrimination.** Alléguant une violation de l'article de 14, les requérants soutiennent « *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* » (§ 171). Constatant toutefois « *qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8* », la Cour se décharge de l'examen de l'article de non-discrimination. L'opinion de la juge dissidente Power-Forde vient alors déplorer l'occultation de la clause dans une affaire concernant les droits d'une minorité dite vulnérable.

Il convient ici de rappeler les **difficultés éprouvées par la Cour pour sanctionner le non-respect de l'article 14 dans des affaires relatives aux droits des Roms et gens du voyage.** N'hésitant pas, dès l'arrêt *Assenov*, à implicitement reconnaître l'existence de discriminations à l'égard des Roms (§ 170), il a fallu attendre 2004 pour que le juge européen sanctionne une violation de l'article 14 (Cour EDH, 1<sup>e</sup> Sect., 26 février 2004, [Natchova c. Bulgarie](#), Req. n° 43577/98 et 43579/98 ; Cour EDH, Grande Chambre, 6 juillet 2005, [Natchova c. Bulgarie](#), Req. n° 43577/98 et 43579/98). Ainsi, « *un observateur profane qui compulserait les annales de la Cour pourrait en conclure que, depuis plus d'un demi-siècle, l'Europe démocratique est exempte de tout soupçon de racisme, d'intolérance ou de xénophobie. L'Europe que reflète la jurisprudence de la Cour est un havre exemplaire de fraternité ethnique, dans lequel des peuples aux origines les plus diverses fusionnent sans aucune tension, méfiance ou réticence. La présente affaire ne fait qu'alimenter cette illusion* ». Tels furent les propos du juge Bonello en réaction à l'occultation de la clause de non-discrimination dans l'affaire *Anguelova* (Cour EDH, 1<sup>e</sup> Sect., 13 juin 2002, [Anguelova c. Bulgarie](#), Req. n° 38361/97, Opinion en partie dissidente de M. le Juge Bonello, p. 42, § 2 ; pour des difficultés comparables au sujet de la stérilisation forcées de femmes de la communauté Rom, v. Cour EDH, Anc. 4<sup>e</sup> Sect. 8 novembre 2011, [V.C. c. Slovaquie](#), Req. n° 18968/07 – [ADL du 14 novembre 2011](#)).

Cette difficulté à reconnaître et sanctionner la discrimination des Roms et gens du voyage peut en partie s'expliquer par le caractère accessoire de l'article 14, lequel ne peut être invoqué indépendamment d'un autre article de la Convention. De ce fait, la Cour a estimé suffisant de sanctionner un article normatif de la Convention pour écarter son examen (sur l'inadaptation de l'article 14, voir Caroline Picheral, « [Discrimination raciale et Convention européenne des droits de l'homme – L'apport de la jurisprudence](#) », in *RTDH*, Vol. 12, n°46, avril 2001, pp. 517-539). L'entrée en vigueur du [Protocole n°12](#) le 1<sup>er</sup> avril 2005 a toutefois permis d'étendre le champ d'application du droit à la non-discrimination à tous les droits légaux, même s'ils ne sont pas protégés par la Convention, pourvu qu'ils le soient en droit national. Mais la France n'a pas signé ce protocole. Il en est de même pour la [Convention cadre pour la protection des minorités nationales](#).

\*  
\* \*

L'arrêt *Winterstein* constitue donc un **revers cinglant à l'égard de la politique et l'action des pouvoirs publics français vis-à-vis des gens du voyage** et notamment des modalités de leur logement, intrinsèquement liées à un mode de vie traditionnel reconnu par la jurisprudence de la Cour EDH ainsi que par nombre d'institutions européennes. La condamnation prononcée par la Cour s'inscrit donc dans la continuité de celles prononcées par le Comité européen des droits sociaux à l'égard de la France ([ADL du 5 juin 2008](#)). Le Comité avait mis en lumière une discrimination envers les gens du voyage concernant la protection contre la pauvreté, l'accès au logement et l'existence de garanties procédurales pour les personnes expulsées, d'autant plus menacées par le risque de devenir sans abri. Le coup de semonce que constitue cette condamnation reste néanmoins à nuancer au regard notamment du fait que la Cour ait écarté l'examen de l'article 14 de la CESDH, estimant «

qu'aucune question distincte ne se posait sous l'angle de l'article 14 combiné à l'article 8 ». Si ce refus correspond à une tendance jurisprudentielle plus générale de la Cour, il n'en demeure pas moins symptomatique d'une certaine frilosité de la part de cette dernière sur ce point, alors même qu'elle reconnaît volontiers aux gens du voyage le statut de minorité vulnérable.

La problématique de la discrimination se pose en effet avec une acuité particulière dans le cas de la République Française, qui fonde son contrat social et, partant, sa vision de la citoyenneté républicaine sur le primat d'un individu-citoyen et de l'identité nationale politique. L'arrêt *Winterstein*, en ce qu'il condamne la France pour la violation du droit d'une partie de ses citoyens à la vie privée et familiale ainsi qu'au domicile, semble placer la République face à ses **contradictions politiques**. La citoyenneté repose en effet sur ce que Christophe Bertossi a appelé « *l'individualisme civique* », qui « *pose l'individu abstrait comme seul sujet de droit, et refuse toute forme de différenciation ethnoraciale dans l'espace public, lieu de fabrique de la citoyenneté commune* » (Christophe Bertossi, [Les modèles d'intégration en France et en Grande Bretagne : philosophies, politiques et institutions publiques](#), IFRI, 15 mars 2007).

L'arrêt *Winterstein* fait sur ce point l'effet d'un soufflet juridique, en ce qu'il place de nouveau à l'agenda **l'épineuse question des relations entre la France et la notion même de minorités nationales**. Si la France n'a effectivement pas ratifié ni la [Convention cadre pour la protection des minorités nationales](#) du 4 novembre 1994, ni le [Protocole n°12 additionnel à la CESDH](#), il n'est pas inutile de rappeler les réserves émises par la France lors de son adhésion au [Pacte International relatif aux droits civils et politiques](#), entré en vigueur le 23 mars 1976 mais ratifiée par les autorités françaises après adoption de [la loi du 25 juin 1980](#). L'article 27 dudit Pacte stipule que « *dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue* ». Or, la [réserve d'interprétation](#) du gouvernement français précise que « *compte tenu de l'article 2 de Constitution de 1958 [qui dispose que « la langue de la République est le français »], l'article 27 n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la République* ». Force est de constater ici la très forte prééminence des **principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français** découlant de l'article 1<sup>er</sup> de la [Constitution](#). Ces principes ont par ailleurs été invoqués par le Conseil Constitutionnel dans [sa décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999](#), faisant état de la contrariété à la Constitution de la Charte Européenne des langues régionales et minoritaires.

Par conséquent, la permanence d'une certaine conception monolithique de la citoyenneté, du vivre ensemble et, partant, de la souveraineté de la « *communauté des citoyens* » est à noter (Dominique Schnapper, *La communauté des citoyens – Sur l'idée moderne de la nation*, NRF Gallimard, 1994). Pour autant, l'arrêt *Winterstein* et le raisonnement de la Cour font clairement état de la nécessité pour les pouvoirs publics français de ménager un équilibre proportionné et « *raisonnable* », pour reprendre les termes du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, entre les besoins particuliers d'une partie de ses citoyens et l'intérêt général invoqué par le Gouvernement. Ceci est d'autant plus indispensable à l'aune du régime dérogatoire et spécifique appliqué à l'évacuation des gens du voyage par la loi du 5 mars 2007 ainsi que de la faible application des lois Besson, malgré le fait que la loi du 31 mai 1990 dispose que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* ».

Il paraît donc opportun de clore cette analyse en rappelant les [propos tenus par Mme Gay J. McDougall](#), experte indépendante des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités le 1<sup>er</sup> octobre 2007, lors de sa visite officielle en France : « *La reconnaissance de l'origine ethnique, de la religion et de l'héritage de chacun ne doit pas être perçue comme une menace pour les principes de l'unité et de l'égalité sur lesquels repose la société française* ».

Cour EDH, 5<sup>e</sup> Sect. 17 octobre 2013, [Winterstein c. France](#), Req. n° 27013/07 – [Communiqué](#)

Pour citer ce document :

Anna Billard, Jean-Philippe Foegle, Tristan Martin & Ahlem Tamouza, « [Un cinglant désaveu de la France par la Cour européenne des droits de l'homme en matière de logement des gens du voyage](#) », [PDF] in *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 5 décembre 2013.

\* Anna Billard, Jean-Philippe Foegle, Tristan Martin & Ahlem Tamouza sont étudiants du Master 2 « *Droits de l'Homme* » de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense.

**[Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » \(ADL\) du CREDOF \(pour s'y abonner\) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme \(RevDH\) – Contact](#)**