

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**



30 mai 2011

Pièce n° 3

**Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)
c. Belgique
Réclamation n° 62/2010**

REPLIQUE DE LA FIDH AU MEMOIRE DU GOUVERNEMENT SUR LE BIEN-FONDE

enregistrée au Secrétariat le 30 novembre

Fédération Internationale des Ligues des droits de l'homme

17, passage de la main d'or

75011 Paris

France

tel + 33 1 43 55 25 18

fax + 33 1 43 55 18 80

**Secrétariat de la Charte sociale européenne
Direction Générale des Droits de l'homme et des Affaires juridiques**

Direction des monitorings

F-67075 Strasbourg Cedex

Réclamation collective n°62/2010

Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme c. Belgique

Pour défaut de protection sociale, juridique et économique

et de protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

des Gens du Voyage

privés d'un accès effectif au logement

-

RÉPLIQUE AU MÉMOIRE DE L'ÉTAT BELGE SUR LE BIEN-FONDÉ

I. Introduction.....	3
II. Réponse aux arguments du Royaume de Belgique dans son mémoire sur le bien-fondé.....	5
1. L'insuffisance des terrains publics accessibles aux gens du voyage	5
La Région wallonne.....	7
La Région de Bruxelles-capitale	12
La Région flamande.....	13
Conclusion	14
2. La non-prise en compte des spécificités des gens du voyage dans les législations urbanistiques et une application de ces législations qui défavorise les gens du voyage.....	14
2.1. Le cadre réglementaire.....	15
2.2. La prise de décision dans des cas particuliers	16
Conclusion	17
3. Recours disproportionné aux expulsions de gens du voyage et insuffisance des garanties encadrant leur expulsion.....	18
3.1. Insuffisance des garanties encadrant les expulsions.....	18
La Région flamande.....	19
La Région wallonne.....	21
La Région de Bruxelles-capitale	23
3. 2. Le recours disproportionné aux expulsions.....	24
4. La non-reconnaissance de la caravane comme logement	31
La Région wallonne.....	31
La Région de Bruxelles-capitale	31
La Région flamande.....	32
La législation fédérale sur le bail.....	33
Conclusion	33
5. Les obstacles à la domiciliation	33
5.1. Définition et importance du domicile.....	33
5.2. Les dispositions spécifiques aux gens du voyage.....	36
5.3. Les violations constatées.....	37
a) Refus d'inscription de familles résidant plus de six mois à une adresse fixe.....	37
b) Refus d'inscription à une adresse de référence	41
6. L'insuffisance des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale affectant les gens du voyage	42
6.1. Violation de l'article 30 résultant du défaut des autorités belges de mettre en place une politique coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des gens du voyage.....	42
6.2. Violation de l'article 30 découlant de l'absence de politique globale et coordonnée visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale frappant les gens du voyage	44
a) La différence de nature de la procédure d'examen des rapports et de la procédure de réclamation collective	45
b) L'absence de prise en compte suffisante de la situation des gens du voyage dans le cadre de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, tant au niveau de l'évaluation du problème que de la définition des politiques et de leur suivi.....	47
Conclusion	55
III. Conclusions - dispositif	56

I. Introduction

Le 30 septembre 2010, la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) a soumis au Comité européen des droits sociaux (ci-après « le Comité ») une réclamation collective dirigée contre le Royaume de Belgique. La FIDH demandait au Comité de constater que la Belgique n'applique pas de manière satisfaisante les articles 16 et 30 de la Charte sociale européenne révisée (ci-après « la Charte »), interprétés à la lumière de son Préambule et lus seuls ou en combinaison avec l'article E, au motif que les familles de gens du voyage sont privées d'un droit effectif à accéder à des logements adaptés à leurs besoins, sont discriminées dans la jouissance du droit à une protection sociale, juridique et économique et sont privées d'un droit effectif à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'Etat belge a transmis au Comité son mémoire en réponse sur le bien-fondé en date du 31 mai 2011. La FIDH se réjouit du fait que l'Etat belge, dans son mémoire, reconnaît que l'article 16 de la Charte garantit le droit à un logement décent sous l'angle de la famille et que l'article 30 implique que des mesures doivent être prises pour favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux, dont le droit au logement fait partie (p. 9). La FIDH tient à saluer le fait que l'Etat belge reconnaît pleinement la portée de ses obligations au regard de la Charte sociale européenne.

Pour ce qui concerne les réponses apportées par la Belgique aux griefs soulevés par la FIDH, la FIDH ne peut que constater que la Belgique n'a pas réussi à réfuter les constats de fait posés dans la réclamation. Comme on le montrera dans les pages qui suivent, ces réponses sont globalement de trois ordres :

- Sur de nombreux points, l'Etat belge confirme les faits dénoncés par la FIDH et reconnaît les lacunes du droit belge.
- Sur certains points, il tente de se défendre de l'accusation de manquement à ses obligations internationales en mettant en avant de vagues projets de mesures qui pourraient être adoptées dans le futur. On montrera qu'à ce jour, ces projets n'ont toujours pas connu la moindre concrétisation.
- Sur d'autres aspects, la Belgique reproche à la FIDH de ne pas étayer suffisamment ses allégations par des exemples précis. La FIDH apporte donc de nouveaux éléments démontrant que les faits dénoncés dans la réclamation reflètent bien la réalité à laquelle sont confrontés les gens du voyage en Belgique. Ces éléments consistent, d'une part, en des témoignages émanant de familles de gens du voyage ou des avocats qu'elles ont consultés, d'autre part, en des articles parus dans la presse nationale.

Le mémoire en réponse de l'Etat belge ne fait que renforcer la FIDH dans sa conviction de la gravité de la situation des gens du voyage en Belgique et de la réalité des atteintes portées à leurs droits au regard de la Charte. La FIDH réitère donc ses griefs et prie le Comité de constater que la Belgique reste en défaut d'appliquer de manière satisfaisante les articles 16 et 30 de la Charte, lus seuls ou en combinaison avec l'article E.

Rappel des griefs soulevés dans la réclamation

Au titre de l'article 16, la FIDH dénonce le fait que le droit et les politiques en vigueur en Belgique ne tiennent pas suffisamment compte des besoins des personnes habitant en caravane par tradition et, par certains aspects, pénalisent ce mode de vie. En conséquence, les gens du voyage rencontrent d'extrêmes difficultés à trouver des terrains où il leur soit permis de résider ou de séjourner et sont, de ce fait, maintenus dans une grande précarité, sur le plan tant matériel que juridique. Plus précisément, des cinq éléments suivants découle une violation de l'articles 16, lu seul ou en combinaison avec l'article E :

- l'insuffisance du nombre de terrains publics accessibles aux gens du voyage, soit pour y séjourner de manière passagère, soit pour y résider, et l'absence d'obligation, pour les autorités locales, d'organiser le séjour temporaire des familles qui voyagent en concertation avec elles, notamment en facilitant la location ou la mise à disposition de terrains de manière *ad hoc*, en fonction des besoins (grief n°1);
- la non-prise en compte des spécificités des gens du voyage dans la législation sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire et le refus systématique des demandes de permis d'urbanisme introduites par des gens du voyage pour vivre en caravane sur un terrain privé (grief n°2);
- le recours disproportionné, par les autorités, à l'expulsion de gens du voyage installés de manière illicite sur un terrain parce qu'ils n'ont pu trouver de place sur un site autorisé, et le manque de garanties encadrant leur expulsion (grief n°3) ;
- la non-reconnaissance, en Régions wallonne et bruxelloise, de la caravane comme un logement, ce qui empêche les gens du voyage de se prévaloir du droit au logement reconnu par la Constitution belge, et la non-adaptation, en Région flamande, des normes de sécurité, salubrité et habitabilité aux particularités de l'habitat mobile (grief n°4) ;
- les obstacles à la domiciliation, dont dépend l'accès à plusieurs droits et services important, en particulier les allocations sociales (grief n°5).

Le 6^{ème} grief soulevé par la FIDH a trait à l'article 30 de la Charte, lu seul ou en combinaison avec l'article E. La grande précarité dans laquelle sont contraintes de vivre les familles de gens du voyage en Belgique, en raison de la défaillance des autorités belges à leur garantir une protection sociale, juridique et économique adéquate, implique que celles-ci sont également privées d'un droit effectif à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les obstacles qu'elles rencontrent dans l'accès effectif au logement et les expulsions dont elles sont fréquemment victimes ont des répercussions très négatives sur leur accès à l'emploi, à la formation, à l'éducation, à l'assistance sociale et médicale, et, de manière générale, sur leur capacité à s'insérer dans le tissu socio-économique. De plus, si certaines entités fédérées ont pris des mesures en ce sens, les autorités belges, prises dans leur globalité, sont en défaut de mettre en place une politique globale et coordonnée pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale qui touchent tout particulièrement les gens du voyage.

De manière générale, l'attitude des autorités belges à l'égard des gens du voyage révèle une discrimination institutionnelle à l'encontre de cette population, contraire à l'article E de la Charte.

II. Réponse aux arguments du Royaume de Belgique dans son mémoire sur le bien-fondé

1. L'insuffisance des terrains publics accessibles aux gens du voyage

Dans sa réclamation, la FIDH constatait en premier lieu que la Belgique reste en défaut d'assurer qu'un nombre adéquat de terrains résidentiels et de séjour temporaire publics sont accessibles aux populations de gens du voyage. Or, comme l'a précisé le Comité, l'article 16 de la Charte oblige les Etats à « proposer une offre suffisante de logements pour les familles, prendre en compte les besoins de ces dernières dans les politiques de logement, et veiller à ce que les logements existants soient décentes et dotés des commodités essentielles (chauffage et électricité, notamment). »¹ Le Comité a également souligné que « les États doivent respecter la différence et veiller à ce que l'organisation sociale ne soit pas de nature à engendrer ou renforcer l'exclusion sociale »².

Les réponses apportées sur ce point par l'Etat belge dans son mémoire sur le bien-fondé ne sont pas satisfaisantes, pour les raisons exposées ci-dessous. La FIDH réitère son constat qu'il existe un manque criant de terrains sur lesquels les gens du voyage peuvent légalement séjourner ou résider en caravane et ce, en raison de la défaillance des autorités à prendre des mesures adéquates. Il y a donc violation de l'article 16, lu seul ou en combinaison avec l'article E.

L'un des arguments majeurs avancés par la Belgique pour justifier sa défaillance consiste à se retrancher derrière l'autonomie des autorités locales : la décision de créer, d'aménager ou de mettre à disposition des terrains, appartiendrait aux communes tandis que les pouvoirs publics fédéraux, régionaux et communautaires ne pourraient aller au-delà d'un rôle d'appui, notamment financier. Cet argument ne peut être accueilli, pour plusieurs motifs. D'abord, selon un principe classique du droit international, un Etat ne peut invoquer ses règles internes de répartition des compétences pour justifier un manquement à ses obligations internationales. Ensuite, vu les spécificités de la question de l'organisation de l'accueil des gens du voyage, elle ne peut être résolue exclusivement au niveau local : en l'absence de contrainte ou de pression suffisante de la part des autorités régionales, chaque commune peut considérer que, tant que les autres communes n'agissent pas, elle a intérêt à ne pas prendre d'initiative dans ce domaine. Cette attitude est renforcée par le fait que les gens du voyage se heurtent à des préjugés et une hostilité tenaces.

Courcelles

2 octobre 2010	« Le thème des Roms gêne Courcelles » (Le bourgmestre de Courcelles vote contre l'aménagement d'un territoire d'accueil et contre l'engagement d'un médiateur. Des personnalités politiques avancent sciemment une rhétorique qui lie criminalité et Gens du	<i>Le Soir</i> (www.lesoir.be)
-------------------	--	--

¹ C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, réclamation 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, §24.

² C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, §24.

voyage).

Sombreffe

- | | | |
|-----------------|---|--|
| 18 avril 2011 | « Les gens du voyage sont partis » (A Sombreffe, plusieurs caravanes occupaient un site. Ils ont quitté les lieux hier. Les riverains déplorent l'absence de réaction des autorités. Le bourgmestre se défend en disant qu'il ne peut qu'agir dans des cas précis et qu'il manque un cadre légal régional) | <i>L'Avenir,</i>
(www.lavenir.net) |
| 29 juillet 2011 | « Sombreffe : méfiance pour les gitans » (Sur fond d'appel à la vigilance de la police, les riverains se méfient. Le mauvais accueil se répète de ville en ville. La police de la Basse-Sambre a été la première à assimiler les gitans à une forme de délinquance organisée, sans toutefois disposer de la moindre preuve) | <i>Sudpresse</i>
(www.sudpresse.be) |

Dinant

- | | | |
|-------------|---|--|
| 8 juin 2011 | « Les gitans devront partir » (Nouveau départ forcé pour les gens du voyage installé à Dinant. Riverains et politiciens, tous sont d'accord qu'il faut prévoir plus de terrains aménagés pour les gens du voyage. Mais chacun préfère que ce ne soit pas à côté de chez lui). | <i>Le Soir</i>
(www.lesoir.be) |
|-------------|---|--|

Lessines

- | | | |
|-------------------|--|---|
| 14 septembre 2010 | « Les gens du voyage en escale » (Les gens du voyage arrivés à Lessines ont été priés de quitter le terrain. Le bourgmestre affirme que ce n'est pas une expulsion mais qu'il s'agit d'un dialogue pour les « persuader » de partir. Les commodités ne sont pas adéquates et le bourgmestre ne souhaite pas que le terrain devienne un lieu d'étape à cause des différences de mode de vie et des nuisances occasionnées). | <i>L'Avenir</i>
(www.lavenir.net) |
|-------------------|--|---|

Neder-over-Heembeek

- | | | |
|-------------|--|---|
| 11 mai 2010 | « Des mauvaises herbes préférables aux gens du voyage? » (L'échevin de la Ville de Bruxelles Bertin Mampaka, dévoile son plan de semer des graines de moutarde pour chasser les gens du voyage). | <i>Communiqué de presse du Centre Régional d'Intégration le Foyer Bruxelles</i>
(www.foyer.be) |
|-------------|--|---|

L'accueil des gens du voyage suppose donc une politique coordonnée à un échelon supérieur, tel que le niveau régional, pour assurer qu'un nombre suffisant de terrains existent et que ceux-ci soient répartis de manière cohérente sur le territoire de la région. L'implication des autorités régionales peut en outre aider les communes à surmonter les résistances qui se manifestent souvent au niveau local face aux projets de création de terrains d'accueil des gens du voyage.

Enfin, l'autonomie locale n'empêche pas les Régions de fixer des objectifs et de préciser les responsabilités des pouvoirs locaux en matière de droit au logement des familles. Ainsi, en matière de créations de logements sociaux, l'article 187, § 2 du **Code wallon du logement** stipule que « les pouvoirs locaux prennent toutes les mesures tendant (...) à permettre la réalisation de logements sociaux, de logements sociaux assimilés, d'insertion, de transit et moyens ainsi qu'à lutter contre l'inoccupation et l'insalubrité des logements. »

En Région flamande, fut instauré dans le décret flamand du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière un « objectif social contraignant » (bindend sociaal objectief (BSO)) selon lequel chaque commune doit inscrire l'offre de logements sociaux qui devra au minimum être réalisés pour le 31 décembre 2020³. Une évaluation intermédiaire se tiendra en 2012 qui permettra au Gouvernement flamand de constater quelle commune fournit des efforts insuffisants pour atteindre l' « objectif social contraignant » dans le délai requis.

La FIDH considère en réalité que l'absence de dispositif contraignant imposant aux autorités locales l'obligation de prendre des mesures pour organiser l'accueil des familles de gens du voyage dans des conditions dignes et conformes à leurs droits fondamentaux, génère une situation contraire à la Charte sociale européenne. Le simple octroi d'une aide financière par les Régions aux communes qui décident volontairement de s'engager dans une politique d'accueil est manifestement insuffisant puisque cette possibilité n'a pas permis d'amener un nombre suffisant de communes à mettre en place une politique adéquate à l'égard des Gens du voyage. Dans le cas des familles qui voyagent, les communes devraient à tout le moins être tenues de négocier l'accueil temporaire de ces familles, ce qui implique, lorsque des familles souhaitent faire halte sur leur territoire, d'identifier, en concertation avec elles un terrain susceptible de les accueillir, qui peut être un terrain *ad hoc*, et d'organiser le ramassage des ordures ainsi que l'accès à l'eau et à l'électricité. Aujourd'hui, seul 3.7% du territoire de la Région flamande n'est accessible à ces familles qui voyagent (5 communes disposent d'un terrain d'accueil public de séjour temporaire). En Région wallonne, seul 4 % du territoire est en voie de devenir accessible aux gens du voyage souhaitant séjourner temporairement sur un terrain d'accueil (Annexe 10).

Le mémoire de l'Etat belge appelle en outre des observations spécifiques à chaque région.

La Région wallonne

La FIDH soulignait dans sa réclamation qu'en Région wallonne, il n'existe **aucun terrain public résidentiel** destiné aux gens du voyage et **un seul terrain public de séjour temporaire**, à l'extérieur de Bastogne, d'une capacité toutefois limitée. En outre, comme dans le reste du pays, les autorités n'ont pas l'obligation d'organiser la mise à disposition ou la location de terrains *ad hoc*, pour de brèves périodes, en fonction des besoins.

La FIDH faisait valoir que les autorités compétentes en Région wallonne n'ont pas pris les mesures nécessaires pour assurer que de tels terrains soient créés ou, dans le cas des groupes qui voyagent, que des dispositions soient prises pour permettre leur accueil temporaire à tout le moins sur des terrains *ad hoc* dans les différentes communes où il leur faut bien s'arrêter pour de brèves périodes. L'existence de tels terrains est pourtant indispensable à l'accueil dans de bonnes conditions des gens du voyage. Et un meilleur accueil de ces familles bénéficie à l'ensemble de la population, en éliminant des sources de tensions et de conflits.

³ Voy. par exemple l'article 22/1 § 1^{er} du décret du 27 mars 2009 qui stipule qu' « au cours de la période 2009-2020, les autorités flamandes élargiront l'offre de logements existante, comme cela ressort de la position zéro, stipulée à l'article 4.1.1 du décret du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, avec 65.000 unités. L'élargissement concerne 43.000 maisons sociales à usage locatif, 21.000 maisons sociales à vendre et 1.000 lotissements sociaux.

Le Gouvernement flamand est habilité à élever les chiffres pour le secteur social, stipulés à l'alinéa premier, s'il ressort d'une étude scientifique, qui sera remise en 2011, que ces chiffres sont sous-estimés par rapport au besoin réel et/ou que le rapport entre les maisons sociales à usage locatif et les lotissements sociaux n'est pas adéquat en ce qui concerne le besoin de logements sociaux”.

L'Etat belge, dans son mémoire, soutient que la Région wallonne aurait fourni des efforts importants en matière d'accueil des gens du voyage sur son territoire. Mais les mesures citées frappent par leur portée limitée et leur peu d'ambition : mise en place d'un groupe de travail intercabineaux « Accueil des Gens du voyage », création en 2003 du Centre de médiation des Gens du voyage en Wallonie (CMGVW), organisation de deux réunions en six ans (!) avec les neuf villes et communes qui ont manifesté le souhait de s'investir dans l'organisation de l'accueil des gens du voyage sur leur territoire, octroi d'un subside pour certains travaux de création, d'aménagement ou d'équipement d'un terrain aux autorités locales qui le demandent. La création du CMGVW est certes une initiative louable mais ce Centre ne peut mener à bien sa mission si les autorités restent en défaut de prévoir les terrains nécessaires ou de prendre des dispositions pour permettre l'accueil temporaire des familles qui voyagent sur des terrains *ad hoc*. Il se retrouve à devoir gérer au jour le jour des conflits permanents autour de l'accueil de divers groupes de gens du voyage dans les communes de la Région. Comme le note l'Etat belge dans son mémoire, le Centre de médiation a pourtant réalisé en 2004, avec le soutien du Ministre wallon des Affaires intérieures, un état des lieux des besoins et des problèmes rencontrés par les communes dans la gestion du séjour des gens du voyage sur leur territoire. La Région wallonne affirme donc avoir des éléments d'information à sa disposition qui auraient dû lui permettre de constater la gravité du problème et d'identifier les solutions qui s'imposent. Pourtant, cet état des lieux n'a pas été suivi de la mise en place de politiques adéquates. Les autorités régionales sont restées très largement passives, attendant que les villes et communes veuillent bien manifester le souhait d'organiser l'accueil des gens du voyage. Résultat : sur les 262 communes que compte la Région wallonne, à peine sept d'entre elles se sont engagées à prendre certaines mesures pour répondre aux besoins de la population des gens du voyage.

Le mémoire mentionne huit communes⁴ (Amay, Courcelles, Hotton, Mons, Namur, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Sambreville et Verviers) qui auraient confirmé « leur volonté de poursuivre la dynamique entamée avec le CMGCW », de signer la convention relative à l'organisation concertée de l'accueil des gens du voyage, et « d'organiser un accueil concerté des gens du voyage sur leur territoire avec l'aide de la Région wallonne. » (p. 11). En réalité, la commune de Courcelles, par décision de son conseil communal, a décidé de ne pas poursuivre l'expérience⁵. Par ailleurs, comme indiqué dans le mémoire de l'Etat belge, la ville de Bastogne, initialement pressentie, n'a jamais confirmé sa volonté de signer cette convention (p. 11). Le nombre de communes qui, en Région wallonne, ont pris des dispositions pour organiser de manière concertée l'accueil temporaire des gens du voyage s'élève donc à 7⁶. Le mémoire ne donne aucune indication précise sur les mesures réellement prises par ces communes. D'après les informations recueillies par la FIDH, l'engagement de ces communes dans le processus proposé par la Région wallonne a permis, dans une certaine mesure, d'améliorer l'organisation de l'accueil temporaire des gens du voyage dans les localités concernées. L'amélioration tient au fait que les autorités communales sont disposées à négocier, avec les familles concernées, des solutions d'accueil temporaire. Néanmoins, dans la commune d'Amay, un groupe de familles qui souhaitaient s'y arrêter au cours du mois de

⁴ Le mémoire prête à confusion sur ce point puisqu'il parle de «neuf communes» mais précise, dans le même paragraphe, que l'une des communes, la ville de Bastogne, initialement pressentie, n'a pas poursuivi (p. 11).

⁵ Question écrite du 11 juillet 2011 de WAHL Jean-Paul à TILLIEUX Eliane, Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances, N° 324 (2010-2011) (réponse du 27 juillet 2011).

⁶ Ce chiffre de 7 communes est également cité dans la *Libre Belgique*, l'un des principaux journaux du pays. Voy. «Des infrastructures insuffisantes pour les gens du voyage», *La Libre Belgique*, 4 août 2011.

juillet 2010 a rencontré des difficultés, comme en attestent plusieurs articles parus dans la presse nationale.

Amay

20 juillet 2011	« Les gens du voyage d'Amay menacés d'expulsion » (500 personnes se sont établies sur un ancien terrain de football à Ampsin, un hameau de la commune d'Amay, dans le cadre d'une escale pour un pèlerinage évangéliste. Elles sont menacées d'expulsion par la commune mais refusent de partir avant 15 jours. La commune envisage de demander au propriétaire du terrain d'engager une procédure en justice menant à leur expulsion. Les autorités communales d'Amay ont tenté de trouver un autre terrain où accueillir les gens du voyage. Aucune solution n'a été trouvée. La commune a demandé aux évangélistes de quitter les lieux)	<i>7sur7</i> (www.7sur7.be)
20 juillet 2011	« Gens du voyage à Ampsin : chacun campe sur ses positions » (Pendant qu'un autre endroit à même de les accueillir est recherché, le groupe évangélique s'est vu répéter l'obligation de quitter Ampsin sous peine d'expulsion)	<i>L'Avenir</i> (www.lavenir.net)
20 juillet 2011	« Une tranchée pour obliger l'entrée côté Meuse » (L'échevin de la commune a demandé au gouverneur de la province un appui pour trouver un autre terrain pour accueillir les gens du voyage. L'échevin dit encourager le propriétaire privé du terrain à introduire une action en justice pour demander l'expulsion du groupe de la communauté vie et lumière installé sur son terrain. Afin de limiter les nuisances, il a demandé aux gens du voyage d'éloigner autant que possible les caravanes des habitations et a fait creuser une tranchée sur le terrain pour bloquer l'accès côté rue.)	<i>L'Avenir</i> (www.lavenir.net)
20 juillet 2011	« L'installation de gens du voyage à Amay électrise le parlement wallon »	<i>L'Avenir</i> (www.lavenir.net)
22 juillet 2011	« La ministre Tillieux critique l'accueil des gens du voyage » (La commune d'Amay rappelle avoir aménagé un terrain pour 30 caravanes, le maximum qui peut être accueilli. Après avoir refusé de partir avant 15 jours, le groupe de 500 caravanes risque de se faire expulser par décision de justice. Une députée reproche au Centre de médiation des gens du voyage de ne pas avoir organisé le voyage de cette communauté à travers la Région. La ministre Tillieux (PS), quant à elle, déplore la manière dont la commune a géré la situation (une tranchée a été creusée par un bulldozer pour fermer l'accès au terrain))	<i>(L'Avenir</i> (www.lavenir.net)
26 juillet 2011	« Terrain condamné après leur départ » (Les autorités vont maintenant empêcher l'accès à ce terrain).	<i>(L'Avenir</i> (www.lavenir.net)

Quoi qu'il en soit, à l'échelle de la Région wallonne, ce dispositif reste extrêmement limité, et ce, pour une double raison :

- 1- Il ne concerne que *7 communes sur 262*, soit une portion extrêmement limitée du territoire de la Région wallonne. Cela signifie que dans la vaste majorité des communes de la Région wallonne, il n'existe pas de dispositif visant à garantir une organisation concertée de l'accueil temporaire des gens du voyage. Conséquence de cette situation : chaque année des conflits éclatent et des familles se retrouvent confrontées au refus des communes de les accueillir sur leur territoire ou à des expulsions répétées, comme en attestent les faits relatés dans la presse nationale (voy. les nombreux articles cités dans la section 3, note 35) ;

- 2- Ces mesures ne concernent que le *séjour temporaire* des familles qui voyagent et qui souhaitent séjourner pour de brèves périodes sur le territoire d'une commune. En revanche, ces mesures ne règlent en rien le problème d'une grande partie des gens du voyage qui souhaitent résider de manière permanente en caravane, autrement dit, le problème des terrains résidentiels.

Concernant l'habitat permanent en caravane en Région wallonne, il importe de rappeler que :

- il n'existe **aucun terrain résidentiel public** sur le territoire de la Région wallonne. Le mémoire de l'Etat belge indique que les communes peuvent obtenir, soit de la Région wallonne, soit de la Communauté française, une subvention pour l'acquisition, l'aménagement ou l'équipement d'un terrain d'accueil. Mais il n'indique pas que de telles subventions ont jamais été demandées. En comparaison, le mémoire donne des chiffres précis pour ce qui est de la Région flamande ;
- les familles qui tentent de s'établir en caravane sur un terrain privé, qu'elles ont acheté ou loué, **ne parviennent pas à obtenir le permis d'urbanisme** requis pour un tel usage du sol (voy. le grief n°2 ci-dessous).

Ce qui fait cruellement défaut en Région wallonne, c'est une politique proactive et volontariste de la Région pour amener les communes à (1) prendre des dispositions pour organiser l'accueil temporaire des familles qui voyagent ; (2) aménager des terrains résidentiels publics ; (3) permettre aux familles qui le souhaitent de résider en caravane sur des terrains privés.

Dour

27 juillet 2010	« Les terrains de stationnement, principale préoccupation des gens du voyage » (La carence de terrains favorise l'occupation improvisée de terrains dévolus à d'autres fonctions. Environ 750 gens du voyage se sont installés à Dour après avoir été délogés de Sint-Joris et de Wingene. La commune de Dour a entamé une procédure afin de les expulser).	<i>L'Avenir,</i> (www.lavenir.net)
29 juillet 2010	« Qui veut accueillir les gens du voyage ? » (Les Gitans installés à Dour ont reçu l'autorisation de rester jusqu'au 8 août. En contrepartie, les nomades s'engagent à payer certaines sommes et à ne pas revenir dans l'entité douroise en 2011 et 2012. En Région wallonne, la seule commune à disposer d'un terrain complètement aménagé est Bastogne. Le bourgmestre demande à la Région wallonne de légiférer et d'imposer un terrain équipé par zone de police. A Amay, la commune a pris un arrêté de police interdisant aux gens du voyage de stationner sur son territoire)	<i>Le Quotidien de Namur</i>

Amay

26 juillet 2010	« Ils partiront dix par dix » (Le bourgmestre note que la ministre des affaires sociales a fait une remarque au sujet de la tranchée que les autorités communales avaient construite pour empêcher l'arrivée des gens du voyage. Il note toutefois que les autorités savaient depuis janvier que la mission 'vie et lumière' passerait par la Wallonie. Il regrette que rien n'ait été fait au niveau de la Région et que l'on laisse les communes se débrouiller).	<i>Sudpresse</i> (www.sudpresse.be)
--------------------	---	--

Mons-Borinage

30 août 2010	« Et si les gitans venaient chez vous ? Comment réagiraient nos	<i>Sudpresse</i>
--------------	---	------------------

bourgmestres si les gitans débarquaient dans leur commune ? » (La plupart des bourgmestres interrogés évoquent le fait qu'il ne dispose pas de terrains pour les accueillir. Une bourgmestre explique qu'elle aurait recours à l'expulsion même si les gens du voyage s'installaient sur un terrain privé avec l'accord du propriétaire. Un autre demande à la Région wallonne d'aménager des terrains quadrillant son territoire). (www.sudpresse.be)

Quiévrain

11 juillet 2011	« Les caravanes passent, la nature aux abois » (Selon le bourgmestre de Quiévrain, la région wallonne doit absolument agir afin d'aménager un terrain public pouvant accueillir plus de 100 caravanes. Comme ce n'est pas le cas, la commune doit faire face à des situations ingérables).	<i>Sudpresse</i> (www.sudpresse.be)
-----------------	--	--

Huy - Statte

11 et 12 août 2011	« Des gens du voyage jusqu'à samedi à Huy » ; « Les gens du voyage à Statte » (Après avoir quitté Amay où ils sont restés 48 heures, la trentaine de caravanes s'est installée en bord de Meuse au port de Statte. Ils sont autorisés à rester jusque vendredi. Tant que la Région wallonne n'aura pas mis en place une politique claire et cohérente, les communes seront toujours contraintes de juger au cas par cas et ne pourront proposer des infrastructures satisfaisantes).	<i>L'Avenir</i> (www.lavenir.net) <i>La Dernière Heure</i>
--------------------	--	--

Verviers

6 mai 2009	« A la recherche d'un lieu de séjour » (Les gens du voyage réclament un endroit décent pour vivre dans la région de Verviers. Le bourgmestre demande un cadre législatif au niveau de la Région wallonne).	<i>Le Jour</i>
------------	--	----------------

Erpent

7 juin 2011	« Les gens du voyage sont partis. Erpent : Quels enseignements tirer de la situation ? » (Les 200 caravanes de la communauté « Vie et Lumière » sont parties dimanche sans problèmes. La ville de Namur demande à la Région wallonne et aux provinces de trouver des solutions pour pouvoir accueillir les gens du voyage.).	<i>Le Soir</i>
-------------	--	----------------

Région wallonne

30 mai 2011	« Où vont les gens du voyage, quand ils s'en vont ? » (L'accueil des nomades dépend de la bonne volonté des responsables communaux, sachant qu'il n'existe aucune règle en la matière).	<i>RTBF</i> (www.rtf.be)
28 juillet 2011	« Un accueil à structurer d'avantage » (Le gouvernement wallon s'est engagé à élaborer une réglementation régionale et la ministre Tilleux promet un projet de décret pour encourager les communes à adopter des règlements pour l'accueil des gens du voyage. Mais ne faudrait-il pas des dispositifs plus volontaristes que de simples encouragements ? Le groupe Ecolo demande des règles plus contraignantes.)	<i>La Libre Belgique</i>

Pour ce qui est de la création de terrains caravaniers publics, les mesures prises par la Région flamande, bien qu'insuffisantes, démontrent qu'une action plus résolue des pouvoirs régionaux est parfaitement possible dans le cadre juridique existant en Belgique et peut aboutir à des résultats concrets.

Enfin, la FIDH note que le 29 septembre 2011, le Gouvernement wallon a chargé la Ministre de l'Action sociale et le Ministre du Logement de réaliser un recensement de terrains qui

pourraient être mis à disposition des pouvoirs locaux wallons pour accueillir les grands rassemblements de gens du voyage, entre le début du printemps et la fin de l'automne⁷. La FIDH souligne qu'il s'agit à nouveau d'une mesure extrêmement limitée tant par son objet – elle vise uniquement le cas des « grands rassemblements de caravanes » - que par sa nature – il n'est pas question d'imposer des obligations aux communes, mais uniquement d'établir une liste de terrains disponibles. Il s'agit là encore, d'une initiative très largement insuffisante par rapport aux besoins.

La Région de Bruxelles-capitale

En Région de Bruxelles-capitale, le terrain de séjour temporaire public de Haren, dont nous mentionnions dans la réclamation qu'il était en voie d'aménagement par la commune « Ville de Bruxelles », a bien été ouvert le 10 octobre 2011. Il a une capacité de 21 emplacements. Il existe par ailleurs, comme nous le mentionnions également, un seul petit terrain public résidentiel situé dans la commune de Molenbeek mais qui n'accueille que six familles et qui est en voie de fermeture : les habitants actuels peuvent y demeurer jusqu'à leur mort mais aucun nouvel occupant n'est accepté.

Dans la Région de Bruxelles-capitale, les gens du voyage n'ont donc accès qu'à un seul terrain public de séjour temporaire, offrant seulement 21 emplacements. Ce chiffre est clairement insuffisant s'agissant de la ville la plus importante du pays, avec un million d'habitants et qui constitue une grosse pourvoyeuse d'emplois et d'activités économiques et sociales.

En l'absence de terrain résidentiel public (exception faite du terrain de Molenbeek en voie de fermeture), les personnes vivant en caravane n'ont d'autre alternative que de stationner sur des terrains privés, lesquels ne sont pas du tout équipés pour les accueillir. La FIDH a rencontré l'une d'elle, Monsieur Vincent Dissenbergen. Depuis les années 80, il réside dans une des vingt caravanes stationnées sur un terrain situé route de Lennik, dans la commune d'Anderlecht, qu'une entreprise privée a accepté de mettre gratuitement à leur disposition. Vu la petite taille du terrain, les caravanes sont serrées les unes contre les autres. Les habitants y vivent dans des conditions extrêmement précaires. Les caravanes sont reliées à un seul compteur d'eau et d'électricité qui disjoncte continuellement. Le terrain est bordé par la voie ferrée. Auparavant, le terrain était relié à l'égout mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. Monsieur Dissenbergen est fatigué de vivre dans de telles conditions, craignant à tout moment qu'un incendie se déclare.

Il ressort du mémoire de l'Etat belge que la seule et unique mesure prise par la Région de Bruxelles-capitale pour inciter les pouvoirs locaux à augmenter leur capacité d'accueil des gens du voyage, consiste à inscrire annuellement un subside au budget régional, via le budget de la Commission communautaire française, « qui a pour but de financer l'aménagement de terrains adéquats destinés aux gens du voyage » (p. 14)⁸. Le mémoire précise que ce subside s'élève actuellement à 13 000 € à peine mais qu'il « pourrait être revu à la hausse si les communes venaient à l'exiger » (p. 15). Le mémoire ne dit pas, en revanche, si ce subside a été utilisé ni dans quelle proportion. Mais le fait qu'il reste limité à un montant aussi faible – alors que les communes pourraient demander son augmentation si elles souhaitaient y

⁷ <http://gouvernement.wallonie.be/identification-de-nouvelles-aires-d-accueil-pour-les-gens-du-voyage-29-09-2011>.

⁸ Il faut toutefois rappeler que la Région Bruxelles-capitale a adopté le 5 février 2004 une proposition de résolution qui prévoit de créer de terrains de séjour temporaire pour les gens du voyage.

recourir – indique qu’il n’est quasiment pas utilisé par les communes. De fait, comme on vient de le souligner, il n’existe actuellement qu’un seul terrain public de séjour temporaire (21 emplacements) et un petit terrain public résidentiel en voie de fermeture (6 emplacements). Il importe de souligner que la décision de la commune « Ville de Bruxelles » de créer un terrain public ne doit rien à l’action de la Région : c’est la commune qui, de sa propre initiative, a pris la décision d’aménager un terrain pour répondre au problème posé par la présence de familles de gens du voyage sur son territoire.

L’action de la Région de Bruxelles-capitale en matière d’accueil des gens du voyage se révèle donc encore plus faible, voire inexistante, que celle de la Région wallonne : inscrire un subside au budget ne peut tenir lieu de politique. Une intervention effective de la Région (ou de l’Etat fédéral) est nécessaire pour amener les communes à prendre les initiatives qui s’imposent et pour coordonner les initiatives développées au niveau local.

La Région flamande

Comme l’observait la FIDH dans sa réclamation, des trois régions du pays, la Région flamande est celle qui a pris les mesures les plus volontaristes pour organiser l’accueil des gens du voyage et encourager les collectivités locales à prévoir des sites à cet effet, à tout le moins pour ce qui est de l’habitat permanent en caravane (les terrains résidentiels). Mais malgré ces efforts, le nombre d’emplacements permanents et temporaires disponibles pour les gens du voyage résidant ou voyageant en Flandre demeure largement insuffisant, comme le reconnaît l’Etat belge lui-même dans son mémoire sur le bien-fondé (p. 20). En février 2011, le nombre de gens du voyage en Région flamande était estimé à 907 familles. Celles-ci sont installées la majeure partie de l’année, voire, dans la plupart des cas, de manière permanente, sur un terrain résidentiel (p. 16). Quelque 1000 familles voyagent au moins une partie de l’année (dont certaines en provenance de l’étranger).

Or, on compte actuellement en Flandre :

- 29 sites publics résidentiels, offrant au total 469 emplacements ;
- 5 terrains publics de séjour temporaire, offrant au total 78 emplacements.

Comme le confirme l’Etat belge dans son mémoire, **les 469 emplacements disponibles sur des terrains résidentiels, ne permettent de couvrir qu’à peine 50 % des besoins**. Par conséquent, 438 familles ne peuvent pas trouver de place sur les sites publics. Elles ont, pour la plupart, installé leurs caravanes sur des sites privés, sans disposer du permis d’urbanisme requis. Elles vivent donc sous la menace constante d’une expulsion⁹. Seuls deux sites résidentiels privés disposent du permis d’urbanisme requis.

La FIDH a rencontré Monsieur Leimbergen, pasteur de la Communauté Vie et Lumière, qui réside sur un terrain public résidentiel, situé à Alost, Bleekveld. Le terrain est bordé par la voie de chemin de fer, une usine dont s’échappent des odeurs nauséabondes et un parc à containers (Annexe 1). Sa famille a décidé d’accepter de s’y établir car elle s’est battue pendant huit années pour avoir accès à un terrain résidentiel. Au total, 18 foyers se partagent 15 places sur le terrain. Ils disposent de 15 sanitaires. Par manque de place, chaque foyer a eu

⁹ *Housing Conditions of Roma and Travellers*, Belgium Raxen National Focal Point, Centre for equal opportunities and opposition to Racism, Mars 2009, p. 25.

à choisir entre installer (à leur frais) une douche ou une machine à laver. Ils ont opté pour la machine à laver et se lavent dès lors tous à l'évier.

Mortsel

12 novembre 2011 « Foto's leggen vinger op de wonde » (Des places supplémentaires sont nécessaires. A Mortsel, 34 familles se partagent 26 emplacements)

Gazet van Antwerpen

Mais la situation est encore plus préoccupante pour ce qui est de l'accueil temporaire des familles qui voyagent : les **quatre terrains de séjour temporaire** sont clairement insuffisants pour répondre aux besoins des quelque 1000 familles qui voyagent au moins une partie de l'année en Flandre (dont certaines en provenance de l'étranger). D'après les estimations des associations de terrain, les 78 emplacements disponibles **ne couvrent pas plus de 20 % des besoins**. Cette situation est source de conflits récurrents, pendant la saison des voyages, entre des groupes de gens du voyage qui cherchent des lieux où s'arrêter et les communes qui, souvent, mettent tout en œuvre pour les dissuader de faire halte sur leur sol. Là encore, les nombreux faits de ce genre relatés dans la presse nationale attestent de la gravité de la situation (voy. les articles cités dans la section 3).

En conséquence du manque de terrains, non seulement de nombreuses familles ne peuvent trouver où se loger légalement, mais en outre, les terrains existants sont surpeuplés, ce qui entraîne une dégradation des conditions de vie. Les communes qui ont créé des terrains sont confrontées à des taux d'occupation excessifs, avec les problèmes que cette situation génère. Or, cet exemple dissuade les autres communes d'aménager elles aussi des terrains.

Il importe de souligner que parmi les sites résidentiels publics, 23 d'entre eux, c'est-à-dire la grande majorité, ont été créés avant 1995. Autrement dit, **au cours des quinze dernières années, seuls 6 sites supplémentaires ont été aménagés**.

Aussi, la situation en Région flamande démontre les limites de la politique actuellement en place, qui reste basée sur un simple encouragement, via des subsides, des pouvoirs locaux à créer les terrains nécessaires.

Conclusion

Les pouvoirs publics en Belgique sont en défaut de prendre des mesures adéquates et suffisantes pour garantir que les familles de gens du voyage aient accès à des logements adaptés à leurs besoins.

2. La non-prise en compte des spécificités des gens du voyage dans les législations urbanistiques et une application de ces législations qui défavorise les gens du voyage

A propos du rapport entre les droits fondamentaux et les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire, la FIDH rappelait, dans sa réclamation, le principe formulé par le Comité à cet égard :

Si les autorités de l'Etat disposent d'une ample marge d'appréciation pour ce qui est de la mise en place de mesures en matière d'aménagement urbain, elles se doivent de trouver un juste équilibre entre l'intérêt général et les droits fondamentaux des individus – en l'espèce

le droit au logement et son corollaire, qui est d'éviter que les intéressés ne deviennent des sans-abri.¹⁰

La Cour européenne des droits de l'homme a, pour sa part, établi que :

La vulnérabilité des Tsiganes, du fait qu'ils constituent une minorité, implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire considéré que lors de la prise de décision dans des cas particuliers¹¹.

Les politiques urbanistiques ont un double impact sur la capacité des gens du voyage à vivre en caravane :

- la création de *terrains publics* résidentiels ou de séjour temporaire ne peut se faire que dans le respect des plans d'aménagement du territoire ;
- les gens du voyage qui souhaitent s'installer en caravane sur des *terrains privés* qu'ils ont achetés ou loués, doivent pour ce faire, obtenir un permis d'urbanisme, lequel est délivré par l'autorité communale compétente.

La FIDH constate qu'en Belgique, ni dans le cadre réglementaire, ni dans la prise de décision dans des cas particuliers, une attention suffisante n'est accordée aux besoins et au mode de vie des gens du voyage. Plus grave encore : dans le cas des décisions individuelles sur des demandes de permis d'urbanisme pour habiter sur des terrains privés, les pouvoirs publics appliquent la législation existante en matière d'urbanisme d'une manière qui défavorise systématiquement les gens du voyage.

Ce grief comporte deux aspects :

2.1. Le cadre réglementaire

A part dans le cas de la Région flamande, les plans d'aménagement du territoire établis au niveau régional ou provincial ne font pas mention de la nécessité de prévoir, pour les gens du voyage, un nombre suffisant d'emplacements sur des terrains résidentiels et de transit. Les informations fournies par l'Etat belge dans son mémoire en réponse ne font que confirmer ce constat : ni en Région wallonne, ni dans la Région de Bruxelles-capitale, les plans d'aménagement du territoire n'évoquent les besoins de la population des gens du voyage (voy. pp. 22-25 du mémoire sur le bien-fondé).

En Région flamande, les dispositions directrices du *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (Plan régional d'aménagement du territoire flamand) mentionnent le besoin de créer des terrains résidentiels et de transit supplémentaires correctement équipés. Les plans provinciaux d'aménagement du territoire contiennent également des éléments destinés à encourager l'aménagement de nouveaux terrains (voy. pp. 25-26 du mémoire de l'Etat belge). Ces éléments restent toutefois insuffisants : ils n'ont permis ni d'assurer qu'un nombre suffisant de sites publics soient créés, ni que les gens du voyage qui souhaitent habiter sur des terrains

¹⁰ C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, 18 octobre 2006 (fond), récl. n°31/2005, § 54.

¹¹ Cour eur. D.H., arrêt *Connors c. Royaume Uni*, 27 août 2004, § 84, se référant à Cour eur. D.H., *Buckley c. Royaume Uni*, § 96.

privés aient des chances raisonnables d'obtenir le permis d'urbanisme nécessaire à cette fin (voy. ci-dessous).

2.2. La prise de décision dans des cas particuliers

Comme pour tout type d'usage du sol, le placement d'une caravane à demeure sur un terrain privé est soumis à l'obtention d'un permis d'urbanisme, lequel est délivré par la commune compétente. Les autorités communales disposent d'un grand pouvoir d'appréciation lorsqu'elles déterminent si un permis peut être accordé. Outre le respect des plans d'aménagement du territoire, elles peuvent tenir compte de critères tels que le « bon aménagement des lieux » ou « l'intégration dans l'environnement » du projet en cause¹². Or, dans les faits, ce pouvoir d'appréciation est systématiquement utilisé pour refuser les permis demandés par des gens du voyage pour installer une caravane sur un terrain qu'ils auraient acheté ou loué. Ainsi, la mise en œuvre de la législation dans le cadre des demandes individuelles de permis d'urbanisme, fait l'objet d'une pratique défavorable aux gens du voyage. Dans ces conditions, la possibilité pour les gens du voyage de résider sur un terrain privé, lorsqu'ils ont les moyens financiers d'en acheter ou d'en louer, reste largement théorique et ne permet absolument pas de compenser l'insuffisance de terrains publics. Le fait que le pouvoir d'appréciation des communes ne soit pas mieux encadré et que les besoins spécifiques des gens du voyage ne soient pas reconnus dans la législation urbanistique, contribue à cette situation.

Ces faits ne sont pas contestés par l'Etat belge dans son mémoire sur le bien-fondé : celui-ci se borne sur ce plan à rappeler le contenu de la législation urbanistique. Lorsqu'il aborde la situation en Région flamande, l'Etat belge reconnaît lui-même que seuls « quelques terrains privés de campement destinés aux gens du voyage » ont obtenu le permis nécessaire (p. 27), et ce, alors qu'il est établi que les terrains publics ne couvrent qu'environ la moitié de besoins existants, offrant 469 emplacements pour une population de 907 familles (voy. *supra*). D'après les informations que la FIDH a obtenues auprès des associations qui sont en contact direct avec les gens du voyage, **seules deux familles résidant en Région flamande ont obtenu un tel permis**. La FIDH souligne que le mémoire de l'Etat belge ne fait état en revanche d'aucune famille qui aurait obtenu un tel permis dans les Régions wallonne ou de Bruxelles-capitale : selon les informations de la FIDH, en effet, **aucune famille n'est parvenue à obtenir un permis pour vivre en caravane sur un terrain privé dans la Région wallonne ou dans la Région de Bruxelles-capitale**.

Courcelles

27 novembre 2008	« Courcelles, le champ des gitans : Le parquet s'y intéressait déjà » (Le parquet de Charleroi a ouvert une information judiciaire sur base de l'article 84 du Cwatup. S'ils souhaitent s'installer durablement, il leur faudra un permis d'urbanisme et s'il s'agit d'une zone verte, ils ne pourront pas faire grand-chose.)	<i>Sudpresse</i>
11 décembre 2008	« Les gitans lèvent le camp » (Les gitans avaient signé un compromis de vente pour acheter ce terrain à Courcelles. Le parquet avait ouvert une information judiciaire car le propriétaire n'avait pas de permis d'urbanisme. La vingtaine de caravanes est partie)	<i>Sudpresse</i>

Marche-en-

¹² Voy. le mémoire de l'Etat belge sur le bien-fondé, p. 28.

Famenne

23 juin 2010 « Les caravanes de Soy doivent disparaître » (Johny L. a un an pour vider un terrain qu'il occupe depuis plusieurs années (décision du tribunal correctionnel). Il s'agit d'une caravane résidentielle ainsi que d'autres installations situées en zone agricole.) *L'avenir,*
(www.lavenir.net)

Comme le constate le rapport réalisé en mars 2009 par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, qui est l'institution publique chargée en Belgique de la lutte contre la discrimination, la grande majorité des familles de gens du voyage résidant en Belgique sur des terrains privés bénéficient d'une simple tolérance des communes, qui peut être retirée à tout moment¹³. Ces familles vivent donc sous la menace constante d'une expulsion.

Le cas de la famille Landauer, en contact avec la FIDH, illustre la précarité de la situation des gens du voyage installés sur des terrains privés : en juillet 2011, cette famille s'est vue ordonner par la Région wallonne de transformer le chalet en abris de jardin et d'évacuer les caravanes du terrain où elle vivait et était domiciliée depuis 30 ans. Cette famille a loué ce terrain pendant des années sans jamais être inquiétée du fait de l'absence de permis d'urbanisme pour le chalet ou les caravanes. Elle en est devenue propriétaire il y a trois ans et paie depuis lors un revenu cadastral pour maison modeste pour le chalet, construit en 1988. La Région wallonne précise dans un courrier daté du 22 juillet 2011 que la situation ne pourra pas être régularisée et qu'un permis d'urbanisme ne sera pas délivré. La famille est dès lors tenue de quitter les lieux pour le 22 février 2012, faute de quoi des poursuites judiciaires seront entamées par la Région (Annexe 2).

Un problème supplémentaire se pose en matière de permis d'urbanisme : comme l'admet encore l'Etat belge dans son mémoire sur le bien-fondé, dans la Région de Bruxelles-capitale, par dérogation aux règles générales, les permis d'urbanisme requis pour l'utilisation habituelle d'un terrain en vue d'y placer des caravanes d'habitation sont toujours limités dans le temps. Lorsqu'il s'agit du placement permanent de roulottes ou caravanes utilisées pour l'habitation, le permis est d'une durée maximale d'à peine un an (voy. mémoire sur le bien fondé, p. 25)¹⁴. Dans les Régions wallonne et flamande, les autorités communales ont la possibilité de n'accorder qu'un permis limité dans le temps. Ainsi, même lorsque des individus obtiennent un permis, les autorités communales conservent la possibilité de ne pas renouveler celui-ci après son échéance : une mesure de plus qui contribue à maintenir les gens du voyage dans une situation de précarité et de vulnérabilité.

Conclusion

Les éléments avancés par l'Etat dans son mémoire sur le bien-fondé ne permettent pas de réfuter le second grief soulevé par la FIDH dans sa réclamation. Au contraire, ils ne font que confirmer les constats posés par la FIDH : ni dans le cadre réglementaire, ni dans la prise de décision dans des cas particuliers, une attention suffisante n'est accordée aux besoins et au mode de vie des gens du voyage. Au contraire, la pratique des pouvoirs publics dans l'application des législations urbanistiques à des cas individuels se révèle systématiquement défavorable aux gens du voyage qui tentent d'habiter en caravane sur des terrains privés. Ces

¹³ *Housing Conditions of Roma and Travellers*, Belgium Raxen National Focal Point, Centre for equal opportunities and opposition to Racism, Mars 2009, p. 25.

¹⁴ Lorsqu'il s'agit d'installations temporaires présentant un caractère cyclique ou saisonnier, le permis est d'une durée maximale de 6 ans. Voy. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 janvier 2004 relatif aux permis d'urbanisme à durée limitée.

faits emportent une nouvelle violation de l'article 16, lu seul ou en combinaison avec l'article E.

3. Recours disproportionné aux expulsions de gens du voyage et insuffisance des garanties encadrant leur expulsion

Dans sa réclamation, la FIDH constatait que les gens du voyage ne bénéficient d'aucune protection contre les expulsions décidées par les autorités communales lorsqu'ils sont installés illégalement sur des terrains ou contre les démolitions ou expulsions ordonnées par les services de l'urbanisme. En outre, la FIDH dénonçait la fréquence des expulsions et les conditions contestables dans lesquelles elles se déroulent.

3.1. Insuffisance des garanties encadrant les expulsions

L'Etat belge s'emploie principalement à rappeler que les règles en matière d'expulsion sont les mêmes pour tous. Tout en soulignant que les expulsions des gens du voyage ont lieu sur la base du cadre législatif existant, l'Etat belge remet en cause le caractère fréquent de celles-ci.

Ce que la FIDH déplore, ce n'est pas tant, comme le prétend l'Etat belge, que les autorités agissent en dehors de tout cadre législatif mais bien l'absence de protection spécifique aux gens du voyage contre les expulsions.

Il conviendrait en effet que des garanties suffisantes encadrent les expulsions des gens du voyage car c'est précisément le manque de terrains qui les contraint à s'installer de manière non autorisée sur des terrains publics ou privés. Or, lorsque les autorités appliquent le cadre législatif général en matière d'expulsion, que se soit dans le cadre d'expulsions réalisées sur la base de règlements de police ou d'expulsions de type urbanistique, l'insuffisance du nombre de terrains publics (résidentiels, de séjour temporaire ou *ad hoc*) n'est pas prise en compte pour évaluer la conformité, avec les garanties de l'article 16, des expulsions des membres de cette communauté.

L'Etat belge, après avoir rappelé que les règles « sont les mêmes pour tous (...) et leur application (...) n'indique aucun traitement discriminatoire à l'encontre de cette communauté », estime qu'une législation spécifique aux gens du voyage « serait superflue et aurait par ailleurs un effet stigmatisant voire discriminatoire ». Selon l'Etat belge, « distinguer ce groupe de personnes du reste de la population risque d'aboutir à l'apparition de véritables discriminations ». Or, si les Etats se doivent de traiter de manière identique les personnes se trouvant dans la même situation, il leur incombe par contre de traiter de manière différente des personnes en situation différente. Comme le souligne le Comité, « [l]es Parties ne respectent pas la Charte lorsque, sans justification objective et raisonnable, elles n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont différentes ».¹⁵ Il n'est dès lors pas suffisant pour l'Etat de se limiter à rappeler le cadre général applicable de façon indifférenciée aux expulsions. Au contraire, en agissant de la sorte, l'Etat se rend coupable de *discrimination indirecte*, consistant à appliquer à tous une mesure en apparence neutre, mais ayant un effet défavorable sur certaines catégories de population, et ce sans justification objective et raisonnable. Or, l'Etat belge s'est engagé à

¹⁵ C.E.D.S., Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, septembre 2008, p. 168. Autisme Europe c. France, réclamation n° 13/2000, Décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §52 ; ERRC c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, §36

s'abstenir de toute discrimination indirecte tant à travers les lois anti-discrimination du 10 mai 2007 que dans les normes analogues adoptées par les entités fédérées dans les champs de compétence qui sont les leurs.

Epingler « l'effet stigmatisant » pour refuser toute législation spécifique aux gens du voyage ne résiste pas à l'analyse législative de ces dernières années. Notons, à titre d'exemples, que le 13 novembre 2002, la Région wallonne a promulgué une réglementation propre à l'habitat permanent visant les personnes résidant en permanence dans un équipement à vocation touristique et dont un des objectifs est de favoriser l'accès au logement ; qu'elle a ouvert aux sans-abri depuis 1993¹⁶ l'Allocations de Déménagement et Loyer, une aide financière liée au logement, ou encore que les autorités fédérales ont tenté de renforcer la protection des victimes des « marchands de sommeil » en adoptant la loi du 10 août 2005¹⁷.

Par ailleurs, s'il devait exister un quelconque effet stigmatisant, celui-ci s'effacerait complètement en appréhendant le problème non pas sous l'angle des personnes mais des terrains (à l'instar du plan habitat permanent de la Région wallonne).

En tout état de cause, l'Etat belge se contredit lui-même, puisqu'après s'être appuyé à démontrer l'inutilité des législations spécifiques aux gens du voyage, il relate l'expérience flamande, laquelle se dit être « convaincue que la mise en place d'un cadre légal correspondant aux besoins spécifiques en matière de logement des gens du voyage exerce un profond effet préventif ».

Dans son mémoire en réponse, l'Etat belge présente, par région, quelques mesures prises pour prévenir les expulsions.

La Région flamande

La Région flamande se réfère notamment à l'adoption d'une circulaire du 17 décembre 2010, laquelle prévoit que si les gens de voyage ne se voient pas attribuer de terrain d'accueil par la commune, il appartient au gouverneur de province de leur indiquer un terrain *ad hoc*. L'Etat belge soutient dès lors que les gens du voyage menacés d'expulsion bénéficieraient de ce fait d'un emplacement alternatif provisoire.

L'impact de cette circulaire reste cependant limité. Si des communes ont été sensibilisées dans quelques provinces au manque de places d'accueil, force est de constater, qu'à ce jour, le nombre de terrain reste inchangé. Les quelques communes qui acceptent de manière ponctuelle de mettre à disposition un terrain *ad hoc* rechignent à augmenter leur capacité d'accueil craignant d'être amenées à pallier de manière permanente l'absence d'initiatives du même type prises par les autres communes. Les terrains de séjour temporaires sont en nombre insuffisants et en permanence pleins. Les communes qui accueillent les gens de voyage sur des terrains *ad hoc* le font pour seulement quelques heures ou quelques jours. Dans la

¹⁶ Arrêté du Gouvernement wallon du 19 novembre 1993 concernant l'octroi d'allocations de déménagement, d'allocations d'installation et d'allocations de loyer en faveur de personnes quittant un logement insalubre, de personnes handicapées quittant un logement inadapté et de personnes sortant de leur situation de « sans-abri », remplacé par l'arrêté du 21 janvier 1999 relatif à l'octroi d'allocations de déménagement et de loyer (M.B. 25 février 1999).

¹⁷ La loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite des êtres humains et contre la pratique des marchands de sommeil (M.B. 02.09.2005), mod. L. du 9 février 2006 (M.B. 28.02.2006).

pratique, une fois la durée autorisée de stationnement écoulée, les gens du voyage quittent les terrains sans savoir où ils seront accueillis les jours suivants, les communes n'étant pas en mesure de leur indiquer un endroit où ils seront autorisés à séjourner. Des faits de ce genre sont monnaie courante, comme en attestent les nombreux épisodes relatés dans la presse nationale.

Nevele

- | | | |
|--------------|---|---------------------------|
| 16 juin 2011 | Article sans titre (Des gens du voyage français campent au « Vaart Rechts ». Le bourgmestre Johan Cornelis les autorise à rester deux jours à condition qu'ils ne causent pas de nuisance et qu'ils ne laissent pas traîner leurs déchets. Passé ce délai, ils devront partir. De plus la police a relevé les identités de chacun d'eux et pris les plaques d'immatriculation de leurs véhicules. Enfin le bourgmestre a souligné que Nevele n'a pas de terrain de transit pour les gens du voyage) | <i>Het Laatste Nieuws</i> |
|--------------|---|---------------------------|

Gand

- | | | |
|-----------------|--|-----------------------|
| 27 juin 2011 | Article sans titre (5 caravanes sont arrivées à l'avenue du port à Gand sur un terrain qui n'est pas destiné à être un terrain de transit. Le bourgmestre Daniël Termont les autorise à rester jusqu'au lendemain. Cependant ils auraient voulu rester un peu plus longtemps car un de leurs véhicules ne peut pas être réparé tout de suite) | <i>Het Nieuwsblad</i> |
| 13 juillet 2011 | Article sans titre (A Gand, aux alentours du pont de Meulestede, est arrivé un groupe de gens du voyage. Ceux-ci ont reçu la permission de rester jusqu'à mardi soir. Cependant, certains d'entre n'ont pas quitté les lieux car les terrains qui leur étaient destinés étaient totalement pleins. En accord avec eux, il a été convenu que ceux-ci devront partir vendredi à 17heures) | <i>Het Nieuwsblad</i> |
| 14 juillet 2011 | « Zigeuners verhuizen, maar niet ver» (Les gens du voyage qui avaient atterri au pont de Meulestede à Gand et qu'on avait sommé de partir ont déménagé à quelques kilomètres, à flanders expo. Ceux-ci devront partir vendredi. Le bourgmestre de Gand, Daniël Termont, explique qu'il y a eu plusieurs groupes de gens du voyage qui ont atterri à Gand durant ces dernières semaines. Cela renforce son désir de voir construire un grand terrain de transit par province, cependant, le ministre flamand ne trouve pas ça utile et préfère la création de plein de petits terrains) | <i>Het Nieuwsblad</i> |

Hotton

- | | | |
|---------------|--|---------------------------|
| 1er août 2011 | « Zigeuners verlaten parking E40» (Un groupe de gens du voyage, en route vers une réunion religieuse qui a lieu à Hotton s'installe sur une aire d'autoroute à grand- Bigard le long de la E40. Ils avaient l'autorisation de rester jusqu'à dimanche) | <i>Het Laatste Nieuws</i> |
|---------------|--|---------------------------|

Helzold

- | | | |
|-----------------|--|---------------------------|
| 10 octobre 2011 | « Zigeuners groep bolderberg weg, nieuwe groep in Helzold» (Un groupe de gens du voyage irlandais qui s'était installé dans une prairie à Heusden, où ils avaient reçu l'autorisation de camper par le propriétaire des lieux, sont partis ce samedi. Les voisins inquiets ont alerté la police qui a laissé jusqu'à samedi pour que le groupe trouve un autre endroit. On ne sait toutefois pas où ce groupe s'est rendu. Entre temps, un autre groupe de gens du voyage se sont établis sur le | <i>Het Laatste Nieuws</i> |
|-----------------|--|---------------------------|

parking du stade de Helzold, ces derniers ne pourront certainement pas rester car ce parking est aussi utilisé pour le marché turc)

En Flandre occidentale, la demande du gouverneur faite aux communes de prévoir un terrain *ad hoc* pour l'accueil des gens du voyage est pour l'instant restée sans réponse, que ce soit par absence de volonté politique ou par manque de place dans la commune. Une situation similaire existe dans la province d'Anvers. La circulaire BB 2010/05 reste dès lors insuffisante, telle qu'elle est appliquée aujourd'hui, pour pallier au manque de places d'accueil destinées aux gens du voyage et éviter de ce fait les expulsions.

Gent- Eeklo- Deinze

10 octobre 2011	« Gemeenten niet geneigd plek voor zigeuners open te stellen» (Il n'existe pas encore d'approche provinciale d'accueil des gens du voyage. Le gouverneur a demandé à chaque commune de chercher des terrains d'accueil où les gens du voyage pourraient séjourner quelques jours, en annonçant préalablement leur arrivée. Pour l'instant, le gouverneur n'a pas reçu de nombreuses réponses. A Evergem, la volonté politique fait défaut. A Kaprijke et à Knesselare, c'est le manque de place qui a été invoqué.)	<i>Het Laatste Nieuws</i>
--------------------	---	-------------------------------

En dépit du travail entrepris par les autorités flamandes pour aboutir à une meilleure offre d'accueil des gens du voyage, un grand nombre de règlements de police communaux continuent à soumettre le séjour de gens du voyage à l'autorisation discrétionnaire du bourgmestre¹⁸ et du propriétaire¹⁹, lorsqu'il s'agit de terrains privés. Certaines communes interdisent dans tous les cas l'accueil au-delà de 24 ou 48 heures²⁰. D'autres le limitent à des terrains *ad hoc* fixes.²¹ Ce n'est qu'exceptionnellement que les règlements communaux indiquent des conditions d'autorisation ou de refus²². **Dans certaines communes, le séjour de gens du voyage fait carrément l'objet d'une sanction administrative, avec des amendes de 250 euros par séjour sans autorisation.** A Waarschot par exemple, une sanction communale administrative peut être prise en cas d'infraction au règlement communal (Annexe 8).

La Région wallonne

L'Etat belge dit privilégier la médiation pour éviter les expulsions et soutenir le Centre de médiation pour les Gens du voyage pour ce faire. Il se réfère en outre à la rédaction d'un courrier visant les mesures à respecter pour faciliter les relations entre les communes, la population et les gens du voyage.

¹⁸ C'est le cas dans les communes d'Aalst, de Bertem, de Damme, de Gavere, de Gand, d'Heuvelland, de Maarkedal, de Roselare, de Roosdaal, de Waarschot, dans la zone de police de Riho et d'Hekla (pour un stationnement des plus de 24h). Dans les communes d'Oudenaarde, le stationnement est soumis à l'autorisation du conseil communal et à Oud Turnhout et Steenokkerzeel, à l'autorisation du collège du bourgmestre.

¹⁹ C'est le cas à Bertem, à Deinze-Zulte, à Denderleeuw, à Gavere, à Gand, à Oudenaarde, à Waarschot et à Zelzat.

²⁰ A Damme, à De Haan, à Schoten, à Staden (à la discrétion du Bourgmestre).

²¹ A Dessel (woonwagenpark), Ham, Kortrijk, Mol, Oud-Turnhout. La commune de Leuven autorise le séjour sur les terrains résidentiels et sur le terrain ad hoc de Sint-Jansbergsesteenweg, qui a en réalité fermé au mois de septembre.

²² Par exemple dans la zone de police Minos (Morstel, Borsbeek e.a).

Le recours à la médiation ne suffit en réalité pas à prévenir les expulsions auxquelles les autorités ont recours de manière disproportionnée. Le président du Comité National des Gens du Voyage, Monsieur Charpentier, le confirme. Il prévenait systématiquement les communes de son arrivée en ayant recours au Centre de médiation des gens du voyage, lequel procédait à l'envoi d'un fax aux autorités communales. En dépit de cette pratique, sa famille, comme de nombreux autres voyageurs, se heurte quasi systématiquement à un refus d'accueil des communes. Découragé, M. Charpentier a dès lors cessé d'avertir les autorités à l'avance et tente de trouver un arrangement directement à son arrivée sur le territoire communal. Les négociations débouchent toutefois habituellement sur des menaces d'expulsion.

Monsieur Leimbergen, pasteur de la Communauté Vie et Lumière, déplore également qu'il soit presque systématiquement impossible d'obtenir une autorisation de stationner pour quelques jours lorsqu'un contact est pris avec les autorités communales préalablement à leur arrivée. Il dit n'avoir d'autre choix que de s'imposer directement sur un terrain et de négocier une fois qu'il y est installé avec les membres de sa communauté. Monsieur Leimbergen a fait part à la FIDH de son regret qu'« aucun terrain adapté ne soit prévu pour l'accueil de grands groupes ». Il rappelle qu'à Stembert, dans le courant de l'été 2010, les propriétaires d'un terrain ont empêché leur venue en creusant des tranchées profondes. Dans une autre commune dont les membres de la communauté n'osent pas dévoiler le nom de peur de ne plus pouvoir y séjourner dans le futur, le bourgmestre les a menacés devant témoins de venir avec des chiens pour les faire partir, en faisant allusion aux enfants présents. Les échevins, mal à l'aise face aux menaces proférées par le bourgmestre, ont fait en sorte qu'un arrangement soit trouvé. A Amay, ils ont reçu une lettre du chef de corps dès leur arrivée leur signifiant que l'accueil leur était refusé dans les cinq communes comprises dans la zone de police Secova (Annexe 3).

En Région wallonne, de nombreux règlements de police communaux continuent à interdire le stationnement des gens du voyage (Annexe 4), soit purement et simplement, soit au-delà de 24 heures. C'est le cas d'Eghezée, de Jodoigne²³ ou encore d'Herstal, où l'interdiction concerne également le stationnement sur les terrains privés. A Mons-Quevy, le règlement de police ne prévoit pas de durée maximale mais soumet le séjour à l'autorisation discrétionnaire du bourgmestre. Liège interdit le séjour d'une caravane sur un terrain public, sans exception, et soumet le stationnement sur terrain privé à l'autorisation du bourgmestre pour les voyageurs non domiciliés dans la commune, ainsi qu'à des conditions tellement strictes que le séjour des gens du voyage en devient presque impossible²⁴. **Il arrive en outre que les règlements prévoient des amendes en cas de non respect de l'interdiction de stationner²⁵.**

Lorsque les préjugés des bourgmestres se rajoutent à l'absence d'infrastructure d'accueil, les expulsions précipitées, sans véritable recherche d'alternative, deviennent vite inévitables. A Sombreffe, la tension est montée entre les riverains et les gens du voyage qui s'étaient installés sur le site de l'Intermarché. Pour y accéder, les gens du voyage ont dû dégager de grosses pierres entreposées à l'entrée du terrain pour empêcher leur arrivée. Les riverains ont alors tenté de bloquer leur passage avec un véhicule, mais sans succès. Le bourgmestre a profité de l'occasion pour rappeler que Sombreffe n'était pas candidate à la création d'un

²³ Exceptés sur les terrains aménagés à cet effet. Mais même dans ce cas, le Bourgmestre peut ordonner le départ des gens du voyage lorsqu'il estime qu'ils « mettent en danger la salubrité et/ou la sécurité publique ou qui, par leur comportement, sont une source de dérangements pour la population ».

²⁴ Article 5 du Règlement communal sur les abris mobiles et roulottes (Annexe 4).

²⁵ L'article 151 du Règlement de police d'Herstal prévoit une amende de 250 euros.

terrain destiné à accueillir les gens du voyage. Il a été jusqu'à regretter que ses moyens soient limités pour forcer les gens du voyage à quitter le lieu, se disant excédé et comprenant le ras-le-bol de la population. Le bourgmestre s'est voulu rassurant en s'engageant à demander à la police de constater l'occupation illégale pour pouvoir le signifier aux gens du voyage et obtenir leur expulsion au plus vite.

Sombreffe

5 octobre « Les riverains ont fait bloc »
2011

L'Avenir

La Région de Bruxelles-capitale

L'Etat belge se borne à rappeler les bases sur lesquelles une expulsion peut être décidée et par quelles autorités, ce qui n'est pas contesté par la FIDH.

Si l'Etat belge présente quelques mesures prises pour prévenir les expulsions, **il reste toutefois en défaut de préciser quelles sont les garanties mises en place contre celles-ci.** Les gens du voyage ne bénéficient d'aucune protection contre les expulsions, contrairement au principe établis par le Comité, selon lequel toute expulsion doit être fondée sur des règles suffisamment protectrices des droits des personnes visées et réalisées dans le respect des ces règles.²⁶ Une expulsion ne peut en particulier pas laisser des personnes sans abri²⁷ et doit être « assortie de solutions de relogement ou d'autres mesures compensatoires »²⁸. Selon le Comité, la loi doit préciser les modalités selon lesquelles il peut être procédé à une expulsion, indiquer les moments dans lesquels elles ne peuvent avoir lieu (nuit ou hiver), définir des voies de recours judiciaires, offrir une assistance juridique à ceux qui en ont besoin, et assurer une indemnisation en cas d'expulsion illégale²⁹.

En accord avec ces principes établis par le Comité, le Conseil constitutionnel français a récemment censuré l'expulsion administrative pour des motifs d'ordre public de campements illicites. Selon la disposition annulée par le Conseil, les forces de l'ordre étaient autorisées à procéder à l'évacuation « dans l'urgence, à toute époque de l'année (...) sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent (...) ». Le Conseil constate que « la faculté donnée à ces personnes de saisir le tribunal administratif d'un recours suspensif ne saurait, en l'espèce, constituer une garantie suffisante pour assurer une conciliation qui ne serait pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les droits et libertés constitutionnellement garantis ».³⁰

En Belgique, à la différence des locataires et même des occupants sans titre ni droit d'un immeuble qui y ont établi leur domicile pour qui une décision de justice préalable est nécessaire, les gens du voyage ne bénéficient d'aucune garantie juridictionnelle *a priori*. En cas d'abus, agir en justice après l'expulsion, comme le suggère l'Etat belge, n'a guère de sens

²⁶ C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, §51.

²⁷ C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, §57.

²⁸ C.E.D.S., *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, réclamation n°33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007 et C.E.D.S., *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris c. France*.

²⁹ CEDR c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, § 41.

³⁰ Conseil Constitutionnel, décision n°2011-625 du 10 mars 2011, *LOPPSI II*, §55.

puisque l'éventuelle décision de justice ne sera rendue que plusieurs mois après l'expulsion. En attendant cette hypothétique condamnation, les personnes expulsées auront déjà dû trouver une solution de rechange pour satisfaire leur besoin en stationnement et *de facto* en logement.

Alors qu'il existe une législation fédérale protégeant les preneurs en cas d'expulsion locative³¹, une législation fédérale visant à reloger les victimes de « marchands de sommeil »³², des législations régionales accordant des solutions de relogement aux expulsés pour raisons de salubrité³³, une jurisprudence du Conseil d'Etat qui tend à invalider des arrêtés d'inhabitabilité du bourgmestre lorsque celui-ci ne s'est pas enquis suffisamment des solutions de relogement³⁴, rien de tel n'est prévu pour protéger les gens du voyage.

3. 2. Le recours disproportionné aux expulsions

L'Etat belge conteste que les gens du voyage soient victimes d'expulsion de manière récurrente. Il ne relève qu'un cas d'expulsion jugée abusive en Région wallonne (expulsion à Dour des gens du voyage de 'Vie et Lumière'), aucun cas en Région de Bruxelles-capitale et note qu'en Région flamande l'expulsion n'est que très rarement employée.

Contrairement à ce que laisse entendre l'Etat belge, le fait que peu de plaintes soient déposées par les gens du voyage expulsés ne signifie pas pour autant que leurs griefs et leurs dommages soient inexistantes. Il est de notoriété publique qu'ils représentent une population particulièrement vulnérable et précarisée, peu ou pas du tout au courant de ses droits et pas toujours en mesure de les faire valoir pour de multiples raisons : problèmes financiers, manque d'information, manque de soutien, méfiance à l'égard des institutions étatiques - méfiance elle-même alimentée par une accumulation d'expériences négatives dans leurs contacts avec les autorités publiques.

La grande majorité des cas d'expulsion n'est pas relatée par la presse car les gens du voyage accèdent d'ordinaire aux requêtes des autorités, sans opposer de résistance induisant une médiatisation. Monsieur Charpentier, Président du Comité national des gens du voyage, que la FIDH a rencontré, confirme que les membres de sa communauté sont sans cesse confrontés à des menaces d'expulsion. Le plus souvent, les voyageurs quittent le terrain avant que les

³¹ La loi du 30 novembre 1998 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution de jugements d'expulsion (M.B. 01.01.1999).

³² La loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite des êtres humains et contre la pratique des marchands de sommeil (M.B. 02.09.2005), mod. L. du 9 février 2006 (M.B. 28.02.2006).

³³ Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le code bruxellois du logement (M.B. 09.09.2003), art. 17 (création d'un Fonds budgétaire régional de solidarité « destiné à assurer (...) un montant pour couvrir, en tout ou en partie, la différence existant entre le loyer d'origine et le nouveau loyer, ainsi que les frais de déménagement ou d'installation, en ce compris le coût de la garantie locative » et instauration d'un droit d'accès prioritaire aux logements gérés par les pouvoirs publics pour les locataires expulsés); Décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement (M.B. 19-08-1997) art. 15-18; (Nouvelle loi communale, article 135)

³⁴ Le Conseil d'Etat a jugé l'expulsion — pour cause d'insalubrité — constitutive d'un préjudice grave et difficilement réparable au cas où l'éviction ne s'accompagnerait pas d'un relogement. Elle a ordonné, par conséquent, la suspension des arrêtés litigieux C.E., arrêt Leroy et Postiau n° 139.837 du 26 janvier 2005 ;

forces de l'ordre ne procèdent à l'expulsion. Pour illustrer ses propos, M. Charpentier se réfère au « commandement de déguerpir » (Annexe 5) qu'il s'est vu notifié à Gembloux le 4 novembre 2011, sans qu'aucune solution de relogement n'ait été envisagée. Ordre leur a été donné de « déguerpir immédiatement des lieux » pour 24 heures plus tard, à défaut de quoi M. Charpentier et les membres de sa communauté s'exposaient à une expulsion et à la condamnation à une astreinte de 10.000 euros par jour de retard.

Un communiqué de la Ville de Charleroi du 23 septembre 2010 se réfère à une expulsion de 19 caravanes qui s'étaient installées sur le parking de l'ancien Carrefour de la rue Bastin, à Jumet, pour mettre en lumière le besoin d'infrastructures d'accueil pour les gens du voyage. Selon le bourgmestre, Jean-Jacques Viseur, « la (véritable) solution n'advient que le jour ou la Région Wallonne prendra ses responsabilités en fournissant un cadre légal, en imposant des lieux d'accueil dignes de ce nom. En attendant, notre mission est de faire de l'équilibre, entre les revendications légitimes à des conditions de vie décentes, et la population autochtone, prête à réagir au quart de tour... ».³⁵

De nombreux articles de presse attestent, si besoin en était, de la fréquence avec laquelle les autorités ont recours à l'expulsion ou à la menace d'expulsion.

Dour

27 juillet 2010	« Les terrains de stationnement, principale préoccupation des gens du voyage » (La carence de terrains favorise l'occupation improvisée de terrains dévolus à d'autres fonctions. Environ 750 gens du voyage se sont installés à Dour après avoir été délogés de Sint-Joris et de Wingene. La commune de Dour a entamé une procédure afin de les expulser).	<i>L'Avenir</i> (www.lavenir.net)
-----------------	---	---

Ath

7 février 2011	« Arrivée des gens du voyage » (Arrivés à Ath depuis quelques semaines, les gens du voyage installés en face du bâtiment Solidarité, seront probablement expulsés s'ils ne quittent pas les lieux)	<i>L'Avenir</i> (www.lavenir.net)
----------------	--	---

Erpent

30 mai 2011	« Erpent : les gens du voyage pourront rester jusqu'au lundi 5 juin »	<i>L'Avenir</i> (www.lavenir.net)
30 mai 2011	« Namur : 500 gens du voyage pourraient être expulsés ce lundi midi » (150 caravanes et 500 gens du voyage se sont installés, sans autorisation, à Erpent sur les hauteurs de Namur. Le bourgmestre leur demande de quitter les lieux pour le lendemain midi. Le 26 mai, les autorités ont déjà procédé à l'expulsion d'une septantaine de caravanes, en envoyant un nombre important de forces de l'ordre.	<i>RTBF</i> (www.rtbf.be)
31 mai 2011	« Nous ne volons pas les poules » (Un groupe de 150 caravanes s'est installé à Erpent ce 30 mai sans autorisation, ce que les autorités n'ont pas apprécié. Elle souhaitait procéder à leur expulsion immédiate mais a finalement négocié avec le groupe un départ pour le 6 juin. Juridiquement, la commune s'est retrouvée face à une impasse : vu que les gens du voyage se sont installés sur un site privé, l'expulsion doit être autorisée par une décision judiciaire, qui ne se sera rendue que le 6 ou le 7 juin. Les autorités ont dès lors	<i>Le Soir</i> (www.lesoir.be)

³⁵ Fusion des sociétés de logement : Le Conseil avale l'audit de faisabilité (Communiqué de la Ville de Charleroi, www.Charleroi.be, 23 septembre 2010).

	décidé de tolérer leur présence jusqu'au 6.)	
6 juin 2011	«La page gitane est tournée» (La Ville de Namur a demandé à un groupe d'environ 200 caravanes de quitter le champ d'Erpent, où ils s'étaient installés. Jacques Etienne les a même menacés d'avoir recours à la force si les gens du voyage ne respectaient pas cet ultimatum)	<i>L'Avenir</i> (www.lavenir.net)
10 juin 2011	«La Ville peut expulser d'un terrain privé» (La commune d'Erpent avait introduit une requête unilatérale auprès du tribunal des référés de Namur suite à l'arrivée impromptue de gens du voyage sur un terrain de la Régie foncière. Le tribunal a considéré qu'il était du droit de la commune de faire expulser toute personne qui se maintient sur un terrain privé, au besoin par la force publique)	<i>L'Avenir</i> (www.lavenir.net)
Dinant		
7 juin 2011	« Les gens du voyage resteront jusqu'à dimanche après-midi » (Arrivés à Dinant après avoir été chassés de Namur, ici encore, les gens du voyage sont priés de quitter les lieux)	<i>L'Avenir</i> (www.lavenir.net)
Jodoigne		
30 mai 2011	« On a trouvé, on reste là » (A Jodoigne, un groupe de familles est menacé d'expulsion. Elles ont une journée pour quitter les lieux)	<i>L'Avenir</i> (www.lavenir.net)
Amay		
18 juillet 2011	« J.M. Javaux : « On va les mettre dehors » » (Le bourgmestre est catégorique sur la suite des événements : si les gens du voyage arrivés le 17 juillet sur le terrain de foot d'Ampsin refusent de partir de leur plein gré, ils seront mis dehors).	<i>Sudpresse</i>
20 juillet 2011	« Les gens du voyage d'Amay menacés d'expulsion » (500 personnes se sont établies sur un ancien terrain de football à Ampsin, un hameau de la commune d'Amay, dans le cadre d'une escale pour un pèlerinage évangéliste. Elles sont menacées d'expulsion par la commune mais refusent de partir avant 15 jours. La commune envisage de demander au propriétaire du terrain d'engager une procédure en justice menant à leur expulsion. Les autorités communales d'Amay ont tenté de trouver un autre terrain où accueillir les gens du voyage. Aucune solution n'a été trouvée. La commune a demandé aux évangélistes de quitter les lieux)	<i>7sur7</i> (www.7sur7.be)
20 juillet 2011	« Gens du voyage à Ampsin : chacun campe sur ses positions » (Pendant qu'un autre endroit à même de les accueillir est recherché, le groupe évangélique s'est vu répéter l'obligation de quitter Ampsin sous peine d'expulsion)	<i>L'Avenir</i> (www.lavenir.net)
20 juillet 2011	« Une tranchée pour obliger l'entrée côté Meuse» (L'échevin de la commune a demandé au gouverneur de la province un appui pour trouver un autre terrain pour accueillir les gens du voyage. L'échevin dit encourager le propriétaire privé du terrain à introduire une action en justice pour demander l'expulsion du groupe de la communauté vie et lumière installé sur son terrain. Afin de limiter les nuisances, il a demandé aux gens du voyage d'éloigner autant que possible les caravanes des habitations et a fait creuser une tranchée sur le terrain pour bloquer l'accès côté rue.)	<i>L'Avenir</i> (www.lavenir.net)
20 juillet 2011	« L'installation de gens du voyage à Amay électrise le parlement wallon »	<i>L'Avenir</i> (www.lavenir.net)
22 juillet	« La ministre Tillieux critique l'accueil des gens du voyage » (La	<i>L'Avenir</i>

- 2011 commune d'Amay rappelle avoir aménagé un terrain pour 30 caravanes, le maximum qui peut être accueilli. Après avoir refusé de partir avant 15 jours, le groupe de 500 caravanes risque de se faire expulser par décision de justice. Une députée reproche au Centre de médiation des gens du voyage de ne pas avoir organisé le voyage de cette communauté à travers la Région. La ministre Tillieux (PS), quant à elle, déplore la manière dont la commune a géré la situation (une tranchée a été creusée par un bulldozer pour fermer l'accès au terrain)) (*www.lavenir.net*)
- 26 juillet 2011 « Terrain condamné après leur départ » (Les autorités vont maintenant empêcher l'accès à ce terrain). *L'Avenir* (*www.lavenir.net*)
- 1^{er} août 2011 « Amay: les gens du voyage ont quitté les lieux » (Après un long dialogue entre les autorités communales et les responsables du groupe, les gens du voyage installés à Amay depuis le 11 juillet ont quitté les lieux dimanche. Les gens du voyage avaient été menacés d'expulsion. Il n'a finalement pas été nécessaire de faire appel aux forces de l'ordre). *Dernière heure* (*www.dhnet*)

Ghlin

- 9 novembre 2010 « Les gens du voyage sont de retour à Ghlin » (Un groupe de gens du voyage s'étaient installés à Ghlin en août. Après leur départ, la société de logement « Toi et Moi » avait sécurisé le site non équipé pour l'accueil de tels groupes pour éviter toute entrée de véhicules. Une trentaine de caravanes avaient à nouveau investi les lieux en octobre. « Toit et Moi » avait alors saisi la justice et obtenu la possibilité d'imposer une astreinte de 1.000 euros par jour et par caravane. Ce jugement reste d'application au groupe arrivé ces 7 et 8 novembre.) *Le Soir*
- 10 novembre 2010 « Les gens du voyage ont quitté Ghlin » (Les 16 caravanes des gens du voyage arrivées le 7 et 8 novembre sur le site privé de la société de logement montoise "Toit et Moi" ont quitté mardi le site de Ghlin. Il leur avait été signifié lundi qu'ils devaient partir pour mardi 17h00, ce qu'ils ont fait, sans que les astreintes de 1.000 euros par caravane par jour aient du être appliquées.) *L'Avenir*, (*www.lavenir.net*)
- 10 novembre 2010 « Les gens du voyage ont quitté Ghlin comme convenu » (Les 16 caravanes s'est installé à Ghlin, après que le terrain ait été sécurisé pour empêcher le passage. La société de logement social 'Toit et Moi' a décidé de saisir la justice pour exiger une astreinte de 1000 euros par jour et par caravane elle n'a finalement pas été appliquée puisque les gens du voyage ont quitté les lieux à temps) *7 sur 7* (*www.7sur7.be*)

Gembloux

- 19 décembre 2002 « Les gens du voyage occupent Gembloux » (Deux groupes de caravanes se sont arrêtés à Gembloux sans accord préalable. Ils ont l'autorisation de rester jusque mercredi pour un des groupes et dimanche pour l'autre. S'ils ne sont pas partis à cette date, une action en justice sera intentée comme ça avait déjà été le cas auparavant.) *Le Soir*

Verviers

- 19 décembre 2002 « Verviers éjecte...l'accueil : les gens du voyage seront expulsés après les fêtes » (Après avoir été chassés d'un terrain privé à Petit-

Rechain, et après avoir contacté l'échevine pour l'égalité des chances qui n'avait aucun terrain à leur proposer, les 5 caravanes se sont installées sur un parking à Verviers. Durant l'été dernier ils ont été chassés manu militari d'un terrain de Stembert. Le bourgmestre de Verviers annonce que les gens du voyage sont priés de dégager les lieux après les fêtes de fin d'année. Il ne cache pas que sa ville a d'autres ambitions que d'accueillir les gens du voyage)

Herstal

2 avril 2010 « Cela fait près de 45 ans qu'on est ici »: Herstal- Les forains doivent partir à cause du futur hall de sport. On ne leur propose qu'un terrain pour 10 ans» (L'administration communale somme les occupants d'un terrain de mettre fin au plus vite à leur occupation sur le site appartenant à la commune. Les possibilités de relogement sont floues : on leur a d'abord proposé d'aller en maison sociale, ensuite on a évoqué la possibilité d'un terrain mais uniquement pour un bail de 10 ans non renouvelable)

Dernière Heure

Neder-Over-Heembeek

11 février 2011 « Des résidents en caravane menacés d'expulsion à Neder-Over-Heembeek» (Une dizaine de familles de gens de voyage sont menacés d'expulsion. Le terrain où ils habitaient depuis des années a été vendu)

L'Avenir,
(www.lavenir.net)

11 février 2011 « Neder-Over-Hembeek : le propriétaire du terrain suspend l'expulsion des résidents»

L'Avenir,
(www.lavenir.net)

11 février 2011 « Expulsion de caravanes à Bruxelles»

RTBF ,
(www.rtb.be)

Dilbeek

29 juillet 2011 « Les tsiganes chassés de Gand sont tolérés à Dilbeek»

Le Soir
(www.lesoir.be)

28 juillet 2011 « Burgemeester Dilbeek ziet link tussen zigeuners en inbraken» (Après avoir été chassés d'un terrain près du Flanders Expo, les gens du voyage s'installent à Dilbeek, où de nouveau, le bourgmestre les prie de partir. Ce dernier n'hésite pas à voir un lien entre leur présence et les cambriolages au centre-ville)

De Standaard

Gand

23 avril 2011 « Probleem met woonwagens blijft » (Le scénario de l'été passé se reproduit, des gens du voyage arrivent de partout et s'installent un peu n'importe où vu le manque d'emplacement appropriés. Un groupe de gens du voyage irlandais s'installe sur le parking du flanders expo, un autre groupe cette fois-ci bruxellois débarque sur le vieux terrain de foot à Meulestede. Une procédure devant le juge est lancée, celui-ci prononce l'expulsion des 80 gens du voyage bruxellois dans les 6 heures de la prononciation du jugement.)

Het Laatste Nieuws

28 juillet 2011 « Zigeuners weg uit Gent, maar nergens welkom» (Une dizaine de caravanes de gens du voyage a dû quitter Gand. Le terrain où le groupe s'était installé n'offrait aucun des équipements normalement garantis (électricité, eau, sanitaire,...) et le bourgmestre de Gand a décidé donc de renvoyer le groupe de caravanes. En Flandre, un manque de place pour accueillir les gens du voyage persiste. Geert Bourgeois, Ministre flamand de l'Intérieur, proclame que c'est aux

De Morgen

pouvoirs locaux de prendre l'initiative et non aux régions)

Pajottenland

26 janvier 2011 « Bedrijven zijn woonwagenbewoners beu » (Le bourgmestre de Drogenbos, suite à la plainte des industriels, prévoit d'expulser les gens du voyage qui se sont installés dans le zoning industriel de Drogenbos. Il leur permet de rester 48heures, passé ce délai, ils devront partir)

Nieuwsblad
(www.nieuwsblad.be)

Zottegem

10 février 2011 « Zottegemnaars over de zigeuners » (Les habitants de Zottegem se réjouissent du départ imposé de gens du voyage)

Nieuwsblad
(www.nieuwsblad.be)

Kort

19 février 2011 « Opnieuw zigeuners weggejaagd van parking 69 » (Un groupe de gens du voyage campant sur le parking 69 du circuit de Zolder se sont fait expulser par la police. Ce n'est pas la première fois que de tels événements surviennent au cours des derniers mois)

Het Belang van Limburg

Heule-Watermolen

24 mars 2011 « Artikel zonder titel » (Quatre individus et deux groupes n'ont pas reçu l'autorisation pour renouveler leur séjour sur le terrain de séjour à Heule-Watermolen. Ils ont donc été forcés de quitter le terrain.)

Het Nieuwsblad

Zwevegem

28 mars 2011 « Woonwagenbewoners op parking zwembad » (Le parking de la piscine de Zwevegem est occupé depuis plusieurs semaines par différents groupes de gens du voyage. Le Bourgmestre Claude Van Welden les a sommé de partir, cependant ceux-ci ne veulent rien savoir.)

Het Nieuwsblad

Doornzele

26 avril 2011 « Tachtig woonwagenbewoners in beschermd Doornzele Dries » (Les gens du voyage qui ont dû quitter Meulestede et Evergem ont atterri à Doornzele. Ceux-ci, sur ordre du juge, ont dû quitter le terrain endéans les 24 heures car la zone sur laquelle ils campaient était une zone protégée. Cependant, une partie de ceux-ci se réinstalle sur un terrain industriel non développé non loin de là. Le propriétaire des lieux s'oppose à leur venue. L'administration communale leur enjoint de quitter les lieux. Les gens du voyage se plaignent du mauvais accueil belge en comparaison avec les autres pays européens plus accueillants)

Het Nieuwsblad

26 avril 2011 « Zigeuners trekken uit Gent en kamperen nu in Doornzele » (Après leur expulsion de Gand, les gens du voyage atterrissent à Doornzele. La commune a, alors, introduit en justice une plainte visant à les expulser)

Het Laatste Nieuws

Gand

27 avril 2011 « Rom duiken weer op » (Le carrousel des gens du voyage bruxellois a trouvé une nouvelle halte à Mont-Saint-Amand sur une propriété de la ville de Gand, après avoir été expulsé de Gand et

De Standaard

d'Evergem. Les gens du voyage en question voulaient rester jusqu'à samedi en raison d'une panne d'un de leurs véhicules mais la ville de Gand les a forcé à partir sur le champ)

Courtrai

5 mai 2011 Article sans titre (Un groupe de gens du voyage se fait expulser du terrain industriel d'Evolis à Courtrai.) *Het Nieuwsblad*

Sint Truiden

12 octobre 2011 « Sint Truiden » (Une quinzaine de caravanes arrivées le mardi doivent quitter les lieux le mercredi, sans quoi elles seront expulsées. Le bourgmestre refuse de les accueillir). *Concentra*

Louvain

31 août 2011 « Sint Truiden » (Il a été convenu avec la police de Louvain et avec le propriétaire du terrain (Delhaize) que les gens du voyage doivent quitter les lieux pour jeudi. Les gitans ont promis de partir à temps). *La Dernière Heure*

Comme l'observait la FIDH dans sa réclamation, les expulsions se déroulent dans des conditions contestables,³⁶ soit parce qu'elles sont réalisées de manière brutale, en hiver ou la nuit, soit parce que les personnes sont expulsées sans solution de relogement. Dans les faits, même si le temps est parfois laissé aux gens du voyage pour partir (parfois 48h, parfois une semaine,...), ce temps n'est jamais mis à profit par les autorités publiques pour trouver une alternative avec les gens du voyage. Monsieur Charpentier, le président du Conseil National des gens du voyage, confirme que des expulsions ont eu lieu dans des conditions contestables. Il illustre ses propos en se référant à deux expulsions, qui ont eu lieu en septembre 2009. Deux groupes composés d'une vingtaine de caravanes stationnant respectivement sur un terrain à Neder-Over-Hembeek et à Courcelles ont été expulsés *manu militari* à 23h30 par des brigades anti-émeute dépêchées sur les terrains, sans aucune considération pour les personnes âgées ou les enfants présents et sans qu'aucune solution de relogement n'ait été envisagée. Une des caravanes a été forcée de reprendre la route alors que ses phares ne fonctionnaient plus, sans que les voyageurs puissent procéder à leur réparation. Il va de soi que ces pratiques portent gravement préjudice aux personnes âgées, aux enfants dont la stabilité de vie et la qualité du sommeil conditionnent l'accès effectif à l'enseignement, et aux adultes dont l'absence de repos hypothèque la vie professionnelle.

La FIDH citera également à titre d'exemple le cas de Mme W., âgée de plus de 70 ans, séjournant dans une caravane stationnée sur un terrain privé, dans la Ville de La Louvière. Dans un courrier adressé au Collège communal, elle dénonce les pressions exercées sur sa propriétaire pour que cette dernière procède à son expulsion, en plein hiver, sans aucune protection et ce malgré son âge. Inquiète, elle dit ne pouvoir séjourner sur un autre emplacement, vu l'absence de terrain prévu à cet effet. Elle y relate également une précédente mesure d'expulsion qu'elle a subie en 2008, sans qu'aucune mesure de relogement n'ait été envisagée. A cette occasion, Madame W s'est retrouvée à la rue, avec ses enfants et petits enfants.

Les quelques mesures prises pour prévenir les expulsions n'exemptent pas l'Etat belge de son obligation de prévoir des garanties suffisantes encadrant l'expulsion des gens du

³⁶ Voy. le cahier de revendications du MRAX, établi en collaboration avec le Comité national des Gens du Voyage, et rendu public lors de la conférence du 22 mars 2010.

voyage. L'absence de telles garanties constitue une **violation** du droit à la protection juridique de la famille, garanti par **l'article 16 de la Charte**.

Vu **l'insuffisance du nombre de terrains publics** résidentiels, de séjour temporaire ou ad hoc, accessibles aux gens du voyage, leur **expulsion de terrains qu'ils occuperaient sans autorisation ou sans respecter les règles d'urbanisme, alors qu'il n'existe pas de solution de relogement**, doit être considérée comme **contraire à l'article 16 de la Charte**.

4. La non-reconnaissance de la caravane comme logement

Dans sa réclamation, la FIDH dénonçait le fait qu'en Régions wallonne et de Bruxelles-capitale, la législation exclut l'habitat mobile de la notion juridique de logement. La FIDH démontrait que cette exclusion avait plusieurs conséquences préjudiciables pour les gens du voyage, notamment l'impossibilité d'invoquer la protection constitutionnelle du droit au logement³⁷.

Concernant la Région flamande, la FIDH notait que la caravane y est bien reconnue juridiquement comme un logement mais que les normes d'habitabilité et de salubrité des logements (par exemple en ce qui concerne la hauteur des plafonds ou les normes d'isolation) n'avaient pas été adaptées aux spécificités des caravanes. Or, la non-adaptation de ces normes menace de priver d'effectivité cette reconnaissance : au regard des critères fixés par la législation, la plupart des caravanes pourraient être déclarées insalubres et inhabitables.

La FIDH ne peut que noter que dans son mémoire, l'Etat belge confirme ces constats.

La Région wallonne

Dans son mémoire en réponse, l'Etat affirme que le gouvernement wallon est « conscient de la lacune existant dans les textes » et qu'il a « adopté une note d'orientation le 16 décembre 2010 », qui prévoierait l'introduction dans le Code wallon du logement d'une disposition permettant de déroger à la définition du logement contenue dans ce Code (p. 38). Or, la FIDH constate que cette note d'orientation ne mentionne nulle part l'habitat mobile. Le point 99 de la note, auquel le gouvernement fait référence, stipule simplement :

« Une possibilité de déroger à la définition du logement telle que contenue dans le Code wallon du logement sera introduite afin de permettre au Gouvernement d'intégrer les modes d'habitat alternatifs ou innovants en distinguant la forme de l'habitat et les modalités d'occupation de l'habitat. »

Rien n'indique que les autorités régionales wallonnes ont la moindre intention d'utiliser cette possibilité de dérogation – qui n'est d'ailleurs pour l'instant qu'à l'état de projet, la réforme n'ayant toujours pas été adoptée – pour reconnaître la caravane comme logement. Le problème reste donc entier.

La Région de Bruxelles-capitale

³⁷ Voy. Réclamation, p. 34.

Le mémoire en réponse de l'Etat belge confirme que « l'habitat mobile n'est jusqu'ici nulle part défini dans la réglementation régionale » en vigueur dans la Région de Bruxelles-capitale (p. 38). Il ajoute toutefois que la Région est consciente du problème mais qu'elle est convaincue que la meilleure réponse à ce problème consiste en l'aménagement de terrains adéquats (p. 39). Cette réponse appelle deux remarques. La première est que l'aménagement de terrains publics ne permettrait pas de remédier aux conséquences préjudiciables pour les gens du voyage de la non-reconnaissance de la caravane comme logement sur le plan juridique. Cette non-reconnaissance a en effet les conséquences suivantes :

- les gens du voyage qui habitent dans une caravane ne peuvent se prévaloir de cette disposition constitutionnelle pour tenter d'obtenir une meilleure protection de leur forme d'habitat. En particulier, ils ne peuvent l'invoquer dans le cadre d'un recours contre une expulsion ;
- parce que les caravanes des gens du voyage sont traitées juridiquement comme des remorques ou des voitures, et non comme des logements, elles peuvent être expulsées pour infraction aux règlements de police interdisant le stationnement d'un véhicule à la même place plus de 24 ou 48 heures ;
- la caravane n'étant pas considérée comme un logement, et donc *a fortiori* comme un logement décent, elle peut d'office être considérée comme un habitat insalubre, quel que soit son état, ce qui pourrait avoir une implication en matière de protection de la jeunesse, en conduisant à un placement protectionnel des enfants, le cas échéant logés dans la caravane ;
- lorsqu'un permis d'urbanisme est demandé pour un terrain situé dans une zone d'habitat, le fait que la caravane ne soit pas considérée comme un logement peut inciter les autorités communales à refuser le permis au motif qu'il s'agirait d'un usage du sol non adapté à la destination de la zone ;
- les gens du voyage qui souhaiteraient aménager ou acquérir une caravane ne peuvent bénéficier des différentes aides au logement (primes à la rénovation, par exemple) ni des prêts au logement (et donc des conditions avantageuses auxquels ils donnent droit).

La seconde remarque est que, comme il a été vu plus haut (voy. point 1), la Région de Bruxelles-capitale n'a mené aucune action concrète pour augmenter le nombre de terrains publics d'accueil sur son territoire.

La Région flamande

Le mémoire de l'Etat belge admet que l'application des normes minimales de salubrité et d'habitabilité imposées par le Code flamand du logement « pourrait poser problème, notamment en ce qui concerne la hauteur minimale d'un espace vital, le nombre de chambres, les normes anti-incendie ou l'isolation » (p. 39). Le Code prévoit la possibilité de tenir compte des types de logement spécifiques dans la détermination de ces normes de qualité. Mais cette possibilité n'a pas été utilisée pour ce qui concerne les caravanes. Or, cette situation a pour conséquence que la plupart des caravanes pourraient être déclarées insalubres et inhabitables pour non-respect de ces normes, ce qui revient à priver d'effectivité la reconnaissance de la qualité de logement aux caravanes.

La législation fédérale sur le bail

Là encore, les constats de la FIDH sont confirmés par l'Etat belge. La loi-programme du 24 décembre 2002 a modifié la loi du 20 février 1991 relative aux baux de résidence principale pour inclure, dans le champ d'application de cette loi, les biens meubles – notamment les caravanes – destinés à la résidence principale d'un locataire. Mais comme en Région flamande, les normes de sécurité, de salubrité et d'habitabilité fixées par l'Arrêté royal du 8 juillet 1997 n'ont pas été adaptées. Or, comme le reconnaît l'Etat belge, certaines d'entre elles « peuvent difficilement être satisfaites par une caravane dès lors que ces exigences ont été conçues en fonction des biens immeubles. » (p. 40). L'exposé des motifs de la loi-programme du 24 décembre 2002 précisait pourtant, comme le rappelle le mémoire de la Belgique, que vu la spécificité de locations telles qu'une caravane ou un chalet, « il faudra ajouter à la réglementation relative aux normes de qualité des normes adaptées pour de tels types de logements » (p. 40). Près de dix ans après l'adoption de cette loi, cet ajout n'a pas été réalisé.

L'Etat belge soutient à cet égard qu'il en résulte que les normes de qualité fixées dans l'Arrêté royal du 8 juillet 1997 ne seraient pas applicables aux biens meubles (p. 41). Pourtant, cela ne découle pas clairement de la législation de sorte que le risque existe que les autorités ne jugent ces normes applicables aux caravanes, ce qui pourrait aboutir à les déclarer insalubres et inhabitables. Cette situation est donc constitutive d'une importante insécurité juridique et matérielle pour les personnes qui résident en caravane.

Conclusion

L'exclusion de la caravane de la notion juridique de logement en Régions wallonne et de Bruxelles-capitale, et la non-adaptation des règles de salubrité, de sécurité et d'habitabilité dans la législation de la Région flamande et la législation fédérale sur le bail, entraînent une violation supplémentaire de l'article 16, lu seul ou en combinaison avec l'article E.

5. Les obstacles à la domiciliation

Dans sa réclamation, la FIDH observait que la domiciliation administrative - c'est-à-dire l'inscription d'une personne dans les registres de population tenus par la commune dans laquelle elle a sa résidence principale – est également source de grandes difficultés pour les gens du voyage. Ceux-ci sont fréquemment confrontés à des refus de domiciliation de la part des autorités communales, alors que l'accès à une série de droits fondamentaux en dépend^{38/39}.

La FIDH estime nécessaire d'apporter des précisions supplémentaires à propos de ce grief afin d'éclairer le Comité.

5.1. Définition et importance du domicile

³⁸ N. BERNARD, Ph. VERSAILLES *et al.*, "La domiciliation administrative", *Droits quotidiens*, n°94, mai 2005, p. 4 et s ; N. BERNARD, " La problématique des campings permanents en Wallonie. Zones de non droit ou lieux d'expérimentation sociale ?", *Les coopératives d'habitants. Méthodes pratiques et formes d'un autre habitat populaire*, sous la direction de Y. Maury, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 345 et s.

³⁹ Voy. A. OTTEVAERE, « Le droit des tsiganes à la protection sociale. La culture du voyage au pays des sédentaires », *Chron. D.S.* , 1996, p. 313 et s.

La « résidence principale » ou « domicile », recensés dans les registres de population, désigne:

- soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté ;
- soit le lieu où vit habituellement une personne isolée⁴⁰.

La détermination de la « résidence principale » se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation du séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année⁴¹.

La tenue des registres de population relève de la compétence des communes⁴² :

« Toute personne qui veut fixer sa résidence principale dans une commune du Royaume (...) doit en faire la déclaration à l'administration communale du lieu où elle vient se fixer. »⁴³

L'inscription dans les registres de population d'une commune est soumise à deux conditions : la présentation d'un document établissant l'identité de la personne, et la constatation de la réalité de la fixation, par la personne concernée, de sa résidence principale sur le territoire de la commune⁴⁴. Dans certaines situations, le Ministre de l'Intérieur ou le Collège des bourgmestres et échevins, c'est-à-dire l'instance exécutive de la commune, peut demander l'inscription d'office d'une personne sur les registres de la commune⁴⁵.

En Belgique, certaines lois sociales s'adosent au concept légalement défini de « *résidence principale* » ou domicile, telle que répertoriés dans le Registre national⁴⁶ :

- pour énoncer une condition d'octroi de la prestation sociale : par exemple, du seul fait qu'elle est domiciliée en Belgique - et dès lors *inscrite au Registre national des personnes physiques* -, une personne a droit à être couverte par l'assurance « soins de santé », sans même qu'une période d'attente lui soit imposée ;
- pour identifier la compétence territoriale d'une institution de sécurité sociale ou « institution assimilée »⁴⁷ ;

⁴⁰ Art. 3, L. du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

⁴¹ Art. 16, § 1^{er}, A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers. Cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations en électricité, eau, gaz et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres de la famille.

⁴² Art. 4 de l'A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

⁴³ Id., art. 7.

⁴⁴ Art. 11, 1^o et 2^o.

⁴⁵ Art. 11, 3^o et 4^o. En application de l'article 8 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, les difficultés et les contestations en matière de résidence principale peuvent être soumises au Ministre de l'Intérieur par une des parties directement concernées.

⁴⁶ Art. 3, 5^o, L. du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

⁴⁷ Pour déterminer la compétence du CPAS, on s'en réfère en revanche à une notion de pur fait, à savoir le « lieu où une personne a établi le centre habituel de sa vie ». L'inscription dans les registres de la population tenus dans une commune peut constituer un indice de cette résidence, sans toutefois être un

- pour déterminer si l'assuré social vit avec une autre personne (un enfant, un conjoint, un simple cohabitant, ...), information qui a une incidence sur le montant de la prestation à laquelle il a droit. Par exemple, l'administration devra s'adresser au Registre national pour connaître la situation familiale de la personne handicapée (ce qui déterminera le montant de l'allocation)⁴⁸, ou l'éventuel état de cohabitation du travailleur qui sollicite l'« assurance 'indemnités' » (ce qui, à nouveau, déterminera le montant de l'indemnité)⁴⁹.

C'est également en fonction de la « résidence principale » ou du « domicile » d'un individu, qu'est déterminée la commune qui sera responsable de la délivrance des documents administratifs qui le concernent (carte d'identité, composition de ménage, certificat de résidence et de nationalité, extrait de casier judiciaire,...). Ces documents peuvent notamment être nécessaires pour décrocher une formation (professionnelle) ou un emploi, eux-mêmes utiles pour l'accès ou le maintien du droit à certaines prestations sociales.

Plus généralement, toute personne qui n'est pas en ordre administratif ne peut pas ou plus accéder à la formation professionnelle ou bénéficier d'une aide à l'emploi (embauche préférentielle,...) ou à la formation. Pour que l'inscription d'une personne dans un « service public de l'emploi belge » en qualité de demandeur d'emploi soit légalement valide, le service sollicité doit connaître et vérifier son numéro de Registre national, son identité et sa nationalité⁵⁰. A cet effet, il recueillera, auprès du « candidat » :

- son numéro de Registre national⁵¹ ;
- sa carte d'identité, afin de vérifier la correspondance entre la personne que le candidat prétend être et celle qu'il est véritablement.

En outre, l'absence de domicile prive l'individu de toute possibilité d'exercer son droit de

élément déterminant : la « *résidence habituelle et effective* » ne correspond ainsi pas toujours au « domicile » recensé dans un registre.

⁴⁸ Art. 9, A.R. du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière d'allocations pour personnes handicapées.

⁴⁹ Art. 225, § 4, A.R. du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

⁵⁰ Le FOREM, ACTIRIS (ex-ORBEm), le VDAB et l'Arbeitsamt font partie de la Banque carrefour de sécurité sociale (BCSS) : ils doivent dès lors fournir des informations à la BCSS quant aux données relatives aux employés (numéro de registre national, nom et prénoms, date de naissance, nationalité, résidence principale), ainsi que celles relatives à leurs champs de compétences institutionnelles (l'emploi, la formation professionnelle, l'inscription comme demandeur d'emploi et le maintien de cette qualité).

⁵¹ Le Registre national des personnes physiques est une source authentique dont le but fondamental est l'identification. Il contient en effet les données de toutes les personnes inscrites dans les registres de population, le registre des étrangers des communes, le registre d'attente et les registres diplomatiques et consulaires : à savoir, les nom et prénoms, la date et le lieu de naissance, le sexe, la nationalité, la résidence principale, le lieu et la date du décès, la profession, l'état civil, la composition du ménage, le type de registre d'inscription et la situation administrative des personnes inscrites au registre d'attente, la cohabitation légale. Voy. art. 3 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques. Le registre d'attente est un registre dans lequel sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, les étrangers qui se déclarent réfugiés ou qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié et qui ne sont pas inscrits à un autre titre dans les registres de la population. Voy. art. 1, § 1^{er}, al. 2 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

voter ou de se porter candidat aux élections locales, régionales ou nationales.

Enfin, l'inscription dans les registres de la population à une adresse donnée peut indirectement revêtir une importance capitale pour l'effectivité de droits sociaux fondamentaux comme :

- le droit à l'aide sociale consacré par la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ;
- le droit à l'intégration sociale consacré par la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale⁵².

La détermination du Centre public d'action sociale (CPAS, anciennement « centres publics d'aide sociale ») compétent dépend de la commune où réside effectivement le demandeur⁵³, quel que soit son domicile légal. Cette compétence est donc déterminée en principe selon la *résidence de fait*, qui peut toutefois assurément correspondre à l'inscription dans les registres de la population⁵⁴. Ainsi, l'inscription domiciliaire facilite la preuve de la compétence territoriale du CPAS et traditionnellement, doctrine et jurisprudence s'accordent à considérer que l'inscription dans les registres de la population constitue, en l'absence de contestation, une présomption suffisante d'habitation effective dans la commune⁵⁵. Il s'ensuit que le refus d'inscrire une personne dans les registres de la population peut avoir pour conséquence une difficulté accrue de déterminer le CPAS légalement compétent pour assurer l'effectivité du droit à l'aide sociale ou du droit à l'intégration sociale.

5.2. Les dispositions spécifiques aux gens du voyage

La législation en matière de domiciliation contient des dispositions visant spécifiquement le cas des personnes vivant en habitat mobile :

- L'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et aux registres des étrangers permet aux personnes qui séjournent en « demeure mobile » et qui résident au moins 6 mois par an à une adresse fixe sur un terrain, de se domicilier dans la commune où est situé ce terrain. Pour les personnes séjournant en « demeure mobile » qui ne résident pas 6 mois par an à une adresse fixe, ce même arrêté prévoit la possibilité de s'inscrire dans les registres de population de la commune « *où elles disposent d'une adresse de référence* »⁵⁶ ;

⁵² Art. 2: « Toute personne a droit à l'intégration sociale. Ce droit peut, dans les conditions fixées par la présente loi, prendre la forme d'un emploi et/ou d'un revenu d'intégration, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale. Les centres publics d'aide sociale ont pour mission d'assurer ce droit. »

⁵³ Voy. Ph. VERSAILLES, *Guide social permanent, Commentaires sécurité sociale, Régimes résiduels*, Kluwer, édition en ligne, n° R230.

⁵⁴ Loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale, spécialement art. 1er, al. 1er, 1°.

⁵⁵ Ph. VERSAILLES, *Guide social permanent, Commentaires sécurité sociale, Régimes résiduels*, Kluwer, édition en ligne, n° R420 et les références.

⁵⁶ Art. 20, A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et aux registres des étrangers (*Mon. b.* 15 août 1992).

- La loi du 15 décembre 2005 sur la simplification administrative précise que les personnes nomades qui ne bénéficient pas d'une résidence fixe peuvent se domicilier à l'adresse de référence « *d'une personne morale qui a dans ses statuts le souci de défendre les intérêts de ces groupes* »⁵⁷.

5.3. Les violations constatées

Malgré l'existence de ces dispositions, les familles de gens du voyage qui cherchent à se domicilier dans une commune se heurtent souvent à un refus.

Ces refus sont de deux ordres :

- a) Des personnes résidant plus de 6 mois à une adresse fixe se voient abusivement refuser l'inscription dans les registres de population de la commune où ils résident. Parfois, ils se voient d'office attribuer une adresse de référence, qu'ils n'ont pas demandée, alors que la loi exige une demande explicite de l'intéressé pour qu'une personne soit inscrite en adresse de référence. Ces pratiques sont contraires à la loi mais persistent pourtant dans les faits.
- b) Des personnes résidant moins de 6 mois sur le territoire d'une commune se voient refuser l'inscription à une adresse de référence. A cet égard, les modifications apportées aux instructions générales concernant la tenue des registres de la population ont rendu extrêmement difficile, voire impossible, pour les gens du voyage, de bénéficier en pratique de cette possibilité pourtant prévue par la loi du 15 décembre 2005 précitée. Pour les raisons indiquées ci-dessous, ces instructions générales entraînent une discrimination indirecte à l'encontre des gens du voyage.

Ces pratiques – qui empêchent les gens du voyage d'avoir un domicile légal - sont sources d'entraves à la jouissance de plusieurs droits sociaux ainsi que du droit de vote et de pénibles tracasseries administratives pour ceux qui en sont victimes. Leur persistance et l'inaction des autorités de contrôle constituent une violation manifeste des articles 16 et E de la Charte, vu les conséquences négatives graves qu'entraînent une absence de domiciliation.

a) Refus d'inscription de familles résidant plus de six mois à une adresse fixe

Beaucoup de communes refusent d'inscrire les gens du voyage dans leurs registres ou n'acceptent de les y inscrire que de manière temporaire, en invoquant des raisons tenant à l'insalubrité de leur logement ou au non-respect des règles d'urbanisme et d'aménagement du territoire. L'absence de permis d'urbanisme, dans le cas de gens du voyage résidant sur des

⁵⁷ Art. 14, Chapitre VIII, loi du 15 décembre 2005 relative à la simplification administrative, *Mon. b.* 28 décembre 2005 qui a modifié l'article 1, §2 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (*Mon. b.* 3 septembre 1991). Voy aussi la circulaire relative à l'extension des possibilités d'utilisation de l'adresse de référence pour les groupes de population nomade de mai 2006 (*Mon. b.* 6 juillet 2006). La circulaire ajoute que « *seules des associations sans but lucratif, des fondations et des sociétés à finalité sociale jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans, à condition qu'elles aient notamment dans leur objet social le souci de gérer ou de défendre les intérêts d'un ou plusieurs groupes de population nomades, peuvent agir comme personne morale auprès de laquelle une personne physique peut avoir une adresse de référence* » (Circulaire relative à l'extension des possibilités d'utilisation de l'adresse de référence pour les groupes de population nomades de mai 2006 (*Mon. b.* 6 juillet 2006)).

terrains privés, est fréquemment invoqué par les autorités pour refuser la domiciliation⁵⁸. Ces pratiques sont illégales : la législation dit expressément qu' « aucun refus d'inscription à titre de résidence principale ne peut être opposé pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. »⁵⁹

Lorsqu'un ménage « sollicite son inscription dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire », il peut n'être inscrit qu'à titre provisoire pour une période maximum de trois ans. Mais si dans les trois mois de la demande, l'autorité communale compétente n'a pas entamé la procédure administrative ou judiciaire applicable en vue de mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée, l'inscription dans les registres devient définitive⁶⁰.

Ces pratiques illégales persistent malgré les interventions, en Région wallonne, du Centre de médiation pour les gens du voyage. Les auteurs d'une étude réalisée en 2009 sur la situation des Gens du voyage notaient ainsi :

« ...on observe souvent des résistances de la part des autorités communales envers des domiciliations dans des caravanes. (...) De nombreuses communes n'acceptent de domicilier des Voyageurs sur leur territoire que de manière provisoire, invoquant des raisons d'insalubrité, d'urbanisme, de sécurité ou d'aménagement du territoire. Le Centre de Médiation pour les Gens du voyage travaille beaucoup cette problématique, notamment en apportant aux Voyageurs une aide juridique afin de faire valoir leurs droits »⁶¹.

A Hofstad, Alost, la FIDH a rencontré Madame Elvira Van Brabant. Celle-ci a tenté de se domicilier sur un terrain public dont elle est une des locataires. Elle habitait dans un chalet où elle avait établi son domicile. Sa fille à dernièrement accouché d'une petite fille. Madame Van Brabant a dès lors décidé de lui laisser le chalet, trop petit pour accueillir toute sa famille, et d'habiter dans une caravane située sur le même emplacement. Elle a demandé au mois de septembre 2011 d'y être domiciliée, ce que la commune n'a pas autorisé, jusqu'à aujourd'hui.

L'existence d'un recours auprès du ministre de l'Intérieur, en cas de litige avec l'administration communale, ne garantit qu'insuffisamment les droits des gens du voyage. Beaucoup ignorent l'existence du recours administratif, que les autorités communales ne sont pas tenues de mentionner dans leur décision, et l'effectivité de l'accès à l'autorité administrative est évidemment aléatoire.

⁵⁸ A. AHKIM, « La médiation comme méthode d'action », *Observatoire, Dossier spécial La réalité des Gens du voyage*, n°38, 2003, pp. 51-52. Voy. aussi N. BERNARD, Ph. VERSAILLES *et al.*, "La domiciliation administrative", *Droits quotidiens*, n°94, mai 2005, p. 4 et s ; N. BERNARD, " La problématique des campings permanents en Wallonie. Zones de non droit ou lieux d'expérimentation sociale ?", *Les coopératives d'habitants. Méthodes pratiques et formes d'un autre habitat populaire*, sous la direction de Y. Maury, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 345 et s.

⁵⁹ Art. 16, §2, A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et aux registres des étrangers (*Mon. b.* 15 août 1992).

⁶⁰ Art. 16, §2, A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et aux registres des étrangers (*Mon. b.* 15 août 1992).

⁶¹ D. LEENMAN, M. PELTIER, *Les Gens du voyage en Communauté française de Belgique. Réalités et perspectives*, Éditions du Centre Avec, Mars 2009, Bruxelles, <http://www.centreavec.be>, pp. 4-5.

Dans certains cas, la commune refuse d'inscrire le demandeur à son adresse fixe et l'inscrit automatiquement à une adresse de référence, c'est-à-dire à l'adresse d'une association, alors que la personne ne l'a pas demandé. Outre le fait que la loi exige que l'inscription à une adresse de référence soit demandée par l'intéressé, il y a lieu de souligner que l'adresse de référence n'est à l'évidence qu'un palliatif, puisqu'il ne s'agit que d'une boîte aux lettres censée faciliter les démarches administratives ou la réception de notifications et de significations éventuelles. L'adresse de référence implique que ceux qui en bénéficient aient la possibilité et les moyens de relever à intervalles réguliers le courrier qui y est déposé. Le système est beaucoup moins efficace que la réception des envois, des notifications et des significations au lieu de la résidence effective.

Le mémoire de l'État belge invoque « qu'aucun cas précis n'a été identifié par la FIDH dans sa réclamation qui pointe pourtant des 'pratiques illégales' » (p. 47). En réponse à cet argument la FIDH citera, à titre d'exemple, le cas de Mme V. qui habite avec une quarantaine de personnes dans des caravanes tolérées sur le territoire de la Ville de Verviers, à proximité de l'autoroute (Annexe 7). Son avocat écrivait le 26 août 2011 à l'Officier de l'état civil de la Ville de Verviers :

Monsieur l'Officier de l'état civil,

Madame V(...) – Inscription dans les registres de la population

Je suis consulté par Madame V.(...), qui réside en caravane à Verviers, rue Georges Albert, depuis plusieurs années.

Ma cliente m'explique qu'elle s'est vu attribuer d'office une adresse de référence au CPAS de Verviers, alors qu'elle souhaite être domiciliée rue Georges Albert dans sa caravane.

Vous n'ignorez certainement pas que l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers prévoit, en son article 20, § 1^{er}, qu'une telle domiciliation s'impose, dès lors que ma cliente réside sans contestation possible au moins six mois par an sur le terrain de la rue Georges Albert, d'ailleurs mis à sa disposition par la Ville de Verviers.

En revanche, l'article 1^{er}, § 2, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ne prévoit l'attribution d'une adresse de référence que sur demande des intéressés. Or, ma cliente n'a jamais introduit une telle demande.

Je vous remercie de me confirmer que le nécessaire sera fait sur-le-champ, dans le sens souhaité par ma cliente.

Je vous prie d'agréer, Monsieur l'Officier de l'état civil, l'assurance de ma considération distinguée.

Jacques Fierens

La lettre du 26 août 2011 adressée à l'Officier de l'état civil était par ailleurs accompagnée d'une autre, adressée au collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Verviers, qui

concerne le grief d'insuffisance des terrains publics accessibles aux gens du voyage (Annexe 6).

Cette seconde correspondance est ainsi libellée :

Monsieur le bourgmestre, Madame, Monsieur l'échevin,

Madame V (...) – Aménagement du terrain de la rue Georges Albert

Je suis consulté par Madame V., qui réside en caravane rue Georges Albert, depuis plusieurs années.

Sauf erreur de ma part, le terrain qui lui a été attribué ainsi qu'à plusieurs membres de sa famille appartient à la Ville (photos 1 et 2 ci-après).

Ma cliente lui est reconnaissante car Verviers, je crois, est une des rares communes à avoir décidé, en partenariat avec la Région wallonne, de respecter les droits fondamentaux des gens du voyage.

Toutefois, il faut bien constater que l'aménagement du terrain laisse grandement à désirer, au moins sous trois aspects :

1) Un seul point d'eau est prévu pour l'ensemble des habitants du terrain, qui se comptent par dizaines (photo 3 annexée) ;

2) L'unique WC (photo 4) est totalement insuffisant pour assurer l'hygiène d'un si grand nombre de personnes, dont plusieurs enfants ; il semble par ailleurs qu'il n'est pas toujours régulièrement vidangé ;

3) Les compteurs électriques, ou les sous-compteurs qui se trouvaient dans l'abri construit par la Ville (photo 3 également) ont été enlevés et remplacés par un unique compteur à carte, accolé à la buvette désaffectée du terrain de sport (photo 5).

En ce qui concerne l'eau et les sanitaires, ma cliente souhaite, en son nom et au nom de sa famille, que le nécessaire soit fait pour multiplier les robinets sur le terrain et que des sanitaires suffisants soient construits en matériaux durs.

En ce qui concerne l'unique compteur d'électricité, j'ai l'intention d'interpeller la compagnie distributrice, mais ma cliente ne connaît pas son identité ou sa raison sociale. Je vous remercie de me faire savoir de laquelle il s'agit. Il ne me semble pas normal que le nombre de compteurs ait été réduit, chaque cellule familiale devant légitimement pouvoir maîtriser et payer sa propre consommation. Par ailleurs, je me demande si le compteur à cartes n'a pas été installé en raison des dettes d'un tiers, sans qu'existe aucune solidarité légale, de ce point de vue, dans le chef des différents occupants du terrain.

Je vous remercie de me faire connaître les suites qui seront réservées à la présente, dont j'adresse copie au ministre wallon de la Santé, de l'Action sociale et l'Égalité des chances, au ministre du Logement, à la Direction interdépartementale du Secrétariat général (Direction générale opérationnelle « Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Énergie » et Direction générale opérationnelle « Pouvoirs locaux, Actions sociale et Santé ») et au Centre de médiation des Gens du voyage en Wallonie.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le bourgmestre, Madame, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

A l'heure du présent mémoire en réplique, ces lettres ont eu pour seul effet de provoquer une descente de police sur le terrain occupé par Madame V., accompagnée d'une menace d'expulsion et de démantèlement d'une construction en bois érigée sur celui-ci.

b) Refus d'inscription à une adresse de référence

Depuis leur dernière modification par le Ministère de l'Intérieur, les instructions générales concernant la tenue des registres de la population, transmises à l'ensemble des communes du pays, contiennent la précision suivante :

« Si la commune a le moindre doute quant à la sincérité du motif avancé par le demandeur de l'adresse de référence, elle doit demander la production de pièces justificatives complémentaires avant de procéder à l'inscription à l'adresse de référence. Dans le cas où le demandeur de l'adresse de référence mentionne par exemple comme motif un voyage d'affaires, la commune peut en cas de doute ou d'imprécision toujours demander une attestation ou une déclaration écrite de l'employeur ou du mandant. Si une personne affirme être batelier, on peut lui demander de présenter son permis de navigation. Il peut être demandé aux forains itinérants de démontrer leur statut au moyen de leurs autorisations de stationnement pour plusieurs communes. » (Nous soulignons).

Cette clause a pour objet de préciser de quelle manière il peut être établi qu'une personne qui demande à bénéficier d'une adresse de référence remplit les conditions pour ce faire. Mais les conditions qu'elle pose ont pour effet de désavantager de manière disproportionnée les gens du voyage par rapport aux autres personnes menant une vie itinérante, à l'intention desquels la possibilité de se domicilier à une adresse de référence a été introduite dans la loi. Ces instructions, dès lors, rendent particulièrement difficile, voire impossible, pour les gens du voyage de prouver qu'ils sont dans les conditions légales pour bénéficier d'une adresse de référence :

- D'abord, le seul type de preuve mentionné dans ce texte consiste en la production de pièces justificatives par les demandeurs eux-mêmes. Autrement dit, il fait peser sur les gens du voyage eux-mêmes l'entière responsabilité d'apporter la preuve qu'ils sont dans les conditions prévues par la loi. En revanche, il ne mentionne pas la possibilité que les communes vérifient elles-mêmes qu'une personne remplit les conditions, par exemple, parce qu'elle réside moins de six mois par an sur leur territoire.
- Ensuite, le texte se réfère à des métiers particuliers (bateliers, forains) et semble ainsi postuler que le fait d'habiter en demeure mobile est lié à l'exercice de ces professions. Les gens du voyage qui n'exercent pas ces professions se voient ainsi défavorisés par rapport à d'autres populations menant une vie itinérante : il leur sera beaucoup plus difficile d'apporter la preuve qu'ils sont dans les conditions pour bénéficier d'une adresse de référence.

Pour ces motifs, cette clause aboutit en pratique à priver d'effet, pour une grande partie des gens du voyage vivant de manière itinérante, la possibilité pourtant prévue par la loi d'obtenir

une adresse de référence. Parce qu'elles rendent beaucoup plus difficile pour les gens du voyage que pour d'autres populations de bénéficier d'un droit reconnu par la loi, ces instructions sont constitutives de discrimination indirecte à l'encontre des gens du voyage.

6. L'insuffisance des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale affectant les gens du voyage

La FIDH estime que les mesures adoptées par la Belgique en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont insuffisantes, et ce à deux titres. À titre principal, l'organisation réclamante estime que la violation de l'article 30 *découle logiquement* des violations – clairement établies dans les sections précédentes – de l'article 16 : l'échec des politiques de l'État défendeur en ce qui concerne le droit des familles des gens du voyage à un logement suffisant, emporte *de plein droit* une violation du droit à une politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il s'agit d'une application directe du principe déjà établi par le Comité⁶², et constamment réaffirmé dans sa pratique⁶³, selon lequel le manque de mesures appropriées pour assurer le droit au logement des personnes les plus vulnérables, notamment les gens du voyage, démontre l'absence de politique suffisante de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En second lieu, la FIDH affirme – indépendamment de la décision que le Comité adoptera par rapport à l'article 16 – que la politique globale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale menée par l'État belge est clairement insuffisante, dans la mesure où elle ne prend pas en considération la situation spécifique des groupes les plus vulnérables, notamment celle des gens du voyage.

6.1. Violation de l'article 30 résultant du défaut des autorités belges de mettre en place une politique coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des gens du voyage

Se fondant sur la jurisprudence constante du Comité, la FIDH affirme qu'un constat de violation de l'article 16 devrait, logiquement, emporter un constat de violation de l'article 30. Le raisonnement ayant mené le Comité à conclure qu'une violation de l'article 31 impliquait une violation de l'article 30, devrait s'appliquer, par analogie, au cas présent.

Dans le système de la Charte sociale révisée, le droit au logement est *directement* garanti par l'article 31, et *indirectement* par les articles 16 (en tant qu'élément de la protection juridique, économique et sociale des familles) et 30 (en tant que volet de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale). Or, s'il est vrai que la Belgique n'a pas accepté les obligations découlant de l'article 31 de la Charte, il n'en demeure pas moins que l'État est tenu de respecter les obligations en matière de droit au logement inscrites dans les deux autres articles susmentionnés.

⁶² Réclamation collective n° 33/2006, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, décision sur le bien-fondé du 4 février 2008, §169.

⁶³ Réclamation collective n° 51/2008 *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France*, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, §95 ; Réclamation collective n° 58/2009 *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, §100 ; Réclamation n° 61/2010, *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Portugal*, décision sur le bien-fondé du 30 juin 2011, §71.

La Belgique affirme – de manière erronée, selon la FIDH – qu'elle « n'a pas ratifié l'article 31 »⁶⁴. Cette déclaration en dit long sur la manière dont l'État défendeur conçoit le système d'obligations établi par la Charte : d'une part, il n'est nullement question de « ratification », puisque c'est la Charte sociale, et non pas ses articles et paragraphes, qui fait l'objet de la ratification ; mais de manière plus importante, la non-acceptation d'un article ou paragraphe au titre de l'article A de la Charte sociale n'implique pas que l'État n'ait aucune obligations en ce qui concerne cette disposition. En ratifiant la Charte, toutes les hautes parties contractantes affirment : « [reconnaître] comme objectif d'une politique qu'elles poursuivront par tous les moyens utiles, sur les plans national et international, la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif des droits et principes suivants: (...) 31. Toute personne a droit au logement ». Or, les droits reconnus dans la première Partie de la Charte constituent « une déclaration déterminant les objectifs dont elle poursuivra par tous les moyens utiles la réalisation »⁶⁵, et par leur ratification, les États assument des engagements juridiques contraignants : ils doivent poursuivre la réalisation de l'ensemble de ces objectifs et doivent périodiquement rendre compte au Comité des mesures adoptées à l'égard des dispositions non-acceptées⁶⁶. Ils peuvent ainsi être requis de justifier le maintien de la non-acceptation⁶⁷.

La protection sociale, économique et juridique des familles exigée par l'article 16 de la Charte induit, selon la pratique du Comité, plusieurs obligations spécifiques. Ainsi, le « volet logement » de l'article 16 inclut « le droit à un logement décent sous l'angle de la famille », ce qui signifie, en pratique, « le droit des familles à une offre suffisante de logements, (...) l'obligation de prendre en compte leurs besoins lors de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de logement, ainsi que la nécessité de s'assurer que les logements disponibles soient d'un niveau suffisant et dotés de commodités essentielles »⁶⁸. Selon le Comité :

« les articles 16 et 31 ont certes une portée différente en ce qui concerne le champ d'application personnel et matériel, mais se recoupent partiellement sur plusieurs aspects du droit au logement. Les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion sont ainsi les mêmes dans les articles 16 et 31. »⁶⁹

⁶⁴ Mémoire sur le bien-fondé, p. 47.

⁶⁵ Charte sociale (révisée), Article A, alinéa (a).

⁶⁶ Charte sociale européenne de 1961, article 22. Cette disposition est explicitement incorporée dans la Charte sociale (révisée) de 1996 par l'article C. Le Comité des ministres a adopté une « nouvelle procédure pour la mise en œuvre de l'Article 22 sur les dispositions non acceptées de la Charte sociale européenne de 1961 » (décision du Comité des Ministres adoptée le 11 décembre 2002 à la 821e réunion des Délégués des Ministres, CM(2002)184). Cette décision établit l'obligation pour les États de faire rapport tous les 5 ans sur les dispositions non acceptées, et invite le Comité à examiner ceux-ci.

⁶⁷ Ainsi, lors de la dernière évaluation des dispositions non-acceptées par la Belgique, en 2009, à propos de de l'article 31, le gouvernement a constaté que cette disposition « pourrait être acceptée d'un point de vue technique » et que le maintien de la non-acceptation était un problème de « volonté politique » (*Rapport de la réunion avec des représentants du gouvernement Belge*, 3 février 2009 pp. 3 et 23, disponible à <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Non-acceptedProv/Belgium2009_fr.pdf>).

⁶⁸ *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur la recevabilité du 10 octobre 2005, § 9. Ces principes avaient déjà été affirmés dans la Réclamation collective N° 15/2003 *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) contre la Grèce*, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, §24.

⁶⁹ Réclamation n° 31/2005, *CEDR c. Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §17. Depuis lors, ce raisonnement a été réaffirmé dans les Réclamations collectives n° 51/2008 (*CEDR c. France*, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, §89) et n° 58/2009 (*Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, §115).

Le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, établi à l'article 30 de la Charte, comporte lui aussi un « volet logement ». Comme indiqué plus haut, lors de décisions précédentes, le Comité s'est fondé sur le constat d'une violation de l'article 31 pour conclure que l'article 30 avait également été violé⁷⁰. Si le Comité n'a pas, jusqu'à présent, appliqué le même principe dans le cadre d'un constat de violation l'article 16, c'est parce qu'il n'en a pas encore eu l'occasion : le Comité n'a en effet jamais été confronté à une situation où il aurait été nécessaire ou possible de fonder une violation de l'article 30 sur la seule base d'une violation de l'article 16. Dans les deux réclamations précédentes où l'article 16 a été invoqué pour fonder une allégation de violation du droit au logement des familles de gens du voyage, le Comité n'était pas en mesure de constater une violation de l'article 30, soit parce que l'État défendeur n'avait pas ratifié la Charte sociale révisée⁷¹, soit parce qu'il n'avait pas accepté cet article⁷². Le Comité n'a donc jamais eu l'occasion de se prononcer sur la question de savoir si une violation du « volet logement » de l'article 16 emporte automatiquement une violation de l'article 30. En revanche, dans plusieurs décisions, le Comité a affirmé qu'un constat de violation de l'article 31 emportait automatiquement un constat de violation de l'article 16⁷³.

Il apparaît donc que le Comité considère que les garanties de l'article 31 et de l'article 16, en matière de logement, se rejoignent : tandis que l'article 31 couvre l'ensemble de la population d'un pays, l'article 16 ne concerne que l'accès des familles à un logement suffisant. Aussi, la FIDH estime qu'il est particulièrement important que le Comité européen des droits sociaux établisse de manière claire que la violation du droit au logement des familles (article 16), et notamment des familles les plus vulnérables, telles que celles des gens du voyage (article 16 combiné avec l'article E), emporte *de plein droit* une violation de l'obligation des États de mener une politique globale, coordonnée et cohérente de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30). En décider autrement reviendrait à accorder au droit au logement des familles tel qu'il est garanti par l'article 16 une protection moindre que celle accordée à l'ensemble de la population par l'article 31. Or, le Comité a lui-même établi que les protections offertes par ces deux articles en matière de logement devaient être considérées comme identiques⁷⁴.

6.2. Violation de l'article 30 découlant de l'absence de politique globale et coordonnée visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale frappant les gens du voyage

Pour contester le grief tiré de la violation de l'article 30, l'Etat belge invoque trois arguments : il relève d'abord que lors de ses dernières conclusions au sujet de l'article 30, le

⁷⁰ Voy. notes 64-65, ci-dessus.

⁷¹ Réclamation collective n° 15/2003, *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) contre la Grèce*, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004 (la Grèce n'a toujours pas ratifié la Charte sociale européenne révisée).

⁷² Voir, réclamation collective n° 31/2005, *Centre européen des droits des Roms (ERRC) c. Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006.

⁷³ Voir réclamation collective n° 51/2008, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, § 89 ; réclamation collective n° 58/2009, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, § 116 ; ainsi que la réclamation n° 61/2010, *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Portugal*, décision sur le bien-fondé du 30 juin 2011, § 60.

⁷⁴ Voy. note 71, ci-dessus.

Comité avait rendu un avis de conformité⁷⁵ ; il réitère ensuite l'énumération d'initiatives et de politiques adoptées, mentionnées dans son rapport de 2009 au Comité⁷⁶ ; enfin, il indique un certain nombre de mesures spécifiques aux gens du voyage qu'il aurait adoptées pour « assurer une meilleure coordination possibles [sic] des différentes actions prises par les différents niveaux de pouvoirs », ainsi que pour « renforcer la concertation avec les gens du voyage eux-mêmes ». La FIDH estime qu'aucune de ces réponses n'est satisfaisante, pour les raisons suivantes.

a) *La différence de nature de la procédure d'examen des rapports et de la procédure de réclamation collective*

Sur le caractère prétendument satisfaisant de la situation en Belgique au regard de l'article 30, la FIDH estime que les conclusions formulées par le Comité sur la situation en Belgique dans le cadre de la procédure d'examen des rapports périodiques ne peut avoir de conséquence majeure dans la procédure de contrôle basée sur l'examen de réclamations collectives, et ce, pour deux motifs : d'une part, vu la différence de nature de ces deux procédures, les conclusions adoptées par le Comité dans le cadre de l'examen des rapports n'ont pas valeur de « précédent » dans la cadre de la procédure d'examen de réclamations collectives, d'autre part, l'appréciation favorable opérée par le Comité lors de l'examen du dernier rapport de la Belgique relatif à l'article 30 a un caractère explicitement provisoire, dans la mesure où elle est conditionnée à la production par l'Etat d'informations plus précises et complètes.

En ce qui concerne le premier point, le Comité a, dans de nombreux cas, abouti à un constat de violation dans le cadre d'une réclamation collective, malgré le fait que l'appréciation de la même disposition dans la procédure sur rapport n'avait pas donné lieu à un constat de non-conformité⁷⁷. Ces deux procédures diffèrent en effet par leur nature : le système de réclamations collectives, en attirant l'attention du Comité sur un groupe, une thématique, des faits spécifiques, permet à celui-ci d'approfondir son analyse du droit et des pratiques d'un Etat au regard de la Charte et de réévaluer la situation d'ensemble à la lumière des éléments d'information nouveaux ou plus précis qui lui sont soumis dans ce contexte⁷⁸. Cette double fonction d'*approfondissement* et d'*actualisation* est particulièrement importante lorsque l'Etat n'a pas fourni les informations sollicitées par le Comité, dans certains cas à plusieurs reprises – ce qui est précisément le cas de la Belgique.

⁷⁵ Mémoire sur le bien-fondé, p. 52.

⁷⁶ *Ibid.*, p.54.

⁷⁷ Par exemple, lorsque le Comité a adopté sa décision dans la réclamation collective n° 33/2006, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, du 5 décembre 2007, et qu'il constate une violation de l'article 30 en raison du manquement à l'égard de l'article 31, l'appréciation du Comité sur la situation de l'article 30 en France n'était pas négative. Lorsque le Comité avait constaté des violations aux articles 2, § 4, 3, § 2 et 11 dans sa décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006, dans la réclamation collective 30/2005 (*Fondation Marangopoulos pour les Droits de l'Homme (FMDH) c. Grèce*), l'avis du Comité dans la procédure par rapport était positive (concernant l'article 2, § 4, le Comité avait ajourné sa conclusion).

⁷⁸ Voy. la décision relative à la réclamation collective n° 61/2010 (*Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Portugal*). Dans sa décision sur le bien-fondé du 30 juin 2011, le Comité a affirmé clairement la double fonction de la procédure par réclamations : « Le Gouvernement fait valoir que le Comité n'a pas constaté, dans le cadre de la procédure des rapports, un non-respect de l'article 30 par le Portugal. Le Comité estime toutefois que le cas présent fait apparaître de nouveaux éléments qui conduisent à une conclusion de non-conformité (...) la présente réclamation cite de nombreux exemples récents qui montrent l'inefficacité de la coordination des politiques, l'insuffisance du financement et même l'existence de pratiques discriminatoires dans le domaine du logement des Roms, ce qui constitue une violation de l'article 30. » (§ 70)

Les dernières constatations formulées par le Comité, dans le cadre de la procédure par rapport, quant au respect de l'article 30 par la Belgique, se réfèrent à la situation existant en Belgique entre janvier 2005 et décembre 2007 (concernant l'article 16, les constatations portent sur la situation en Belgique entre janvier 2003 et décembre 2004). Or, les faits présentés par la FIDH concernent la situation *actuelle*⁷⁹ d'un groupe *particulièrement vulnérable*, à savoir les gens du voyage.

En outre, il apparaît clairement dans les conclusions du Comité de 2009, que l'avis favorable formulé à propos du respect de l'article 30, n'a qu'un caractère provisoire : il n'est accordé que « dans l'attente des informations demandées ». Le Comité souligne ainsi lui-même la faible qualité des informations fournies par l'État défendeur dans son rapport. Dans ses Conclusions 2009, le Comité demande spécifiquement⁸⁰ :

« ... que le prochain rapport contienne davantage d'informations sur l'impact de toutes les mesures en termes de réduction de la pauvreté et, en particulier, de l'exclusion sociale. Il demande plus précisément ce qui a été fait pour intégrer les divers services et prestations dans les grands domaines dont il est question à l'article 30 – emploi, logement, formation, éducation et culture –, et demande des indicateurs quantifiés des moyens déployés, le nombre de bénéficiaires et des résultats obtenus pour chacune des initiatives prises à cet effet. »

Les informations fournies par la Belgique, dans son rapport de 2009, sur la mise en œuvre de l'article 30 sont en effet particulièrement lacunaires⁸¹ : elles consistent uniquement en une énumération d'initiatives émanant de l'État fédéral et de la Région flamande – certaines en cours, d'autres seulement proposées – sans la moindre analyse de leur effectivité⁸² ni de leur impact sur la réduction de la pauvreté de manière globale, selon les régions ou selon les groupes vulnérables. De plus, et comme le remarque l'ONG ATD Quart Monde,⁸³ ni la région de Bruxelles-capitale, ni la Région wallonne, ni la Communauté française n'ont contribué à ce rapport. Aux yeux de la FIDH, il paraît difficile de conclure que l'État belge a adopté une politique globale, cohérente et coordonnée de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale lorsque trois de ses six entités fédérées – couvrant environ la moitié de la population - n'ont pas été en mesure de fournir des informations sur les initiatives qu'elles auraient prises pour mettre en œuvre l'article 30 de la Charte.

⁷⁹ La documentation utilisée par l'organisation réclamante pour étayer les griefs incluent des sources législatives et administratives couvrant surtout les 5 dernières années, des rapports récents d'organisations spécialisées 2009 (e.g., CENTRE FOR EQUAL OPPORTUNITIES AND OPPOSITION TO RACISM *Housing Conditions of Roma and Travellers, Belgium Raxen National Focal Point*, mars 2009 ainsi que ECRI, *Rapport sur la Belgique*, 4^e cycle de monitoring, 19 décembre 2008), ainsi que nombreuses sources récentes de la presse écrite et audiovisuelle.

⁸⁰ Conclusions 2009 (Belgique), adoptées en janvier 2010.

⁸¹ Troisième rapport national sur l'application de la Charte Sociale européenne (révisée), du 12 mars 2009 (RAP/RCha/BE/III(2009)), pp. 135-164.

⁸² *Ibid.*, p. 164, où l'État défendeur, en réponse au « souhait du Comité d'obtenir davantage d'informations sur l'impact de toutes les mesures en termes de réduction de la pauvreté et de l'exclusion », se réfère simplement au rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010, où les informations devraient pouvoir se trouver.

⁸³ Commentaires d'ATD Quart Monde sur l'article 30, Addendum au troisième rapport sur l'application de la Charte sociale européenne révisée soumis par le Gouvernement de la Belgique (RAP/RCha/BE/III/(2009)add), 29 juin 2009.

b) L'absence de prise en compte suffisante de la situation des gens du voyage dans le cadre de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, tant au niveau de l'évaluation du problème que de la définition des politiques et de leur suivi

Si l'on examine ensuite le contenu des **mesures générales et spécifiques indiquées par l'État défendeur pour démontrer l'existence d'une politique globale coordonnée et cohérente** de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'on ne peut que constater que les initiatives prises par les différents niveaux de pouvoir ne répondent pas aux critères dégagés par le Comité. La FIDH rappelle à cet égard le principe établi par le Comité selon lequel une telle politique doit cibler en priorité les groupes les plus vulnérables – dont les gens du voyage en Belgique font assurément partie. Les initiatives prises par l'Etat belge sont à cet égard insuffisantes, tant sur le plan de l'évaluation des besoins que sur le plan de la *définition* des priorités de cette politique.

**TABLEAU I – INITIATIVES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA
PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE INDIQUÉES PAR L'ÉTAT BELGE⁸⁴**

	ÉTAT FEDERAL	WALLONIE	BRUXELLES	FLANDRE
Évaluation des besoins	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'un Baromètre interfédéral de la pauvreté (15 indicateurs) [51] - Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale répertorie et analyse les informations sur le thème [54] 			
Établissement de priorités	<ul style="list-style-type: none"> - Appel à projets, relatif à l'augmentation des logements d'urgence (via CPAS) [51] - Adoption d'une politique des grandes villes (contrats de villes et de logement) [52] 			<ul style="list-style-type: none"> - Subsidés accordés à 39 villes et communes pour mener une politique d'intégration locale ; les Gens du voyage figurent parmi les groupes-cibles [59]
Élimination d'entraves	<ul style="list-style-type: none"> - Depuis 2005, l'inscription à l'adresse de référence auprès d'une personne morale a été instaurée [56] 	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisation des communes wallonnes pour prévoir et gérer les flux [56] - Inscription d'un projet d'aménagement de terrain d'accueil dans le plan d'ancrage communal du logement 2008-2009 [57] - Production d'un Guide pratique pour la gestion du séjour temporaire des gens du voyage [57] - Existence de subsides pour l'aménagement de terrains d'accueil [57] 	<ul style="list-style-type: none"> - La Cocof soutien les actions de l'asbl ARTHIS (Maison culturelle belgo-roumaine) [58] - Commission communautaire commune, et commission communautaire française ont un mandat qui interdit toute discrimination [58] - « mesures prises pour inciter les pouvoirs locaux à prendre leurs responsabilités » et l'envoi d'une « circulaire sur la mise en place d'un service ad hoc de nature à servir de point de contact pour les communes et les gens du voyage, « très prochainement » [48] 	
Mécanisme de suivi et participation	<ul style="list-style-type: none"> - Accord de coopération de 1999 prévoyant la participation de toutes les personnes vivant dans un état de pauvreté [53] - Service de lutte contre la pauvreté « organise une concertation structurelle avec les plus démunis » [54] - Dialogue permanent organisé par le SPF Programmation – Inclusion Sociale où participent des « représentants de personnes en situation de pauvreté » [55] - Objectif d'un « vrai dialogue avec les personnes en situation de pauvreté » dans le plan fédéral de lutte contre la pauvreté [50] - Secrétaire d'État à l'Intégration sociale a confié à des associations la rédaction de recommandations pour 	<ul style="list-style-type: none"> - Création du « Centre de médiation des Gens du voyage en Wallonie » et la conclusion d'une convention cadre entre la Région et le centre [47] - Groupe intercabine « Inclusion sociale – gens du voyage » créé en 2007 [56] 	<ul style="list-style-type: none"> - Participation de la <i>Vlaamse Gemeenschapscommissie</i> (VGC) dans la <i>Vlaamse Woonwagencommissie</i>, pour assurer une coordination avec la politique d'accueil flamande [58] 	<ul style="list-style-type: none"> - mise en place de la <i>Vlaamse Woonwagencommissie</i> en 1996, chargée de planifier l'usage des terrains destinés au gens du voyage en Flandre ; la mise en place de trois commissions provinciales et dix commissions locales [48] - Soutien des Asbl <i>Kruispunt migratie-integratie</i> et des centres provinciaux d'intégration, avec un nombre de collaborateurs [59] - Un membre de l'Asbl <i>Kruispunt Migratie-Integratie</i> « est chargé

⁸⁴ Les numéros indiqués entre parenthèses carrés se réfèrent aux pages du Mémoire sur le bien-fondé soumis par l'État défendeur de dans lesquelles l'initiative est indiquée.

	<p>combattre la pauvreté des enfants et le sans-abrisme des gens du voyage [55]</p> <p>- Groupe de travail interministériel <i>va organiser</i> des travaux auxquels les associations du secteur Roms et gens du voyage <i>seront conviés</i> [55]</p>			<p>de la politique des gens du voyage » et siège au sein de la <i>Vlaamse Woonwagencmissie</i></p>
<p>Mise en place d'une politique globale et cohérente</p>	<p>- Adoption du rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale [50]</p> <p>- création d'un Secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté et adoption d'un Plan (fédéral) de la lutte contre la pauvreté (59 mesures réparties en 6 objectifs, dont le logement) [50]</p> <p>- l'Accord de coopération de 1999, entre le fédéral, régions et communautés [52]</p>			

Ainsi, en ce qui concerne les **mécanismes mis en place pour évaluer les besoins en matière de lutte contre la pauvreté**, l'État fait référence à la création – par le gouvernement fédéral – d'un Baromètre interfédéral de la pauvreté. Cette initiative est sans doute importante à l'échelle du pays, mais on ne voit pas en quoi elle permettra d'améliorer la lutte contre la pauvreté au sein d'un groupe spécifique comme les gens du voyage. Les indicateurs qui composent le Baromètre permettent la désagrégation des données en fonction de la nationalité (UE25 ou non-UE25), ou de la structure familiale. En revanche, ils ne permettent pas de refléter et d'analyser la situation spécifique des gens du voyage par rapport au reste de la population. En outre, les indicateurs établis pour mesurer la qualité des logements ne sont manifestement pas adaptés à l'habitat mobile⁸⁵ – ils reflètent en cela une conception classique du logement et ne tiennent pas compte de cette forme d'habitat particulier.

Des autres informations soumises par l'Etat belge, il apparaît qu'aucune étude, rapport ou autre type d'indicateur qui permettrait d'identifier et de suivre de manière régulière les besoins des gens du voyage n'est mentionné (voy. tableau ci-dessus). La FIDH note également que les rapports soumis par l'Etat belge au Comité ne fournissent aucune information sur la situation des gens du voyage⁸⁶.

Dans le troisième rapport national,⁸⁷ s'agissant des moyens mis en œuvre pour la réalisation de l'article 30, l'Etat belge affirme son intention de développer des indicateurs permettant de mesurer les progrès de la lutte contre la pauvreté. Pour atteindre cet objectif, dans le cadre du plan fédéral de lutte contre la pauvreté, « le ministre de la Politique scientifique s'engage à libérer les moyens nécessaires pour l'enquête sur les groupes les plus précarisés, comme les sans-abri, illégaux, gens du voyage etc., afin de compléter les statistiques européennes existantes. » Cependant, il apparaît là encore qu'aucune attention particulière n'est accordée dans ce cadre aux gens du voyage : une consultation de la page du service public compétent – le SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes – révèle qu'aucune étude n'a été commandée pour étudier la situation spécifique des gens du voyage⁸⁸. De même, la liste établie par le bureau de la Politique

⁸⁵ Ainsi, trois groupes d'indicateurs sont utilisés pour mesurer la qualité des logements, et aucun ne trouverait à s'appliquer aux gens du voyage (ou permettrait de les distinguer de la population générale). Les indicateurs en question sont : « III.6 Pourcentage de la population vivant dans un logement dans lequel un des trois éléments de confort élémentaire suivants fait défaut : une baignoire ou une douche; de l'eau courante chaude; une toilette équipée d'une chasse, dans le logement même. », « III.7 Pourcentage de la population vivant dans un logement avec au moins deux des problèmes de logement suivants : un toit non étanche ; l'absence d'un système de chauffage adéquat; humidité et moisissure; des portes et fenêtres délabrées. » et encore « III.8 Pourcentage de la population vivant dans un logement avec moins d'une pièce par membre du ménage (salle de bain, toilettes, ... non comptées). » (Les descriptions des indicateurs et les données peuvent être consultées à l'adresse <http://socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/socinc_ind/incl_housing_fr.xls>).

⁸⁶ De la même manière, il est à noter que le Comité a, à plusieurs reprises, demandé à la Belgique, en lien avec l'article 16, de fournir des informations sur la question de savoir si les « familles roms bénéficient de la même protection sociale, juridique et économique » que le reste de la population et n'a jamais obtenu de réponse : voy. Conclusions XVII-1 (Belgique) du 28 février 2005, p. 18 et Conclusions XVIII-1 (Belgique) du 31 octobre 2006, p. 18.

⁸⁷ Troisième Rapport national sur l'application de la Charte Sociale européenne (révisée), 12 mars 2009, cycle de contrôle XIX-2, RAP/RCha/BE/III(2009), p. 138.

⁸⁸ Voir le site des « Publications, études et statistiques » du Service <<http://www.mi-is.be/be-fr/etudes-publications-et-chiffres/politique-de-lutte-contre-la-pauvrete>>. Parmi les études disponibles, il faut constater qu'aucune des publications « de caractère général » comportent une évaluation plus détaillée de la situation des gens du voyage. Ceci est vrai, par exemple, pour l'étude « Les chiffres de la pauvreté 2010 » (disponible à <http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/les_chiffres_de_la_pauvrete_2010.pdf>), « Annuaire fédéral Pauvreté en Belgique » du 21 octobre 2011 (disponible à <<http://www.mi->

scientifique fédérale, répertoriant les projets de recherche relatifs au combat à la pauvreté, ne comprend aucune étude qui traite de la situation des gens du voyage⁸⁹.

En conclusion, si la FIDH se félicite des initiatives prises par les autorités belges pour se doter d'un outil analytique permettant d'acquérir une vue d'ensemble de la pauvreté en tant que phénomène multidimensionnel, elle souligne qu'aucun indicateur ni aucune étude commanditée par les autorités n'évalue les besoins des gens du voyage en termes de protection sociale, économique et juridique.

De même, en ce qui concerne le **contenu de la politique** de lutte contre la pauvreté et l'exclusion en place en Belgique, **rien n'indique que les gens du voyage reçoivent une attention suffisante dans la définition des priorités** de cette politique. Un tel fait ne peut que découler logiquement de l'insuffisance des informations recueillies par l'Etat belge sur la situation de cette communauté.

Au niveau fédéral, l'Etat indique avoir lancé un appel à projets pour l'augmentation des logements d'urgence et la mise en place d'une Politique des grandes villes, lui permettant de financer – par le biais des contrats de ville et de logement – les projets d'aménagement de logements sociaux (voy. tableau ci-dessus). Mais de tels logements consistent en des habitats sédentaires : ils ne tiennent pas compte de l'habitat spécifique des gens du voyage. En revanche, l'Etat ne démontre pas avoir inclus dans le cadre de cette politique de promotion de l'accès au logement, des projets répondant aux besoins spécifiques des familles de gens du voyage, tels que l'aménagement de nouveaux terrains publics ou la mise en place d'un dispositif d'accueil.

De plus, la FIDH attire l'attention du Comité sur une évaluation de la Cour des comptes sur la mise en œuvre de la Politique des grandes villes, instrument que l'État présente comme le

is.be/sites/default/files/doc/pauvrete_en_belgique_-_8113_-_06-10-2010_-_binnenwerk.pdf>), ou encore l'« Enquête sur les revenus et conditions de vie des personnes sans abri et des personnes en séjour illégal », (disponible à <http://www.luttepauvrete.be/confpresse_enquete_revenus_conditionsdevie_sans_abri20110303.htm>). Il va de soi qu'à défaut de financer une étude compréhensive sur la situation des gens du voyage en Belgique, l'État défendeur aurait pu – dans les termes de référence des études réalisées –, porter une attention spéciale à la situation de certains groupes particulièrement vulnérables, tels les gens du voyage.

⁸⁹ La liste est disponible à <<http://www.luttepauvrete.be/publications/confpresse%20silcut/Belspo%20FR.pdf>>. Parmi les programmes de recherche de la politique scientifique fédérale, ciblant des thématiques sociales, de pauvreté et d'inclusion sociale, on constate que depuis 1995, trois groupes de projets, chacun regroupant des dizaines de projets spécifiques, ont été définis. Le projet « Société et Avenir », a financé 45 projets de recherche entre 2005 et 2010, pour un total de 16 millions d'euros, mais ne comporte aucun projet sur la thématique des gens du voyage ou de leur insertion (voir <http://193.191.208.76/belspo/ta/program/themes_fr.stm> et <<http://193.191.208.76/belspo/fedra/prog.asp?l=fr&COD=TA#projects>>. Pour les projets « Recherches socio-économiques prospectives » (1995-2000, € 13.7 millions, 24 projets) et « Cohésion sociale » (2001-2004, € 10 millions, 48 projets), le même constat s'impose (descriptifs disponibles à <<http://193.191.208.76/belspo/fedra/prog.asp?l=fr&COD=SE>> et à <<http://193.191.208.76/belspo/fedra/prog.asp?l=fr&COD=SO>>). Si la FIDH attire l'attention du Comité sur ces projets, ce n'est nullement pour suggérer qu'un nombre particulier de projets, ou une certaine somme des fonds de recherche devrait être attribuée à la question des gens du voyage, mais pour indiquer que des moyens sont disponibles et que la recherche en matière sociale se fait sur une gamme très large de thèmes. L'absence d'études spécifiques sur la situation des gens du voyage est d'autant plus surprenante.

moyen propre à favoriser une amélioration de l'offre de logement pour les gens du voyage.⁹⁰ Si cet audit ne concerne pas la question des besoins spécifiques d'une politique de logement ciblant ces derniers, il n'en demeure pas moins que la Cour des comptes décèle un sérieux dysfonctionnement dans la mise en œuvre des objectifs de la politique, qu'illustre un problème plus large du rapport entre les autorités locales et le financement fédéral. Les contrats de logements devaient répondre à un nombre d'objectifs stratégiques, dont la « [mise] en place des actions transversales pour la réintégration de groupes défavorisés en leur facilitant l'accès au logement » (p. 17). Cependant, l'audit révèle que :

« La plupart des communes s'arrogent un large degré d'autonomie et de liberté politique, ce qui conduit souvent à une gestion fédérale théorique de la mise en œuvre de la politique des grandes villes. Cette situation est notamment due à l'application très souple et l'interprétation très large des directives par l'administration fédérale et à l'application purement formelle des directives par les villes et les communes. Les projets sont par exemple d'abord choisis par l'administration de la ville ou de la commune et ensuite (rétroactivement) justifiés conformément aux directives. Il arrive également que des villes ou communes n'appliquent pas certaines directives. Dans ce sens, l'exécution de la politique se rapproche, dans la pratique, du financement souple et de la large autonomie accordée aux villes et communes tels que visés au départ. C'est également un moyen pour les villes et communes de réduire leurs charges. » (p.19)

Cela mène la Cour des comptes à conclure que :

« Les objectifs stratégiques ne sont pas contraignants et laissent aux villes et communes une grande marge leur permettant d'obtenir des subsides fédéraux pour des projets communaux ou pour leur gestion. Le sur-mesure et l'autonomie communale sont les leitmotifs. » (p. 30)

Les informations données par l'Etat belge sur les initiatives prises au niveau régional ne sont pas plus satisfaisantes :

- Pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-capitale, le mémoire de l'Etat belge se borne à affirmer que la Région « incite les pouvoirs locaux à prendre leurs responsabilités » et qu'elle enverra « très prochainement une circulaire en la matière. »
- Pour ce qui est de la Région wallonne, le mémoire signale ses efforts pour sensibiliser les communes, notamment par le biais de la rédaction d'un guide pratique sur l'accueil des gens du voyage à destination des autorités communales, et rappelle que les communes qui décident d'aménager un terrain peuvent obtenir un subside de la Région.
- A propos de la Région flamande, le mémoire fait valoir que celle-ci met des subsides à disposition des villes et communes pour mener leur politique d'intégration. La Région a défini des groupes-cibles, dont les gens du voyage font

⁹⁰Cour des comptes, *La politique fédérale des grandes villes - Examen des contrats de ville et des contrats de logement 2005-2007* (décembre 2007), disponible à <http://courdescomptes.be/docs/Reports/2008/2008_01_PolitiqueFederaleDesGrandesVilles.pdf>.

partie, et la répartition des subsides serait fonction de la concentration de ces groupes-cibles afin de favoriser leur intégration dans les villes. Le mémoire ne donne cependant aucune information sur l'usage concret qui est fait de ces subsides par les villes et communes qui en bénéficient et ne montrent pas en quoi ceux-ci contribuent concrètement à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale subie par les gens du voyage.

Il ressort du mémoire de l'Etat que dans l'ensemble du pays, les autorités régionales se bornent à offrir une aide financière aux villes et communes qui décideraient de mener une action en faveur de l'amélioration des conditions de vie des gens du voyage, notamment en aménageant des terrains d'accueil. Or, la FIDH a déjà montré plus haut que la situation actuelle des gens du voyage en Belgique démontre l'insuffisance d'une politique reposant uniquement sur des incitants financiers, en l'absence de toute obligation pour les autorités locales de prendre des mesures pour organiser l'accueil et le séjour – temporaire ou permanent - des gens du voyage, dans le respect de leurs droits et de leur mode de vie (voy. *supra* griefs n°1 et 2). La FIDH tient à souligner que l'organisation du séjour et de l'habitat des gens du voyage n'est pas seulement une question de moyens financiers, mais aussi, et avant tout, une question de volonté politique. Elle suppose la volonté des acteurs politiques concernés de s'engager en faveur de la mise en place de solutions concrètes.

En ce qui concerne l'**élimination d'entraves à la jouissance des droits sociaux**, un certain nombre d'initiatives sont signalées par l'Etat défendeur. Au niveau fédéral, il est fait état d'une modification législative qui permet, depuis 2005, l'inscription à l'adresse de référence auprès d'une personne morale. Mais la FIDH a montré précédemment que les modifications apportées aux instructions générales concernant la tenue des registres de population ont rendu extrêmement difficile, voire impossible, pour les gens du voyage de bénéficier en pratique de cette possibilité prévue par la loi du 15 décembre 2005 (voy. *supra*, grief n°5). Au niveau régional, on a déjà noté que les initiatives des Régions en faveur de l'amélioration des conditions de vie des gens du voyage n'ont qu'un caractère incitatif et non-contraignant vis-à-vis des autorités locales. Des mesures de cette nature ne peuvent constituer la preuve d'un effort réel pour la suppression des entraves à la jouissance et à l'exercice des droits fondamentaux.

Au titre des **mécanismes de suivi et de participation**, l'Etat belge indique diverses mesures prises à différents niveaux de pouvoir. Mais sauf dans le cas de la Région flamande, qui a mis en place une commission départementale, la *Vlaamse Woonwagencommissie* (Commission flamande des caravanes), au sein de laquelle des associations de gens du voyage sont représentées, par le biais du Minderhedenforum (forum des minorités), il ne démontre pas que les mesures citées prévoient une quelconque participation ou consultation des représentants des gens du voyage dans la formulation et le suivi des politiques les concernant :

- Pour ce qui concerne la Région wallonne, l'Etat mentionne la création d'un groupe inter-cabinets « Inclusion sociale – gens du voyage » en 2007, autrement dit un groupe rassemblant des collaborateurs de différents cabinets ministériels concernés, et la convention-cadre conclue par les autorités régionales avec le Centre de médiation des gens du voyage en Wallonie, qui n'est pas une association représentative des gens du voyage.

- Pour ce qui est du niveau fédéral, l'Etat se borne à mentionner que le Service Public fédéral de Programmation – Intégration sociale, « se réunit périodiquement » avec le Réseau belge de lutte contre la pauvreté, dont est membre le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté, lequel inclurait des associations « qui représentent les intérêts des populations Roms et des Gens du voyage ». Il s'agit autrement dit d'une représentation très indirecte, « au troisième degré » en quelque sorte. On voit difficilement comment une telle modalité pourrait être considérée comme une forme suffisante de participation à la formulation des politiques de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté.
- Pour la Région de Bruxelles-capitale, le mémoire de l'État ne fournit aucune précision sur les mécanismes de suivi.

Enfin, l'État signale quelques structures responsables de la **mise en place d'une politique globale et cohérente** pour la protection contre l'exclusion sociale et la pauvreté. Outre l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés, et les Régions, relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, approuvé par loi du 27 janvier 1999, l'État mentionne l'adoption d'un Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale et, suite à la création d'un secrétaire d'État à la lutte contre la pauvreté, l'adoption d'un Plan de lutte contre la pauvreté comprenant 59 mesures réparties en 6 objectifs, dont le logement. Selon l'État :

« Certes, cet accord [de coopération de 1999] *ne distingue pas a priori certains groupes cibles comme les gens du voyage* mais c'est au profit d'une approche globale de la pauvreté en terme de droits fondamentaux. (...) Il y a donc en Belgique une réelle politique globale et coordonnée visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale *de tous, y compris des gens du voyage.* »⁹¹

L'Etat, dans ce passage, semble contester la nécessité, voire la légitimité, de définir des groupes-cibles dans le contexte de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le Comité ne partage pas cette conception. Comme il l'a affirmé clairement à plusieurs reprises, l'exigence d'égalité et de non-discrimination requiert, dans certains cas, de tenir compte de la situation particulière d'un groupe de population :

« ...s'agissant des gens du voyage, la simple garantie d'un traitement identique ne suffit pas à les protéger de toute discrimination. Dans le cas d'espèce, il est évident que les gens du voyage se trouvent dans une situation différente et qu'il faut tenir compte de cette différence de situation. Il considère que l'article E pose l'obligation de prendre dûment en considération les différences spécifiques et d'agir en conséquence.⁹² »

En réalité, l'Etat belge lui-même inclut déjà dans sa politique de lutte contre la pauvreté de nombreuses mesures visant des groupes spécifiques (voy. le Plan d'action national « Inclusion » et le Plan de la lutte contre la pauvreté). Le Comité a, quant à lui, demandé à l'Etat de fournir des informations sur l'impact concret des mesures prises en la matière sur

⁹¹ Mémoire sur le bien-fondé, p. 54 (italiques ajoutés).

⁹² Réclamation Collective n° 51/2008 *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France*, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, §84.

des groupes spécifiques⁹³. La question qui se pose n'est donc pas de savoir s'il est légitime pour l'Etat belge, dans le cadre de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, d'adopter des mesures visant des groupes spécifiques, mais de savoir pourquoi les gens du voyage ne font pas partie des catégories de population faisant l'objet d'une attention particulière dans ce contexte. A cette question, l'Etat n'apporte aucune réponse.

Conclusion

Pour toutes les raisons indiquées précédemment, la FIDH estime que la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Belgique ne répond pas aux critères établis par le Comité. La Belgique ne dispose pas, et ne cherche pas à mettre en place, des outils d'informations qui lui permettraient de mesurer – ou au moins d'estimer – les besoins des gens du voyage en matière de logement. Vu la faible qualité de l'information disponible, l'Etat n'est pas en mesure de déployer une politique coordonnée et cohérente pour améliorer les conditions de vie de cette population. De plus, les gens du voyage ne sont pas inclus parmi les groupes prioritaires de la politique existante en matière de lutte contre la pauvreté. Les mesures adoptées par les autorités régionales ou nationales pour amener les communes à améliorer les conditions d'accueil et de vie des gens du voyage au niveau local, restent purement incitatives. Dès lors, les autorités régionales et nationales ne font pas le nécessaire pour éliminer les entraves à la jouissance par les gens du voyage du droit au logement. Enfin, les mécanismes de suivi et de concertation n'assurent pas une participation des représentants des gens du voyage, dans l'ensemble du pays, à la formulation des politiques les concernant. Cet ensemble de constats permettent d'affirmer que l'Etat belge reste en défaut de développer une politique globale, coordonnée et cohérente de lutte contre l'exclusion sociale des gens du voyage. Pour ces raisons, la Belgique méconnaît l'article 30, lu seul ou en combinaison avec l'article E.

⁹³ Dans ses Conclusions 2007 (Belgique), du 31 octobre 2007, le Comité « relève dans le rapport qu'il est impossible pour le gouvernement de connaître avec précision le nombre de bénéficiaires de la PAN, ni les résultats obtenus. L'ensemble du Plan d'action s'adresse à tous les habitants en situation de pauvreté et d'exclusion, mais chacune de ses politiques et mesures vise un sous-groupe spécifique – femmes sans emploi, analphabètes, personnes âgées, etc. Le Service en charge de l'intégration sociale devrait prochainement améliorer le suivi des programmes en invitant les différentes administrations à rendre compte des progrès réalisés. (...) Le Comité souhaite être tenu informé de l'évolution de ce projet. (...) Une attention particulière devrait en outre être accordée aux mesures qui touchent (...) aux catégories et régions les plus vulnérables. ».

III. Conclusions - dispositif

En ratifiant la Charte Sociale européenne révisée, le Gouvernement de la Belgique a démontré qu'il entendait garantir pleinement les droits sociaux aux gens du voyage résidant sur son territoire.

Toutefois, la situation actuelle de carence sérieuse de terrains d'accueil résidentiel et temporaire, le risque constant d'expulsions, de même que les nombreux obstacles à la domiciliation ou à l'octroi d'un permis d'urbanisme, privent les gens du voyage d'un accès effectif au logement et ce défaut de protection juridique et sociale les expose durablement à la pauvreté et à l'exclusion.

Par ces motifs,

la Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme demande au Comité européen des droits sociaux de conclure :

- qu'il y a violation de l'article 16 de la Charte sociale européenne révisée ;
- qu'il y a violation de l'article E lu en combinaison avec l'article 16 ;
- qu'il y a violation de l'article 30 de la Charte sociale européenne révisée ;
- qu'il y a violation de l'article E lu en combinaison avec l'article 30.

La Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme demande par ailleurs au Comité d'inviter le Comité des ministres à recommander au Royaume de Belgique de verser la somme, évaluée à titre provisionnel de 10.000 euros à la réclamante au titre des frais et dépens. Un budget détaillé sera fourni ultérieurement au Comité.

Souhair Ben Hassen
Présidente de la Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme
Bruxelles, 30 novembre 2011