

Revue du droit des étrangers, 2001, n°114, 410-425.

La Cour européenne des droits de l'homme

et la défense du mode de vie tsigane :

le choix de l'immobilisme^{*}

Julie Ringelheim

Doctorante (IUE, Florence)

Sommaire

1. L'histoire tristement banale d'une famille tsigane au Royaume-Uni	3
1.1. <i>Le cas de Mme Chapman</i>	3
1.2. <i>La situation juridique des Tsiganes au Royaume-Uni : législation et pratique administrative</i> ...	4
2. Les avancées par rapport à l'arrêt Buckley	6
2.1. <i>L'article 8 et la protection d'un mode de vie traditionnel</i>	6
2.2. <i>L'impact du renforcement de la protection internationale des minorités</i>	7
3. L'écart entre les principes énoncés et leur application	8
3.1. <i>Restriction de l'objet du contrôle : méconnaissance du contexte juridique et social</i>	9
3.1.1. <i>La notion de victime d'une violation</i>	9
3.1.2. <i>L'article 8 et le droit au respect du domicile</i>	10
3.2. <i>Une démocratie réservée aux promeneurs et aux cavaliers ?</i>	12
3.2.1. <i>La balance des intérêts en présence</i>	12
3.2.2. <i>Les alternatives laissées à Mme Chapman</i>	14
3.3. <i>Egalité formelle contre égalité substantielle</i>	15
Conclusion	17

* Je remercie vivement Olivier De Schutter dont les observations m'ont été extrêmement précieuses dans la rédaction de cet article.

Leur manière de vivre - qui n'était pas celle des autres - déplaisait. Ils devinrent suspects ; et même inspiraient une vague terreur.

*Bouvard et Pécuchet, Flaubert*¹

La décision de la Commission européenne des droits de l'homme dans l'affaire Buckley avait suscité beaucoup d'espoir dans la communauté tsigane du Royaume-Uni : pour la première fois, un recours mettant en cause les entraves posées par la législation britannique à la possibilité des Tsiganes² de vivre en caravane était jugé recevable. On sait ce qu'il en advint : contrairement à l'avis formulé par la Commission dans son rapport, la Cour estima que le Royaume-Uni n'avait pas violé l'article 8 de la Convention protégeant le droit au respect du domicile, de la vie privée et familiale, en refusant d'autoriser Mme Buckley à installer des caravanes sur son terrain lui appartenant et en l'expulsant de sa propriété pour non-respect des décisions des autorités locales³. Cependant, dans le sillage de cette affaire, d'autres Tsiganes avaient saisi la Commission européenne pour des faits similaires. Restait à voir quelle serait l'attitude de la nouvelle Cour issue de la réforme introduite par le protocole n°11. L'occasion lui était offerte de prendre acte des développements survenus depuis l'arrêt Buckley en matière de protection internationale des minorités, à commencer par l'entrée en vigueur de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. Mais en dépit de ces évolutions, dans ses cinq jugements prononcés le 18 janvier 2001⁴, la Cour, réunie en Grande Chambre, conclut à nouveau que les autorités nationales n'ont pas excédé leur marge d'appréciation en faisant interdiction à des Tsiganes d'habiter dans une caravane, conformément à leurs traditions, sur un terrain dont ils étaient propriétaires. Pour parvenir à ce résultat, la majorité de la Cour s'appuie, selon nous, sur un raisonnement entaché de contradictions et d'erreurs d'appréciation. Bien qu'en accord cette fois avec les avis exprimés par la Commission dans ses rapports⁵, ces conclusions ont d'ailleurs suscité un nombre particulièrement élevé d'opinions dissidentes : 7.

La motivation des cinq jugements étant similaire, on se concentrera dans les lignes qui suivent sur la décision rendue par la Cour à propos du recours de Mme Chapman. Afin d'apprécier tout l'enjeu de cette affaire, on commencera par replacer le cas de Mme Chapman dans le contexte des politiques et de la législation britannique affectant le mode de vie tsigane (1). Passant ensuite à l'analyse du jugement, on constatera qu'au plan des principes, il se démarque sur deux points importants de l'arrêt

¹ Gallimard, Paris, 1979, p. 296.

² Les termes utilisés pour désigner ces communautés nomades originaires d'Inde qui arrivèrent en Europe à partir du 14^{ème} - 15^{ème} siècle sont variables. Le mot « Tsigane » est l'un des noms qui leur ont été attribués par la société extérieure, de même que « gitan », « bohémien » ou « gens du voyage ». Les Tsiganes eux-mêmes utilisent d'autres termes, tels que « Rom », « Manouch », « Sinti » ou « Kalé ». (J-P. Liégeois, *Roma, Gypsies, Travellers*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1994, p. 36-38). Nous conserverons ici le mot « Tsigane », puisque c'est celui utilisé par la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme.

³ Cour eur. dr. h., arrêt *Buckley c. Royaume-Uni*, 25 septembre 1996, *Série A*, 1996-IV n°16, p. 1271 (ci-après arrêt Buckley). Voir les observations d'O. De Schutter, « Le droit au mode de vie tsigane devant la Cour européenne des droits de l'homme : droits culturels, droits des minorités, discrimination positive », *Rev. trim. dr. h.*, 1997, p. 64-93. Antérieurement à l'affaire Buckley, quelques requêtes avaient déjà été introduites par des Tsiganes qui se plaignaient des obstacles créés par le Royaume-Uni à leur mode de vie traditionnel. La Commission les avait jugées irrecevables. La situation de ces requérants était toutefois différente de celle de Mme Buckley puisqu'ils ne résidaient pas sur un terrain dont ils étaient propriétaires mais sur des sites publics : Comm. eur. dr. h., *Smith c. Royaume-Uni*, requête n°14455/88, déc. du 4 septembre 1991 ; *Smith c. Royaume-Uni*, requête n°18401/91, déc. du 6 mai 1993 ; *P. c. Royaume-Uni*, requête n°14751/89, déc. 12 décembre 1990, *D.R.*, 67, p. 264. Sur ces affaires, voir S. Poulter, « The Rights of Ethnic, Religious and Linguistic Minorities », 3 *E.H.R.R.*, 1997, p. 254-264, spéc. p. 261-264.

⁴ Cour eur. dr. h. (Grande Chambre), arrêts *Chapman c. Royaume-Uni* (ci-après arrêt Chapman), *Beard c. Royaume-Uni*, *Coster c. Royaume-Uni*, *Smith c. Royaume-Uni* et *Lee c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001.

⁵ Rapports de la Commission, 25 octobre 1999. Dans l'affaire *Varey c. Royaume-Uni* cependant, la Commission a émis l'avis qu'il y avait violation de la Convention et le litige s'est conclu par un règlement à l'amiable (Comm. eur. dr. h., *Varey c. Royaume-Uni*, requête n°26662/95, rapport du 25 octobre 1995). La Cour, dans son jugement du 21 décembre 2000, constate que les parties ont conclu un accord aux termes duquel le gouvernement s'engage, en échange du retrait de la requête, à verser au requérant la somme de 60,000 livres sterling et à payer ses frais de justice.

Buckley : d'une part, la Cour y reconnaît explicitement que la protection d'un mode de vie traditionnel entre dans le champ de l'article 8 ; de l'autre, elle inscrit l'affaire dans la problématique du respect des cultures minoritaires (2). Pourtant, en contradiction avec les principes énoncés, elle adopte dans l'examen de l'espèce, comme dans l'affaire Buckley, une approche étroite et formaliste : minimisant l'impact du cadre législatif général affectant les Tsiganes du Royaume-Uni, elle réduit les griefs de la requérante à une question de préférence individuelle quant au choix du domicile. Elle ignore en outre une différence de fait cruciale entre les deux affaires. De la sorte, elle aboutit à une appréciation biaisée du rapport de proportionnalité entre l'ingérence dans les droits de la requérante et le but légitime poursuivi. Enfin, elle écarte le grief tiré de la discrimination en se fondant sur une conception purement formelle de l'égalité (3).

1. L'histoire tristement banale d'une famille tsigane au Royaume-Uni

1.1. Le cas de Mme Chapman

Mme Chapman menait une vie nomade depuis son enfance, voyageant principalement dans la région du Hertfordshire avec sa famille puis, après son mariage, avec son mari. Lorsque celui-ci trouvait du travail, ils s'arrêtaient pour de longues périodes, parfois plusieurs années. La poursuite de cette vie itinérante devint cependant de plus en plus difficile. Ils se virent forcés de se déplacer constamment, sous les injonctions des autorités locales ou de la police. Pour échapper à ce harcèlement et assurer la scolarité de ses enfants, Mme Chapman fit l'acquisition d'un terrain en 1985 dans le district de Three Rivers situé dans la région du Hertfordshire. Elle s'y installa avec sa famille dans une caravane et introduisit *a posteriori* une demande de permis d'aménagement foncier. La législation en matière d'urbanisme (le *Town and Planning Control Act*, 1990) exige l'obtention d'un permis préalable pour toute forme d'aménagement foncier, y compris l'installation de caravanes. Sa demande fut rejetée le 11 septembre 1986 et le conseil de district lui notifia une mise en demeure. Sur recours de la requérante, l'inspecteur nommé par le ministre estima, après enquête publique, que les politiques d'aménagement devaient prévaloir sur les besoins de Mme Chapman car sa propriété était située dans une zone déclarée « ceinture verte » (voir *infra*). Néanmoins, constatant l'absence de site public pour Tsiganes dans le district, il leur accorda un délai de 15 mois pour évacuer le terrain, le conseil ayant déclaré qu'il avait l'intention de créer un tel site et que la requérante pourrait s'y installer avec sa famille dans un délai d'un an. En dépit des assurances du conseil, à l'expiration des 15 mois, aucun emplacement ne leur avait été proposé. Ne sachant où aller, Mme Chapman resta sur le terrain avec sa famille. Elle demanda un nouveau permis d'aménagement en vue, cette fois, d'installer un bungalow, qui lui fut également refusé. Après avoir été condamnés par le tribunal à plusieurs amendes, Mme Chapman et son mari finirent par quitter le terrain et reprendre une vie itinérante. Leurs enfants durent interrompre leurs études. La requérante tenta à nouveau d'obtenir un permis d'aménagement pour un bungalow ; en vain. En août 1992, elle retourna sur son terrain avec sa famille vivre dans une caravane. Le conseil lui notifia des mises en demeure et l'appel formé par la requérante fut rejeté par l'inspecteur, par une lettre du 18 mars 1994. Elle saisit la Commission le 31 mai 1994, alléguant « *que les mesures d'aménagement et d'exécution prises à son encontre du fait qu'elle occupait son terrain avec ses caravanes* » constituaient une violation de son droit au respect de son domicile, de sa vie privée et de sa vie familiale, protégés par l'article 8 de la Convention. Elle se plaignait également d'être victime, en tant que Tsigane, d'une discrimination contraire à l'article 14.

L'histoire de Mme Chapman illustre le sort de nombreux Tsiganes au Royaume-Uni, voire dans l'Europe entière. Comme le souligne un rapport récent du Haut Commissaire aux minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), sur l'ensemble du continent, les transformations socio-économiques ainsi que le développement des lois sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire ont considérablement restreint leurs possibilités de vivre en caravane. De nombreux Etats d'Europe de l'Ouest ont certes pris des mesures afin d'encourager les autorités locales à maintenir des sites de camping à l'intention des Tsiganes. Mais, parallèlement, ils ont rendu illégal le fait de laisser stationner des caravanes en dehors des sites spécialement prévus à cet effet. Or, outre le fait que les conditions de vie et les équipements sanitaires dans les lieux réservés aux Tsiganes sont souvent très médiocres (ces lieux sont généralement pollués, bruyants, insalubres, etc...), leur nombre

est resté insuffisant par rapport au nombre de Tsiganes souhaitant conserver leur mode de vie traditionnel⁶. Ajoutées à cela, les législations sur l'urbanisme restreignent également les possibilités d'installer une caravane sur un terrain privé⁷. En conséquence, de nombreuses familles tsiganes qui n'ont pu trouver de place sur les sites publics ni obtenir de permis d'aménagement pour un terrain leur appartenant, se trouvent forcées de choisir entre faire stationner leur caravane illégalement ou abandonner un mode de vie qui est au coeur de leur culture et de leur histoire.

1.2. La situation juridique des Tsiganes au Royaume-Uni : législation et pratique administrative⁸

Au Royaume-Uni, la loi de 1960 sur les sites caravaniers et le contrôle de l'aménagement, bien qu'elle ne concerne pas spécifiquement les Tsiganes, a eu un impact déterminant sur leur situation. L'article 23 de cette loi conférait en effet aux autorités locales le pouvoir de fermer les terres communales utilisées depuis des siècles comme lieu d'arrêt par les personnes vivant de façon nomade. Les communes firent largement usage de cette prérogative, tout en ignorant la faculté que leur attribuait cette même loi de créer des sites caravaniers pour compenser la fermeture des terres communales. Aussi, les lieux de stationnement autorisés devinrent-ils rapidement insuffisants pour accueillir l'ensemble des Tsiganes voyageant dans le pays. En outre, la loi rendit nécessaire l'obtention d'un permis préalable pour l'utilisation d'un terrain privé comme site caravanier. Par suite de la mise en oeuvre de la loi de 1960, de nombreux Tsiganes se retrouvèrent dans l'illégalité en arrêtant leurs caravanes sur les lieux qu'ils avaient l'habitude de fréquenter ou sur lesquels ils vivaient depuis des années⁹.

Pour résoudre les problèmes résultant de cette situation, le Royaume-Uni adopta une nouvelle loi sur les sites caravaniers en 1968 (le *Caravan Sites Act*), qui faisait obligation cette fois aux autorités locales « d'user de leur pouvoir » pour fournir des lieux d'accueil suffisant « aux Tsiganes résidant ou séjournant fréquemment dans leur secteur » (art. 6)¹⁰. Le ministre se voyait habilité à intervenir, en cas de besoin, pour ordonner aux autorités locales récalcitrantes d'aménager les sites nécessaires. La loi prévoyait également un mécanisme destiné à inciter les autorités à exécuter volontairement leur obligation : lorsque le ministre estimait qu'une commune avait aménagé suffisamment de lieux d'accueil ou que de tels sites n'étaient ni nécessaires ni appropriés, il pouvait décider de « classer » le district ou comté en cause. Une telle décision avait pour effet d'ériger en infraction punie d'une amende substantielle le fait, pour tout Tsigane, de faire stationner, dans une zone classée, une caravane sur le bas-côté d'une route, sur un terrain inoccupé ou sur un terrain occupé sans le consentement de l'occupant. Les autorités locales pouvaient demander au tribunal de les autoriser à faire enlever les caravanes arrêtées en infraction. La loi de 1968 ne permit cependant pas de résoudre le problème des campements non autorisés, en raison du peu d'empressement des autorités locales à exécuter leur obligation de créer des sites pour Tsiganes. Ainsi, le rapport établi par Sir John Cripps en 1977 constatait que seule une minorité de communes avait aménagé les sites requis par la loi¹¹.

⁶ *Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE area, op. cit.*, p. 111.

⁷ J-P. Liégeois, *op. cit.*, p. 180.

⁸ Pour plus de détails à ce sujet, voir not. S. Poulter, *Ethnicity, Law and Human Rights, The English Experience*, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 147-194.

⁹ *Id.*, p. 156-157.

¹⁰ La loi de 1968 définit les Tsiganes de façon large : « personnes ayant un mode de vie nomade, quelle que soit leur race ou leur origine ; ce terme ne recouvre pas les membres de groupes organisés présentant des spectacles itinérants, ou des personnes travaillant dans des cirques ambulants, qui voyagent ensemble à cet effet. » (art.16). La jurisprudence a toutefois interprété cette définition de manière à en limiter la portée aux seuls Tsiganes, excluant les autres catégories de nomades, en particulier les « hippies » et « New Age travellers ». Notons que dans un autre contexte, la jurisprudence britannique a reconnu que les Tsiganes constituaient un « groupe racial » aux fins de l'application de la législation britannique interdisant la discrimination fondée sur la race. (Court of appeal, *Commission for Racial Equality (CRE) v. Dutton*, (1989), 27 juillet 1988, 1 All ER 306). Pour plus de précisions, voir O. De Schutter, *op. cit.*, p. 65-68.

¹¹ *Accommodation for Gypsies : A Report on the Working of the Caravan Sites Act, 1968*, London, HMSO, Department of Environment, 1977.

La période qui suivit connut une certaine amélioration : alors qu'en 1968, le nombre de caravanes tsiganes installées légalement n'atteignait pas 10% de l'ensemble des caravanes tsiganes recensées en Angleterre et au Pays de Galles, en 1994, leur nombre s'élevait à environ deux tiers des 13,500 caravanes recensées. Il importe toutefois de souligner que moins de la moitié de ces caravanes était établie sur des sites aménagés par les autorités locales, 23 % d'entre elles se trouvant sur des sites privés¹². En outre, seules 38 % des communes avaient obtenu une décision de classement, ce qui suggère que les 62% restants n'avaient toujours pas rempli leur obligation aux termes de la loi de 1968 de créer des sites pour Tsiganes¹³. De fait, les sites restaient manifestement insuffisants puisque 4,500 caravanes tsiganes (un tiers du nombre total de caravanes) continuaient à stationner sur des sites non autorisés¹⁴.

Le gouvernement décida de changer de politique. Mais au lieu de faire pression sur les communes pour qu'elles aménagent les lieux d'accueil nécessaires, il résolut d'encourager plutôt les Tsiganes à acquérir des sites privés ou à s'établir dans des maisons classiques. Ce projet fut vivement critiqué : de nombreux parlementaires, plusieurs communes, le « *National Housing and Town Planning Council* » ainsi que des associations de défense des droits civiques, contestèrent la pertinence de cette nouvelle approche¹⁵. Malgré ces critiques, le gouvernement maintint son projet et la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public (*Criminal Justice and Public Order Act*) abroge l'obligation des communes de créer des lieux d'accueil suffisants pour les Tsiganes. En outre, les subventions accordées auparavant aux autorités locales par le gouvernement pour couvrir les frais de création de ces sites furent supprimées. L'Angleterre et le pays de Galles en sont ainsi revenus à la situation antérieure à 1968 : la décision de créer des sites caravaniers est laissée à l'entière discrétion des communes. D'autre part, la loi de 1994 accroît considérablement les pouvoirs des communes en vue de lutter contre les stationnements non autorisés. Désormais, sur l'ensemble du pays et non plus seulement dans les zones classées, le fait de camper sur une autoroute, sur un territoire inoccupé ou sur un territoire occupé sans le consentement de l'occupant, est érigé en infraction. Les autorités locales ont le pouvoir d'ordonner aux contrevenants de déguerpir et, s'ils n'obtempèrent pas, elles peuvent demander au juge l'autorisation de procéder à l'enlèvement des véhicules¹⁶.

En accord avec ce changement de politique, le ministère de l'environnement émit de nouvelles directives en matière d'aménagement du territoire. La circulaire 1/94 du 5 janvier 1994, tout en invitant les autorités locales à tenir compte des besoins des Tsiganes dans leurs plans d'aménagement, restreint encore leurs possibilités puisqu'elle dispose qu'en règle générale, l'établissement de Tsiganes devra être considéré comme un « *usage inadéquat* » des terrains situés dans les zones rurales protégées ou dans les « ceintures vertes », zones dont l'objectif est « *de protéger la campagne, que celle-ci soit utilisée à des fins agricoles, forestières ou autres* » et de freiner l'expansion urbaine « *en laissant des terres inoccupées de manière permanente* »¹⁷. Or, jusque là, la circulaire 28/77 disposait au contraire qu'il pouvait être approprié, voire nécessaire, pour éviter les campements illégaux, d'autoriser des Tsiganes à s'installer dans les zones rurales ou les ceintures vertes¹⁸. Cependant, l'un des objectifs principaux de la nouvelle circulaire, comme il est indiqué dans son introduction, était précisément de supprimer cette disposition¹⁹.

¹² Chiffres cités par S. Campbell, « Gypsies : the Criminalisation of a Way of Life ? », *Crim. L. R.*, 1995, p. 28-37, p. 29 et 34.

¹³ S. Poulter, *op. cit.*, p. 173. S. Campbell souligne que malgré l'incurie des communes, le ministre a fait très rarement usage du pouvoir que lui accordait la loi de 1968 d'ordonner aux communes de créer les sites nécessaires (S. Campbell, *op. cit.*, p. 34).

¹⁴ S. Campbell, *op. cit.*, 1995, 28-37, p. 28 ; D. Hawes and B. Perez, *The Gypsy and the State*, Bristol, 1995, p. 4.

¹⁵ Voir D. Hawes et B. Perez, *op. cit.*

¹⁶ S. Poulter, *op. cit.*, p. 179-182 ; O. De Schutter, *op. cit.*, p. 72.

¹⁷ Arrêt Chapman, § 27.

¹⁸ « *It may be necessary, however, to accept the establishment of gypsy sites in such areas, particularly where they come close to urban fringes. Otherwise, because of the pressure for sites around built-up areas, it may be difficult to prevent unauthorized camping in far less suitable locations. On the other hand, there will clearly be a special obligation to ensure that the arguments in favour of a departure from the development plan are convincing* ». (Circulaire 29/77, § 32 citée par S. Poulter, *op. cit.*, p. 177).

¹⁹ Voir la lettre du 18 mars 1994 de l'inspecteur, rejetant le recours de Mme Chapman, § 26, citée dans l'arrêt Chapman, § 16.

D'après les recherches menées par le conseil consultatif pour l'éducation des Roms et gens du voyage (*Advisory Council for the Education of Romany and Other Travellers*, ACERT), en pratique, un nombre infime de communes se sont soucies de tenir compte des besoins des Tsiganes dans le cadre de leurs plans d'aménagement, comme le recommandait la circulaire 1/94. Le nombre de places disponibles dans les sites publics s'est encore réduit depuis 1994 et cette diminution n'a pas été compensée par l'augmentation du nombre de permis accordés pour des sites privés²⁰. D'après les chiffres du ministère de l'environnement, des régions et des transports, en janvier 2000, sur 13 134 caravanes tsiganes recensées en Angleterre, 6 118 étaient stationnées sur des sites aménagés par les autorités locales, 4 500 sur des sites privés. Parmi les 2 516 caravanes stationnées illégalement, c'est à dire sur des sites non autorisés, 684 étaient « tolérées » sur des terrains appartenant à des non-Tsiganes (généralement les communes) et 299 sur des terrains appartenant aux Tsiganes eux-mêmes. Cette tolérance est bien entendu précaire : les autorités locales peuvent décider à tout moment de faire usage de leur pouvoir d'expulsion. Enfin, 1500 caravanes se trouvaient sur des sites où elles n'étaient ni autorisés ni tolérées.

2. Les avancées par rapport à l'arrêt Buckley

2.1. L'article 8 et la protection d'un mode de vie traditionnel

De l'avis d'un commentateur, « *l'anomalie la plus frappante* » de l'arrêt Buckley tenait à la manière dont la Cour avait limité les droits en jeu au regard de l'article 8²¹. Alors que la Commission avait estimé que la requête introduite par Mme Buckley soulevait des questions au regard des trois droits garantis par cette disposition - les droits au respect du domicile, de la vie privée et de la vie familiale²² - la Cour avait restreint son contrôle au seul droit au respect du domicile, considérant qu'il était « *inutile de décider si l'affaire concerne également le droit de l'intéressée au respect de sa « vie privée et familiale* » »²³. Ignorant l'affirmation de la Commission selon laquelle le mode de vie traditionnel d'une minorité peut être considéré comme un aspect de la « vie privée » et de la « vie familiale », protégé par l'article 8, la Cour laissait de côté ce qui faisait toute la spécificité de l'affaire²⁴. Dans l'arrêt Chapman en revanche, elle déclare sans ambiguïté que l'affaire concerne bien les trois droits consacrés par l'article 8²⁵ :

« la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tsigane de la requérante car cela s'inscrit dans la longue tradition du voyage suivie par cette minorité. ... Des mesures portant sur le stationnement des caravanes de la requérante n'ont donc pas seulement des conséquences sur son droit au respect de son domicile, mais influent aussi sur sa faculté de conserver son identité tsigane et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition »²⁶.

La Cour reconnaît ainsi qu'en raison du lien intime entre la culture tsigane et la tradition du voyage, le désir de vivre dans une caravane plutôt que dans une habitation classique n'a pas la même signification pour un Tsigane que pour un non-Tsigane. Elle admet que l'appartenance à cette tradition peut être prise en compte dans l'interprétation de l'article 8²⁷, et ce, « *même lorsque, en raison de l'urbanisation et de politiques diverses ou de leur propre gré, de nombreux Tsiganes ne vivent plus de*

²⁰ *Private Gypsy Site Provision*, 1999, cité dans l'arrêt Chapman, § 49. Voir aussi la recherche antérieure, menée par l'ACERT entre juin 1995 et mars 1997, citée dans le mémoire des requérants, § 56.

²¹ O. De Schutter, *op. cit.*, p. 75.

²² Comm. eur. dr. h., *Buckley c. Royaume-Uni*, requête n°20348/92, déc. du 3 mars 1994. Voir aussi le rapport de la Commission, 11 janvier 1995, § 65.

²³ Arrêt Buckley, § 55.

²⁴ Voir les critiques d'O. De Schutter, *op. cit.*, p. 75-77.

²⁵ Arrêt Chapman, § 73.

²⁶ *Id.*, § 72.

²⁷ Dans le même sens, le Comité de l'Organisation des Nations Unies sur les droits sociaux, économiques et culturels, dans son observation générale n°4 du 13 décembre 1991 sur le « droit à un logement adéquat » (article 11(1) du Pacte de 1966 sur les droits sociaux, économiques et culturels), souligne que la notion de « caractère adéquat » d'un logement implique la prise en compte de ses aspects culturels (§ 8(g)).

façon totalement nomade mais s'installent de plus en plus fréquemment pour de longues périodes dans un même endroit afin de faciliter l'éducation de leurs enfants, par exemple »²⁸. L'observation est importante car, comme l'explique J-P. Liégeois, le voyage, pour les Tsiganes, n'est pas seulement un fait objectif, mais est avant tout un état d'esprit : «[w]hereas a settled person retains a sedentary mindset even when travelling, Gypsies and Travellers, even when not travelling, remain nomadic. Even when they stop, they are still Travelling People. ... The importance of travel - the very essence of travel - is often more to do with psychology than with geography. The Traveller who loses the possibility, and the hope, of travelling on, loses with it his very reason for living. »²⁹ Aussi, les Tsiganes qui, comme Mme Chapman, décident de s'installer de façon permanente, tiennent-ils souvent à conserver une forme d'habitation qui leur permette de reprendre la route, fussent quelques semaines par an³⁰.

Les considérations énoncées par la Cour à propos de l'article 8 de la Convention ont une portée qui dépasse le cas des seuls Tsiganes. Elle reconnaît en effet de manière générale que le mode de vie traditionnel d'une minorité peut, en principe, bénéficier de la protection de cette disposition. Réunie en Grande Chambre, elle confirme sur ce point la décision rendue par la 4^{ème} section dans l'affaire *Noack c. Allemagne* en mai 2000³¹. Elle consacre une interprétation de l'article 8 inaugurée par la Commission dans une décision du 3 octobre 1983 concernant le respect des activités traditionnelles d'élevage de rennes et de pêche des Lapons de Norvège³², et réitérée dès les premières requêtes introduites par des Tsiganes contre le Royaume-Uni³³. Ces développements démontrent que l'absence dans la Convention de sauvegarde de disposition reconnaissant des droits spécifiques aux membres des minorités culturelles³⁴, n'empêche pas les instances de contrôle de tenir compte, lors de l'interprétation de ses dispositions, des besoins particuliers des personnes appartenant à des minorités. La Cour se met ainsi en phase avec le renouveau de la protection des minorités, qui représente l'une des évolutions marquantes du droit international au cours des années 1990.

2.2. L'impact du renforcement de la protection internationale des minorités

Depuis la chute des régimes communistes en Europe centrale et orientale, la protection des minorités a connu un spectaculaire regain d'intérêt au niveau international, qui s'est traduit par l'adoption de plusieurs documents, de nature juridique variable, énonçant les droits à garantir aux membres des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques. Le respect des minorités impose à l'Etat une double obligation de principe : d'une part, assurer aux personnes appartenant à des minorités une égalité formelle pleine et entière avec leurs concitoyens ; d'autre part, leur permettre de préserver, s'ils le souhaitent, les éléments constitutifs de leur identité particulière. Ce dernier élément implique, dans certaines circonstances, de leur accorder un traitement distinct du reste de la population, qui se justifie par le fait que l'appartenance à une minorité les place dans une situation différente³⁵.

²⁸ Arrêt Chapman, § 72.

²⁹ J-P. Liégeois, *op. cit.*, p. 75.

³⁰ *Id.*, p. 161.

³¹ Cour eur. dr. h., *Noack c. l'Allemagne*, décision du 25 mai 2000, § 1, p. 10. Les requérants étaient des habitants du village de Horno, situé dans le Land de Brandebourg, et membres de la minorité sorabe, d'origine slave. Ils alléguaient que la décision des autorités de transférer l'ensemble des habitants de ce village vers une ville située à une vingtaine de kilomètres de là, pour permettre l'extension de l'exploitation du lignite dans la région, violait l'article 8 de la Convention, au motif notamment que la destruction de leur village les priverait de la possibilité de pratiquer leurs coutumes et leur langue. La Cour estima, au vu de l'ensemble des circonstances, que l'ingérence n'était pas disproportionnée au but légitime poursuivi et déclara la requête irrecevable.

³² Comm. eur. dr. h., *G. et E. c. Norvège*, requêtes jointes n°9278/81 et 9415/81, déc. du 3 octobre 1983, *D.R.*, 35, p. 30, p. 42.

³³ Comm. eur. dr. h., *Smith c. Royaume-Uni*, requête n°14455/88, déc. du 4 septembre 1991.

³⁴ La notion de minorité apparaît uniquement à l'article 14 de la Convention, qui interdit les discriminations fondées notamment sur l'appartenance à une minorité nationale.

³⁵ K. Henrard, *Devising an Adequate System of Minority Protection : Individual Human Rights, Minority Rights, and the Right to Self-determination*, The Hague, Martinus Nijhoff, 2000, p. 56.

Ce renouveau s'est surtout manifesté au niveau européen, plus particulièrement au sein de l'OSCE et du Conseil de l'Europe³⁶. L'Union européenne s'est également préoccupée de la question et, comme le relève la Cour de Strasbourg dans l'arrêt Chapman, le respect des minorités est devenu l'une des conditions préalables à l'admission dans l'Union³⁷. Depuis l'arrêt Buckley, une étape significative avait été franchie avec l'entrée le 1^{er} février 1998 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, premier instrument international juridiquement contraignant entièrement consacré aux minorités³⁸. La Cour prend acte de ces évolutions et déclare dans l'arrêt Chapman constater l'émergence d'« *un consensus international ... au sein des Etats contractants du Conseil de l'Europe pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie* ». Elle observe que cette obligation vise un double objectif : « *protéger les intérêts des minorités elles-mêmes* » mais aussi « *préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble* »³⁹.

Les conditions paraissaient donc réunies pour une évolution de la jurisprudence dans le sens d'une meilleure prise en compte des besoins spécifiques des minorités⁴⁰. Certains passages de l'arrêt laissaient présager un engagement de la Cour dans cette voie, notamment lorsqu'elle déclare que les Tsiganes étant une minorité vulnérable, il convient « *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 ... Dans cette mesure, l'article 8 impose donc aux Etats contractants l'obligation positive de permettre aux Tsiganes de suivre leur mode de vie* »⁴¹. Mais après avoir posé ces principes, la Cour, dans la suite de son raisonnement, semble consacrer tous ses efforts à les priver d'effet.

3. L'écart entre les principes énoncés et leur application

Au cours de l'examen des circonstances de l'espèce, la Cour effectue plusieurs choix de méthode qui s'avèrent contestables. D'abord, elle limite l'objet de son contrôle en prétendant ne pouvoir se prononcer sur la situation générale des Tsiganes dans le droit britannique (3.1.). Ensuite, elle restreint l'étendue de son contrôle en accordant aux autorités nationales une marge d'appréciation considérable, méconnaissant les critères fixés à cet égard par sa propre jurisprudence (3.2.). Enfin, elle rejette sans réel examen les griefs tirés de la violation de l'article 14 de la Convention (3.3.).

³⁶ Pour une synthèse des évolutions récentes en matière de protection internationale des minorités, voir not. N. Levrat, « Solutions institutionnelles pour sociétés plurielles », in N. Levrat (ed.) *Minorités et Organisation de l'Etat*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 3-90 ; J. Wright, « The Protection of Minority Rights in Europe : From Conference to Implementation », *I. J. H. R.*, 1998, p. 1-31. Sur la protection internationale des minorités en général, voir not. K. Henrard, *op. cit.* ; P. Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 1991 ; N. Rouland, S. Pierré-Caps, J. Poumarède, *Droits des minorités et des peuples autochtones*, Paris, P.U.F., 1996 ; A. Fenet *et al.*, *Le droit et les minorités, Analyses et textes*, Bruxelles, Bruylant, 1995.

³⁷ Arrêt Chapman, § 60. Curieusement, la Cour ne mentionne pas le fait que ce critère est également devenu l'une des conditions d'admission au Conseil de l'Europe. Voir J-F. Flauss, « Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe », *E.J.I.L.*, 1994, p. 401-422.

³⁸ Sur la Convention-cadre, voir not. F. Benoît-Rohmer, « La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales », *E.J.I.L.*, 1995, p. 573 ; H. Klebes, « The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities », *H.R.L.J.*, 1995, p. 92 ; G. Gilbert, « The Council of Europe and Minority Rights », *H.R.Q.*, 1996, p. 160. Autre convention concernant les minorités mais portant sur un objet plus spécifique, la Charte des langues minoritaires et régionales, également conclue au sein du Conseil de l'Europe, est entrée en vigueur le 1er mars 1998.

³⁹ Arrêt Chapman, § 92.

⁴⁰ Sur la question des minorités dans la jurisprudence de la Commission et de la Cour, voir K. Henrard, *op. cit.*, p. 56-145 ; Christian Hillgruber et Matthias Jestaedt, *The European Convention on Human Rights and the Protection of National Minorities*, Verlag Wissenschaft und Politik, Claus-Peter von Nottbeck, Köln, 1994 ; A. Fenet, « Europe et minorités », in A. Fenet *et al.* (eds), *op. cit.*, p. 102-105.

⁴¹ Arrêt Chapman, § 95.

3.1. Restriction de l'objet du contrôle : méconnaissance du contexte juridique et social

3.1.1. La notion de victime d'une violation

Mme Chapman soutenait que violaient l'article 8 non seulement les mesures prises à son égard, mais également l'ensemble de la législation et des politiques en matière d'aménagement du territoire puisqu'en pratique, celles-ci avaient pour effet de l'empêcher de vivre selon ses traditions en toute sécurité⁴². Comme dans l'arrêt Buckley, la Cour refuse cette approche et limite l'objet de son contrôle aux mesures prises directement à l'encontre de la requérante, soient « *les décisions des services de l'aménagement refusant à la requérante l'autorisation de rester sur son terrain avec ses caravanes, et les mesures d'exécution prises du fait que l'intéressée a continué d'occuper son terrain* »⁴³. La Cour motive cette limitation par la considération que son rôle ne consiste pas à examiner les législations et politiques dans l'abstrait mais uniquement leur application aux faits de chaque cause. Cette justification n'emporte pas la conviction. En effet, comme le souligne O. De Schutter en commentant l'arrêt Buckley, la jurisprudence de la Cour admet depuis longtemps que la simple existence d'une loi puisse constituer une violation de l'un des droits garantis par la Convention dans le chef du requérant, « *lorsque cette législation, visant une catégorie de destinataires dont il fait partie, pourrait lui être appliquée s'il ne s'abstenait pas de poser certains comportements méritant protection* »⁴⁴. Ainsi, dans la fameuse affaire *Dudgeon*, concernant la loi criminalisant les relations sexuelles entre hommes adultes consentants en Irlande du Nord, le requérant, qui se déclarait homosexuel, s'était vu reconnaître la qualité de victime malgré l'absence de mesures d'exécution à son encontre, au motif que le seul maintien en vigueur de cette loi représentait « *une ingérence permanente dans l'exercice du droit du requérant au respect de sa vie privée (laquelle comprend sa vie sexuelle)* » car elle affectait « *de manière constante et directe, par sa seule existence* » sa vie privée. Elle le plaçait en effet devant un choix intenable au regard de la Convention : « *ou il la respecte et s'abstient de se livrer – même en privé et avec des hommes consentants – à des actes sexuels prohibés auxquels l'inclinent ses tendances homosexuelles, ou il en accomplit et s'expose à des poursuites pénales* »⁴⁵.

La Cour refuse d'appliquer ce raisonnement au cas de Mme Chapman. Elle se justifie en affirmant qu'il n'y avait en l'espèce aucune « *mesure directe de « criminalisation » d'un mode de vie particulier comme c'était le cas dans l'affaire Dudgeon c. Royaume-Uni...* »⁴⁶. Pourtant, si le droit britannique ne contient pas de disposition pénale prohibant de manière générale la vie en caravane, la combinaison des législations et de la situation sur le terrain aboutissent en pratique à un résultat très comparable. Rappelons en effet que la loi de 1994 érige en infraction le fait de camper en dehors des sites autorisés sur l'ensemble du territoire de l'Angleterre et du pays de Galles et supprime l'obligation des communes d'aménager des sites de campings autorisés pour Tsiganes, et ce, alors que ces sites sont insuffisants par rapport au nombre de Tsiganes vivant en caravane. En outre, la directive 1/94 du ministère de l'environnement désigne expressément l'utilisation de sites privés par des Tsiganes comme « *usage inadéquat* » des terrains dans certaines zones et, dans la pratique, les autorités communales, dans leur immense majorité, ne tiennent aucun compte des besoins particuliers des Tsiganes dans leurs plans d'aménagement. Dans ces conditions, les nombreux Tsiganes qui ne peuvent ni obtenir un emplacement sur un site public, ni un permis d'aménagement pour leur propre terrain, se voient acculés à un choix entre faire stationner leurs caravanes illégalement, sous la menace d'une expulsion et de sanctions pénales, ou abandonner leurs traditions et accepter de vivre dans une maison classique⁴⁷. Plusieurs analystes du droit britannique observent que les modifications

⁴² *Id.*, § 75.

⁴³ *Id.*, § 77.

⁴⁴ O. De Schutter, *op. cit.*, p. 80.

⁴⁵ Cour eur. dr. h., arrêt *Dudgeon c. Royaume-Uni*, 22 octobre 1981, Série A, n°45, § 41, p. 18. Voir aussi Cour eur. dr. h., arrêt *Marckx c. Belgique*, 13 juin 1979, Série A, n°30, § 31, p. 15 ; arrêt *Norris c. Irlande*, 26 octobre 1988, Série A, n°142, §33, p. 16 ; arrêt *Modinos c. Chypre*, 22 avril 1993, Série A, n°259, § 23, p. 11. Pour une analyse approfondie de la question, voir O. De Schutter, *Fonction de juger et droits fondamentaux : transformation du contrôle juridictionnel dans les ordres juridiques américain et européens*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 858-876.

⁴⁶ Arrêt Chapman, § 76.

⁴⁷ *Id.*, § 75.

législatives de 1994 utilisent le droit pénal dans le but de pousser les Tsiganes à l'assimilation, ce qui équivaut, selon les propres termes de ces auteurs, à une criminalisation de leur mode de vie⁴⁸. Or, la Cour reconnaît que la vie en caravane, en tant que mode de vie traditionnel, est protégée par l'article 8. Par conséquent, elle serait restée parfaitement cohérente par rapport à sa jurisprudence antérieure si elle avait considéré qu'en tant que Tsigane, Mme Chapman était affectée par la seule existence de la loi de 1994, dans la mesure où les restrictions excessives apportées à la vie en caravane l'empêchaient de choisir librement de conserver ou non un mode de vie traditionnel.

3.1.2. L'article 8 et le droit au respect du domicile

La Cour reconnaît néanmoins que « *le contexte juridique et social dans lequel la mesure d'exécution contestée a été prise à l'encontre de la requérante représente ... un facteur pertinent* »⁴⁹ pour apprécier la gravité de la mesure attaquée, puisque les possibilités de Mme Chapman de trouver un lieu où installer ses caravanes après avoir été expulsée de son terrain, dépendaient de la situation générale des Tsiganes au Royaume-Uni. Cependant, la Cour minimise l'impact de ce contexte d'arrière-plan, ce qui la conduit à déformer la question qui lui était posée.

La Cour décrit la situation générale des Tsiganes au Royaume-Uni dans les termes suivants : « *il ressort des éléments dont dispose la Cour ... que l'on n'est pas parvenu à fournir un nombre adéquat de sites que les Tsiganes trouvent acceptables et où ils puissent installer légalement leurs caravanes à un prix à leur portée* »⁵⁰. Cette formulation est révélatrice de la perception faussée que la Cour a du problème : les difficultés de logement des Tsiganes ne résultent pas de ce qu'ils se montreraient particulièrement exigeants, comme le suggèrent les termes utilisés par la Cour, mais de ce que les sites où ils sont autorisés à s'arrêter sont tout simplement insuffisants, ce qu'attestent les chiffres émanant du gouvernement lui-même. Ainsi que le soulignent les juges dissidents, « *la question n'est pas que les Tsiganes font valoir des préférences particulières ... sans aucun lien avec leurs ressources ... Ils ne disposent, comme le montre cette affaire, que de possibilités extrêmement limitées, à supposer même qu'elles existent.* »⁵¹ Mais la Cour n'accorde pas grande importance à cette considération puisqu'elle affirme que « *du simple fait que le nombre de Tsiganes est statistiquement supérieur à celui des places disponibles sur les sites autorisés, il ne résulte pas que la décision de ne pas autoriser la requérante et sa famille à occuper le terrain de leur choix viole l'article 8. En effet, cela reviendrait à imposer au Royaume-Uni ... l'obligation de mettre à la disposition de la communauté tzigane un nombre adéquat de sites convenablement équipés. ...* »⁵². On ne saurait, à son estime, dériver une telle conséquence de l'article 8 qui « *ne reconnaît pas comme tel le droit de se voir fournir un domicile.* »⁵³

C'est là qu'apparaît l'erreur centrale commise par la Cour. Elle feint de croire en effet que la requérante lui demande de reconnaître l'existence d'une *obligation positive* incombant à l'Etat d'offrir un domicile à chaque famille tzigane. Ce faisant, elle inverse les termes du problème : en réalité, c'est parce que la loi britannique interdit aux Tsiganes, sous peine de sanctions pénales, de s'arrêter avec leurs caravanes en dehors de lieux spécifiques et dont le nombre est insuffisant, que beaucoup d'entre eux ne trouvent pas d'endroit où résider légalement. Ils ne demandent donc pas aux autorités de leur *fournir un domicile*, mais de laisser suffisamment de terrains où ils soient simplement *autorisés* à faire stationner leurs caravanes de façon temporaire, s'ils sont nomades, ou de façon permanente, s'ils souhaitent s'installer dans un lieu fixe sans renoncer à leur mode de vie. Aussi, la vraie question posée à la Cour portait-elle sur la reconnaissance d'une *obligation négative* et non positive : celle de respecter la culture de la minorité tzigane en s'abstenant de créer des entraves excessives à leur mode de vie traditionnel, qui aient pour effet de les contraindre à l'assimilation⁵⁴.

⁴⁸ En ce sens, voir S. Campbell, *op. cit.* ; S. Poulter, *op. cit.*, p. 184 ; D. Hawes et B. Perez, *op. cit.*, p. 6 ; O. De Schutter, « Le droit au mode de vie tzigane... », *op. cit.*, p. 71.

⁴⁹ Arrêt Chapman, § 100.

⁵⁰ *Id.*, § 96, nous soulignons.

⁵¹ *Id.*, § 6.

⁵² *Id.*, § 97.

⁵³ *Id.*, § 98.

⁵⁴ Notons qu'aux yeux des juges dissidents, le droit de se voir fournir un domicile n'est pas « *totalemment exclu du champ d'application de l'article 8. La Cour a reconnu qu'il peut y avoir des circonstances dans lesquelles le*

Or, la Cour elle-même a reconnu l'existence d'un consensus au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe en faveur du respect des cultures minoritaires, dont atteste la conclusion de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ratifiée par le Royaume-Uni le 15 janvier 1998. Mais c'est pour lui dénier ensuite toute conséquence pratique, au motif que ce consensus ne serait pas « *suffisamment concret pour qu'elle puisse en tirer des indications quant au comportement ou aux normes que les Etats contractants considèrent comme souhaitables dans une situation donnée* ». Quant à la Convention-cadre, elle n'énoncerait que « *des principes et objectifs généraux mais les Etats signataires n'ont pas été en mesure de s'accorder sur les modalités de sa mise en œuvre* »⁵⁵. Là encore, la justification ne convainc pas. L'analyse de la Convention-cadre démontre en effet que, si certaines de ses dispositions énoncent effectivement des principes généraux, dont les implications restent vagues, d'autres, au contraire, formulent des engagements suffisamment précis pour en déduire des conséquences concrètes. L'article 5, en particulier, dispose que les Etats signataires doivent s'abstenir « *de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales ...* » et « *promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture* ». Les termes de cet article semblent assez clairs pour déterminer les obligations de l'Etat en l'espèce : il n'était pas contesté que la communauté tzigane à laquelle appartient Mme Chapman constitue une « minorité nationale », ni que la vie en caravane représente un élément fondamental de la culture de cette minorité. Par conséquent, la Convention-cadre imposait à l'Etat de s'abstenir de toute politique ou pratique empêchant les membres de cette minorité de perpétuer un aspect aussi essentiel de leur héritage culturel.

La Cour aurait donc pu interpréter l'article 8 à la lumière de la Convention-cadre et examiner si les mesures attaquées avaient pour effet de priver Mme Chapman de la possibilité de conserver sa culture et de l'assimiler contre sa volonté⁵⁶. Il n'est pas rare que la Cour se réfère à d'autres traités internationaux relatifs aux droits et libertés pour éclairer ou développer la portée des dispositions de la Convention de sauvegarde⁵⁷. Cette méthode lui permet d'intégrer à travers l'interprétation de la Convention les évolutions de la protection des droits de l'homme et d'éviter qu'un texte vieux de 50 ans n'apparaisse dépassé par rapport aux standards de protection et aux préoccupations actuelles⁵⁸. On ne peut que s'étonner, vu l'importance que revêt aujourd'hui la question des minorités sur la scène internationale et dans de nombreux ordres internes, que la Cour se soit refusée ici à interpréter la Convention de manière dynamique, comme un « instrument vivant », selon l'expression qu'elle affectionne. Cette réserve est d'autant plus surprenante que dans l'arrêt *Sidiropoulos c. Grèce*, du 10 juillet 1998, elle n'avait pas hésité à invoquer le Document de la réunion de Copenhague de la CSCE, soit un instrument qui, contrairement à la Convention-cadre, n'est que politiquement et non juridiquement contraignant, pour préciser les obligations de la Grèce à l'égard des personnes appartenant à des minorités⁵⁹. Dans l'arrêt Chapman au contraire, la Cour semble chercher à détacher

refus des autorités de prendre des mesures pour aider à résoudre des problèmes de logement peut soulever un problème sur le terrain de l'article 8 » (§ 7).

⁵⁵ Arrêt Chapman, § 93.

⁵⁶ Tel est également l'avis des juges dissidents, qui affirment que la protection des minorités impose aux Etats l'obligation « *non seulement de s'abstenir d'adopter des politiques ou des pratiques discriminatoires envers ces minorités mais aussi, si nécessaire, de prendre des mesures positives pour améliorer leur situation... Nous ne saurions donc dire comme la majorité que ce consensus n'est pas suffisamment concret...* ». (Opinion dissidente, § 3).

⁵⁷ Voir à ce sujet J.G. Merrills, *The Development of International Law by the European Court of Human Rights*, Manchester, Manchester University Press, 1988, p. 198-204. Soulignons que la Convention de sauvegarde dispose à l'article 53 qu'« *aucune disposition de la présente Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément ... à toute autre Convention à laquelle cette Partie contractante est partie.* »

⁵⁸ J. G. Merrills observe que cette méthode sert également un autre objectif, celui de préserver une certaine cohérence dans le système de protection internationale des droits de l'homme : « *...it seeks to ensure that human rights law develop consistently – indeed, that it is possible to speak of 'human rights law' at all, and not simply the provisions of particular conventions* » (*op. cit.*, p. 203).

⁵⁹ « *A supposer même que les fondateurs d'une association comme celle de l'espèce se prévalent d'une conscience minoritaire, le Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine*

le cas de la requérante de la problématique de la protection des minorités en général et du respect de la communauté tsigane en particulier. L'analyse du contrôle exercé par la Cour sur le caractère « nécessaire dans une société démocratique » des mesures litigieuses, confirme cette impression.

3.2. Une démocratie réservée aux promeneurs et aux cavaliers ?

Il n'était pas contesté que les mesures en cause constituaient une ingérence dans le droit de Mme Chapman, ni qu'elles étaient prévues par la loi et justifiées par un but légitime : la protection de l'environnement. Le contrôle de la Cour portait donc principalement sur le caractère nécessaire des mesures contestées. Selon sa jurisprudence, pour être considérée comme « *nécessaire dans une société démocratique* », la limitation apportée à l'exercice d'un droit doit être justifiée par un « *besoin social impérieux* »⁶⁰ et « *un équilibre raisonnable* » doit être ménagé « *entre le but légitime poursuivi et les inconvénients liés à la restriction de la liberté* »⁶¹. La Cour rappelle que dans un domaine comme l'environnement et l'aménagement du territoire, une large marge d'appréciation est reconnue aux autorités nationales pour évaluer la nécessité de l'ingérence⁶². Mais cette latitude ne les dispense pas de tout contrôle ; si la Cour ne peut substituer son propre point de vue quant à l'opportunité des politiques, elle doit néanmoins vérifier que les motifs de l'ingérence sont « *pertinents et suffisants au regard des exigences de la Convention* »⁶³ mais aussi que « *le processus décisionnel débouchant sur des mesures d'ingérence soit équitable et respecte comme il se doit les intérêts de l'individu protégés par l'article 8 ...* »⁶⁴.

3.2.1. La balance des intérêts en présence

Selon la Cour, les autorités nationales devaient mettre en balance le droit de la requérante, expulsée de son terrain, au respect de son domicile et « *celui des autres membres de la communauté à la protection de l'environnement* »⁶⁵. En opposant ainsi le droit d'un individu à celui de la collectivité entière, la Cour s'appuie sur une présentation faussée de la situation, qui masque la nature réelle des intérêts en présence. A travers le cas particulier de Mme Chapman, c'est en réalité le droit de l'ensemble des Tsiganes du Royaume-Uni à voir respecter leur mode de vie et leur culture qui était en jeu. D'autre part, sous les termes « protection de l'environnement », le gouvernement invoque en réalité la préservation du paysage rural, qui risquerait d'être « gâté » par la présence d'une caravane. Ainsi, l'inspecteur chargé de se prononcer sur le recours de Mme Chapman contre la décision des autorités locales, répond de la manière suivante aux arguments de la requérante, qui faisait notamment valoir qu'il n'existait pas dans le comté de lieu où elle aurait pu installer légalement ses caravanes :

« J'accorde plus d'importance au fait que ce site se trouve dans un endroit attrayant principalement occupé par des habitations éloignées les unes des autres et dans une région classée zone de conservation du paysage. ... il est admis que cette zone est appréciée par les promeneurs et les cavaliers. ... stationner une caravane fixe sur ce terrain gâterait sérieusement le caractère calme et rural du site »⁶⁶.

Par conséquent, il incombait à la Cour de déterminer si la préservation du caractère calme et dégagé du lieu constituait un besoin suffisamment impérieux pour justifier l'interdiction faite aux Tsiganes dans la situation de Mme Chapman de vivre en caravane, selon leurs traditions, sur leur propre terrain.

de la CSCE (chapitre IV) du 29 juin 1990 et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe du 21 novembre 1990 – que la Grèce a signé du reste – autorisent ceux-ci à créer des associations pour protéger leur patrimoine culturel et spirituel ». (Cour eur. dr. h., arrêt *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 10 juillet 1998, *Série A*, 1998-IV, § 44, p. 1617).

⁶⁰ Voir not. Cour eur. dr. h., arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni*, 26 avril 1979, *Série A*, n°30, p. 35-37, §59 et p. 38, § 62 ; arrêt *Barthold c. RFA*, 25 mars 1985, *Série A*, n°90, p. 33, § 55.

⁶¹ J. Velu et R. Ergéc, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 152.

⁶² Arrêt Chapman, § 91 ; arrêt Buckley, §74.

⁶³ Arrêt Chapman, § 89.

⁶⁴ *Id.*, § 91.

⁶⁵ *Id.*, § 101.

⁶⁶ Lettre du 18 mars 1994, §§ 36-37, citée dans l'arrêt Chapman, § 16.

L'opération de mise en balance des intérêts implique d'en comparer le degré d'importance sur base d'une échelle de valeurs commune. Dans le cadre de la Convention, ce critère réside dans la notion de « société démocratique ». Or, selon la jurisprudence bien connue de la Cour, le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture représentent des composantes essentielles d'une telle société⁶⁷. Dans l'arrêt Chapman lui-même, la Cour observe que la protection de la diversité culturelle ne profite pas seulement aux minorités mais bénéficie à l'ensemble de la société⁶⁸. Au regard de ces critères, il ne semble pas que la Cour ait procédé à une évaluation correcte des intérêts en présence. Tout d'abord, la Cour ne pouvait ignorer que la crainte de gêner la vue des riverains et des promeneurs était au moins partiellement inspirée par le souci de ménager l'hostilité d'une grande partie des habitants de la campagne anglaise à l'encontre des Tsiganes⁶⁹. Le rapport Cripps de 1977, mentionné plus haut, attribuait déjà le peu d'empressement des autorités à s'acquitter de leur obligation aux termes de la loi de 1968 de créer des sites pour accueillir les Tsiganes de la région, à la pression des populations locales, souvent opposées à l'installation de Tsiganes dans leur voisinage⁷⁰. On ne saurait admettre que l'intolérance et le racisme constituent des motifs valables, dans une société démocratique, pour limiter les droits de ceux qui en sont victimes. D'autre part, comme le relève l'inspecteur, la requérante s'était efforcée de réduire les inconvénients résultant de la présence de ses caravanes, en les camouflant derrière une construction édifée précédemment et en nettoyant le site⁷¹. Mais la Cour se contente de constater que les arguments de celle-ci « ont été pris en considération » et jugés insuffisants par les autorités nationales pour passer outre à « un intérêt aussi important » que la protection de la campagne⁷². Elle accorde en revanche une importance déterminante au fait que le terrain se trouve dans une « ceinture verte » et une « zone de haute valeur paysagère ».

Il apparaissait surtout essentiel de vérifier si Mme Chapman avait des possibilités raisonnables de trouver un autre lieu où habiter. Comme le suggère la Commission dans l'affaire Woolhead, étant donnée l'extrême limitation des possibilités de trouver un lieu où l'installation de caravanes soit autorisée, lorsque les autorités examinent une demande d'aménagement introduite par un Tsigane et qu'elles n'ont pas constaté l'existence d'un site alternatif sur lequel il pourrait résider, le seul fait qu'un terrain soit placé dans une ceinture verte ne peut constituer une raison suffisante pour lui refuser le permis demandé⁷³. La Cour admet dans l'affaire Chapman qu'il lui faut tenir compte de l'existence ou non d'un autre site où la requérante aurait pu s'installer avec ses caravanes⁷⁴. Mais après avoir minimisé l'impact du contexte juridique et social affectant le mode de vie tsigane au Royaume-Uni en général, lors de l'examen des circonstances particulières à Mme Chapman, elle écarte avec une désinvolture étonnante les arguments démontrant l'absence d'alternative réaliste à sa disposition⁷⁵.

⁶⁷ Cour eur. dr. h., arrêt *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, *Série A*, n°24, §49.

⁶⁸ Arrêt Chapman, § 92. Voir aussi l'opinion dissidente, §4.

⁶⁹ Cet élément apparaissait plus explicitement dans le contexte de l'affaire Buckley : pour justifier le rejet du recours de Mme Buckley contre la décision des autorités locales, l'inspectrice nommée par le ministre déclarait « qu'il importe de maintenir à un faible niveau la concentration en sites pour Tsiganes car ces derniers sont ainsi mieux acceptés par la communauté locale » et ajoutait que « ...la concentration de sites pour Tsiganes a atteint à Willingham le seuil maximal souhaitable... » (Arrêt Buckley, § 80).

⁷⁰ Voir les passages du rapport cités par S. Poulter, *op. cit.*, p. 162 et O. De Schutter, p. 71-72.

⁷¹ Lettre du 18 mars 1994, § 35, citée dans l'arrêt Chapman, §16.

⁷² Arrêt Chapman, §§ 107-108.

⁷³ Comm. eur. dr. h., *Woolhead c. Royaume-Uni*, requête n°31219/96, déc. du 21 mai 1997.

⁷⁴ Arrêt Chapman, § 102. La Cour utilise une terminologie ambiguë puisqu'elle parle d'« hébergement de rechange ». Or, comme il a été souligné plus haut, ce n'est pas d'un « hébergement » que Mme Chapman avait besoin, puisque sa caravane lui servait déjà d'habitation, mais simplement d'un lieu où elle soit autorisée à s'installer. La Cour semble une fois de plus traiter le cas de Mme Chapman en faisant abstraction des particularités du mode de vie tsigane. De même, au titre des « besoins particuliers de l'individu concerné » à prendre en considération pour déterminer si l'hébergement de remplacement est adapté, la Cour mentionne uniquement « ses exigences familiales et ses ressources financières » (§ 103), sans plus s'occuper des considérations tenant au respect de la culture tsigane.

⁷⁵ Autre signe que la Cour néglige totalement la pression résultant du cadre législatif, elle insiste sur le fait que Mme Chapman a établi son domicile illégalement : « La Cour aura quelque réticence à accorder une protection aux personnes qui, bravant sciemment les interdits de la loi établissent leur domicile sur un site à l'environnement protégé. Si la Cour agissait autrement, elle encouragerait les actions illégales au détriment du

3.2.2. Les alternatives laissées à Mme Chapman

Dans l'affaire Buckley, l'élément qui semble avoir pesé de manière déterminante sur la décision de la Cour est le fait que la requérante avait eu la possibilité de demander un emplacement sur un site officiel situé à 700 mètres de chez elle. Elle alléguait toutefois que ce site ne convenait pas à une femme vivant seule avec ses enfants en raison de la délinquance et de la violence qui y régnait. Contrairement à la Commission qui avait jugé ces arguments valables, la Cour avait déclaré que « l'article 8 ne va pas nécessairement jusqu'à permettre aux préférences individuelles en matière de résidence de l'emporter sur l'intérêt général »⁷⁶. Quoi qu'il en soit, le cas de Mme Chapman se distinguait sur ce point de manière cruciale de celui de Mme Buckley : les services de l'aménagement avaient en effet constaté qu'il n'existait *aucun* site pour Tsigane dans le district de Three Rivers, et que les capacités d'accueil dans le reste du comté du Hertfordshire étaient épuisées. L'inspecteur chargé de se prononcer sur son recours, remarquait que « 23 ans après l'émission de l'obligation légale de fournir de meilleures conditions de vie aux Tsiganes, il n'existe toujours pas suffisamment de sites dans le comté » et qu'« il n'y a jamais eu de site caravanier officiel pour les Tsiganes dans le district »⁷⁷. C'est pour cette raison d'ailleurs qu'il avait accordé un délai supplémentaire à Mme Chapman pour évacuer le terrain.

Malgré ces circonstances, la Cour considère qu'il n'était pas disproportionné de la part des autorités nationales de faire prévaloir la protection du paysage rural sur les droits de Mme Chapman. Elle relève qu'il a été admis au cours des procédures qu'il n'existait pas de site vacant où la requérante aurait pu s'installer dans l'immédiat mais constate que le gouvernement « a indiqué qu'il y avait d'autres sites dans le comté et que la requérante était libre d'en chercher un en dehors de ce derniers »⁷⁸. Cet argument ne résiste pas à l'analyse. Les alternatives auxquelles le gouvernement faisait référence sont énoncées plus clairement dans la décision de la Commission⁷⁹. Il s'agissait tout d'abord des sites de campings privés situés dans le comté du Hertfordshire en dehors du district de Three Rivers. Or, comme le remarquent les sept juges dissidents, « la majorité ignore qu'en réalité, les Tsiganes ne sont pas les bienvenus sur les sites résidentiels privés, qui pratiquent en tout état de cause des prix prohibitifs »⁸⁰. Le gouvernement alléguait en outre que la requérante n'avait qu'à chercher un lieu ailleurs dans le comté. Cependant, au cours de la procédure d'aménagement, l'inspecteur avait lui-même admis que les capacités d'accueil dans l'ensemble du comté de Hertfordshire étaient insuffisantes depuis 1985⁸¹. Le gouvernement affirmait enfin que la requérante était libre de chercher un emplacement en dehors du comté. Cette possibilité revenait à contraindre la requérante à quitter la région dans laquelle elle vivait depuis son enfance, et ce, sans aucune garantie de trouver un lieu ailleurs dans le pays, ce qui, à nouveau, soulevait des problèmes quant à la proportionnalité de la mesure par rapport à l'objectif poursuivi. Mais la Cour se contente d'affirmer que « bien que les statistiques attestent d'un manque de sites gérés par les autorités locales pour les Tsiganes dans l'ensemble du pays ... de nombreuses familles tsiganes mènent toujours une vie itinérante sans recourir aux sites officiels et il ne fait pas de doute que des emplacements se libèrent périodiquement

droit des autres membres de la communauté à voir l'environnement protégé ». (§ 101). La Cour ne tient pas compte du fait que si la requérante se trouve dans cette situation, c'est avant tout parce que les communes n'ont pas exécuté l'obligation qui leur incombait en vertu de la loi de 1968 d'aménager suffisamment de sites où les Tsiganes puissent légalement installer leurs caravanes. Voir à cet égard les critiques du juge Bonello, dans son opinion dissidente séparée, §7.

⁷⁶ Arrêt Buckley, § 81. Voir les arguments de la requérante, § 65. La Cour négligeait également le fait que le site en question n'avait été ouvert que postérieurement à l'enregistrement de la requête de Mme Buckley par la Commission. Voir les critiques d'O. De Schutter, in « Le droit au mode de vie tsigane... », *op. cit.*, p. 77.

⁷⁷ Lettre du 18 mars 1994, § 30, arrêt Chapman, § 16.

⁷⁸ Arrêt Chapman, §110.

⁷⁹ Comm. eur. dr. h., *Chapman c. Royaume-Uni*, requête n°27238/95, déc. du 4 mars 1998. Voir aussi le mémoire du gouvernement, §3.13 (4), p. 32.

⁸⁰ Arrêt Chapman, opinion dissidente, § 6.

⁸¹ Arrêt Chapman, § 84. Dans sa lettre du 18 mars 1994, l'inspecteur remarque qu'il « n'est pas déraisonnable que la requérante n'ait pas demandé un emplacement sur un site caravanier du conseil car, comme cela a été admis lors de l'enquête, elle n'avait aucune chance d'en obtenir un » (§ 46, citée dans l'arrêt Chapman, §16).

sur les sites officiels »⁸². Là encore, l'argument paraît pour le moins spécieux : la Cour se fonde sur de pures spéculations quant à la possibilité qu'une place se libère à un moment indéterminé. En outre, puisque les sites disponibles sont insuffisants, à supposer que Mme Chapman puisse bénéficier d'une place devenue libre, ce qui n'est guère assuré, cela ne ferait que déplacer le problème puisqu'une autre famille tsigane se trouverait par voie de conséquence privée d'emplacement. C'est donc sur des bases bien fragiles que la Cour conclut qu'elle n'est « *pas convaincue qu'il n'existe pas d'autre solution pour la requérante que de continuer d'occuper un terrain sans permis d'aménagement dans la ceinture verte* » et, reprenant les termes de l'arrêt Buckley, ajoute que « *l'article 8 ne va pas nécessairement jusqu'à permettre aux préférences individuelles en matière de résidence de l'emporter sur l'intérêt général...* »⁸³.

Le raisonnement de la Cour est également contestable au regard des règles relatives à la charge de la preuve. En effet, une fois que le requérant a démontré avoir été victime d'une ingérence dans un droit garanti par la Convention, c'est en principe au gouvernement mis en cause d'établir que la mesure litigieuse était justifiée par un but légitime, fondée sur une loi et nécessaire dans une société démocratique. Or, en l'espèce, la Cour avait reconnu que l'expulsion de Mme Chapman de son terrain constituait une ingérence dans ses droits protégés par l'article 8. De plus, non seulement il était attesté qu'au Royaume-Uni, les Tsiganes désireux de vivre selon leurs traditions ont, de manière générale, des possibilités beaucoup plus restreintes que toute autre personne de trouver un lieu où habiter, mais en outre, dans le cas spécifique de Mme Chapman, les autorités nationales avaient elles-mêmes constaté l'absence de site disponible dans la région où celle-ci aurait pu s'installer. Il existait par conséquent suffisamment d'éléments pour conclure que la mesure d'expulsion prise à l'encontre de la requérante n'était pas proportionnée au but poursuivi. Dans ces conditions, il revenait à l'Etat de renverser cette conclusion, en démontrant que Mme Chapman avait une alternative concrète à sa disposition. Tel est également le point de vue des juges dissidents :

« il est à notre avis disproportionné de prendre des mesures pour expulser une famille tsigane de son domicile situé sur son propre terrain lorsqu'il n'a pas été démontré qu'il existait d'autres sites autorisés où celle-ci aurait pu raisonnablement aller s'installer ... »⁸⁴.

Mais la majorité se contente de simples allégations du gouvernement quant à la possibilité éventuelle de Mme Chapman de trouver un sites alternatif quelque part dans le pays à un moment indéterminé, pour conclure que la mesure d'expulsion était proportionnée au but poursuivi. Autant dire que ce n'est plus une marge d'appréciation que la Cour reconnaît à l'Etat mais un véritable pouvoir discrétionnaire.

Comme le suggère le terme « *préférence* » utilisé par la Cour dans la phrase citée plus haut, la majorité raisonne comme si Mme Chapman était libre d'habiter où elle le souhaitait et insistait par caprice pour demeurer sur son terrain en contravention avec les plans d'aménagement. De la sorte, elle pouvait facilement conclure que la protection de la beauté du paysage devait prévaloir sur le respect du domicile, de la vie privée et de la vie familiale de la requérante.

3.3. Egalité formelle contre égalité substantielle

La Cour rejette de manière très sommaire les griefs fondés sur l'article 14 de la Convention : sans prendre la peine d'un examen séparé de la question, elle déclare ne pas constater que les mesures prises contre la requérante étaient dénuées de justification objective et raisonnable, et renvoie à ses conclusions sous l'angle de l'article 8⁸⁵.

La requérante déclarait avoir été victime de discrimination en tant que Tsigane de deux manières : d'une part, elle alléguait que les Tsiganes sont traités de façon plus défavorable que les autres dans la procédure d'octroi des permis d'aménagement puisque seuls les sites qui leur sont destinés sont

⁸² *Id.*, § 110.

⁸³ *Id.*, § 112.

⁸⁴ *Id.*, § 5.

⁸⁵ *Id.*, § 128.

désignés expressément dans la circulaire 1/94 comme un usage inadéquat de certains terrains et qu'à la différence des personnes habitant des maisons classiques, ils ne bénéficient pas d'une évaluation systématique de leurs besoins. D'autre part, elle soutenait que les Tsiganes sont également victimes de discrimination du fait que les lois et politiques générales leur sont appliqués de la même manière qu'aux autres personnes, alors qu'ils se trouvent dans une situation différente⁸⁶. En d'autres termes, ces lois entraîneraient une discrimination indirecte à l'encontre des Tsiganes.

C'est surtout ce second argument qui nous intéresse ici. En effet, la notion de discrimination indirecte, définie comme « *a discrimination that results from a rule or practice that in itself does not involve impermissible discrimination but that disproportionately and adversely affects members of a particular group* »⁸⁷, occupe une place centrale dans la problématique des minorités. Ainsi qu'il a été souligné précédemment, la protection des personnes appartenant à des minorités implique notamment de leur garantir la faculté de préserver, si elles le souhaitent, les éléments constitutifs de leur identité. Ce principe justifie, le cas échéant, l'octroi d'un traitement distinct à ces personnes, justifié par le fait qu'elles se trouvent dans une situation différente du reste de la population. De telles mesures ne violent pas pour autant le principe de l'égalité ; elles visent au contraire à réaliser une égalité substantielle, soit une égalité qui tienne compte de la situation réelle des personnes concernées⁸⁸. Les instances de Strasbourg ont longtemps limité leur interprétation de l'article 14 à la garantie de l'égalité formelle. Mais avec l'arrêt *Thlimmenos c. Grèce*, auquel il est fait référence dans l'affaire Chapman⁸⁹, la Cour a admis qu'« *il peut y avoir discrimination lorsque, sans justification objective et raisonnable, les Etats n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes* »⁹⁰. Dans cette affaire, le requérant avait subi une condamnation pénale pour avoir refusé de servir dans l'armée en raison de ses convictions religieuses en tant que témoin de Jéhovah. Les autorités grecques avaient par la suite refusé de le nommer au poste d'expert-comptable, au motif que la loi interdisait l'accès à la fonction publique à toute personne ayant été reconnue coupable d'un crime. La Commission et la Cour estimèrent que la Grèce avait violé l'article 14 combiné avec l'article 9 en traitant Thlimmenos comme n'importe quel délinquant, sans tenir compte du fait que les motifs de sa condamnation le plaçaient dans une situation sensiblement différente, car « *une condamnation consécutive à un refus de porter l'uniforme pour des motifs religieux ou philosophique ne dénote aucune malhonnêteté ou turpitude morale de nature à amoindrir les capacités de l'intéressé à exercer cette profession* »⁹¹.

Il importe de souligner que la situation particulière de Thlimmenos reposait sur l'exercice de sa liberté de religion et de conscience, soit un droit consacré par la Convention. Or, la situation de Mme Chapman, en tant que Tsigane désireuse de vivre en caravane, était également liée à l'exercice d'un droit protégé par la Convention : celui pour les membres d'une minorité de mener une vie privée et familiale conforme à leurs traditions (voir *supra*, section 2.1.). Mais la Cour en revient toutefois à une conception purement formelle de l'égalité, déclarant que « *traiter différemment un Tsigane qui a illégalement stationné ses caravanes à un endroit donné, des non-Tsiganes qui y ont établi un site*

⁸⁶ Mémoire des requérants, §§ 153-154.

⁸⁷ D. J. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Butterworths, 1995, p. 477, cité par K. Henrard, *op. cit.*, p. 56.

⁸⁸ K. Henrard, *op. cit.*, p. 56. Voir l'article 4(2) de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, aux termes duquel « *les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales* ». Voir aussi la décision classique de la Cour permanente de justice internationale dans l'affaire des *Ecoles minoritaires en Albanie*, 1935, Série A/B, n°64, p. 19.

⁸⁹ Arrêt Chapman, §128.

⁹⁰ Cour eur. dr. h., arrêt *Thlimmenos c. Grèce*, 6 avril 2000, §44. Auparavant, la Cour et la Commission avaient certes reconnu que l'octroi d'un traitement différencié à certains groupes en vue de leur garantir une égalité substantielle n'était pas contraire à l'article 14, mais sans pour autant admettre que cette disposition pouvait imposer une obligation en ce sens (voir not. Cour eur. dr. h., *affaire relative à certains aspects du régime linguistique belge*, 23 juillet 1968, Série A, n°6, §10 ; Comm. eur. dr. h., *Lindsay et autres c. Royaume-Uni*, requête n°8364/78, déc. du 8 mars 1979, D.R. 15, p. 247-258). Voir aussi K. Henrard, *op. cit.*, p. 76).

⁹¹ Arrêt *Thlimmenos*, §47.

caravanier et toute personne qui y a fait construire une maison soulèverait des problèmes substantiels au regard de l'article 14 de la Convention »⁹². Cet aspect de la décision suscite à nouveau les critiques des juges dissidents : « *le mode de vie suivi en l'espèce par la requérante, celui des Tsiganes, élargit la portée de l'article 8, ce qui ne serait pas nécessairement le cas pour une personne vivant dans une maison classique, mode de logement sur lequel pèsent moins de contraintes. Ces situations ne sauraient être analogues.* »⁹³. Les Tsiganes se trouvent en effet dans une position particulière : non seulement la vie en caravane constitue un aspect fondamental de leur culture, mais en outre, dans les faits, ils sont beaucoup plus nombreux que d'autres catégories de personnes à vivre de la sorte. Par conséquent, ils sont proportionnellement affectés plus gravement que toute autre groupe de personnes par des mesures restreignant les possibilités de poursuivre ce mode de vie. Dans ces conditions, il existait de sérieuses raisons pour considérer que le fait de traiter les Tsiganes de la même manière que les non-Tsiganes, sans justification objective et raisonnable, était constitutif de discrimination.

Conclusion

L'arrêt Chapman est une décision paradoxale. Sur le plan des principes affirmés par la Cour, il contient des développements importants, qui vont dans le sens d'une meilleure protection des droits. En revanche, en matière de contrôle effectif exercé par la Cour, autrement dit, en termes d'application des droits garantis par la Convention à des situations concrètes, il apparaît presque comme une régression. D'un côté, la Cour confirme que le droit des personnes appartenant à une minorité de mener une vie privée et familiale conforme à leurs traditions entre dans le champ des droits protégés par l'article 8 de la Convention. Elle reconnaît également l'émergence d'un consensus international en faveur du respect des minorités et en déduit que l'article 8 de la Convention impose aux Etats l'obligation de permettre aux Tsiganes de suivre leur mode de vie traditionnel. Mais d'un autre côté, lors de l'examen des faits qui lui étaient soumis, la Cour se refuse à tirer les conséquences des principes qu'elle vient de consacrer. Elle maintient que ni le consensus international en faveur du respect des minorités, ni la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ne seraient suffisamment précis pour entraîner des implications concrètes. Elle manque ainsi l'occasion d'interpréter les articles 8 et 14 de la Convention de sauvegarde de manière dynamique, à la lumière de l'évolution du droit international en faveur d'une meilleure protection des minorités.

La Cour semble s'efforcer au contraire de détacher le cas de Mme Chapman de la problématique du respect des cultures minoritaires. Tout d'abord, elle déclare ne pouvoir vérifier si le contexte juridique général affectant le mode de vie tsigane au Royaume-Uni respecte le prescrit de l'article 8 de la Convention. Ensuite, elle minimise la gravité des limitations imposées par ce contexte aux possibilités des Tsiganes de vivre en caravane. Enfin, examinant les circonstances de fait propres à Mme Chapman, elle se contente des vagues allégations du gouvernement pour écarter les éléments démontrant l'absence d'emplacement alternatif dans la région où celle-ci aurait pu s'installer après avoir été expulsée de son terrain. Cette approche lui permet de réduire l'affaire à une simple question de « préférence » individuelle, négligeant la situation de fait réelle dans laquelle la requérante était placée ainsi que la dimension collective du problème soulevé. Elle aboutit ainsi à la conclusion que la protection du paysage constitue, dans une société démocratique, un motif suffisamment impérieux pour expulser une famille de son lieu d'habitation, sans qu'il soit nécessaire de prouver que celle-ci a une possibilité concrète de trouver un autre lieu adéquat où s'installer. Aux yeux de la Cour, l'intérêt des riverains et des promeneurs à jouir d'une vue qui ne soit pas gâtée par la présence d'une caravane habitée par des Tsiganes, l'emporte donc sur le droit de ceux-ci au respect de leur culture. La conception de la « société démocratique » qui autorise une telle conclusion a de quoi laisser songeur.

⁹² Arrêt Chapman, § 94.

⁹³ *Id.*, opinion dissidente, § 8.