

**SECRETARIAT GENERAL**

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES

COMMITTEE  
OF MINISTERS  
COMITÉ  
DES MINISTRES



Contact: *Christophe Poirel*  
Tel: 03 88 41 23 30

Date: 27/03/2018

**DH-DD(2018)325**

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1318<sup>th</sup> meeting (June 2018) (DH)

Item reference: Revised action plan

Communication from France concerning the case of WINTERSTEIN AND OTHERS v. France (Application No. 27013/07) (**French only**)

\* \* \* \* \*

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1318<sup>e</sup> réunion (juin 2018) (DH)

Référence du point : Plan d'action révisé (20/02/2018)

Communication de la France concernant l'affaire WINTERSTEIN ET AUTRES c. France (Requête n° 27013/07)

---

**M. Winterstein et autres contre France (n° 27013/07)**  
**Arrêt du 17 octobre 2013, devenu définitif le 17 janvier 2014**  
**Arrêt du 28 avril 2016 sur la satisfaction équitable, devenu définitif le 28 juillet 2016**

**Plan d'action du gouvernement français**  
**(mise à jour du 15 février 2018)**

Dans cette affaire, les requérants se plaignaient de l'atteinte portée, par la décision d'expulsion des terrains qu'ils occupaient au Trou-Poulet, au droit au respect de leur domicile et de leur vie privée et familiale au sens de l'article 8 de la Convention.

Tout d'abord, la Cour a reproché aux juridictions nationales d'avoir ordonné l'expulsion des requérants en se fondant exclusivement sur la non-conformité de leur présence au plan d'occupation des sols, sans l'avoir mise en balance avec les différents arguments invoqués par les requérants, à savoir leur installation sur les terrains en cause depuis de nombreuses années et la tolérance dont ils ont pu bénéficier de la part de la commune d'Herblay jusqu'en 2004. La Cour en a conclu qu'ils n'avaient pas bénéficié, dans le cadre de la procédure d'expulsion, d'un examen de la proportionnalité de l'ingérence conforme aux exigences de l'article 8 (1<sup>ère</sup> violation).

Par ailleurs, la Cour a estimé que, à l'exception de quatre familles de requérants relogées en logement social, les autorités nationales n'avaient pas prêté une attention suffisante aux besoins des requérants qui étaient dans une situation de grande précarité et qui avaient demandé un relogement sur des terrains familiaux (2<sup>nd</sup>e violation).

Elle en a donc conclu à la violation de l'article 8 de la Convention et a réservé la question de la satisfaction équitable.

Dans l'arrêt du 28 avril 2016, la Cour a condamné la France à verser une indemnité au titre de la satisfaction équitable et a précisé les mesures d'exécution qu'elle estimait devoir être prises par la France.

**I. Mesures de caractère individuel**

**1. Sur le paiement de la satisfaction équitable**

La Cour a alloué aux requérants des sommes individuelles au titre des préjudices matériel et moral, selon la répartition indiquée en annexe au plan d'action transmis en janvier 2017, ainsi qu'une somme globale de 5 000 euros accordée conjointement aux requérants au titre des frais et dépens.

Le premier tiers du montant total a été versé à chacun des requérants le 26 octobre 2016, avant l'expiration du délai de paiement de la satisfaction équitable.

Les deux autres tiers ont été versés entre la fin du mois de novembre 2016 et le début du mois de décembre 2016, et ont été assortis du versement d'intérêts moratoires.

Une erreur ayant été commise dans le calcul de la clé de répartition de la somme allouée par la Cour au titre des frais et dépens à l'occasion du versement du premier tiers de la

DGI

20 FEV. 2018

SERVICE DE L'EXECUTION  
DES ARRETS DE LA CEDH

satisfaction équitable, une régularisation a été opérée en janvier 2017. Les requérants en avaient au préalable été informés par l'intermédiaire de l'association ATD Quart monde.

## **2. Sur les autres mesures individuelles éventuelles**

### **a) Démarches engagées par les autorités en vue de déterminer les autres mesures individuelles nécessaires**

La violation constatée par la Cour dans l'arrêt du 17 octobre 2013 porte sur l'insuffisant examen des besoins de relogement des requérants réalisé par les autorités nationales à la suite de la mesure d'expulsion. Dès lors, le Gouvernement s'est attaché, dès ce premier arrêt, à définir avec précision ces besoins, en vue de trouver une solution adaptée à chaque cas individuel.

A cet effet, deux réunions interservices se sont tenues les 22 novembre 2013 et 1<sup>er</sup> novembre 2014. Entre temps, la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du Val d'Oise, qui a eu des difficultés pour localiser précisément les requérants, certains ne résidant plus dans le Val d'Oise, a rencontré des représentants de l'association ATD Quart monde, qui constitue pour le Gouvernement un interlocuteur avec les requérants, en vue de déterminer avec précision les besoins de relogement des requérants.

Au vu de la difficulté à réunir les informations nécessaires, la DDCS du Val d'Oise a également demandé à l'association départementale des voyageurs du Val d'Oise (ADVOG) de mettre en place un accompagnement des familles restant à reloger. Cet accompagnement consistait à mener, auprès des familles, les actions suivantes : définir la localisation des familles ; étudier leur situation familiale, administrative et financière ; évaluer la capacité des familles à intégrer un logement social ; le cas échéant, entamer des démarches en vue de l'insertion ; accompagner les familles souhaitant déposer une demande de logement social dans leurs démarches puis dans leur installation.

Par la suite, dans l'arrêt du 28 avril 2016, la Cour a, de manière exceptionnelle, indiqué les deux mesures individuelles d'exécution qu'elle estimait devoir être prises par la France :

- La Cour considère tout d'abord que *« l'exécution de l'arrêt au principal implique en premier lieu que les autorités s'engagent à ne pas prendre de mesures en vue de l'exécution forcée de [la décision juridictionnelle autorisant l'expulsion des requérants] »* ;
- Elle estime en outre que son exécution implique *« que tous les requérants qui n'ont pas été relogés puissent, compte tenu de leur vulnérabilité et de leurs besoins spécifiques, être accompagnés en vue de leur accès à un hébergement, sur un terrain familial ou en logement social selon leurs souhaits et bénéficient, dans cette attente, d'un hébergement durable sans risque d'expulsion »*.

Compte tenu de la rédaction des deux arrêts de la Cour EDH, le Gouvernement considère que l'exécution de l'arrêt implique à titre principal la recherche de solutions de relogement adaptées pour ceux des requérants qui n'ont pas obtenu jusqu'à présent de solution de relogement pérenne et conforme à leurs souhaits.

C'est ainsi qu'une réunion entre les services des ministères du Logement de l'Habitat durable, de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires étrangères et du développement

international s'est tenue le 30 novembre 2016, afin de faire un point d'étape sur les situations respectives de chaque requérant. Les services des ministères du Logement de l'Habitat durable et des Affaires étrangères et du développement international ont également rencontré l'association ATD Quart monde le 15 décembre 2016 en vue de les informer de l'état d'exécution de l'arrêt. Au cours de cette réunion, l'association a donné des éléments de mise à jour de la situation individuelle des requérants.

b) Requérants pour lesquels aucune autre mesure individuelle n'est nécessaire

La Cour a estimé, dans son arrêt du 17 octobre 2013, que les autorités nationales avaient prêté une attention suffisante aux besoins des familles qui avaient demandé, à l'époque des faits, un logement social puisque ces quatre familles se sont vues attribuer en 2008 un logement social. Le Gouvernement est donc d'avis que pour ces requérants (**Solange Lefèvre**, **Catherine Lefèvre** et ses trois enfants, **Sabrina Lefèvre** et ses trois enfants ainsi que **Sandrine Plumerez** et ses trois enfants), l'arrêt ne requiert aucune autre mesure individuelle.

Par ailleurs, **Martine Payen** a obtenu, conformément à ses souhaits, un logement social avant l'arrêt du 28 avril 2016.

ATD Quart monde a en outre informé le Gouvernement, lors de la réunion du 15 décembre 2016, que **Paul Mouche** avait trouvé une solution de logement durable dans le département de la Nièvre.

Lors de cette réunion du 15 décembre 2016, les représentants d'ATD Quart monde ont également indiqué que **Mme Ricono** souhaitait désormais obtenir un logement social, dans le département du Val d'Oise ou dans celui des Yvelines. La requérante et son fils ont été pris en charge par une conseillère en économie sociale et familiale du centre communal d'action sociale de Pontoise. Elle a bénéficié, de la part du fonds social pour le logement (FSL), d'une aide pour le dépôt de garantie et d'un accompagnement social lié au logement pendant une durée de six mois. Sa demande de logement présentée à l'OPH Val d'Oise Habitat a été accueillie favorablement à l'issue de son examen par la commission d'attribution logement le 11 avril 2017. Le bail correspondant ayant été signé le 5 mai 2017, la famille dispose d'un logement situé à Marines, dans le département du Val d'Oise, ce qui est donc conforme aux souhaits exprimés.

Enfin, **Gypsy Debarre** a tout d'abord déposé une demande de logement social dans le département du Val d'Oise, avant de s'installer en 2015 dans le département de l'Hérault, où elle a également déposé une demande de même nature. Son dossier a été présenté en juillet 2016 devant la commission de médiation du département de l'Hérault, chargée d'examiner le caractère prioritaire d'une demande, au regard du surpeuplement avéré caractérisant le logement de l'intéressée, alors installée dans un logement de 30 m<sup>2</sup> avec ses trois enfants situé à Béziers. En novembre 2016, une proposition de logement lui a été présentée par le bailleur social, mais n'a pas pu aboutir, l'intéressée ayant entre temps déménagé au sein de la commune de Béziers.

La requérante a ensuite été invitée à mettre à jour sa demande de logement par le bailleur social afin qu'elle soit instruite au regard de sa situation actuelle. Toutefois, Mme Debarre ne s'est pas présentée au premier rendez-vous qui lui a été proposé le 31 janvier 2017. A l'issue du rendez-vous organisé le 24 février 2017 avec l'Office public de l'habitat de

Béziers, Mme Debarre n'a pas transmis les documents nécessaires à la mise à jour de son dossier. Sa demande de logement social a donc été radiée le 25 avril 2017, faute d'avoir été renouvelée selon les règles applicables.

Le Gouvernement estime que les autorités françaises ont fait tout leur possible pour mettre la requérante en mesure de présenter sa demande de logement. Il considère donc qu'aucune autre mesure individuelle ne lui incombe désormais vis-à-vis de Mme Debarre.

Aucune mesure individuelle de relogement n'est donc exigée pour ces quatre requérants.

c) Requérants pour lesquels des mesures individuelles restent à prendre

Les requérants pour lesquels des mesures individuelles restent à prendre peuvent être distingués en deux catégories :

- *Neuf requérants souhaitent s'installer sur un terrain familial*

**Pierre Mouche** vit dans une caravane à Saint-Ouen l'Aumône, dans le Val d'Oise, et souhaiterait pouvoir s'installer sur un terrain familial locatif dans les communes de Saint-Ouen l'Aumône ou de Pierrelaye. Néanmoins, les terrains dont disposent ces communes ne sont pas disponibles actuellement.

**Franck Mouche** se déplace entre les départements du Val d'Oise et des Yvelines. ATD Quart monde a indiqué qu'il souhaitait un terrain familial locatif.

**Jessy Winterstein**, actuellement installé à Bessancourt, souhaite obtenir un terrain familial locatif. Sa situation sera examinée dans le cadre de la MOUS dont il sera fait état plus bas.

**Sony Winterstein**, actuellement installé avec sa compagne et son fils sur un terrain sur lequel il ne peut rester, souhaite obtenir un terrain familial locatif avec son père, Jessy Winterstein.

**Laëtitia Winterstein**, après avoir exprimé des souhaits de relogement de nature différente, a formulé auprès de la commune d'Herblay une demande en vue d'obtenir une place sur un terrain familial locatif. En l'état, cette demande n'a pu aboutir, les huit terrains familiaux locatifs existants sur cette commune étant occupés.

**Philippe Lefèvre** vit, avec sa compagne et ses deux enfants, dans les environs d'Avranches, dans le département de la Manche. Il souhaiterait obtenir un terrain familial locatif pour sa famille dans les environs d'Avranches.

**Steve Lefevre et Graziella Avisse** vivent actuellement avec leur enfant sur un terrain à Saint-Ouen l'Aumône où leur présence semble être tolérée. Néanmoins, ils souhaitent parvenir à une situation régulière en accédant à un terrain familial locatif.

**Catherine Herbrecht** est accueillie provisoirement sur le terrain appartenant à Mme Clairsin, à Saints, mais souhaiterait obtenir un terrain familial locatif de son côté pour elle et ses deux enfants.

Pour l'ensemble de ces requérants, la mise en œuvre des mesures individuelles d'exécution de l'arrêt s'est heurtée, tout d'abord, à la difficulté, pour les autorités nationales d'obtenir depuis 2013 l'expression, par les requérants, de choix pérennes de modalités de relogement (logement social, aire d'accueil, terrain familial locatif, terrain privé), puis, une fois le souhait exprimé clairement de se voir attribuer à titre principal un terrain familial, à la difficulté de pouvoir satisfaire matériellement cette demande, compte tenu du nombre restreint de ce type de terrains dans les localités souhaitées par les requérants.

Néanmoins, afin de trouver une solution adaptée aux souhaits des requérants, le Gouvernement a décidé de financer une étude spécifique concernant les besoins de

relogement des requérants souhaitant un terrain familial<sup>1</sup> et de confier le pilotage et le suivi de cette étude réalisée par un bureau d'études spécialisé sur l'habitat des gens du voyage, à la direction départementale des territoires du Val d'Oise.

L'objet de cette étude consiste, au-delà du diagnostic dont ce plan d'action fait état, à préciser, pour chaque famille, la solution correspondant à ses besoins (implantation territoriale, statut du terrain familial – locatif ou privé –, taille du terrain), et de stabiliser les choix exprimés. Une fois cette étape indispensable franchie, l'étude portera sur la recherche du foncier sur lequel pourraient être implantés ces terrains familiaux, la mobilisation d'un bailleur social pour réaliser le projet, en vue, in fine, de construire des terrains familiaux locatifs pour accueillir spécifiquement ces familles.

Le cahier des charges de l'étude, a été élaboré par la direction départementale des territoires du Val d'Oise conjointement avec la commune d'Herblay. Il a fait l'objet d'une réunion de travail organisée le 8 juin 2017 par la direction départementale des territoires du Val d'Oise, en présence de l'élue de la commune d'Herblay en charge de la question des gens du voyage, afin que la mise en œuvre de l'étude puisse débuter. Le cahier des charges prévoit notamment que les ménages seront suivis pendant une durée de deux ans et que les autorités françaises<sup>2</sup> assureront un lien avec l'opérateur choisi pour la réalisation de l'opération.

La consultation engagée pour trouver un bureau d'études spécialisé sur l'habitat des gens du voyage a abouti à la réception d'une offre remise par un cabinet d'études à la fin de l'année 2017.

Ainsi, une première réunion a pu se tenir le vendredi 29 décembre 2017, le bureau d'études ayant commencé à prendre contact avec les requérants. La direction départementale des territoires du Val d'Oise est chargée de faire régulièrement le point avec le bureau d'études sur les éventuelles difficultés qu'il pourrait rencontrer dans sa mission. En outre, un correspondant local de l'association ATD Quart monde est associé à l'étude, en vue de faciliter le contact et la connaissance de la situation de chacune des familles concernées.

- *Huit requérants souhaitent voir leur situation régularisée sur le terrain qu'ils occupent de fait*

Deux couples de requérants, **Mario Guiton et Stella Huet**, d'une part, **Michèle Perioche et Germain Guiton**, d'autre part, sont restés, malgré la mesure d'expulsion, sur le terrain qu'ils occupaient sur le site du trou Poulet, situé dans la commune d'Herblay. Si les requérants, titulaires d'un bail pour l'utilisation du terrain, souhaiteraient voir leur situation régularisée sur place, il sera impossible de donner suite à cette demande.

En effet, le site du trou Poulet se trouve directement concerné par le projet d'aménagement de la plaine de Pierrelaye. Ce projet de grande envergure consiste en la plantation d'une forêt de 1 000 hectares sur des terres agricoles polluées et en la création d'environ 1 500 logements en périphérie du tracé, sur le territoire de huit communes. Bien que le tracé de la forêt ait été conçu pour préserver au maximum les installations existantes des gens du voyage, celles-ci ne pourront toutes être maintenues. Or le site du trou Poulet se trouve dans le périmètre de la future forêt.

La mise en œuvre de ce projet d'aménagement sera accompagnée de la mise en place d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), destinée à analyser, en lien avec les familles devant être délocalisées, les besoins de relogement de celles-ci et à mettre en place des solutions de relogement adaptées. La première phase de la MOUS, programmée pour une durée de quatre ans, a été financée par l'Etat à la fin de l'année 2016. La communauté d'agglomération du Valparis, en charge de la mise en œuvre de la MOUS, lancera

---

<sup>1</sup> c'est-à-dire les neuf requérants précités ainsi que Mario Guiton, Stella Huet, Michèle Perioche et Germain Guiton

<sup>2</sup> Il s'agit des services de la préfecture du Val d'Oise (service habitat de la DDT), des services techniques de la commune d'Herblay et de l'élue de cette commune en charge des gens du voyage

prochainement les démarches en vue de confier la réalisation du diagnostic à un cabinet spécialisé.

Les situations de Mario Guiton et Stella Huet, d'une part, et Michèle Perioche et Germain Guiton, d'autre part, seront donc prochainement examinées dans le cadre de cette MOUS<sup>3</sup>. Leur cas est également pris en compte dans le cadre de l'étude menée par la direction départementale des territoires du Val d'Oise. De ce fait, les autorités nationales mettent tout en œuvre pour qu'une solution de relogement adaptée soit trouvée en amont de la réalisation des opérations du projet d'aménagement de la plaine de Pierrelaye.

Deux autres couples de requérants, **Patrick Lefèvre** et **Sylviane Huygue-Bessin**, d'une part, **Thierry Lefèvre** et **Sophie Clairsin**, d'autre part, sont irrégulièrement installés à Saints, dans le département de la Seine-et-Marne, sur un terrain dont Mme Clairsin est propriétaire. Ils accueillent provisoirement Catherine Herbrecht.

Ces couples ont manifesté le souhait de voir leur situation régularisée sur place. Une réunion a été organisée le 10 janvier 2017 entre les services de la direction départementale des territoires de la Seine-et-Marne et ceux de la commune de Saints, pour étudier les possibilités de régularisation. Néanmoins, il s'agit d'un terrain non constructible, où les requérants ont construit deux chalets alors que le terrain se situe dans une zone boisée classée, où le défrichage est interdit. Thierry Lefèvre et Sophie Clairsin ont d'ailleurs été condamnés par le tribunal de Meaux du fait du caractère irrégulier, au regard des dispositions du plan local d'urbanisme, de leur installation. En outre, leur comportement n'est pas non plus compatible avec une régularisation (les chemins de randonnée sont inaccessibles du fait du dépôt de déchets et de ferrailles ; le stationnement de leur véhicule rend difficile la circulation sur la voie communale ; les requérants se sont irrégulièrement raccordés sur la ligne aérienne électrique et sur la borne incendie). La régularisation ne paraît donc pas envisageable sur ce terrain. En revanche, il est possible de réaliser une analyse de leurs besoins actuels de logement dans le cadre de l'étude menée par la direction départementale des territoires du Val d'Oise.

Le Gouvernement ne manquera pas de tenir le Servex informé de l'évolution des mesures individuelles concernant chacun des requérants.

## **II. Mesures de caractère général**

### **1. Sur la diffusion**

Il convient de noter que cet arrêt a été communiqué aux ministères de la justice et de l'écologie, du développement durable et de l'énergie qui en ont assuré la diffusion auprès de leurs services. La Cour de cassation a engagé une action d'information en direction de l'ensemble des juridictions nationales, en diffusant à l'attention de l'ensemble des magistrats judiciaires une note d'information sur l'arrêt (veille de droit européen, n°166, septembre-octobre 2013).

Par ailleurs, l'arrêt est également disponible par l'intermédiaire du site grand public d'accès au droit *Légifrance*.

---

<sup>3</sup> La situation de Jessy Winterstein, actuellement installé sur un terrain situé sur la commune de Bessancourt, également dans le périmètre du projet d'aménagement, sera également examinée dans ce cadre.

Il a enfin été commenté dans de nombreuses revues juridiques (Journal du Droit international, « *Expulsion de Roms – Respect du domicile et de la vie privée et familiale* », P. Tavernier, 1 juillet 2014 ; Dalloz, « *Droit des étrangers et de la nationalité* », Boskovic, Olivera, Corneloup, Jault-Seseke, Joubert et Parrot, 20 février 2014, pp. 445-458 ; Recueil Dalloz, « *Droit européen des droits de l'homme - La notion de victime au sens de l'article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme* », J.F. Renucci, 30 janvier 2014, pp. 238-243 ; Actualité juridique du droit administratif, « *Groupes vulnérables* », L. Burgorgue-Larsen, 27 janvier 2014, pp. 152-154 ; Dalloz, « *Délogement et relogement des Roms, la France dans le collimateur de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme* », J. P Marguénaud et J. Mouly, 21 novembre 2013, pp. 2678-2681 ; Loyer et copropriété, « *La consécration du droit de camper chez soi* », J. Monéger, 1<sup>er</sup> novembre 2013, pp. 1-2, Actualité juridique du droit immobilier, « *Logement social et droit au logement – Chronique de jurisprudence 2013* », F. Zitouni, 30 juillet 2014, p. 500 ; Dalloz, Actualité juridique Collectivités territoriales, « *Expulsion de gens du voyage : la CEDH sanctionne l'inaction de la commune et la politique de relogement des minorités* », E. Péchillon, 2014, p. 165 ).

## **2. Sur les autres mesures générales**

Les deux violations constatées par la Cour sont liées aux circonstances particulières de l'espèce.

En effet, dans cette affaire la Cour a estimé que les juridictions internes ont ordonné l'expulsion des requérants sans avoir analysé la proportionnalité de cette mesure, en accordant une place prépondérante à l'illégalité de la présence des requérants sur les lieux, sans la mettre en balance avec les arguments invoqués par les requérants au titre de la vie privée et familiale, et sans prendre en compte la circonstance particulière que les requérants occupaient le terrain depuis de nombreuses années, à l'instar de l'affaire *Yordanova et autres c. Bulgarie*, n°25446/06, 24 avril 2012 (1<sup>ère</sup> violation)).

La Cour a également estimé que les autorités n'avaient pas suffisamment pris en compte l'appartenance des requérants à une minorité vulnérable et n'avaient pas porté une attention suffisante aux besoins des familles qui avaient demandé un relogement sur des terrains familiaux (2<sup>nd</sup>e violation).

Ainsi l'arrêt ne censure pas l'état du droit relatif aux opérations d'évacuation des installations illicites de gens du voyage en vigueur à l'époque des faits, mais l'application concrète qui en a été faite par les autorités nationales ainsi que le contrôle effectué en l'espèce par le juge national.

Or, s'agissant de la première violation, depuis que l'arrêt a été rendu, diffusé et commenté en France, la jurisprudence nationale en la matière a nettement évolué dans le sens d'une meilleure prise en compte des exigences de protection du droit au respect de la vie privée et familiale telles que rappelées dans l'arrêt *Winterstein et autres*.

En premier lieu, la Cour de cassation a tout d'abord validé, pour la première fois, l'intégration, dans le contrôle opéré par une Cour d'appel sur une mesure d'expulsion d'occupants irréguliers d'un campement, de l'article 8 de la Convention. La Cour de cassation ne s'est donc pas limitée à vérifier que la juridiction du fond avait caractérisé l'existence d'un trouble manifestement illicite (3<sup>ème</sup> chambre civile, 22 octobre 2015, n°14-21515 et 1411776).

Dans un arrêt du 17 décembre 2015 (3<sup>ème</sup> chambre civile, n°14-22095, publié au bulletin), la Cour de cassation a encore plus explicitement affirmé la nécessité de ce contrôle de proportionnalité en censurant l'arrêt d'une Cour d'appel ne l'ayant pas exercé. Dans cette espèce, les faits étaient relativement similaires à ceux de l'affaire *Winterstein et autres*,

puisque les requérants étaient, en méconnaissance des règles d'urbanisme, installés depuis plusieurs années sur un terrain dont ils sont propriétaires. La Cour de cassation a dès lors estimé qu'en ne recherchant pas si la mesure était proportionnée au regard du droit au respect de la vie privée et familiale, la Cour d'appel avait privé de base légale sa décision.

La jurisprudence de la Cour de cassation est donc pleinement conforme à celle de la Cour européenne des droits de l'homme.

Il convient de souligner que les juridictions judiciaires de première et deuxième instance avaient déjà, pour la plupart intégré cette exigence dans les décisions rendues depuis l'arrêt *Winterstein et autres*. Ainsi lorsque le juge des référés constate un trouble manifestement illicite résultant de l'occupation irrégulière d'un terrain, il apprécie si l'expulsion présente ou non un caractère disproportionné (voir par exemple : Cour d'appel de Pau, 7 août 2014, 14/2768 ; Cour d'appel de Montpellier, 26 juin 2014, n°13/08074 ; Cour d'appel de Paris, 22 janvier 2015, n°13/19308 ; Cour d'appel de Paris, 2 juillet 2015, n°13/12287).

On peut à ce titre citer tout particulièrement l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Paris le 29 janvier 2015, dans une affaire où le préfet avait sollicité l'expulsion de personnes occupant un terrain appartenant à l'Etat en raison des difficultés sanitaires et d'ordre public engendrées par cette occupation (n°13/19777). La Cour d'appel de Paris a vérifié si les requérants avaient développé des liens particuliers avec le lieu d'installation :

*« Considérant que la perte d'un logement est une atteinte grave au droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile, droit fondamental pour garantir à l'individu la jouissance effective des autres droits fondamentaux qui lui sont reconnus ;*

*Considérant, dès lors, que dans le cadre d'une procédure d'expulsion, les intéressés doivent bénéficier d'un examen de la proportionnalité de l'ingérence dans leur droit au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile conforme aux exigences de l'article 8 de la CEDH ;*

*Considérant qu'à cet égard, il est avéré que les appelants ont pénétré, se sont installés et se sont maintenus illégalement sur un terrain appartenant à l'Etat sans autorisation du propriétaire et que M. Florin Bratu, M. Florin Vaduva, M. Viorel Calin et Mme Lacramioara Calin **ne produisent aucun élément établissant qu'ils ont développé des liens étroits avec leur lieu d'installation, ni entrepris sur place ou dans les environs une activité professionnelle leur permettant de faire vivre leur famille, ni reconstitué une vie communautaire ;***

*Considérant que dans ces conditions, l'expulsion sollicitée par M. le Préfet du Val de Marne et la DRIEA IF n'apparaît pas disproportionnée ; »*

En outre, il importe de relever que les juges exercent un contrôle de proportionnalité non seulement sur la mesure d'exécution forcée, mais également sur le délai dans lequel cette mesure doit intervenir.

Ainsi, dans l'arrêt précité, la Cour d'appel de Paris a jugé que le délai de cinq jours imparti était manifestement insuffisant, *« particulièrement en ce qu'il ne tient pas compte de l'appartenance des intéressés à un groupe socialement défavorisé et parce qu'il ne permet pas aux services de l'Etat de procéder à un diagnostic et à l'accompagnement prévus dans la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative aux modalités des opérations*

*d'évacuation des campements illicites* ». Le juge a donc pris en compte les besoins de relogement dans son appréciation.

On peut également mentionner, à titre d'illustration de la prise en compte des exigences de la Cour rappelées dans l'arrêt *Winterstein*, l'ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Bobigny du 24 janvier 2014 (n°13/02254), dans laquelle le juge fait explicitement référence aux arrêts *Winterstein et autres* et *Yordanova et autres c. Bulgarie* et en conclut que la mesure d'expulsion est disproportionnée dans la mesure où l'occupation perdure depuis longtemps, que le propriétaire du terrain n'a aucun projet d'utilisation de celui-ci, qu'aucune solution de relogement n'est disponible et que l'expulsion aurait pour effet de mettre les requérants dans une situation de grande précarité.

En deuxième lieu, le juge administratif est également amené à se prononcer sur des mesures d'expulsion de gens du voyage, dans trois hypothèses :

- lorsque le terrain sur lequel ces personnes sont installées appartient au domaine public<sup>4</sup> ;
- lorsque des gens du voyage installent leur résidence mobile en dehors des aires d'accueil aménagées en méconnaissance d'un arrêté l'interdisant. Dans ce dernier cas, en vertu des dispositions spécifiques des articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000<sup>5</sup> dans leur rédaction issue de la modification opérée par la loi du 5 mars 2007<sup>6</sup>, le juge est saisi des mises en demeure de quitter les lieux prononcées par le préfet, à la demande du maire ou du propriétaire du terrain.
- lorsqu'une autorité administrative, prend, au titre de ses pouvoirs de police, une mesure d'évacuation justifiée par des motifs d'ordre public.

Or dans le cadre de son examen des mesures de police, le juge administratif exerce un contrôle classique de proportionnalité, lequel intègre le droit au respect de la vie privée et familiale. En effet, dans un arrêt du 5 avril 2011<sup>7</sup>, le Conseil d'Etat avait déjà vérifié que la mesure d'évacuation n'empêchait pas les personnes concernées de poursuivre une vie privée et familiale normale à un autre endroit et qu'elle n'empêchait pas la scolarisation de leurs enfants.

Le Conseil d'Etat n'a pas encore été amené à se prononcer sur une mesure d'expulsion prise sur le fondement des articles 9 et 9-1 de la loi du 5 juillet 2000, ce contentieux n'ayant été confié au juge administratif qu'à compter de la loi du 5 mars 2007.

A la lumière de ces éléments, le Gouvernement est d'avis que l'évolution jurisprudentielle intervenue à la suite de l'arrêt *Winterstein et autres*, tant au sein des juridictions de l'ordre judiciaire que des juridictions de l'ordre administratif, qui intègre le contrôle de proportionnalité des mesures d'expulsion au regard des exigences de l'article 8 de la Convention, est de nature à prévenir toute violation de la Convention similaire à la première violation constatée par la Cour.

Concernant la censure de la démarche des autorités, en ce qu'elles ont insuffisamment pris en compte les besoins de relogement (2<sup>nde</sup> violation), l'arrêt *Winterstein* a été diffusé

---

<sup>4</sup> La plupart du temps, c'est alors le juge des référés qui est saisi, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative (référé « mesures utiles »). Lorsqu'il se prononce sur la demande d'expulsion des occupants sans titre, le juge vérifie que la mesure sollicitée ne fait obstacle à l'exécution d'aucune autre décision administrative, qu'il n'existe pas de contestation sérieuse et que les conditions d'urgence et d'utilité sont réunies.

<sup>5</sup> Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

<sup>6</sup> Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit. Avant la modification opérée par l'article 26 de cette loi, c'était aux juridictions judiciaires de se prononcer sur ces mesures.

<sup>7</sup> CE, 5 avril 2011, Mme Ciurar, 347949

auprès des administrations concernées par les mesures d'évacuation de campements illicites. Ainsi, la délégation interministérielle à l'hébergement et au logement (Dihal) a présenté l'arrêt lors de réunions trimestrielles des correspondants départementaux, lesquels sont chargés de l'anticipation et de l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. Cette diffusion est également de nature à éviter que ne se reproduise une violation similaire à celle constatée sur cet aspect par la Cour.

Le Gouvernement considère, par conséquent, que l'arrêt n'appelle pas d'autres mesures générales.

Néanmoins, le Gouvernement tient à préciser, pour la bonne information du Comité des ministres, qu'indépendamment de l'exécution de l'arrêt *Winterstein*, des mesures sont prises pour développer l'offre d'habitat adapté pour les gens du voyage en France. En effet, la loi n°2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté adoptée le 27 janvier 2017 comporte plusieurs dispositions en ce sens et consacre notamment la prise en compte des terrains familiaux locatifs.

Tout d'abord, cette loi encourage la réalisation de terrains familiaux locatifs. En effet, les communes soumises à l'application de la loi solidarité et renouvellement urbain renforcée par la loi dite loi Duflot du 18 janvier 2013 devaient jusqu'à présent compter sur leur territoire 25 % de logements sociaux<sup>8</sup>. Or l'article 97 de la loi du 27 janvier 2017 et le décret d'application n° 2017-835 du 5 mai 2017 prévoient désormais que cette forme d'habitat spécifique est prise en compte dans le calcul de ces logements sociaux suivant des modalités favorables (une place est décomptée comme un logement). Le caractère incitatif de cette mesure est renforcé par le fait que les communes concernées peuvent déduire de la contribution annuelle prélevée par l'Etat auprès des communes qui n'ont pas encore atteint le seuil de 25% le montant des dépenses qu'elles ont engagées en vue de la réalisation de ces terrains<sup>9</sup>.

Par ailleurs, la loi du 27 janvier 2017 comporte des mesures destinées à aboutir à une meilleure prise en compte des besoins en habitat des gens du voyage dans les documents de programmation en matière de logement. La prise en compte de ces besoins spécifiques est organisée dans le droit interne autour de trois instruments principaux : le schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDGV), le plan départemental d'action pour les personnes défavorisées (PDALHPD) et les programmes locaux de l'habitat (PLH). Or la loi du 27 janvier 2017 renforce l'efficacité des SDGV. D'une part, elle prévoit que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), responsables de la politique d'accueil des gens du voyage, sont désormais associés à l'élaboration de ces documents jusqu'alors élaborés par le préfet et le département. D'autre part, il doit être tenu compte de ces documents dans l'élaboration, par les EPCI, du programme local de l'habitat celui-ci devant également préciser les actions et opérations d'habitat concernant les gens du voyage<sup>10</sup>. Ces garanties supplémentaires visent à renforcer l'articulation entre ces différents documents. En outre, il est explicitement prévu que les SDGV devront non seulement prévoir l'implantation d'aires permanentes d'accueil et d'aires de grand passage, mais dorénavant également des terrains familiaux locatifs<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation

<sup>9</sup> Article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par l'article 99 de la loi du 27 janvier 2017

<sup>10</sup> Article 147 de la loi du 27 janvier 2017 modifiant l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation

<sup>11</sup> Article 149 de la loi du 27 janvier 2017 modifiant l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

D'autre part, le PDALHPD, dont l'objet principal est de programmer des actions en vue de répondre aux besoins de logement des personnes défavorisées, doit définir les mesures adaptées pour créer ou mobiliser une offre d'habitat adapté destinée aux gens du voyage<sup>12</sup>.

**Liste des pièces jointes annexées au plan d'action transmis le 27 janvier 2017 (non annexées à nouveau à la mise à jour transmise le 13 février 2018) :**

1. Tableau de répartition des sommes allouées aux requérants au titre de la satisfaction équitable
2. Cour de cassation, 3<sup>ème</sup> chambre civile, 22 octobre 2015, n°14-21515 et 14-11776
3. Cour de cassation, 3<sup>ème</sup> chambre civile, 17 décembre 2015, n°14-22095
4. Cour d'appel de Pau, 7 août 2014, 14/2768 ;
5. Cour d'appel de Paris, 22 janvier 2015, n°13/19308 ;
6. Cour d'appel de Paris, 2 juillet 2015, n°13/12287
7. Cour d'appel de Paris, 29 janvier 2015, n°13/19777
8. Ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Bobigny du 24 janvier 2014, n°13/02254
9. Conseil d'Etat, 5 avril 2011, Mme Ciurar, 347949

**Liste des pièces jointes annexées au plan d'action mis à jour transmis le 23 juin 2017 (non annexées à nouveau à la mise à jour transmise le 13 février 2018) :**

1. Extraits de la loi du n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté
2. Extraits du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction issue de la loi du 27 janvier 2017
3. Extraits de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

---

<sup>12</sup> Article 147 de la loi du 27 janvier 2017 modifiant l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement