



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

21 septembre 2020

Pièce n°5

Centre européen pour les Droits des Roms c. Belgique
Réclamation n°185/2019

MEMOIRE DU GOUVERNEMENT SUR LE BIEN-FONDE

Enregistré au Secrétariat le 4 septembre 2020

RÉCLAMATION N°185/2019

COMITE EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX MEMOIRE SUR LE BIEN-FONDÉ DE LA RÉCLAMATION

**POUR : LE ROYAUME DE BELGIQUE,
ETAT DÉFENDEUR,**

Représenté par Monsieur Piet HEIRBAUT, Directeur Général a.i. de la Direction générale des Affaires Juridiques, agent de la Belgique, dont les bureaux sont établis au SPF Affaires étrangères, Rue des Petits Carmes 15, 1000 Bruxelles, Belgique.

**CONTRE : LE CENTRE EUROPEEN POUR LES DROITS DES ROMS (CEDR)
ORGANISATION RECLAMANTE,**

Représentée par Dorde JOVANOVIC, Président, et Adam WEISS, Directeur exécutif

Vu la réclamation collective introduite le 12 juillet 2019 par le Centre européen pour les droits des Roms auprès du Comité européen des droits sociaux.

Vu la décision sur la recevabilité du 14 mai 2020.

A. Antécédents de procédure

Le 12 juillet 2019, le Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) a présenté une réclamation, enregistrée sous la référence 185/2019, contre la Belgique tendant à ce que le Comité déclare que la situation de la Belgique n'est pas conforme aux articles 1§2, 11§1, 12§1, 13§1, 15§3, 16 et 17 lus seuls ainsi qu'à l'article E lu en combinaison avec chacune de ces dispositions de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte»). Celle-ci était assortie d'une demande de mesures immédiates.

Cette réclamation faisait suite à une opération policière et judiciaire de grande ampleur menée le 7 mai 2019 et dans le cadre de laquelle des terrains habités par

des gens du voyage ont été perquisitionnés et des biens saisis, en ce compris des caravanes.

Le 28 septembre 2019, le Gouvernement belge (« le Gouvernement ») a présenté des observations sur la recevabilité de la réclamation et la demande de mesures immédiates. Il y contestait notamment l'exactitude de nombreuses allégations, ainsi que l'entièreté des demandes de mesures immédiates.

Le 9 octobre 2019, le CEDR a répliqué. Le Gouvernement a soumis des observations additionnelles sur la recevabilité de la réclamation et la demande de mesures immédiates le 12 décembre 2019.

Le 14 mai 2020, le Comité européen des droits sociaux (« le Comité ») a rendu une décision sur la recevabilité et la demande de mesures immédiates. Le Comité y constate notamment :

*« 14. [...] Le CEDR affirme que de nombreuses familles, y compris des enfants de tous âges, des personnes âgées et des personnes handicapées, se sont retrouvées sans domicile, car 85% des caravanes saisies étaient le lieu d'habitation de ces familles. **À la suite de l'opération, dans de nombreux cas, les familles concernées se sont également vues privées de leur accès au travail, aux soins de santé et à l'assistance sociale, ce qui les a contraint à vivre dans des conditions déplorable et précaires.** De plus, plusieurs familles ont par la suite été informées que leurs caravanes saisies pourraient être vendues immédiatement, avant la fin de la procédure judiciaire. Ceci n'est pas contesté par le Gouvernement.*

[...]

*18. Le Comité note en outre que lorsqu'une telle situation, y compris lorsqu'elle résulte d'une opération de police visant à lutter contre la criminalité organisée au plan international, **l'État conserve l'obligation d'adopter toutes les mesures possibles pour éviter de causer un préjudice ou un dommage irréparable aux personnes et à leurs droits au titre de la Charte.** Partant, le Comité estime justifié d'indiquer des mesures immédiates, y compris dans le contexte d'une instruction criminelle. » (Nous soulignons)*

Eu égard à ce qui précède, le Comité déclare la réclamation recevable et indique à l'Etat les mesures immédiates suivantes :

*« - Prendre toutes dispositions possibles pour éviter qu'il ne soit porté atteinte, de manière grave et irréparable, à l'intégrité des personnes appartenant à la communauté des Gens du voyage exposées **à un risque immédiat d'être privées de leurs droits sociaux fondamentaux,** en particulier :*

- s'assurer que les personnes dont les caravanes ont été saisies ne restent pas sans-abri ou ne soient pas forcés de vivre dans des conditions de vie inacceptables ;

- veiller à ce que toutes les personnes touchées, aient un accès adéquat à l'eau, aux installations sanitaires, à l'électricité, à l'assistance médicale et sociale nécessaire ainsi qu'à l'aide juridique, en tenant compte particulièrement des besoins des groupes vulnérables concernés (notamment les enfants, les personnes handicapées et les personnes âgées) ;
- s'assurer que la présente décision soit portée à la connaissance de toutes les autorités publiques compétentes et informer le Comité sans délai des mesures prises en application de celle-ci. » (Nous soulignons)

B. Remarques préliminaires

Le Gouvernement remarque que le Comité a pris connaissance de sa réponse du 5 août 2019 au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations unies. Il invite donc le Comité à considérer la présente réponse à la lumière des éléments repris dans cette réponse, qu'il ne répétera pas dans un souci de concision. Cette réponse est toutefois jointe en annexe et fait partie intégrante du mémoire sur le bien-fondé du gouvernement belge.

Il semble par ailleurs ressortir de la décision sur la recevabilité de Votre Comité ainsi que des mesures immédiates indiquées que celui-ci accepte que la saisie des caravanes était *a priori* proportionnée au but poursuivi. Le Gouvernement se centrera donc, ci-après, sur les privations alléguées d'aide sociale et d'accès aux fonds de sécurité sociale. L'essence de la réclamation du CEDR porte d'ailleurs sur l'allégation que les autorités belges ont privé les personnes concernées de protection et d'assistance sociale, en ce compris économique, médicale et juridique en violation des articles 1§2 (droit au travail), 11§1 (droit à la protection de la santé), 12§1 (droit à la sécurité sociale), 13§1 (droit à l'assistance sociale et médicale), 15§3 (droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté), 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) et 17 (droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique) de la Charte.

C. Réponse à la demande de mesures immédiates

Le premier volet de la demande étant lié au fond de la réclamation, il sera traité de manière parallèle ci-dessous. Le Gouvernement note cependant que l'Etat n'est en mesure de contrôler que la situation des personnes inscrites auprès des Centres publics d'action sociale (« CPAS ») et qui bénéficient actuellement du revenu d'intégration sociale ou d'une aide médicale urgente (environ 1/3 des personnes

concernées). D'autres peuvent avoir stabilisé leur situation d'une autre manière que via l'aide sociale (entraide familiale, etc.) ou quitté le territoire belge. Il est de la liberté de chacun de demander une aide et il n'appartient pas à l'Etat de se substituer au choix des citoyens et de les forcer à rentrer coûte que coûte dans le « système », ni de se lancer à leur recherche, *a fortiori* lorsqu'ils n'ont pas personnellement introduit une réclamation contre lui.

Toutefois, si le Comité ou le CEDR avaient connaissance d'une situation **concrète** dans laquelle une aide sociale avait été refusée, le Gouvernement se tient disposé à analyser cette ou ces situations particulières au regard de la Charte et de sa législation.

Quant au second volet de la demande, un article de sensibilisation sera prochainement envoyé à l'ensemble des CPAS afin qu'ils aient une attention particulière envers la communauté des Gens du voyages et des Roms.

D. Fond de la réclamation

A titre préliminaire, le Gouvernement souligne qu'il ne peut marquer son accord avec le considérant 14 de la décision de recevabilité de Votre Comité, en ce qu'il soutient que le Gouvernement ne conteste pas qu'à « *la suite de l'opération, dans de nombreux cas, les familles concernées se sont également vues privées de leur accès au travail, aux soins de santé et à l'assistance sociale, ce qui les a contraint à vivre dans des conditions déplorables et précaires. De plus, plusieurs familles ont par la suite été informées que leurs caravanes saisies pourraient être vendues immédiatement, avant la fin de la procédure judiciaire* ». D'une part, des éléments factuels avaient été contestés dans les observations sur la recevabilité (l'absence d'impact sur l'assistance médicale, ainsi que le caractère particulier de l'aliénation des caravanes et les possibilités de recours contre pareille décision, comme également expliqué aux rapporteurs onusiens). D'autre part, l'absence de mention du reste au stade de la recevabilité ne signifiait en aucun cas une acceptation de l'entièreté des allégations du CEDR.

Ensuite, le Gouvernement souhaite indiquer qu'il est difficile – voire impossible – de répondre de manière concrète aux différents points soulevés par le CEDR lorsqu'il n'est fait référence à aucune situation particulière et concrète. Comme déjà expliqué, l'opération policière et judiciaire menée visait de nombreux lieux et a impliqué de nombreuses personnes. Le suivi social donné à cette opération, qui n'était plus du ressort des parquets locaux ni du parquet fédéral, a lui aussi été mené par de nombreux acteurs locaux. Le Gouvernement ne peut donc répondre que de manière générale en se basant sur sa législation en matière d'aide sociale, qui n'est nullement discriminatoire par rapport aux personnes issues de la communauté des Gens du voyage ou de la communauté Rom.

a) Droits aux régimes sociaux contributifs existants

Le CEDR sous-entend que les personnes ont été privées de leur accès au travail, aux soins de santé et à l'assistance sociale à la suite de la saisie des caravanes qui étaient leur lieu d'habitation. Il est vrai que, à part pour le régime de l'aide sociale ou du droit à l'intégration sociale, les régimes de sécurité sociale se fondent sur un lieu de domiciliation. Cependant, en l'espèce, la saisie du lieu d'habitation de ces personnes n'a pas eu d'impact sur leur domiciliation. En effet, lorsque quelqu'un vit dans une caravane avec des changements réguliers, il ne lui est pas possible de fixer sa résidence. C'est pour cette raison que le droit belge prévoit que les personnes qui séjournent en demeure mobile peuvent s'inscrire en adresse de référence¹. La loi leur permet aussi de s'inscrire en adresse de référence auprès d'une personne morale (les CPAS, par exemple). De cette manière, le lieu d'habitation d'une personne vivant dans une demeure mobile n'est pas lié à l'endroit où se trouve ladite demeure. En conséquence, la saisie des caravanes en l'espèce n'a pas supprimé les droits sociaux dont les personnes bénéficiaient avant cette saisie.

b) Droits aux régimes d'assistances sociales (régimes non contributifs)

Outre les régimes sociaux contributifs, le droit belge possède un système d'assistance sociale (régime non contributif) visant à assurer à tous des conditions de vie décente. A côté des régimes du droit au revenu garanti aux personnes âgées et du droit aux allocations aux handicapés, qui visent une population précarisée pour une cause déterminée (vieillesse ou handicap), le **droit à l'intégration sociale** et le **droit à l'aide sociale** (loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale) visent une population plus large : les personnes qui ne peuvent vivre dans des conditions conformes à la dignité humaine. Le **droit à l'intégration sociale** vise à garantir une participation de chacun dans la vie sociale. Ce droit peut prendre la forme d'un emploi et/ou d'un revenu d'intégration, assorti ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale. Le **droit à l'aide sociale** a une mission encore plus large puisqu'il vise à permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine².

Pour ces deux régimes, **il n'y a pas de conditions de domiciliation** ; le simple fait de résider en Belgique suffit. Ils sont tous deux octroyés par les CPAS, qui sont des établissements publics dotés d'une personnalité juridique et d'un patrimoine propre. Il y a un CPAS par commune, soit 581 CPAS en Belgique. Le Service public fédéral de programmation de l'intégration sociale s'assure par son service

¹ Article 1er, § 2, alinéa 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.

² Article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

d'inspection que les CPAS appliquent correctement les règles relatives au droit à l'aide sociale et au droit à l'intégration sociale.

Plus spécifiquement, dans le cadre du **droit à l'aide sociale**, l'article 57, §1er, de la loi du 8 juillet 1976 prévoit que le CPAS a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité et qu'il assure une **aide palliative, curative ou préventive**. L'aide peut être **matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique**. L'aide sociale peut donc consister en divers types d'aides qu'elle soit matérielle (aide financière ou en nature) ou immatérielle (guidance budgétaire, effectuer des démarches en vue d'une mise au travail dans le cadre d'un article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976, ...). Si nécessaire, l'intervention du CPAS concerné est précédée d'une enquête sociale visant à poser un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide (Cfr. article 60 de la loi du 8 juillet 1976). Le CPAS octroie l'aide sous la forme la plus appropriée.

La loi ne prévoit **aucune condition de nationalité**, elle limite toutefois certains droits en fonction du droit de séjour de l'intéressé sur le territoire belge. L'ouverture du droit à l'intégration sociale ou à l'aide sociale d'une personne qui appartient à la communauté Rom est dès lors déterminée par l'existence ou non d'un droit de séjour en Belgique, non par son appartenance ou non à cette communauté³.

En outre, face à l'urgence que nécessite la situation d'un sans-abri, les dispositions légales prévoient que *« lorsqu'une personne sans abri sollicite l'aide sociale du centre public d'action sociale de la commune où il se trouve, le président (du CPAS) doit lui accorder l'aide urgente requise, dans les limites fixées par le règlement d'ordre intérieur du conseil de l'aide sociale, à charge pour lui de soumettre sa décision au conseil à la plus prochaine réunion, en vue de la ratification »*.

Cependant, une procédure réglementée doit être respectée par le CPAS pour attribuer l'aide, afin d'assurer l'effectivité des droits. En effet, toutes les demandes d'aides doivent être actées dans un registre au jour de leur réception. La demande d'aide sociale ne doit néanmoins pas nécessairement être écrite et peut simplement être orale. Le CPAS adresse ou remet le même jour un accusé de réception au demandeur⁴ et doit prendre une décision dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande. La décision en matière d'aide individuelle est

³ L'ouverture du droit à l'intégration sociale ou l'aide sociale d'une personne qui appartient à la communauté Rom est déterminée par l'existence ou non d'un droit de séjour en Belgique. La nationalité est dès lors un élément déterminant :

a. soit l'intéressé est citoyen de l'Union venu sur le territoire belge dans le cadre du droit à la libre circulation ou en tant que membre de sa famille : il peut prétendre au droit à l'intégration sociale ou à l'aide sociale dans les mêmes conditions que les autres citoyens de l'Union et les membres de leur famille (cfr. Circulaire du 5 août 2014 relative à l'interprétation de l'article 57quinquies de la loi organique des CPAS et de l'article 3,3°, 2ème tiret de la loi concernant le droit à l'intégration sociale) ;

b. soit l'intéressé est venu sur notre territoire en qualité de membre de la famille d'un belge : il peut prétendre au droit à l'intégration sociale ou à l'aide sociale dans les mêmes conditions que tous les membres de la famille d'un belge (cfr. Circulaire du 5 août 2014 relative à l'interprétation de l'article 57quinquies de la loi organique des CPAS et de l'article 3,3°, 2ème tiret de la loi concernant le droit à l'intégration sociale) ;

c. soit il n'appartient pas aux catégories précitées: il s'agit alors d'un ressortissant d'Etats tiers qui peut avoir à la base de son droit de séjour une autorisation de séjour sur la base de l'article 9bis, une autorisation de séjour sur la base de l'article 9ter, le statut de réfugié ou de protection subsidiaire, la qualité d'étudiants ressortissant d'Etats tiers, un droit de séjour limité ou illimité en tant que travailleur ressortissant d'Etat tiers, que membre de la famille d'un travailleur ressortissant d'Etat tiers.....

⁴ Cfr. Article 58 de la loi du 8 juillet 1976.

communiquée par lettre recommandée à la poste ou contre accusé de réception à la personne qui a demandé l'aide. La décision est **motivée et signale notamment la possibilité de former un recours** (ainsi que le délai d'introduction, la forme de la requête et l'adresse de l'instance de recours⁵).

Le demandeur d'aide peut introduire un recours devant le **tribunal du travail** contre une décision en matière d'aide individuelle ou lorsque un des organes du CPAS a laissé s'écouler un délai d'un mois à compter de la réception de la demande, sans prendre de décision. Le recours doit être introduit dans les trois mois soit de la notification de décision, soit de la date de l'accusé de réception, soit à l'expiration du délai d'un mois à compter de la réception de la demande si le CPAS n'a pas pris de décision⁶. Il est à remarquer que la procédure devant le tribunal du travail est une **procédure allégée**. L'assuré social qui introduit un recours devant le tribunal du travail **ne doit pas, en principe, payer de frais de justice**. L'introduction d'instance a lieu au moyen d'une requête suivie de l'inscription de l'affaire au rôle sans aucun paiement de droits de rôle.

E. Conclusions

Il ressort de ce qui précède que les droits des personnes concernées tels que garantis par la législation belge en matière de droit à l'aide sociale et à l'intégration sociale n'ont en l'espèce pas été affectés par la saisie du logement, et que cette législation n'est nullement discriminatoire. En fonction des différentes dispositions reprises ci-dessus, les personnes concernées pouvaient, si elles le désiraient, se tourner vers les CPAS pour obtenir l'aide nécessaire. Certains l'ont fait, d'autres non. Il est possible, par exemple, que certains aient plutôt souhaité trouver assistance auprès de leur famille ou qu'ils avaient un autre logement ou d'autres moyens financiers. Certains avaient besoin d'une aide urgente déterminée le temps de se retourner, d'autres bénéficient toujours de l'aide du CPAS, notamment dans l'octroi d'un revenu d'intégration ou d'une aide médicale urgente.

La personne qui a besoin d'une aide peut introduire une demande auprès des services compétents mais reste le principal acteur de ses démarches, l'Etat y répondant eu égard aux circonstances au moment de la demande et celle-ci évoluant en fonction de la situation. Il est ainsi impossible de faire une liste systématique de la situation de chaque personne en lien avec ces saisies. En outre, certains étaient déjà aidés par un CPAS avant la saisie des caravanes. L'Etat a contacté différents CPAS qui ont confirmé suivre ou avoir suivi certaines de ces personnes.

⁵ Cfr. Article 62bis de la loi du 8 juillet 1976.

⁶ Cfr. Article 71 de la loi du 8 juillet 1976

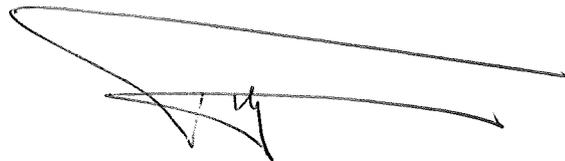
Il ressort que l'opération de police du 7 mai 2019 en tant que telle n'a pas modifié les droits dont bénéficiaient ces personnes. Elles conservent les mêmes droits d'accès à l'aide sociale auprès du CPAS que ceux qu'elles avaient avant cette opération. En conséquence, leurs droits sociaux n'ont pas été impactés de manière disproportionnée par l'opération mise en cause.

Il y a dès lors lieu de rejeter les allégations, par ailleurs très générales et non circonstanciées, de discrimination et de privation injustifiée de droits sociaux d'une communauté particulière.

PAR CES MOTIFS,

L'Etat défendeur prie le Comité européen des droits sociaux de déclarer la réclamation collective n° 185/2019 non fondée.

Pour le Royaume de Belgique,
Piet HEIRBAUT

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Piet Heirbaut', written over a horizontal line.