

EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX



30 septembre 2010

**Pièce n° 1**

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

## **RECLAMATION**

**enregistrée au Secrétariat le 30 septembre 2010**



**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**

-

**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**

## **TABLE DES MATIERES**

### **PARTIE I. Recevabilité de la Réclamation et Parties à la cause..... - 6 -**

1. L'organisation auteur de la réclamation..... - 6 -
2. L'État défendeur..... - 6 -
3. Les populations concernées..... - 7 -

### **PARTIE II. Objet de la Réclamation ..... - 9 -**

1. Les Droits fondamentaux visés : ..... - 9 -

### **PARTIE III. Griefs..... - 13 -**

1. L'insuffisance des terrains publics accessibles aux gens du voyage ..... - 13 -
  - 1.1. Les principes établis par le Comité ..... - 13 -
    - i) Les obligations découlant de l'article 16 ..... - 13 -
    - ii) Les obligations découlant du principe de non-discrimination ..... - 15 -
  - 1.2. La situation en Belgique..... - 16 -
    - i) La situation en Wallonie ..... - 18 -
    - ii) La situation à Bruxelles ..... - 21 -
    - iii) La situation en Flandre ..... - 22 -
2. La non-prise en compte des spécificités des gens du voyage dans les législations urbanistiques..... - 24 -
  - 2.1. Les principes établis par le Comité ..... - 24 -
  - 2.2. La situation en Belgique..... - 25 -
    - i) La création de terrains publics ..... - 26 -
    - ii) L'exigence d'un permis d'urbanisme pour installer une caravane à demeure ... - 27 -
      - 1° Le respect des plans d'aménagement du territoire ..... - 28 -
      - 2° Le bon aménagement des lieux..... - 30 -
      - 3° Autres conditions ..... - 30 -
      - 4° Les conséquences de l'absence de permis d'urbanisme ..... - 30 -
    - iii) L'utilisation occasionnelle d'un terrain pour y placer une caravane ..... - 31 -
  - Conclusion..... - 32 -
3. Recours disproportionné aux expulsions de gens du voyage et insuffisance des garanties encadrant leur expulsion..... - 32 -
  - 3.1. Principes établis par le Comité ..... - 32 -
  - 3.2. La situation en Belgique..... - 34 -
4. La non-reconnaissance de la caravane comme logement..... - 35 -
  - i) La situation en Wallonie et à Bruxelles ..... - 35 -
  - ii) La situation en Flandre ..... - 37 -
  - iii) La législation fédérale sur le bail..... - 38 -
  - Conclusion..... - 38 -
5. Les obstacles à la domiciliation ..... - 39 -
  - i) Définition et importance du domicile ..... - 39 -
  - ii) La situation des gens du voyage ..... - 41 -
6. L'insuffisance des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale affectant les gens du voyage..... - 42 -
  - 6.1. Les principes établis par le Comité ..... - 42 -
  - 6.2. La situation en Belgique..... - 44 -

- i) 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 ..... - 44 -
- ii) Violation de l'article 30 découlant de l'absence de politique globale et coordonnée visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale affectant les gens du voyage - 45 -

**Annexes..... - 48 -**

## **PARTIE I. Recevabilité de la Réclamation et Parties à la cause**

### **1. L'organisation auteur de la réclamation**

2. La Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (ci-après « la FIDH ») est une organisation internationale de défense des droits de l'homme et est inscrite à la liste des organisations titulaires du droit de porter des réclamations collectives devant le Comité européen des droits sociaux.
3. Les statuts de la FIDH constituent celles-ci en une association de défense et de promotion de tous les droits de l'homme au niveau international. Par ces statuts donc, la FIDH a pour nature de mener des actions, dont des actions judiciaires, au niveau international pour faire constater des violations aux droits fondamentaux (Voir **Annexe 1**). La FIDH avait par ailleurs déjà porté une réclamation collective devant le Comité à propos du droit au logement (FIDH c/ France) et à propos d'autres droits, qui avaient été déclarées admissibles par le Comité.
4. En ratifiant la Charte sociale, la Belgique a accepté les obligations des articles 16 et 30 de la Charte.
5. Par conséquent, la présente Réclamation est recevable.

### **2. L'État défendeur**

La présente Réclamation est dirigée contre l'État belge. Cependant, au vu du caractère fédéral de cet État, la situation dans chacune de ses Régions (Région flamande, Région wallonne et Région de Bruxelles-Capitale) sera distinguée. Certaines collectivités fédérées ont en effet pris des initiatives en faveur des gens du voyage, quoique de manière insuffisante, tandis que d'autres restent largement en défaut de le faire. Bien entendu, comme le rappelait le Comité dans l'affaire *European Roma Rights Center c. Grèce*, « *même lorsque le droit interne confère à des instances locales ou régionales (...) la responsabilité d'exercer une fonction donnée, les Etats parties à la Charte demeurent tenus, en vertu de leurs obligations internationales, de veiller à ce que ces responsabilités soient correctement assumées. La responsabilité de la mise en œuvre d'une politique officielle incombe (...) en dernier ressort, à l'Etat (...).* » (8 décembre 2004, (fond), récl. 15/2003, §29).

Le 2 mars 2004 les gouvernements fédéral, régionaux et communautaires de Belgique achevaient le processus de ratification de la Charte sociale européenne révisée (CSER) et la loi du 15 mars 2002 y portant assentiment était publiée au Moniteur belge<sup>1</sup>. Au total, la Belgique a accepté 87 des 98 paragraphes que compte la Charte sociale européenne révisée, dont les articles 16 et 30 de la CSER (mais non l'article 31 de la CSER (cfr. infra)), invoqués dans la présente Réclamation.

Partant, la présente réclamation est, sur ce point également, défendable.

---

<sup>1</sup> Loi du 15 mars 2002 portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l'Annexe, faites à Strasbourg le 3 mai 1996, *M.B.*, 10 mai 2004.

### Précisions concernant la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les différentes entités fédérées en Belgique

Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution belge, la Belgique est « un État fédéral qui se compose des communautés et des régions ». Dès lors, en Belgique, le pouvoir décisionnel n'est pas centralisé mais réparti entre l'Etat fédéral, trois Régions (flamande, wallonne et bruxelloise) et trois Communautés (flamande, française et germanophone). Ces trois niveaux politiques sont autonomes, disposent de compétences importantes et sont également compétentes en matière de relations internationales, en ce compris la conclusion de traités pour ces matières.

Conformément aux articles 6, 6 bis, 6 ter, 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, ce sont les **Régions** qui sont **compétentes** en matière d'**aménagement du territoire et d'urbanisme** et qui détiennent la quasi-totalité des compétences en matière de **logement**. Les Régions décident, attribuent les aides directes et financent leurs politiques avec les budgets régionaux. Des organismes régionaux et locaux mettent en oeuvre les mesures prises par la région.

Le niveau **fédéral** n'a conservé, en matière de **logement**, comme seules compétences, que la fiscalité immobilière et la réglementation du marché locatif privé, à savoir la législation en matière de **bail** (elles-mêmes en voie de régionalisation). Tout ce qui a trait à la **domiciliation** demeure également de la compétence exclusive de l'Etat fédéral.

Compétentes notamment en matière d'aide à la jeunesse et d'enfance, d'enseignement, d'éducation sanitaire et de culture, les **Communautés** ont, à ce titre, également une responsabilité en matière de protection sociale, juridique et économique de la population, et spécifiquement des Gens du voyage.

### **3. Les populations concernées**

Cette réclamation vise à dénoncer les violations de certains droits garantis par la Charte sociale européenne, commises par l'Etat belge à l'encontre de la population dite des « Gens du voyage ». Par ces termes, on vise les populations de culture Rom, Manouche ou Sinti (appelés aussi Tsiganes), ainsi que certaines communautés qui ne sont pas de culture ou d'origine Rom (appelées aussi « Voyageurs »), qui ont toutes en commun de vivre, *par tradition*, dans des habitations mobiles, autrement dit dans des caravanes ou des « roulottes »<sup>2</sup>. Leur nombre en Belgique oscillerait, d'après les estimations des associations de terrain, entre 5.000 et 10.000 personnes. Cependant, en l'absence de statistiques officielles, il est très difficile de fournir une estimation précise de leur nombre.

Parmi ces 5.000 à 10.000 Gens du voyage résidant habituellement en Belgique, et qui, pour la plupart, ont la nationalité belge, on estime que 80 familles, soit 300 à 400 personnes, habitent la région bruxelloise<sup>3</sup>, les autres étant répartis de manière presque égale entre la Flandre et la

---

<sup>2</sup> Pour un aperçu de l'histoire et des origines des Roms et des Gens du voyage en Belgique, voy. A. REYNIERS *et aliis*, *Les Gens du voyage en Wallonie*, brochure réalisée avec la collaboration de la Région wallonne, du cabinet du ministre des Affaires sociales et de la santé, du Centre de Médiation des Gens du Voyage de la Région wallonne et le Centre d'action interculturelle de la province de Namur, 2002 (disponible sur le site [www.cmgv.be/pdf/gensvoyagewallonie.pdf](http://www.cmgv.be/pdf/gensvoyagewallonie.pdf) (dernière visite : le 1<sup>er</sup> août 2010)).

<sup>3</sup> Ces chiffres n'incluent pas les forains.

Wallonie<sup>4</sup> : 900 familles en Flandre, soit environ 3.000 à 3.600 individus, et 1.000 à 1.500 familles en Wallonie, soit 2.500 à 5.000 personnes. A ceux-là, s'ajoutent environ 1.000 à 1.500 familles, c'est-à-dire environ 3.000 à 5.000 individus, qui traversent le pays durant la « bonne saison », en provenance des pays avoisinants, en particulier la France, les Pays-Bas, l'Angleterre, l'Irlande et la Norvège<sup>5</sup>.

Les gens du voyage ne forment pas un bloc homogène. En particulier, ils ne vivent pas tous de façon itinérante. Seule une partie d'entre eux se déplace tout au long de l'année, en stationnant pour quelques semaines de place en place (pour suivre le travail saisonnier par exemple, ou encore les pèlerinages<sup>6</sup> — et, historiquement, pour fuir les persécutions dont ils étaient l'objet). La grande majorité d'entre eux est aujourd'hui au moins partiellement sédentarisée<sup>7</sup> : ils demeurent la majeure partie de l'année au même endroit et s'ils se déplacent, ce n'est que durant la « bonne saison », entre les mois de mars et octobre. Ils souhaitent néanmoins continuer à vivre durant toute l'année dans une caravane ou une roulotte, installée à demeure sur un terrain, « afin de perpétuer un mode de vie ouvert sur l'extérieur, auquel ils sont accoutumés depuis l'enfance et qui leur permet de maintenir un lien fût-il symbolique avec le voyage »<sup>8</sup>. Comme le montre une enquête récente, ceux qui, par nécessité, ont abandonné leur mode de vie traditionnel pour vivre dans des maisons, expriment clairement le désir de retourner vivre en famille et en caravane<sup>9</sup>.

Il importe de garder ces différences à l'esprit lorsque l'on examine la situation des gens du voyage en Belgique au regard de la Charte sociale européenne : selon qu'ils vivent de manière partiellement ou totalement nomade, qu'ils cherchent un lieu où habiter de manière permanente en caravane ou des terrains où séjourner pendant une brève période, ils ne relèvent pas du même régime juridique. Mais le problème de fond, dont découle la violation de leurs droits au regard de la Charte sociale, reste identique : parce que le droit belge ne tient pas suffisamment compte de leur forme d'habitat, et, par certains aspects, pénalise ce mode de vie, ils rencontrent les plus grandes difficultés à trouver des terrains où il leur soit permis de faire stationner leurs caravanes, que ce soit de manière permanente ou passagère.

En revanche, cette réclamation ne concerne pas les Roms résidant en Belgique et qui sont totalement sédentarisés, au sens où ils vivent de manière permanente dans des habitations sédentaires classiques, autrement dit des logements « en dur », et ne souhaitent pas habiter en

---

<sup>4</sup> A. REYNIERS, « Les gens du voyage. Histoire, réalité et perspectives », *L'Observatoire* (revue d'action sociale et médico-sociale), n°38/2003 (numéro spécial « La réalité des gens du voyage »), p. 69 à 72.

<sup>5</sup> Cf. la réponse donnée au Parlement wallon par la Ministre wallonne de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances le 9 novembre 2004, *C.R.I.*, sess. ord. 2004-2005, n°8, p. 28.

<sup>6</sup> A. REYNIERS, « Les Gens du voyage en Communauté française de Belgique. Réalités et perspectives. », Documents d'analyse et de réflexion, Centre avec (asbl), Mars 2009, disponible sur le site :

<http://www.centreavec.be/analyses/Les%20Gens%20du%20Voyage%20en%20Communaut%20E9%20fran%20aise%20de%20Belgique.pdf> (dernière visite : le 1<sup>er</sup> août 2010), p. 4. Voy., pour de plus amples développements sur les axes empruntés, la réponse donnée au Parlement wallon par le Ministre wallon de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances le 25 août 2008, *Bull. Q.E.*, sess. ord. 2007-2008, n°171/1.

<sup>7</sup> A l'échelle européenne, d'ailleurs, seuls 4% des 12 millions de « gens du voyage » seraient nomades au sens strict, selon le *European Roma Information Office* (cf. l'intervention de G. Ruiz et M. Manzonetto au colloque organisé à Namur le 6 octobre 2009 par le Centre de médiation des gens du voyage en Wallonie sur le thème : *Roms en Wallonie : parcours d'obstacles et participation citoyenne*).

<sup>8</sup> J. RINGELHEIM, « Gens du voyage : les oubliés du droit au logement ? », *L'état des droits de l'homme en Belgique*, Bruxelles, Ligue des droits de l'homme et Aden, 2010.

<sup>9</sup> Hoger Instituut voor die Arbeid (HIVA), Katholiek Universiteit Leuven, survey woonwagengewoners (sondage réalisé auprès des gens du voyage), 2009, Louvain.

caravane. Tel est le cas, en particulier, des Roms qui ont émigré des pays d'Europe de l'Est depuis la fin de la guerre froide<sup>10</sup>.

Cette réclamation ne vise pas non plus la situation des personnes qui aspirent à vivre dans des maisons classiques mais qui s'installent dans des caravanes pour des motifs purement économiques, faute de pouvoir supporter le coût d'un logement en dur. Leur situation appelle, selon nous, une réponse différente de la part des pouvoirs publics de celle des personnes qui, pour des raisons culturelles, préfèrent vivre en habitation mobile plutôt que dans des maisons classiques.

## PARTIE II. Objet de la Réclamation

### **1. Les Droits fondamentaux visés :**

- L'article 16 de la Charte sociale européenne révisée (ci-après « la Charte ») :

***« Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique***

*En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aides aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées. »*

- L'article 30 de la Charte :

***« Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale***

*En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent:*

*a) à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille;*

*b) à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire. »*

- Lus seuls ou en combinaison avec l'article E de la Charte :

*« La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la*

---

<sup>10</sup> Dans son quatrième rapport sur la Belgique, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) estime leur nombre à entre 10 à 20 000 personnes (4<sup>ème</sup> cycle de monitoring, Conseil de l'Europe, 19 décembre 2008, p. 35, note 45). Voy. aussi les chiffres cités dans le rapport réalisé pour le réseau RAXEN par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme : *Housing Conditions of Roma and Travellers*, Belgium Raxen National Focal Point, Centre for equal opportunities and opposition to Racism, Mars 2009, pp. 22-23.

*religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation. »*

- Le Préambule de la Charte énonce par ailleurs :

*« Considérant que la jouissance des droits sociaux doit être assurée sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale »*

La FIDH demande au Comité européen des Droits sociaux (ci-après « le Comité ») de déclarer que la Belgique n'applique pas de manière satisfaisante **l'article 16 de la Charte sociale européenne révisée** (ci-après « la Charte »), interprété à la lumière de son Préambule et **lu seul ou en combinaison avec l'article E**, aux motifs que les familles de gens du voyage sont privées d'un droit effectif à accéder à des « logements adaptés à leurs besoins » et sont discriminées dans la jouissance du droit « à une protection sociale, juridique et économique ». En effet, 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. Ils sont, de ce fait, maintenus dans une grande précarité, d'un point de vue à la fois matériel (infrastructures insuffisantes, peu sûres et peu salubres), et juridique, au sens où ils sont régulièrement sujets à des expulsions forcées. Plus précisément, des éléments suivants découlent 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 de favoriser la location ou la mise à disposition de terrains de manière temporaire, *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, qui aboutit en pratique à limiter de manière disproportionnée leurs possibilités d'obtenir un permis d'urbanisme 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 (gief 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).

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. La FIDH prie donc le Comité de constater que la Belgique n'applique pas non plus de manière satisfaisante **l'article 30 de la Charte, lu seul ou en combinaison avec l'article E** (grief n°6).

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.

*Précisions préliminaires concernant les besoins des gens du voyage en matière de terrains résidentiels ou de séjour temporaire*

Comme indiqué plus haut, à l'heure actuelle, seule une minorité de gens du voyage vit en permanence de manière nomade. La plupart souhaitent résider sur un lieu fixe la majeure partie de l'année et conserver cet ancrage, et ne voyager qu'entre quelques semaines et quelques mois par an. Quant on examine leurs besoins en matière de logement, il importe par conséquent de distinguer entre les deux types de besoins de terrains suivants :

- Ceux qui souhaitent habiter dans un lieu fixe durant une partie de l'année ont besoin d'avoir accès à des **terrains résidentiels** (ou terrains familiaux), autrement dit, des terrains sur lesquels ils puissent installer une caravane à demeure et, le cas échéant, retourner après la période du voyage. Ces terrains résidentiels peuvent être de deux types :
  - Il peut s'agir de terrains **publics**, aménagés par les autorités pour une occupation à long terme. Les services et infrastructures y sont généralement meilleures que sur des terrains de séjour temporaire (voy. ci-dessous). Comme on le verra plus loin, de tels terrains, comme d'ailleurs les terrains de séjour temporaire, ne peuvent être créés par les autorités que sur certaines zones, en fonction des plans d'aménagement du territoire (voy. ci-dessous, section 2).
  - Il peut s'agir de terrains **privés**, achetés ou loués par des familles de gens du voyage. Celles-ci doivent alors obtenir un permis d'urbanisme, délivré par la commune, pour être autorisées à y vivre en caravane (voy. section 2).
- Ceux qui voyagent – soit en permanence, soit quelques mois ou semaines par an (entre mars et octobre) - ont besoin d'avoir accès à des **terrains où il leur soit permis de séjourner de manière temporaire, pour de courtes périodes**, avant de reprendre la route. Ces terrains peuvent être de deux types :
  - Soit ce sont des terrains qui ne servent qu'au séjour temporaire des gens du voyage. Ces terrains sont généralement aménagés dans ce but. Le séjour y est payant, conditionné au respect d'un règlement et limité à des durées relativement

brèves, aux alentours de 15 jours. On parle dans ce cas de **terrains de séjour temporaire** ou de « terrains de transit » ou encore de « terrains de passage ». Comme les terrains résidentiels, les terrains de séjour temporaire ne peuvent être installés que sur certaines zones, en fonction des plans d'aménagement du territoire (voy. ci-dessous, section 2).

- Soit il s'agit de terrains qui ne sont pas destinés à l'accueil des gens du voyage mais qui sont loués ou mis à leur disposition de manière *ad hoc*, ponctuelle, par des communes (c'est-à-dire les pouvoirs locaux) ou des personnes privées, en fonction des besoins et demandes qui peuvent se présenter de manière ponctuelle dans une localité. On parlera dans ce cas de **terrains ad hoc**. Des solutions sont généralement trouvées pour assurer la gestion des déchets, l'accès à l'eau et à l'électricité. Ainsi, certaines communes autorisent parfois, en fonction des demandes, des groupes de gens du voyage à stationner sur un terrain situé sur leur territoire pour une période brève (5 à 21 jours), généralement contre paiement et moyennant le respect de certaines conditions (gestion déchets, couverture des frais de l'accès à l'eau et à l'électricité)<sup>11</sup>.

La possibilité de louer ou de disposer de terrains *ad hoc* est une solution plébiscitée par une partie des gens du voyage car elle présente l'avantage à leurs yeux d'une grande flexibilité : elle leur permet de modifier leurs lieux de halte et leurs itinéraires d'une année à l'autre en fonction de leurs besoins, notamment professionnels et éducatifs (accès aux lieux de travail, à l'école, etc.), de leur situation familiale (famille nombreuse ou non, visites à des proches), ou encore des conditions météorologiques (certains terrains ne sont pas adaptés aux fortes chaleurs, aux temps de pluies ou aux vagues de froid). La flexibilité et la variabilité que permet l'accès à des terrains *ad hoc* est en accord avec la nature de leur mode de vie.

Cependant, le fait que ces terrains, par définition, ne soient pas destinés de manière permanente à l'accueil des gens du voyage, signifie que l'accès à ceux-ci et l'autorisation d'y séjourner dépend du bon vouloir des communes, ou de leur propriétaire, s'il s'agit d'un propriétaire privé. Les communes n'ont aucune obligation de répondre à une demande de terrain *ad hoc*. Et lorsqu'un terrain est mis à la disposition d'un groupe de gens du voyage une année, il peut très bien leur être refusé l'année suivante.

Les terrains – résidentiels, de séjour temporaire, ou *ad hoc* – accueillent généralement plusieurs caravanes : ils sont, la plupart du temps, divisés en emplacements, conçus pour accueillir chacun une caravane, et donc une famille.

Dans le cadre de cette réclamation, on parlera de « terrains » ou de « sites caravaniers » pour viser globalement les terrains accessibles aux gens du voyage. On parlera de « terrains résidentiels » pour viser les terrains permettant des séjours de longue durée ; de « terrains de séjour temporaire » dans le cas des sites destinés aux séjours de courte durée et de « terrains *ad hoc* », dans le cas des terrains mis à disposition ou loués de manière ponctuelle et pour une courte durée à des gens du voyage.

---

<sup>11</sup> Sur les différents types de terrain caravanier répondant aux besoins des gens du voyage, voy. Housing Conditions of Roma and Travellers, Belgium Raxen National Focal Point, Centre for equal opportunities and opposition to Racism, Mars 2009, pp. 24-25.

## PARTIE III. Griefs

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

#### 1.1. Les principes établis par le Comité

##### **i) Les obligations découlant de l'article 16**

Le droit à la jouissance effective d'un logement fait partie des droits protégés par l'article 16 de la Charte, en ce qu'il constitue la base indispensable au plein épanouissement de la famille<sup>12</sup>. Cette interprétation découle aussi de l'approche intégrée de la Charte, développée par le Comité<sup>13</sup>.

Dans sa décision de 2003 sur la réclamation collective contre la Grèce, le Comité a établi qu'en vertu de l'article 16 de la Charte, les Etats doivent :

« 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). (...) [U]n logement décent désigne non seulement un logement qui ne soit pas insalubre et qui dispose des fournitures essentielles, mais aussi un logement d'une taille suffisante compte tenu de la composition de la famille qui l'occupe. L'obligation de promouvoir le logement et de fournir des logements comprend par ailleurs la garantie contre l'expulsion illégale »<sup>14</sup>.

Dans sa décision sur la réclamation collective CEDR c. Bulgarie, le Comité a confirmé ces principes et précisé que :

« l'article 16 garantit un logement d'un niveau suffisant pour la famille ; il faut entendre par là un logement présentant des structures saines, doté de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité), d'une taille suffisante compte tenu de la composition de la famille qui l'occupe, et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux (...). La fourniture temporaire d'un hébergement ne peut être tenue pour une solution adéquate et il faut proposer aux intéressés un logement d'un niveau suffisant dans des délais raisonnables. »<sup>15</sup>

La mise en œuvre de l'article 16 suppose donc une intervention positive de l'Etat : celui-ci doit prendre les mesures juridiques et pratiques nécessaires pour assurer la jouissance effective des droits qu'il consacre, notamment le droit d'accéder à un logement répondant à

<sup>12</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie* (fond), 18 octobre 2006, récl. 31/2005, §§ 16-17.

<sup>13</sup> N. BERNARD, « Le droit au logement dans la Charte sociale révisée : à propos de la condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2009, p. 1061 à 1089 ; J.-Fr. AKANDJI-KOMBÉ, "Charte sociale européenne et procédure de réclamations collectives (1998 - 1er juillet 2008)", *Journal de droit européen*, 2008, p. 219.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits sociaux c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §34.

leurs besoins<sup>16</sup>. Le Comité a par ailleurs 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* »<sup>17</sup>. Dès lors, dans le cas des gens du voyage qui vivent de manière traditionnelle, c'est-à-dire en caravane, le devoir de l'Etat, aux termes de l'article 16, de proposer une offre suffisante de logements aux familles se traduit par une obligation positive d'**assurer qu'un nombre adéquat de terrains de séjour temporaire soient accessibles aux populations de gens du voyage**<sup>18</sup>. Dans sa décision du 19 octobre 2009 sur la réclamation collective du Centre européen des droits des Roms contre la France, le Comité a déclaré que l'article 31 de la Charte, qui garantit le droit au logement, doit s'interpréter en tenant compte de la Recommandation (2005) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe, qui énonce notamment que les Etats membres doivent veiller à ce que des politiques intégrées et adaptées en faveur des gens du voyage soient élaborées dans le cadre général des politiques du logement<sup>19</sup>. Le même principe doit s'appliquer en ce qui concerne l'article 16 de la Charte. Comme le Comité l'a souligné, les articles 16 et 31 « *se recoupent partiellement sur plusieurs aspects du droit au logement* ». En particulier, les « *notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion sont les mêmes* » dans ces deux articles<sup>20</sup>.

En outre, dans cette même décision du 19 octobre 2009, le Comité confirme que l'obligation de garantir que les logements soient d'un niveau suffisant, c'est-à-dire salubres, vaut également pour les personnes vivant en habitat mobile. Ce qui implique que les terrains publics destinés au séjour des gens du voyage doivent être aménagés et dotés des infrastructures de base nécessaires pour y mener une vie décente : il doit s'agir d'un terrain « *disposant de tous les éléments de confort essentiels : eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité* » ; « *présentant des structures saines ; non surpeuplé ; et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux* »<sup>21</sup>. Selon le mémorandum à l'égard de la France du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, il arrive parfois que les aires soient réalisées en dehors des zones d'activités urbaines ou à proximité d'installations engendrant des nuisances importantes (transformateurs électriques, routes extrêmement passantes, etc.) rendant leur utilisation difficile, voire dangereuse, notamment pour les familles avec jeunes enfants. Or, il importe également, note le Comité, pour garantir l'insertion sociale et notamment l'accès à l'emploi et à l'éducation des gens du voyage, que ces terrains soient localisés dans un environnement adéquat, à une distance raisonnable des nœuds de communication, des écoles et autres infrastructures importantes.

Cette jurisprudence du Comité rejoint les principes posés par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>22</sup>. Reconnaisant que « *la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tzigane* » car elle « *s'inscrit dans la longue tradition du voyage suivie par la minorité à*

---

<sup>16</sup> Centre européen des droits sociaux c. Bulgarie, § 35. Voy. aussi Centre européenne des droits des Roms c. Grèce, §21.

<sup>17</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms c. Grèce, §24.

<sup>18</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms c. Grèce, §24.

<sup>19</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms c. France, réclamation n°51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, § 37. Voy. aussi C.E.D.S., Mouvement international ATD Quart Monde c. France, réclamation n°33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §149.

<sup>20</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits sociaux c. Bulgarie, § 17.

<sup>21</sup> C.E.D.S., Centre européen des droits des Roms c. France, § 46.

<sup>22</sup> Voy. Centre européen des droits des Roms c. Grèce : « *l'article 16 pose sur ce plan des obligations similaires à celles énoncées à l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme* » (C.E.D.S., European Roma Rights Center c. Grèce, §24).

*laquelle elle appartient* »<sup>23</sup>, la Cour européenne a déduit du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile (art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme) une obligation positive, à charge des Etats, de « *faciliter le mode de vie tsigane* »<sup>24</sup>.

## ii) Les obligations découlant du principe de non-discrimination

Le principe d'égalité et de non-discrimination fait, de par le Préambule de la Charte, partie intégrante de l'article 16<sup>25</sup>. L'article 16 emporte donc également l'obligation de respecter le principe de non discrimination. En outre, l'article E de la Charte consacre l'obligation d'assurer la jouissance des droits reconnus dans la Charte sans discrimination fondée notamment sur l'appartenance à une minorité nationale. Le Comité a précisé que cette disposition interdit deux catégories de discrimination : d'une part, la discrimination directe, c'est-à-dire le fait de traiter différemment, sans justification objective et raisonnable ou sans que les moyens soient proportionnés au but visé, des personnes ou groupes se trouvant dans une situation identique, et, d'autre part, la discrimination indirecte, c'est-à-dire le fait de traiter de manière identique des personnes ou groupes se trouvant dans une situation différente<sup>26</sup>. En ce qui concerne l'interdiction de la discrimination indirecte, le Comité a souligné que :

« dans une société démocratique, il faut non seulement percevoir la diversité humaine de manière positive, mais aussi réagir de façon appropriée afin de garantir une égalité réelle et efficace. A ce titre, l'article E interdit aussi toutes les formes de discrimination, soit de traitements inappropriés de certaines situations, soit de l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs (...). »<sup>27</sup>

Il en résulte une obligation, pour l'Etat, de prendre dûment en considération la situation spécifique des gens du voyage et d'agir en conséquence<sup>28</sup>. En effet, ceux-ci sont, de par leur mode d'habitat spécifique, dans une situation particulière. En conséquence, les politiques du logement conçues en fonction de la population majoritaire, qui aspire à habiter dans des logements classiques, ne sont pas adaptées pour répondre à leurs besoins. Or, comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a souligné, « *la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tsigane* » car elle « *s'inscrit dans la longue tradition du voyage suivie par la minorité à laquelle elle appartient* »<sup>29</sup>. Aussi, ainsi que l'a déclaré le Comité à propos de la France, « *s'agissant des gens du voyage, la simple garantie d'un traitement identique ne suffit pas à les protéger de toute discrimination.* »<sup>30</sup>

Ces observations viennent renforcer les obligations déduites de l'article 16 de la Charte : l'habitat des gens du voyage appelle un type particulier d'intervention publique, à savoir la mise à disposition, l'aménagement de terrains et la délivrance de permis pour cet aménagement. Cette exigence est nécessaire pour assurer aux familles de gens du voyage une jouissance effective de leurs droits au regard de l'article 16 de la Charte mais aussi pour leur garantir une jouissance sans discrimination de ces droits.

<sup>23</sup> Cour eur. D. H., arrêt *Chapman c. Royaume Uni*, GC, 18 janvier 2001, § 73.

<sup>24</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Connors c. Royaume Uni*, 27 août 2004, §84.

<sup>25</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, §24.

<sup>26</sup> *Centre européen des droits des Roms c. France*, § 81 ; *Autisme-Europe c. France*, réclamation n°13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 52.

<sup>27</sup> *Centre européen des droits des Roms c. France*, § 83.

<sup>28</sup> Id., § 84.

<sup>29</sup> Cour eur. D. H., arrêt *Chapman c. Royaume Uni*, GC, 18 janvier 2001, § 73.

<sup>30</sup> Id., § 84.

*Mutatis mutandis*, le Comité a conclu dans sa décision sur la réclamation 31/2005 que l'insuffisance des conditions de logement des familles Roms et le manque d'infrastructures adéquates en Bulgarie constituaient une violation des articles 16 et du principe de non discrimination<sup>31</sup>. Dans sa décision sur la réclamation n°27/2003 concernant l'Italie, le Comité a également constaté, sur le fondement de l'article E, lu en combinaison avec l'article 31, que l'insuffisance numérique des campements pour les Roms ayant choisi un mode de vie itinérant ou contraints de le faire, ainsi que l'inadaptation des conditions d'existence dans ces campements et l'expulsion systématique des Roms de sites ou logements qu'ils occupaient illégalement, étaient constitutifs de discrimination au regard de la Charte sociale européenne<sup>32</sup>.

## 1.2. La situation en Belgique

Les autorités belges méconnaissent l'article 16 de la Charte, considéré isolément et en combinaison avec l'article E, en ce qu'elles restent en défaut de prévoir suffisamment des terrains accessibles aux gens du voyage, qu'il s'agisse de terrains résidentiels, de séjour temporaire ou *ad hoc*, pourvus des équipements de base permettant d'y mener une vie décente et localisées dans un environnement adéquat.

En Belgique, les pouvoirs locaux n'ont pas l'obligation de développer une politique spécifique d'accueil des gens du voyage. Ils ne sont donc aucunement tenus d'assurer la création de terrains à leur intention. Ils n'ont pas non plus l'obligation d'organiser des solutions temporaires, en cherchant à identifier des terrains qui pourraient être mis à disposition de manière *ad hoc*. Conséquence de cette situation : il existe un manque criant de terrains sur lesquels les gens du voyage peuvent légalement séjourner ou résider en caravane. (Voy. Annexe 6, revue de presse, p. 11 « De galères en expulsions »). Cette carence des pouvoirs publics a été reconnue par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme dans son rapport publié en mars 2009 sur les conditions de logement des Roms et gens du voyage en Belgique<sup>33</sup> et par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), dans son dernier rapport sur la Belgique, datant de décembre 2008<sup>34</sup>. Parmi ses recommandations, l'ECRI :

« recommande vivement aux autorités belges de trouver au plus vite des solutions permettant le stationnement des Gens du voyage, en créant des sites de transit en nombre suffisant, à des emplacements corrects et bien équipés. »<sup>35</sup>

La situation diffère toutefois dans chacune des trois régions du pays :

- En Région wallonne, il n'existe à l'heure actuelle, qu'un seul terrain public de séjour temporaire (près de Bastogne) et aucun terrain public résidentiel. Seul un petit nombre de communes acceptent parfois, sur une base entièrement discrétionnaire, de louer ou mettre à disposition pour de brèves périodes des terrains *ad hoc*.

---

<sup>31</sup>C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, 18 octobre 2006 (fond), récl. 31/2005, § 43.

<sup>32</sup> CEDS, *Centre européen de droit des Roms c. Italie*, 7 décembre 2005, (fond.), récl. 27/3004, §§ 12 et 13.

<sup>33</sup> Housing Conditions of Roma and Travellers, Belgium Raxen National Focal Point, Centre for equal opportunities and opposition to Racism, Mars 2009, pp. 22 et 23.

<sup>34</sup> ECRI, Rapport sur la Belgique, 4<sup>ème</sup> cycle de monitoring, 19 décembre 2008, §§ 119-126, p. 36-37.

<sup>35</sup> ECRI, Rapport sur la Belgique, 4<sup>ème</sup> cycle de monitoring, 19 décembre 2008, § 125, p. 37 et p. 9.

- Dans la Région bruxelloise, il n'existe actuellement qu'un seul petit terrain public résidentiel (dans la commune de Molenbeek), qui permet d'accueillir 6 familles et aucun terrain public de séjour temporaire en fonction.
- Dans la Région flamande, la situation est meilleure que dans les deux autres régions : des mesures ont été prises par les autorités régionales flamandes pour favoriser la création de terrains résidentiels pour les gens du voyage par les communes et garantir leur qualité. A l'heure actuelle, on compte sur le territoire de la région flamande :
  - o 4 terrains publics de séjour temporaire, offrant au total 78 emplacements ;
  - o 29 terrains publics résidentiels, offrant au total 468 emplacements.

Le nombre d'emplacements créés restent toutefois en-deça des besoins. Les terrains publics de séjour temporaire ne couvrent qu'à peine 20 % des besoins tandis que les terrains publics résidentiels ne répondent qu'à environ 50 % des besoins (voy. détails ci-dessous). On compte en outre à peine deux terrains résidentiels privés pour lesquels leurs propriétaires ont obtenu le permis d'urbanisme nécessaire.

En l'absence d'obligation formelle en la matière, les pouvoirs locaux sont libres de refuser de créer des terrains résidentiels ou de séjour temporaire. (Voy. Annexe 6, revue de presse, p. 3 « Les gens du voyage interdits »). De même, ils ne sont aucunement tenus de favoriser des solutions *ad hoc*, en négociant de bonne foi : même s'il existe des terrains disponibles, ils peuvent refuser, de manière discrétionnaire, d'en louer un de manière *ad hoc* à un groupe de gens du voyage qui souhaiterait séjourner sur leur territoire.

La situation globale, à l'échelle du pays, est très nette : actuellement, le nombre de terrains accessibles aux gens du voyage, soit pour de brefs séjours, soit pour y résider, est clairement insuffisant pour répondre aux besoins de cette population, pourtant de dimension modeste comparée à l'ensemble de la population du pays. Le problème est connu depuis longtemps. Or, les autorités publiques, au niveau national, régional et local, sont restées en défaut de prendre des mesures suffisantes pour y remédier. Cette situation a des conséquences dramatiques pour les familles de gens du voyage :

- d'abord, à défaut de trouver une place sur un terrain autorisé, nombre de familles sont contraintes soit, d'abandonner contre leur gré leur mode de vie traditionnel, qui représente une part importante de leur identité, soit, de vivre sur des terrains sans autorisation, dans des conditions inadaptées - notamment en matière d'accès à l'eau, à l'électricité et à des sanitaires -, et sous la menace constante d'une expulsion (voy. Annexe 6, revue de presse, p.2 « L'accueil n'est pas encore effectif » ; p. 10 « Convoi de Tziganes : remous en Belgique » ; p.35 « Evangelische zigeuners nu ook weggejaagd uit Wingene » ; p. 39 « Zigeuners vangen ook bot in Wingene » , p. 43 « Zigeuners : n weiland vernield n 300 euro betaald n vandaag weg ») ;
- ensuite, vu l'insuffisance du nombre de sites, les terrains existants sont surpeuplés : le nombre de familles qui y séjournent dépassent souvent leurs capacités d'accueil - on

trouve souvent plus d'une caravane sur un emplacement -, ce qui entraîne une dégradation des conditions de vie sur ces sites<sup>36</sup>.

Au-delà, comme le remarque l'ECRI, « l'absence de solution durable quant à l'acceptation du mode de vie des Gens du voyage contribue à perpétuer les stéréotypes et préjugés à leur rencontre. »<sup>37</sup> (Voy. Annexe 6, revue de presse, p.13 « Respect, sans angélisme, p. 33 « Agressieve zigeuners naar Wingene », p. 56 « Belgique is niet gastvrij », p. 89 « Belgique en Frankrijk racistisch tegenover zigeuners »).

Il y a donc violation de l'article 16 de la Charte, considéré isolément et en combinaison avec l'article E.

On rappellera que le Comité, dans une précédente affaire, a constaté une violation de la Charte après avoir établi que :

*« Malgré les efforts de l'Etat et des autorités locales et les résultats positifs parfois obtenus, il y a une absence de moyens mis en œuvre et un défaut de prise en compte par les collectivités locales, comme par l'Etat, des besoins spécifiques des gens du voyage sédentarisés », C.E.D.S., Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France, 26 octobre 2009, (fond), récl. 51/2008, §60.*

*« En l'espèce, le Comité observe que (...) il y a une longue période de défaut de prise en compte par les collectivités locales, comme par l'Etat, des besoins spécifiques des gens du voyage », C.E.D.S., Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France, 26 octobre 2009, (fond), récl. 51/2008, §40.*

### **i) La situation en Wallonie**

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<sup>38</sup>. 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.

Aussi, la grande majorité des familles de gens du voyage de Wallonie vivent-elles dans des situations très précaires. Un certain nombre de familles, installées sur des sites sans autorisation, sont tolérées par les autorités. Mais comme l'a souligné le Comité, « *la fourniture temporaire d'un hébergement ne peut être tenue pour une solution adéquate* » au regard des obligations que l'article 16 de la Charte impose aux Etats<sup>39</sup>. Du reste, ces terrains ne sont généralement pas aménagés pour les accueillir. Et l'illégalité de leur stationnement signifie que ces familles peuvent en être expulsées à tout moment par les autorités locales. Hors les terrains autorisés, le stationnement de caravanes est soumis à l'appréciation discrétionnaire de la commune : pris en exécution de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 1975<sup>40</sup>, les règlements de police prohibent en effet le stationnement « des véhicules à moteur hors d'état

---

<sup>36</sup> Voy. Housing Conditions of Roma and Travellers, *op. cit.* : "In reality, due to the massive lack of encampment lots, there is often more than one caravan on a single lot. This overcrowding of the encampment sites lead to many problems" (p. 24).

<sup>37</sup> ECRI, Rapport sur la Belgique, 4<sup>ème</sup> cycle de monitoring, 19 décembre 2008, § 123, p. 37.

<sup>38</sup> Un second serait cependant en voie d'aménagement (à Namur).

<sup>39</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits sociaux c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §34.

<sup>40</sup> Art. 27.5.1 de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique, *M.B.*, 9 décembre 1975.

de circuler » sur la voie publique pour une durée de plus de 24h ou 48h. De fait, les expulsions sont fréquentes (voy. *infra*, section 3).

En théorie, les gens du voyage qui disposent des moyens financiers nécessaires peuvent tenter de résider sur des terrains privés, qu'ils auraient achetés ou loués. Mais vu qu'il leur est extrêmement difficile d'obtenir un permis d'urbanisme pour ce faire, cette possibilité reste très théorique (voy. *infra*, section 2). En tout état de cause, cela ne dispense pas les autorités de leur obligation positive de « proposer une offre suffisante de logements » pour répondre aux besoins des familles.

Pour ce qui concerne les familles vivant de manière itinérante ou voyageant une partie de l'année, l'unique terrain situé à Bastogne est évidemment insuffisant. En l'absence de terrains publics, l'inexistence d'une réglementation obligeant les pouvoirs locaux à chercher de bonne foi des solutions *ad hoc* pour organiser leur séjour temporaire sur leur territoire, livre les gens du voyage à l'arbitraire. Certains groupes parviennent à négocier des autorisations de séjour temporaire, leur permettant de stationner sur un terrain pour des périodes variant de 5 à 15 jours environ, voire à louer des sites privés pour une brève durée. Mais les communes n'ont aucune obligation de renouveler cet accord ; elles peuvent très bien refuser l'accès à ces terrains l'année suivante. (Voy. Annexe 6, revue de presse p. 9 « Le CAL inquiet de la décision du bourgmestre »). Or, depuis quelques années, les familles qui voyagent éprouvent de plus en plus de difficultés à trouver des lieux où elles sont autorisées à s'arrêter. Au cours de l'été 2010, il est même arrivé que le bourgmestre d'une localité (Pecq) intervienne pour convaincre le propriétaire d'un terrain qui avait accepté de louer son champ pour trois semaines à un groupe de gens du voyage, de revenir sur sa décision<sup>41</sup>. Par conséquent, un certain nombre de familles sont contraintes de s'arrêter sur des terrains sans autorisation, s'exposant à des expulsions. (Voy. Annexe 6, revue de presse, p. 1 « Expulsion repoussée des Gens du voyage à Ronquières » ; p. 4 « Communiqué de presse. Expulsion des Gens du Voyage ce midi à Braîne-le-Compte » ; p. 93 « Le manque de place a entraîné cette décision qui n'a pas nécessité d'intervention policière », p. 94 « Un campement de Roms obligé de quitter Jumet », p. 95 « La police a expulsé les Roms de Jumet »).

Dans son rapport de décembre 2008, l'ECRI résumait ainsi la situation : « A l'heure actuelle, les Gens du voyage stationnent sur des terrains publics et parfois privés inadaptés, particulièrement en matière d'accès à l'eau, à l'électricité et à des sanitaires. Cela conduit à des tensions avec les autorités et la population locales, allant jusqu'à des expulsions « musclées » dans certains cas. »<sup>42</sup>

La Région wallonne permet certes aux pouvoirs locaux qui décident d'aménager des terrains pour les gens du voyage, d'obtenir un subside couvrant le financement de certains travaux d'aménagements, comme l'équipement en voirie, égouts et réseau de distribution d'eau. Ces travaux sont énumérés à l'article 44 § 1 du Code du logement<sup>43</sup> (voy. Annexe 3). L'arrêté du 24 novembre 2005 précise les modalités de cette subvention (voy. Annexe 3)<sup>44</sup>. Mais

---

<sup>41</sup>« Des gitans s'installent chez nous », journal *Vers l'Avenir*, 30 juillet 2010.

<sup>42</sup> Rapport sur la Belgique, 4<sup>ème</sup> cycle de monitoring, Conseil de l'Europe, 19 décembre 2008, § 119, p. 36.

<sup>43</sup> Art. 44, §2, du Code wallon du logement, modifié par l'art. 38 du décret du Parlement wallon du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, *M.B.*, 1er juillet 2003.

<sup>44</sup> Voy. les art. 3 à 7 ainsi que 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 novembre 2005 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de l'équipement d'ensembles de logements, *M.B.*, 29 décembre 2005.

l'initiative d'entamer de tels travaux appartient aux collectivités locales. Or, en pratique, cette subvention régionale n'a **jamais été demandée** pour l'aménagement d'un terrain destiné aux gens du voyage.

Il faut également mentionner la possibilité, pour les collectivités locales, d'obtenir un subside de la Communauté française. La compétence de la Communauté française s'étend en effet à la majeure partie du territoire de la Région wallonne<sup>45</sup>. Un arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 1<sup>er</sup> juillet 1982, toujours en vigueur, octroie des fonds aux provinces, communes, agglomérations, fédérations et associations de communes (et autres pouvoirs subordonnés), en vue de l'acquisition, l'aménagement et l'extension de terrains de campement en faveur de « nomades » (non autrement définis)<sup>46</sup>. Cumulable avec les subsides accordés pour certains travaux par la Région wallonne, ce financement est susceptible de couvrir 60% du coût total des frais encourus<sup>47</sup>. Mais là aussi, la décision d'engager des travaux de création d'un terrain est laissée à l'entière discrétion des collectivités locales. Et dans les faits, comme le remarquent les auteurs d'une étude sur le sujet, « *cet arrêté semble toutefois être resté largement lettre morte* »<sup>48</sup>. Certains projets de création de terrains, initiés par des communes, ont été par la suite abandonnés, sous la pression des riverains<sup>49</sup>. Un exemple récent de cette attitude : le 20 septembre 2010, le bourgmestre de Charleroi a déclaré que la Ville de Charleroi ne mettrait pas de terrain à la disposition des Roms, à moins que la Région wallonne ne le lui impose. Il existait pourtant un projet visant à utiliser un terrain situé au carrefour des territoires de la Ville de Charleroi et des communes de Courcelles et de Pont-à-Celles pour accueillir les gens du voyage. Or, sans la participation de la Ville de Charleroi, les deux communes adjacentes ne se sentent pas en mesure d'aménager le terrain projeté. Le projet a donc été abandonné<sup>50</sup> (Voy. Annexe 6, revue de presse, p. 96 « Charleroi n'a pas de terrain à offrir »).

La création en 2001 du Centre de médiation des gens du voyage, association subsidiée par la Région wallonne, chargée de favoriser le dialogue entre gens du voyage, autorités publiques et riverains dans cette Région, constitue également une mesure louable. Mais malgré ses efforts, cette association n'a pas réussi à obtenir l'augmentation du nombre de terrains publics (résidentiels ou de séjour temporaire) à destination des gens du voyage<sup>51</sup>.

---

<sup>45</sup> Les neuf communes germanophones situées à l'extrême est de la Région wallonne relèvent de la Communauté germanophone et non de la Communauté française. D'autre part, la Communauté française exerce certaines compétences sur le territoire de la région bruxelloise.

<sup>46</sup> Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 1<sup>er</sup> juillet 1982 fixant les conditions auxquelles des subsides peuvent être octroyés aux provinces, aux communes, agglomérations, fédérations et associations de communes et aux pouvoirs subordonnés, en vue de l'acquisition, de l'aménagement et de l'extension de terrains de campement en faveur des nomades, *M.B.*, 10 septembre 1982.

<sup>47</sup> Art. 5 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 1<sup>er</sup> juillet 1982. Des conditions sont posées à son octroi. Pour ce qui est du subside à l'acquisition, le terrain doit être situé « dans un endroit salubre » et « à proximité des moyens de transport public donnant accès aux équipements scolaires, à l'approvisionnement et autres contacts sociaux » (art. 2, 2<sup>o</sup>). En ce qui concerne, ensuite, le subside à l'aménagement, les travaux, pour y être éligibles, doivent impérativement comprendre à la fois le dégagement d'un accès « facile » pour les véhicules, le raccordement à l'eau et à l'électricité, l'équipement d'une fosse septique, la pose d'un revêtement, le ramassage des ordures et, même, l'installation de plantations, entre autres (art. 3).

<sup>48</sup> G. KENSIER et D. DEOM, *op. cit.*, p. 6 et 7.

<sup>49</sup> Cf. le *Rapport sur la Belgique* de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, 4<sup>ème</sup> cycle de monitoring, Conseil de l'Europe, 19 décembre 2008, § 120, p. 36.

<sup>50</sup> C. Mathieu, « Charleroi n'a pas de terrain à offrir », *Le Soir*, 22 septembre 2010, voy. annexe X.

<sup>51</sup> Voy. notamment *Les communes et la gestion du séjour des gens du voyage*, actes du colloque organisé à Mons le 15 avril 2008 par le Centre de médiation des gens du voyage en Wallonie, Mons, Publications de l'Université de Mons-Hainaut, 2010 (à paraître).

## ii) La situation à Bruxelles

Sur le territoire de la Région bruxelloise, il n'existe :

- qu'un **seul petit terrain public résidentiel**, situé dans la commune de Molenbeek. Propriété de la commune, il permet d'accueillir à peine six familles. Cependant, ce terrain est en voie de fermeture : les habitants actuels peuvent y demeurer mais aucun nouvel occupant n'est accepté.
- et **aucun terrain de séjour temporaire** : le seul terrain de séjour temporaire public qui existait à Bruxelles, situé sur le territoire de la commune dénommée « Ville de Bruxelles », dans le quartier de Haren, a été fermé en 2006 et n'a pas été réouvert depuis lors. Le conseil communal de la Ville de Bruxelles a décidé en janvier 2010 de réaliser des travaux de réaménagement du site à l'intention des gens du voyage pour la fin de l'année 2010 ou pour 2011, prévoyant d'y proposer vingt-et-un emplacements<sup>52</sup>.

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.

Seules 6 des quelque 80 familles de gens du voyage résidant à Bruxelles ont donc la possibilité de demeurer sur un site public<sup>53</sup>. La plupart de ces familles vivent donc sur des terrains résidentiels privés, gérés par des gens du voyage. Mais seules quatre d'entre elles ont obtenu le permis d'urbanisme nécessaire pour utiliser le terrain comme site caravanier et certaines, uniquement pour une durée limitée dans le temps (voy. *infra* section 3) : d'après le rapport précité réalisé par le Centre pour l'égalité des chances, les principaux sites privés résidentiels de la Région bruxelloise se situent dans les communes d'Anderlecht (quatre sites, avec une capacité totale d'accueil de 34 familles maximum), de Neder-Over-Heembeek (un site, avec une capacité d'accueil de 20 familles) et à Haren (deux sites, avec une capacité d'accueil de 8 familles maximum)<sup>54</sup>. La présence de gens du voyage sur ces terrains privés résidentiels sans permis d'urbanisme est cependant tolérée par les autorités locales parce qu'elles y résident depuis longtemps et qu'elles ne causent pas de trouble. Mais les autorités pourraient parfaitement décider de les en expulser sans préavis.

En outre, on compte une cinquantaine de familles qui tournent depuis plusieurs années autour de Bruxelles. Il s'agit surtout de personnes qui ont perdu leur emplacement dans la Région Bruxelloise et qui n'ont pas pu en retrouver d'autre.

Depuis la fermeture du terrain de Haren en 2006, il n'y a plus aucun terrain de séjour temporaire public dans la Région Bruxelles-Capitale. Le Parlement bruxellois a bien adopté le 20 février 2004 une résolution appelant à la création, sur le territoire de la Région, de

---

<sup>52</sup> Voy. *Le Soir*, 13 janvier 2010.

<sup>53</sup> Ce chiffre n'inclut pas les forains. Voy. la « Note sur la situation des terrains des gens du voyage dans la Région de Bruxelles-Capitale », réalisée en décembre 2006 par l'association sans but lucratif, le Foyer, qui traite notamment de la question des Roms et gens du voyage, disponible sur [http://www.foyer.be/IMG/pdf/Website\\_Link\\_Nota\\_Situatie\\_WWT\\_in\\_het\\_BHG\\_0612.pdf](http://www.foyer.be/IMG/pdf/Website_Link_Nota_Situatie_WWT_in_het_BHG_0612.pdf) (05.08.2010). Les informations disponibles dans cette note ont été complétées par un entretien avec l'un des employés du Foyer, réalisé le 05.08.2010.

<sup>54</sup> *Housing Conditions of Roma and Travellers*, Belgium Raxen National Focal Point, Centre for equal opportunities and opposition to Racism, Mars 2009, p. 26. Voy., pour plus de détails, l'extrait de ce rapport, reproduit en annexe.

plusieurs terrains de séjour temporaire destinés aux gens du voyage<sup>55</sup>. Mais celle-ci est restée lettre morte. Un terrain militaire situé à Neder-over-Heembeek a été, pendant un temps, mis provisoirement à la disposition des gens du voyage durant l'été par le cabinet du ministre de la Défense. Mais cet usage du terrain a dû céder la place en 2007 à un grand chantier de construction de logements sociaux. Certaines des familles contraintes de quitter ce terrain ont pris l'habitude d'utiliser régulièrement, sans autorisation, un terrain en friche communal situé également à Neder-over-Heembeek. En mai 2010, l'échevin aux espaces verts de la commune responsable de ce terrain a annoncé son intention d'y semer des plants de moutarde dans le but déclaré d'empêcher les gens du voyage d'y séjourner<sup>56</sup>. (Voy. Annexe 6, revue de presse, p. 5 « Liever onkruid dan zigeuners ? », p.8 « Moutarde : B. Mampaka désavoué par F. Thielemans »). Ainsi les familles de gens du voyage qui vivent de façon itinérante, sont obligées d'éviter Bruxelles, ou de s'installer quelque part sans autorisation, risquant alors une expulsion.

La Région bruxelloise n'accorde aucune aide financière pour l'aménagement de terrains pour les gens du voyage<sup>57</sup>.

### **iii) La situation en Flandre**

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.

D'abord, la politique flamande à l'égard des minorités ethno-culturelles inclut, parmi ses groupes-cible, les Gens du voyage (*woonwagengewoners*). Les plans stratégiques en matière de politique d'intégration des minorités arrêtés en 1996 et 2004 consacrent un chapitre entier aux Gens du voyage et au problème du stationnement des caravanes. En 2004, le gouvernement a prévu de réaliser pour 2010, 750 emplacements résidentiels supplémentaires (il y en avait 400 en 2004) et 500 nouveaux emplacements de séjour temporaire.

Une Commission interdépartementale (*Vlaamse Woonwagencommissie*) a été mise en place pour coordonner et promouvoir des mesures et initiatives en vue de réaliser les objectifs du plan d'action.

Par la suite, une définition des besoins qualitatifs et des critères de qualité des terrains résidentiels et de séjour temporaire ont été établis en 1998 par le gouvernement flamand.

---

<sup>55</sup> De l'aveu même du Comité national des gens du voyage, il vaut mieux disséminer les nomades sur *plusieurs* terrains plutôt que les rassembler en un seul lieu, pour éviter les « frictions » notamment (proposition de résolution du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale relative à la création de plusieurs terrains de transit destinés aux gens du voyage, rapport fait au nom de la Commission de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la politique foncière, *Doc. Cons. Brux.-Cap.*, sess. ord. 2003-2004, n°A-464/2, p. 15).

<sup>56</sup> L'information est rapportée sur le site de la radio-télévision belge francophone (rtbf) : <http://www.rtbf.be/info/regions/bruxelles/de-la-moutarde-pour-repousser-les-gens-du-voyage-215883> (dernière visite : le 06.08.2010). Le bourgmestre de la commune concernée (Ville de Bruxelles) s'est désolidarisé de son échevin mais ce dernier a confirmé son intention de planter de la moutarde sur le terrain en question : <http://www.rtbf.be/info/regions/bruxelles/moutarde-b-mampaka-desavoue-par-f-thielemans-218201> (dernière visite : le 06.08.2010).

<sup>57</sup> Les subsides accordés par la Communauté française (voir ci-dessous), peuvent toutefois être demandés par des communes situées sur le territoire de la Région bruxelloise.

Ceux-ci sont applicables à tout terrain public nouvellement créé ou rénové. Une brochure d'information (*Wonen op Wielen*, 2001 (littéralement : *Habiter sur des roues*)) à destination des pouvoirs locaux et autres instances concernées a été publiée. Cette brochure a été adaptée en 2010 pour en faire un véritable manuel de création de terrains publics ou privés.

La définition des besoins qualitatifs et des critères de qualité des terrains sont inclus dans les outils de planification urbanistique aux niveaux régional et provincial. Des critères de mise en œuvre ont été établis. Dans plusieurs communes, ces plans ont débouché sur l'identification de sites ou sur la création de terrains d'accueil.

En outre, aux termes de l'arrêté du gouvernement flamand adopté en 1994, et modifié en 2000, sur le financement de l'aménagement de terrains pour les gens du voyage<sup>58</sup>, la Communauté flamande octroie aux pouvoirs locaux des subsides couvrant jusqu'à 90 % du coût afférant à l'acquisition, au renouvellement ou à l'extension d'un « terrain de campement » pour roulotte destiné aux gens du voyage<sup>59</sup>.

On trouve par ailleurs un équivalent en Flandre du Centre de médiation pour les gens du voyage de Wallonie : le *Vlaams Minderhedencentrum* (Centre flamand des Minorités, chargé de suivre la politique des minorités en Flandre) et quelques centres d'intégration régionaux ont été chargés de conseiller et d'appuyer les provinces et communes sur la manière d'améliorer la situation des Gens du voyage, en priorité, pour ce qui concerne les problèmes liés à la vie en caravane.

Ces mesures ont favorisé la création de nouveaux terrains pour les gens du voyage. Mais les objectifs fixés dans les plans d'action stratégique de 1996 et 2004 sont loin d'avoir été atteints. Ainsi, moins de 100 places sur des terrains résidentiels ont été créées entre 1997 et 2010, alors que le plan prévoyait d'en réaliser 750. Par ailleurs, 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. Aussi, malgré les efforts des autorités flamandes, **le nombre d'emplacements disponibles pour les gens du voyage résidant ou voyageant en Flandre demeure largement insuffisant**. On compte en région flamande :

- 29 sites publics résidentiels, offrant au total 468 emplacements
- 4 terrains publics de séjour temporaire, offrant au total 78 emplacements<sup>60</sup>

**Les quatre terrains de séjour temporaire** sont clairement insuffisants pour répondre aux besoins des quelque 400 familles qui voyagent au moins une partie de l'année en Flandre. D'après les estimations des associations de terrain, les 78 emplacements disponibles **ne couvrent pas plus de 20 % des besoins**. (Voy. Annexe 6, revue de presse, p. 11 « Des

---

<sup>58</sup> Arrêté du Gouvernement flamand, du 12 mai 2000, portant subventionnement de l'acquisition, l'aménagement, la rénovation et l'extension de terrains de campement pour forains (*M.B.*, 10 août 2000).

<sup>59</sup> Cette possibilité de subside concerne à la fois les communes, les CPAS, les Sociétés de logement, les provinces. Voy. la brochure réalisée par le gouvernement flamand, *Wonen op Wielen, Woonwagenterreinen aanleggen en beheren, een handleiding* (redactie : A. Rieren et D. Beersmans), Agentschap Binnenlands Bestuur, januari 2010. Les provinces du Limbourg et de Flandre occidentale ont en outre décidé d'accorder aux communes un subside couvrant la partie du coût non couverte par la Communauté, à savoir les 10% restant.

<sup>60</sup> Voy. la liste des terrains existant en Flandre, et du nombre d'emplacements sur chacun d'eux, annexée à la présente réclamation.

Tziganes installés à Audenarde doivent partir mercredi après-midi » ; p. 14 « 700 zigeuners willen Nieuwpoort bekeren », p. 15 « Invasie van zigeunerts zetpolderdorp op stellen », p. 16 « Dorp overromperld door 400 zigeuners », p. 18 « Polderbewoners vs. Zigeuners », etc.).

**Quant aux 468 emplacements disponibles sur des terrains résidentiels, ils ne permettent de couvrir qu'à peine 50 % des besoins**<sup>61</sup>. Le nombre de familles de gens du voyage à la recherche d'un site résidentiel en Flandre est en effet estimé à 900 environ. Par conséquent, près de 450 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 expulsion<sup>62</sup>. Seuls deux sites résidentiels privés disposent du permis d'urbanisme requis.

Les initiatives prises par les autorités flamandes restent donc insuffisantes pour garantir aux gens du voyage une jouissance effective de leurs droits au regard de l'article 16, sans discrimination interdite par l'article E. L'une des limites de l'action des autorités régionales réside dans le fait que la décision de créer un terrain pour les gens du voyage ou d'organiser la mise à disposition ou la location de terrains *ad hoc*, reste du ressort des collectivités locales. Et certaines refusent de le faire. En Flandre, comme en Wallonie, il arrive aussi que des projets de création de terrains caravaniers pour les gens du voyage soient abandonnés sous la pression des riverains hostiles à l'installation de ces communautés sur le territoire de leur commune<sup>63</sup>.

L'insuffisance du nombre de terrains publics résidentiels, de séjour temporaire ou *ad hoc* sur l'ensemble du territoire belge révèle une violation de l'article 16 de la Charte, lu isolément ou combiné avec l'article E.

## **2. La non-prise en compte des spécificités des gens du voyage dans les législations urbanistiques**

### **2.1. Les principes établis par le Comité**

Le Comité a établi, dans sa jurisprudence, que :

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.<sup>64</sup>

En particulier, les critères de l'occupation illégale de sites ou de logements ne doivent pas être compris de façon exagérément extensive<sup>65</sup>. De plus, lorsque des populations occupent des logements en violation des règles d'aménagement du territoire, la législation doit prévoir la possibilité de régulariser ces sites ou constructions dans des conditions qui ne soient pas

<sup>61</sup> Cf. G. RULENS, « Les gens du voyage dans nos villes », *Échos log.*, 2006, n°1, p. 35.

<sup>62</sup> *Housing Conditions of Roma and Travellers*, Belgium Raxen National Focal Point, Centre for equal opportunities and opposition to Racism, Mars 2009, p. 25.

<sup>63</sup> ECRI, *Rapport sur la Belgique*, 4<sup>ème</sup> cycle de monitoring, 19 décembre 2008, § 120. Voy. aussi Revue de presse.

<sup>64</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, 18 octobre 2006 (fond), récl. n°31/2005, § 54.

<sup>65</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, 8 décembre 2004 (fond), récl. n°15/2003, § 51.

disproportionnées par rapport à la situation des familles concernées<sup>66</sup>. Dans l'affaire *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, le Comité a ainsi conclu à une violation de l'article 16, lu en combinaison avec l'article E, au motif, notamment, que les familles roms étaient touchées de manière disproportionnée par la législation limitant les possibilités de régularisation de constructions illégales<sup>67</sup>. De l'avis de la FIDH, un constat similaire s'impose dans le cas des gens du voyage vivant en Belgique.

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 particuliers<sup>68</sup>.

En conséquence, il appartient à l'Etat de tenir compte, dans sa législation urbanistique et dans les décisions individuelles, des spécificités des gens du voyage, afin de leur permettre de vivre selon leurs traditions, dans le respect de leur identité culturelle. La nécessité de tenir compte de la situation particulière des gens du voyage lors des demandes de permis pour installer une caravane sur un terrain privé est d'autant plus importante lorsqu'il n'existe pas suffisamment de terrain public permettant d'accueillir ces populations.

## 2.2. La situation en Belgique

L'impact des règles urbanistiques sur le mode de vie traditionnel des gens du voyage est de plusieurs ordres :

- L'aménagement, par une autorité publique, d'un terrain public caravanier destiné aux gens du voyage ne peut se faire que dans le respect des plans régionaux d'affectation du sol. Ceux-ci fixent, par le « zonage », les destinations légales (habitat, loisir, services publics ou équipements d'intérêt collectif, zones agricoles, forestières ou d'espace verts, etc.) de chaque zone qu'ils délimitent sur le territoire de la région.
- Les personnes qui souhaitent installer une caravane sur un terrain dont ils sont propriétaires, pour y résider, doivent, pour cela, obtenir un permis d'urbanisme. Ce permis est accordé par les autorités locales qui vérifient, parmi d'autres conditions, qu'une telle utilisation du terrain est compatible avec le plan d'affectation du sol.
- Les gens du voyage qui vivent de manière itinérante et qui cherchent des lieux où stationner pour de brèves périodes n'ont pas besoin de permis : l'installation temporaire et ponctuelle de caravanes sur un terrain n'est pas soumise à un permis d'urbanisme. En revanche, cette utilisation du sol est, elle aussi, soumise au respect des plans d'affectation : elle doit être jugée conforme aux plans en vigueur.

Les législations et règlements urbanistiques en vigueur en Belgique ont été adoptés sans qu'il soit prêté attention à la spécificité du mode de vie des gens du voyage et sans procéder à une évaluation de leurs besoins. L'aménagement de terrains résidentiels ou de séjour temporaire,

---

<sup>66</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, 18 octobre 2006 (fond), récl. n°31/2005, § 55.

<sup>67</sup> Id., § 57.

<sup>68</sup> 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.

pour les gens du voyage, l'octroi de permis d'urbanisme pour l'installation d'une caravane à demeure, ou l'installation occasionnelle d'une caravane sur un terrain, paraissent *a priori* compatibles avec la destination de certaines des zones délimitées dans les plans régionaux d'affectation. Mais les autorités locales, c'est-à-dire les communes, conservent une grande marge de manœuvre dans la mise en œuvre des règles urbanistiques. D'abord, elles peuvent préciser les plans d'affectation du sol, en apportant des contraintes supplémentaires à celles définies au niveau régional. Ensuite, ce sont les autorités communales qui statuent sur les demandes de permis d'urbanisme, sur la base d'un ensemble de critères. Vu l'absence d'indication particulière concernant les gens du voyage dans les législations urbanistiques, ce sont en définitive les communes qui décident de l'admissibilité de leur habitat traditionnel au regard des règles urbanistiques. Or, en pratique, les autorités locales se montrent souvent peu accueillantes envers ce type d'habitat<sup>69</sup>. On a déjà montré, dans la section précédente, que beaucoup d'entre elles refusent de créer un terrain résidentiel ou de séjour temporaire sur leur territoire ou de mettre à disposition des terrains *ad hoc* pour de brèves périodes. Cette attitude peu favorable à l'égard de cette population se reflète également dans la politique d'attribution des permis d'urbanisme : les gens du voyage qui souhaitent résider en caravane sur des terrains privés se voient presque systématiquement refuser le permis d'urbanisme nécessaire à cet effet. De plus, par dérogation aux règles générales, les permis d'urbanisme relatifs à l'installation de caravanes ou de roulotte résidentielles sont limités dans le temps en Région bruxelloise et peuvent l'être dans les Régions wallonne et flamande (ils le sont souvent dans les faits), de sorte que même lorsque des individus obtiennent un permis, les autorités communales conservent la possibilité de ne pas renouveler celui-ci après son échéance – une possibilité qui est utilisée dans les faits. Dans ces conditions, la possibilité pour les gens du voyage de résider sur un terrain privé, à supposer qu'ils aient les moyens financiers d'en acheter ou d'en louer, reste largement théorique et ne permet absolument pas de compenser l'insuffisance des terrains publics.

En ne tenant compte des besoins des gens du voyage ni dans le texte des législations urbanistiques, ni dans leur mise en œuvre, les autorités belges manquent à leur obligation, au regard de l'article 16, de « proposer une offre suffisante de logements pour les familles » et de « prendre en compte les besoins de ces dernières dans les politiques de logement »<sup>70</sup>.

### **i) La création de terrains publics**

L'insuffisance du nombre de terrains publics caravaniers accessibles aux gens du voyage a déjà été constatée plus haut (voy. *supra* section 1). La législation urbanistique ne crée pas, à première vue, d'obstacle insurmontable à l'aménagement de tels sites : ceux-ci peuvent être considérés comme des « aménagements communautaires »<sup>71</sup> ou des « équipements d'intérêt collectif »<sup>72</sup>, dont la création par une autorité publique est autorisée par les plans d'affectation du sol dans certaines zones et à certaines conditions, précisées dans les codes de l'urbanisme. En Région flamande, la caravane étant considérée comme un logement (voy. *infra*, point 4), les terrains destinés aux gens du voyage doivent être créés dans les zones consacrés à

---

<sup>69</sup> Voy., en particulier, Ph. Versailles, « L'habitat nomade. Voyage au pays des lois », *Observatoire, Dossier spécial – La réalité des Gens du voyage*, n°38, 2003, p. 36.

<sup>70</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, 8 décembre 2004 (fond), récl. n°15/2003 ; C.E.D.S., *européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, 18 octobre 2006 (fond), récl. n°31/2005, § 16.

<sup>71</sup> Voy. les articles 26 et 27 du Code wallon d'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (ci-après C.W.A.T.U.P.).

<sup>72</sup> Voy. Art. B.1.5 et B.2 du Plan Régional d'Affectation du Sol de la Région de Bruxelles-Capitale (*Mon. b.* 14 juin 2001).

l'habitat. Les normes établies par la Région flamande pour la création de terrains prévoient qu'ils doivent, de préférence, être situés dans les zones urbaines ou dans le village principal dans les zones rurales, lorsqu'ils comportent plus de cinq emplacements<sup>73</sup>. Mais la législation urbanistique ne contient aucun dispositif destiné à favoriser la création de terrains publics, qu'ils soient résidentiels ou de séjour temporaire, pour les gens du voyage. Et en pratique, comme on l'a déjà exposé, seule une minorité de communes en Belgique a pris l'initiative de créer de tels sites.

## **ii) L'exigence d'un permis d'urbanisme pour installer une caravane à demeure**

Les trois législations régionales prévoient explicitement la nécessité d'obtenir un permis d'urbanisme pour placer, sur un terrain, une caravane destinée à servir d'habitation<sup>74</sup>. La demande de permis doit être introduite auprès de l'administration communale. C'est au Collège des bourgmestres et échevins qu'il appartient de trancher sur ces demandes.

La décision sur le permis d'urbanisme est encadrée par une série d'exigences. L'administration est tenue de vérifier la légalité du permis, c'est-à-dire sa conformité aux règles urbanistiques et aux autres polices administratives, ainsi qu'au principe d'égalité<sup>75</sup>; la conformité du permis demandé aux plans d'aménagements, « voire à certains projets de plan »<sup>76</sup> et sa compatibilité avec les règlements d'urbanisme et les permis de lotir déjà délivrés. Enfin, la décision doit être conforme au « bon aménagement des lieux », à tout le moins en Région flamande et en Région de Bruxelles Capitale<sup>77</sup>.

Point important : dans la Région bruxelloise, par dérogation aux règles générales, le permis d'urbanisme relatif à l'installation de caravanes ou de roulottes est toujours limité dans le temps<sup>78</sup>. Dans les Régions wallonne et flamande, la législation permet aux autorités communales, lorsqu'il s'agit d'installer une caravane ou une roulotte sur un terrain, de ne délivrer qu'un permis d'une durée limitée<sup>79</sup>. De sorte que même lorsque des gens du voyage parviennent à obtenir un permis, celui-ci peut ne pas être renouvelé après son échéance.

---

<sup>73</sup> Voy. Plan de planification de l'aménagement du territoire de la région flamande, 2004.

<sup>74</sup> Pour la Région wallonne, voy. l'article 41, §1er, 6° du C.W.A.T.U.P. Pour la Région flamande, voy. l'art. 4.2.1., 5°, c) du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009 (*Mon. b.* 20 août 2009). Pour la Région de Bruxelles-Capitale : art. 98, §1er, 10°, c) du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (*Mon. b.* 26 mai 2004).

<sup>75</sup> J. VAN YPERSELE, B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, 2<sup>ème</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 329-330.

<sup>76</sup> J. VAN YPERSELE, B. LOUVEAUX, *op. cit.*, p. 335.

<sup>77</sup> J. VAN YPERSELE, B. LOUVEAUX, *op. cit.*, pp. 342-350.

<sup>78</sup> En application de l'article 102 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire, c'est le Gouvernement qui a prévu cette exception. Voy. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 29 janvier 2004 relatif aux permis à durée limitée (*Mon. b.* 24 mars 2004); Circulaire de la Région de Bruxelles-Capitale n°5, relative aux permis d'urbanisme à durée limitée du 4 mars 1993, *Mon. b.* 20 mars 1993 et E. BREWAEYS, « Stedebouwen planning in het Brussels Hoofdsedelijk Gewest », *T.R.O.S.*, 1996, n°4, pp. 147-148.

<sup>79</sup> Pour la Région wallonne, voy. l'art. 41, § 3 du C.W.A.T.U.P. Pour la Région flamande, l'art. 4.6.3. du Code flamand de l'aménagement du territoire (15 mai 2009) permet au Gouvernement flamand de déterminer les modalités concernant les autorisations urbanistiques de durée déterminée.

## ***1° Le respect des plans d'aménagement du territoire***

Le permis d'urbanisme ne peut être délivré que lorsque la caravane ou roulotte est située dans une zone adéquate.

En **Région wallonne**, deux grands types de zones sont définis par les plans de secteur établi au niveau régional et précisés par les plans communaux d'aménagement : les zones d'urbanisation, c'est à dire habitables, et les zones non destinées à l'urbanisation et de ce fait non habitables<sup>80</sup>. Dans la mesure où la caravane sert d'habitation aux gens du voyage, il semble que l'installation de caravanes à demeure sur un terrain devrait être admise en zone d'habitat, qui est la zone « principalement destinée à la résidence »<sup>81</sup>, et en zone d'habitat à caractère rural, définie comme une zone « principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles »<sup>82</sup>. En revanche, les zones agricoles, forestières, d'espace verts, naturelles et de parc ne sont pas destinées à l'urbanisation et ne sont donc en principe pas habitables<sup>83</sup>. Dans les zones de parc excédant cinq hectares, le gouvernement peut toutefois autoriser certaines constructions<sup>84</sup>.

Si l'installation de caravanes servant d'habitation paraît *a priori* compatible avec les zones d'habitat et d'habitat à caractère rural, la pratique des communes est déterminante : ce sont elles qui sont compétentes pour interpréter les plans de secteur<sup>85</sup>. Ce sont donc elles qui déterminent, dans le cadre de leur décision sur une demande de permis, si l'habitat traditionnel des gens du voyage est compatible avec les plans de secteur. Or il ressort des études sur la question que les communes sont peu favorables à ce type d'habitat. Beaucoup jugent que l'installation de caravanes ou de roulettes est incompatible avec la destination légale des zones d'habitat et d'habitat rural<sup>86</sup>. L'application concrète des dispositions en

---

<sup>80</sup> J. VAN YPERSELE, B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, 2<sup>ème</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2006, p. 135.

<sup>81</sup> Art. 26, al. 1<sup>er</sup> du Code Wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, *Mon. b.* 25 mai 1984 (ci après : C.W.A.T.U.P.).

<sup>82</sup> Art. 26, al. 1<sup>er</sup> du Code Wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, *Mon. b.* 25 mai 1984 (ci après : C.W.A.T.U.P.).

<sup>83</sup> J. VAN YPERSELE, B. LOUVEAUX, *op.cit.*, p. 137. En zone agricole, seuls les logements des agriculteurs et les installations d'accueil de tourisme à la ferme qui font partie intégrante de l'installation, sont acceptés (Art. 35, al. 2. du C.W.A.T.U.P.). La zone forestière, destinée à la sylviculture et à la conservation de l'équilibre écologique, n'admet que les « constructions indispensables à l'exploitation, à la première transformation du bois et à la surveillance des bois » et « les refuges de chasse et de pêche y sont admis, pour autant qu'ils ne puissent être aménagés en vue de leur utilisation, même à titre temporaire, pour la résidence ou l'activité de commerce » (Art. 36. du C.W.A.T.U.P.). Les zones naturelles et d'espace verts ne tolèrent pas d'habitations (Art. 37 et 38 du C.W.A.T.U.P.).

<sup>84</sup> Art. 39 du C.W.A.T.U.P.

<sup>85</sup> En cas de recours contre la décision de refus devant l'autorité communale, l'autorité régionale peut, le cas échéant, rectifier l'interprétation donnée et délivrer le permis. Voy. F. TULKENS, « Les recours administratifs », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 315-335.

<sup>86</sup> P. Versailles, « L'habitat nomade, Voyage au pays des lois », *Observatoire, Dossier spécial – La réalité des Gens du voyage*, n°38, 2003, p. 36. Voy. aussi les passages reprenant la décision communale dans C.E., arrêt du 25 avril 2002, n°106.093, *Catteau et Lentz c. Commune de Hotton* et C.E., arrêt du 16 décembre 2003, n°126.485, *Catteau et Lentz c. Commune de Hotton*. Dans ces arrêts, le Conseil d'Etat a annulé un arrêté d'inhabilité d'une caravane installée en zone d'habitat rural au motif que celui-ci était fondé presque uniquement sur le motif de la contrariété de la caravane avec l'article 84 du C.W.A.T.U.P.

matière d'urbanisme aboutit donc, dans de nombreux cas, à exclure les caravanes des zones d'habitat.

Les communes ont tendance à cantonner les caravanes et roulotte aux zones définies comme « zones de loisir ». Mais l'affectation de cette zone reste principalement les équipements récréatifs et touristiques<sup>87</sup> : les caravanes et roulotte reléguées en zone de loisirs doivent être des installations touristiques, destinées à un usage récréatif. Le Conseil d'Etat a bien insisté, dans l'une de ces décisions, sur le fait que, dans les zones de loisirs, l'habitat permanent constitue une exception par rapport à la finalité des plans de secteur<sup>88</sup>. L'article 29 du C.W.A.T.U.P. admet certes que la zone de loisir peut comporter de l'habitat, des aménagements de services publics et des équipements communautaires, mais ceux-ci doivent être complémentaires et accessoires par rapport à la fonction de la zone de loisirs. Il faut aussi que la zone de loisir soit située dans le périmètre d'un rapport urbanistique et environnemental approuvé préalablement par le Gouvernement<sup>89</sup>. Cette possibilité n'est donc pas adaptée à la situation des gens du voyage.

Dans la **Région de Bruxelles-Capitale**, la situation est assez semblable à celle de la Région wallonne. *A priori*, l'installation d'une caravane sur un terrain pour servir d'habitation permanente paraît compatible avec la destination des zones d'habitation, définies dans le Plan Régional d'Affectation du sol (P.R.A.S.)<sup>90</sup>. Les « zones de mixité » sont également affectées au logement, et devraient donc, en principe, autoriser l'habitat des gens du voyage<sup>91</sup>. Des logements peuvent aussi être construits dans les zones d'équipement d'intérêt collectif ou de services publics, dans le respect des prescriptions de l'article E.8.2 du P.R.A.S. Par contre, les zones d'espace vert, de sport ou de loisirs ne sont normalement pas affectées au logement permanent<sup>92</sup>, et ne peuvent donc accueillir des caravanes résidentielles. Mais, comme en Région wallonne, la pratique des communes se révèle défavorable aux gens du voyage : les permis demandés pour installer une caravane résidentielle sur un terrain, même dans une zone affectée à l'habitat, sont fréquemment refusés. De fait, la plupart des familles de gens du voyage qui, dans la Région de Bruxelles-Capitale, résident sur des terrains privés, ne disposent pas de permis d'urbanisme (voy. *supra*, section 1).

Dans la **Région flamande**, les caravanes et roulotte d'habitation étant considérées comme des logements, elles doivent être installées dans des zones consacrées à l'habitation. En pratique, cependant, les permis d'urbanisme demandés pour des caravanes sont presque systématiquement refusés par les autorités communales. Celles-ci se fondent généralement sur leur pouvoir d'apprécier si l'usage du terrain envisagé est conforme à un bon aménagement des lieux, pour refuser ce type de demandes (voy. ci-dessous).

---

<sup>87</sup> Art. 29 du C.W.A.T.U.P.

<sup>88</sup> C.E., arrêt du 16 juillet 2009, n°195.354, *Dewulf c. Région Wallonne*. L'arrêt concernait des travaux de transformations d'une caravane située dans un domaine de loisirs. Un permis d'urbanisme avait été délivré pour l'habillage en bois de la caravane, mais pas pour les autres travaux engagés par la propriétaire. Refusant la transaction proposée, la propriétaire a porté l'affaire devant le Conseil d'Etat, sans succès.

<sup>89</sup> Art. 29 du C.W.A.T.U.P.

<sup>90</sup> Ce plan est là aussi complété au niveau communal par les plans particuliers d'affectation du sol.

<sup>91</sup> Notons aussi que des logements peuvent être construits dans les zones d'équipement d'intérêt collectif ou de services publics, dans le respect des conditions posées par

<sup>92</sup> F. 13 du P.R.A.S.

## **2° Le bon aménagement des lieux**

En Région flamande et dans la Région de Bruxelles-Capitale, une demande de permis d'urbanisme peut être refusée par les autorités communales pour non conformité au « bon aménagement des lieux »<sup>93</sup>. Or, il s'agit là d'un principe flou, qui n'est « pas exempt de subjectivité »<sup>94</sup>. Il laisse une marge de manœuvre importante aux communes pour refuser aux particuliers l'autorisation d'utiliser leur terrain d'une manière qui ne correspond pas à l'idée que les autorités se font du « bon aménagement » du territoire. Ce fondement permet donc aux communes de refuser d'autoriser l'installation d'une caravane résidentielle lorsque cet usage du sol ne correspond pas à la conception qu'elles se font d'un aménagement adéquat du terrain<sup>95</sup>.

## **3° Autres conditions**

En Région flamande, la demande de permis urbanistique doit remplir les conditions formelles décrites dans l'arrêté du gouvernement flamand du 28 mai 2004<sup>96</sup>. Elle doit ainsi comprendre une description par un architecte de l'objet de la demande et du contexte spatial des travaux envisagés. Elle doit décrire l'aspect réel et la situation du lieu où les travaux sont envisagés, les données zonales du bien, la conformité et la compatibilité de la demande avec le contexte légal et spatial et l'intégration des travaux dans les environs<sup>97</sup>. Ces conditions s'avèrent lourdes à remplir et inadéquates dans le cas des gens du voyage qui souhaitent simplement installer une caravane sur un terrain. En Région Wallonne, l'avis d'un architecte n'est pas requis pour ce type de permis<sup>98</sup>.

## **4° Les conséquences de l'absence de permis d'urbanisme**

L'exigence de disposer d'un permis d'urbanisme implique que le maintien de caravanes ou roulottes sur un terrain sans permis d'urbanisme constitue une infraction urbanistique, assortie parfois de sanctions pénales, qui se sont durcies au fil des ans<sup>99</sup>. L'« absence coupable de mettre fin à l'existence de travaux exécutés illégalement » constitue une infraction

---

<sup>93</sup> J. VAN YPERSELE, B. LOUVEAUX, *op. cit.*, pp. 342-350. En Région de Bruxelles capitale, le fonctionnaire délégué ne peut utiliser ce principe que dans des cas limités.

<sup>94</sup> F. HAUMONT, *L'urbanisme, Région Wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 658.

<sup>95</sup> P. VERSAILLES, *op.cit.*, p. 37.

<sup>96</sup> Arrêté du Gouvernement flamand relatif à la composition du dossier de demande d'une autorisation urbanistique du 28 mai 2004 (*Mon. b.* 26 novembre 2004).

<sup>97</sup> Art. 10 et Art. 11, Arrêté du Gouvernement flamand relatif à la composition du dossier de demande d'une autorisation urbanistique du 28 mai 2004.

<sup>98</sup> Art. 1, 1°, Arrêté de l'Exécutif régional wallon déterminant les travaux et actes pour lesquels soit le concours d'un architecte, soit le permis de bâtir et l'intervention d'un architecte, soit l'avis conforme du fonctionnaire délégué ne sont pas obligatoires du 23 février 1983 (*Mon. b.* 9 avril 1983).

<sup>99</sup> Voy. Décr. Rég. Wall. Du 24 mai 2007 relatif aux infractions en matière d'urbanisme, *Mon. b.* 18 juin 2007 et J.-M. SECRETIN, « Le décret du 24 mai 2007 relatif aux infractions et aux sanctions en matière d'urbanisme », in *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Plans et Permis*, M. DELNOY (dir), Bruxelles, Anthemis, 2009, pp. 347-373.

urbanistique<sup>100</sup>. En cas d'infraction urbanistique, l'administration est en droit d'exiger, le cas échéant, la fermeture immédiate du terrain et la remise en état des lieux<sup>101</sup>.

L'administration peut également décider de faire démolir les installations réalisées en infraction aux lois urbanistiques, y compris la caravane installée sur un terrain, lorsqu'aucune régularisation n'est envisageable. Dans le cas d'une caravane résidentielle, le Conseil d'Etat a, dans une décision isolée, appelé à la prudence concernant ce type de mesure : il souligne que l'atteinte au droit de propriété qu'implique la destruction d'une caravane résidentielle que les requérants souhaitent conserver et dans laquelle ils envisagent d'établir leur résidence à l'avenir, constitue un préjudice grave difficilement réparable<sup>102</sup>. Mais il ne s'agit que d'une décision de jurisprudence isolée : l'administration conserve la possibilité de faire démolir une caravane installée sans permis. Or, la destruction de leur caravane a des conséquences dramatiques pour les gens du voyage qui y vivent : elle les laisse sans abri.

Le fait que dans les régions wallonne et bruxelloise, la caravane ne soit pas reconnue comme un logement, contribue à amoindrir la protection légale des personnes résidant dans ce type d'habitat. Ils ne peuvent en effet revendiquer la protection du droit au logement, reconnu par la Constitution belge (voy. *infra*, section 4).

Enfin, l'installation d'une caravane sans permis est également constitutive d'une faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil. L'une des conséquences de cette situation est que le propriétaire d'une caravane installée de manière permanente sans permis doit supporter lui-même les dégâts causés à sa caravane par un fait dû à la négligence d'autrui, comme, par exemple, la chute d'un arbre<sup>103</sup>.

### iii) L'utilisation occasionnelle d'un terrain pour y placer une caravane

Dans les trois Régions du pays, les gens du voyage qui vivent de façon itinérante n'ont en principe pas besoin de permis d'urbanisme pour installer leur caravane sur un terrain de manière temporaire et ponctuelle. En effet, l'utilisation occasionnelle d'un terrain pour y placer une caravane ou une roulotte n'est en principe pas soumise à un tel permis<sup>104</sup>. Cependant, cette occupation temporaire doit être conforme aux plans d'affectation du sol. En Région flamande, en particulier, le stationnement temporaire de caravanes est cantonné aux zones récréatives et de tourisme lorsque la caravane est réellement une caravane de loisir et de récréation, et aux zones d'habitation dans les autres cas<sup>105</sup>. Les communes ont donc là aussi la possibilité de faire obstacle à l'installation temporaire d'une caravane sur un terrain privé par

<sup>100</sup> Même l'usufruitier d'une caravane doit, malgré la portée limitée de ses droits réels sur la chose, mettre fin à l'infraction causée par l'objet de l'usufruit. Cass. 21 février 2006, *Amén.*, 2007, liv. 1., p. 32.

<sup>101</sup> Cette exigence ne constitue pas un abus de droit : Cass. 7 février 1994, *Arr. Cass.*, 1994, p. 701.

<sup>102</sup> « [E]n ordonnant la démolition par les soins de la commune, l'arrêté du bourgmestre modifie de manière irréversible et immédiate la situation de fait, empêchant les parties requérantes de conserver en l'état le bien et où elles ont envisagé d'établir leur résidence à l'avenir » (C.E. (réf.), arrêt du 25 avril 2002, n°106.093, *Catteau et Lentz c. Commune de Hotton*, p. 10).

<sup>103</sup> Bruxelles (1<sup>ère</sup> ch.), 19 mai 2003, *R.W.*, 2006-2007, liv. 11, p. 478. Voy. D. SIMOENS, « Een illegaal opgestelde caravan moogt u niet beschadigen », *R.G.D.C.*, 1999, n°4, pp. 253-255. Par contre, lorsque la caravane se situe à un endroit adéquat selon les législations urbanistiques, son propriétaire doit se voir dédommagé des dégâts subis par sa caravane suite à la négligence d'autrui. Voy. Anvers, 30 juin 2004, *NjW*, 2004, n°94, pp. 1423-1426.

<sup>104</sup> Art. 84, §1<sup>er</sup>, 13°, b du C.W.A.T.U.P. Voy. sur ce point : F. HAUMONT, « Urbanisme / Région Wallonne, n°1496 à 1544 et M. BAUWENS, « Kampeer – en woonwagenterreinen en weekendverblijven : het « niet traditioneel wonen » en de Ruimtelijke Ordening », *De Gem.*, 1996, p. 491 et s.

<sup>105</sup> J. VAN YPERSELE, B. LOUVEAUX, *op.cit.*, p. 143.

des gens du voyage, en invoquant la non conformité de cet usage du sol avec la destination légale de la zone concernée.

Notons que l'exploitation d'un terrain de camping – destiné aux personnes qui pratiquent le camping occasionnellement, dans un but récréatif – requiert également un permis. Il s'agit ici d'une matière relevant des Communautés<sup>106</sup> : dans le cas des Communautés française et germanophone, on parle d'un « permis de camping ». La création d'un terrain de camping n'est en principe autorisée que dans les zones de loisir, récréatives ou de tourisme. Mais cette réglementation vise l'usage d'une caravane dans un but récréatif et de manière occasionnelle. Dans les décrets des Communautés française et germanophone, les gens du voyage sont exclus expressément des catégories de personnes auxquelles ces terrains sont destinés. L'article 1<sup>er</sup> du décret de la Communauté française du 4 mars 1991, identique à l'article 1<sup>er</sup> du décret de la Communauté germanophone, définit ainsi la pratique du camping comme « l'utilisation comme moyen d'hébergement, par d'autres personnes que des forains ou des nomades agissant comme tels » de tentes, caravanes ou abris analogues<sup>107</sup>.

### ***Conclusion***

La non-prise en compte des besoins des gens du voyage dans les législations et la planification urbanistiques, combinée à la politique suivie par les autorités locales dans la mise en œuvre de ces législations, est constitutive d'une nouvelle violation de l'article 16 de la Charte, considéré isolément et combinée avec l'article E.

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

### **3.1. Principes établis par le Comité**

La question des expulsions est particulièrement problématique et plonge les familles de gens du voyage dans une situation de précarité, d'instabilité et d'angoisse permanentes.

Le Comité a établi dans sa jurisprudence que si l'occupation illégale de sites ou de logements est de nature à justifier l'expulsion des occupants illégaux, les critères de l'occupation illégale ne doivent toutefois pas être compris de façon exagérément extensive<sup>108</sup>. En outre :

lorsque, faute pour une personne ou groupe de personnes de pouvoir concrètement bénéficier des droits reconnus par la législation, les intéressés sont contraints, en vue de

---

<sup>106</sup> Voy. Décret du Conseil flamand du 10 juillet 2008 relatif à l'hébergement touristique (*Mon. b.* 26 août 2008) ; Décr. Comm. Fr. du 4 mars 1991 relatif aux conditions d'exploitation des terrains de camping caravanning (*Mon. b.* 26 avril 1991) ; Décr. Comm. germanophone du 9 mai 1994 sur le camping et les terrains de camping (*Mon. b.* 27 octobre 1994).

<sup>107</sup> Art. 1<sup>er</sup>, Décr. Comm. Fr. du 4 mars 1991 relatif aux conditions d'exploitation des terrains de camping caravanning et Décr. Comm. germanophone du 9 mai 1994 sur le camping et les terrains de camping. Le décret de la Communauté flamande précise que les hébergements auxquels il s'applique sont des hébergements destinés aux « touristes », définis comme « toute personne qui, pour le loisir, la détente, le développement personnel, la profession ou les affaires, se rend dans ou séjourne dans un environnement autre que son environnement quotidien. » (art. 2, 1<sup>o</sup> du décret précité du 10 mai 2008 relatif à l'hébergement touristique).

<sup>108</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, § 51 ; C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, 19 octobre 2009, §§ 67 et s.

satisfaire leurs besoins d'adopter des comportements répréhensibles, cette seule circonstance ne peut être regardée comme de nature à justifier n'importe quelle sanction ou voie d'exécution à leur rencontre, ni la poursuite de la privation des droits qui leur ont été reconnus.<sup>109</sup>

L'insuffisance du nombre de terrains publics (résidentiels, de séjour temporaire ou *ad hoc*) accessibles gens du voyage doit donc être prise en compte pour évaluer la conformité, avec les garanties de l'article 16, des expulsions de membres de cette communauté de terrains qu'ils occupent sans respecter les règles d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

En outre, le Comité pose en principe que toute expulsion doit être fondée sur des règles suffisamment protectrices des droits des personnes visées et réalisée dans le respect de ces règles<sup>110</sup>. En particulier, une expulsion ne peut laisser des personnes sans abris<sup>111</sup>. 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 illégale<sup>112</sup>. De manière générale, l'Etat doit s'assurer que les procédures d'expulsion « *sont exécutées dans le respect de la dignité des personnes concernées, seraient-elles d'occupants illégaux, et sont assorties de solutions de relogement ou d'autres mesures compensatoires* »<sup>113</sup>. L'Etat doit aussi prendre des mesures pour prévenir les expulsions<sup>114</sup>. Ces principes doivent s'appliquer à l'habitat des gens du voyage. Le Comité, dans l'examen des rapports des États, examine d'ailleurs « *si les familles roms bénéficient effectivement de cette protection [du logement] et, entre autres, (...) si les expulsions à leur rencontre ne respectant pas les garanties procédurales appropriées sont interdites* »<sup>115</sup>.

L'importance d'assortir de garanties adéquates le pouvoir d'expulser une personne de son logement, a également été reconnue par la Cour européenne des droits de l'homme. Dans l'affaire *Connors* (27 mai 2004), elle a condamné le Royaume-Uni pour violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, au motif que le requérant, expulsé avec sa famille du site caravanier public pour Tsiganes sur lequel il louait un emplacement, n'avait pu contester en justice la décision d'expulsion, ces sites étant soumis à un régime juridique tel que les personnes qui y résidaient ne bénéficiaient pas des garanties accordées aux locataires de logements sédentaires ou de sites caravaniers privés<sup>116</sup>. La Cour condamne donc fermement le fait de ne pas accorder aux personnes vivant en caravanes des garanties juridiques égales à celles dont bénéficient les autres locataires. Dans l'arrêt *McCann c. Royaume Uni*, qui concernait l'expulsion du requérant d'un logement public, la Cour confirme que « *toute personne risquant de perdre son domicile (...) doit pouvoir faire*

<sup>109</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, § 53

<sup>110</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, § 51.

<sup>111</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, § 57.

<sup>112</sup> CEDR c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, § 41.

<sup>113</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, §56. Voy. aussi C.E.D.S., *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA)*, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §163.

<sup>114</sup> 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-abri c. France*.

<sup>115</sup> C.E.D.S., Observation interprétative, Conclusions 2006, Tome I (Albanie, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Irlande, Italie, Lituanie, Moldova, Norvège, Portugal, Roumanie, Slovénie, Suède), §25, C-2006-fr.1.

<sup>116</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Connors c. Royaume Uni*, 27 mai 2004.

déterminer par un tribunal indépendant la proportionnalité de la mesure en question »<sup>117</sup>. Autrement dit, pour la Cour européenne, toute expulsion d'un logement doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel indépendant<sup>118</sup>.

### 3.2. La situation en Belgique

Il n'existe en Belgique aucune loi encadrant l'expulsion de gens du voyage qui se seraient installés de manière non autorisée sur un terrain, privé ou public. (Voy. revue de presse p.64 « Niet welkom in Nieuwpoort – weg uit Wingene – doorgestuurd in Dour Waar nu naartoe ? »).

Or, dans les faits, il apparaît que ces familles sont régulièrement l'objet d'expulsions pratiquées de manière inopinée, sans avertissement préalable, y compris entre 23 heures et 6 heures du matin<sup>119</sup>, sans aucune considération pour les personnes âgées ou malades ou les très jeunes enfants qui peuvent se trouver parmi eux. Il va de soi que ces pratiques entravent la jouissance, par ces personnes, de l'ensemble de leurs droits économiques et sociaux, en particulier l'accès à l'éducation, à la santé et au travail. Elles 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.

Les garanties juridictionnelles contre les expulsions soudaines pratiquées en Belgique concernent essentiellement les locataires : ceux-ci ne peuvent être expulsés de leur logement loué sans recours préalable, par le propriétaire, au juge de paix qui prononce le cas échéant l'expulsion, jugement qui doit ensuite être signifié par un huissier de justice avant de faire l'objet d'une exécution forcée avec l'appui des forces de l'ordre<sup>120</sup>. Or, la plupart des gens du voyage ne sont pas locataires, mais bien propriétaires de leur caravane. Il n'y a donc pas de protection juridictionnelle adéquate lorsque, en raison de la carence des pouvoirs publics, ils sont contraints de s'installer sur un terrain sans autorisation.

Les autorités communales peuvent se fonder sur différentes dispositions légales pour ordonner l'expulsion de familles installées sans autorisation sur un terrain. De fait, les expulsions sont fréquentes (voy. *infra*, section 3). D'abord, pris en exécution de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 1975<sup>121</sup>, les règlements de police prohibent le stationnement « des véhicules à moteur hors d'état de circuler » sur la voie publique pour une durée de plus de 24 ou 48 heures. Passé ce

---

<sup>117</sup> Cour eur. D.H., arrêt *McCann c. Royaume Uni*, 13 mai 2008, § 50 : « The loss of one's home is a most extreme form of interference with the right to respect for the home. Any person at risk of an interference of this magnitude should in principle be able to have the proportionality of the measure determined by an independent tribunal in the light of the relevant principles under Article 8 of the Convention, notwithstanding that, under domestic law, his right of occupation has come to an end. »

<sup>118</sup> N. BERNARD, « Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel – le droit au logement et la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev. trim. dr. h.*, 2009, n°78, pp. 542-550.

<sup>119</sup> 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.

<sup>120</sup> Les occupants précaires d'un lieu dont ils ne sont ni propriétaires, ni locataires, sont également, devant certains Juges de paix, protégés contre des « expulsions sauvages » lorsqu'ils peuvent raisonnablement faire valoir leur « droit au logement » qui est opposé au « droit à la propriété » de l'adversaire. Concrètement, leur expulsion est alors assortie de certaines conditions (différée dans le temps, conditionnée à l'offre d'un autre logement,...).

<sup>121</sup> Art. 27.5.1 de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique, *M.B.*, 9 décembre 1975.

délai, les caravanes arrêtées sans autorisation sur le territoire de la commune peuvent être expulsées. Ensuite, lorsqu'une caravane est installée sur un terrain sans permis d'urbanisme, l'administration peut exiger le retrait de cette caravane et la remise en état des lieux (voy. *supra*, section 2). Enfin, il arrive aussi que des expulsions soient ordonnées sur la base de dispositions concernant la salubrité publique ou l'ordre public. Le non-respect de ces dispositions peut également entraîner des sanctions administratives. (Voy. Annexe 6, revue de presse, p. 45 « Wie zigeuners toch toestemming geeft op privéterrein, riskeert 5 jaar en 2,2 miljoen boete », p. 47 « Nooit werden we zo slecht onthaald als bij jullie. 600 zigeuners moeten deze ochtend om 10 uur de weide in Wingene verlaten »).

Les gens du voyage ne bénéficient donc 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.

**L'absence de garanties suffisantes encadrant l'expulsion des gens du voyage** constitue une **violation supplémentaire** du droit à la protection de la famille, garanti par **l'article 16 de la Charte**.

Plus encore, 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**

L'article 23 de la Constitution belge reconnaît « le droit à un logement décent ». Cependant, en Région wallonne et bruxelloise, la législation exclut l'habitat mobile de la notion juridique de logement. Cette exclusion a plusieurs conséquences préjudiciables pour les gens du voyage (voy. ci-dessous), notamment l'impossibilité d'invoquer la protection constitutionnelle du droit au logement.

En Région flamande, en revanche, la caravane est reconnue juridiquement comme un logement. Il importe toutefois de souligner que l'intégration de l'habitat mobile dans la notion de logement suppose d'adapter à cette forme particulière d'habitat les normes de salubrité, de sécurité et d'habitabilité définies dans la législation et qui ont été conçues en fonction des logements classiques, « en dur ». Or, en Région flamande, la non-adaptation des normes d'habitabilité et de salubrité (par exemple, en ce qui concerne la hauteur des plafonds ou les normes d'isolation) menace de priver d'effectivité cette reconnaissance : la plupart des caravanes pourraient en effet être déclarées inhabitables en vertu de ces normes.

##### **i) La situation en Wallonie et à Bruxelles**

Dans les régions wallonne et bruxelloise, les politiques du logement reposent sur un double postulat, à savoir que le logement est forcément un habitat en dur et sédentaire, ce qui a pour effet d'exclure l'habitat mobile de la notion même de logement<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> Voy. Ph. VERSAILLES, « Logement et mobilité : la vie en habitat mobile », *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de N. Bernard et Ch. Mertens, Namur, Ministère de la Région wallonne, collection Études et documents, 2005, p. 85 et s.,

En Région wallonne, l'article 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du Code wallon du logement tel qu'institué par le décret du Parlement wallon du 29 octobre 1998 (*M.B.*, 4 décembre 1998) dispose :

« On entend par (...): 3<sup>o</sup> logement : le bâtiment ou la partie de bâtiment structurellement destiné à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages ».

Le Code bruxellois du logement ne donne pas de définition générique du terme « logement », mais évoque plus spécifiquement le « logement meublé ». L'article 2, 11<sup>o</sup> de l'Ordonnance portant le Code bruxellois du Logement du 17 juillet 2003 (*Mon. b.* 9 septembre 2003) définit le logement meublé comme : « l'immeuble ou la partie d'immeuble, garni en tout ou en partie de mobilier, destiné à l'habitation du preneur [...] »<sup>123</sup>. Il est permis de déduire de ce libellé, en le généralisant, que le logement, pour le législateur bruxellois, est nécessairement de nature immobilière.

De ces dispositions, il résulte que dans les régions wallonne et bruxelloise, la caravane ou roulotte n'est pas reconnue juridiquement comme un logement<sup>124</sup>. Cette non-reconnaissance de la caravane comme logement emporte plusieurs conséquences préjudiciables aux gens du voyage qui, dans les faits, utilisent bel et bien leur caravane comme leur logement :

- 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, elle peut d'office être considérée comme un habitat insalubre, quel que soit son état ;
- 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).

---

<sup>123</sup> Art. 2, 11<sup>o</sup>, du Code bruxellois du logement porté par l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003, *M.B.*, 9 septembre 2003 et parachevé par l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er avril 2004 complétant l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *M.B.*, 29 avril 2004, souligné par nous.

<sup>124</sup> En ce sens, voy. J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, p. 119 et s., note L. THOLOME.

## ii) La situation en Flandre

En 2001, la Région flamande a décidé de prendre explicitement en considération dans son droit la vie en « roulotte », selon le terme utilisé dans la législation flamande. Depuis 2004, l'article 2, §1<sup>er</sup>, 33° du Code flamand du logement instauré par le décret du Parlement flamand du 15 juillet 1997 (*M.B.*, 19 août 1997)<sup>125</sup> dispose :

« Pour l'application du Code flamand du Logement et de ses arrêtés d'exécution, il y a lieu d'entendre par : (...) 33° Roulotte : logement, caractérisé par sa flexibilité et sa mobilité, destiné à une occupation permanente et non récréative ».

Contrairement à ce qui se passe dans les deux autres régions du pays, en région flamande, la caravane peut donc être considérée juridiquement comme un logement.

Cependant, une anomalie persiste : les autorités flamandes n'ont pas adapté les critères de qualité du logement, lesquels ont été définis en 1998<sup>126</sup>, avant que la roulotte ne soit reconnue comme un logement et donc uniquement en fonction des logements sédentaires classiques. Les critères relatifs à la hauteur des habitations, à la présence de sanitaires intérieurs et aux normes d'isolation se révèlent particulièrement inadaptés au cas des caravanes. A titre de comparaison, les chambres d'étudiants ont, elles, donné lieu à la définition de standards autonomes<sup>127</sup>. Or, dans les trois régions du pays, le non-respect des règles de qualité du logement peut entraîner la fermeture obligatoire du logement non conforme, que celui-ci soit loué ou occupé par leur propriétaire<sup>128</sup>. Une application stricte des critères de qualité définis par le code flamand du logement conduirait en pratique à déclarer la grande majorité des caravanes inhabitables.

Ce constat a d'ailleurs été posé dans un rapport de 2006 du Centre flamand pour les minorités (Vlaams Minderhedencentrum, association sans but lucratif chargée, par les autorités, de suivre la politique des minorités en Flandre). Le rapport constate que les critères de qualité d'habitation du code flamand du logement ne sont pas adaptés à la situation spécifique des gens du voyage et recommande d'établir des critères spécifiques, faute de quoi, la plupart des caravanes devraient être déclarées inhabitables<sup>129</sup>.

---

<sup>125</sup> Introduit par l'art. 2, 5°, du décret du Parlement flamand du 19 mars 2004 modifiant le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement et du décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants (*M.B.*, 13 juillet 2004).

<sup>126</sup> Arrêté du Gouvernement flamand du 6 octobre 1998 relatif à la gestion de la qualité, au droit de préachat et au droit de gestion sociale d'habitation, *M.B.*, 30 octobre 1998. Voy. pour les normes d'isolation : Decreet houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat en tot wijziging van artikel 22 van het REG-decreet, *M. B.* 27 mars 2007.

<sup>127</sup> Arrêté du Gouvernement flamand du 3 octobre 2003 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants, *M.B.*, 10 décembre 2003.

<sup>128</sup> Voy. respectivement les art. 5, 3 à 4<sup>ter</sup>, et 4 des codes flamand, wallon et bruxellois du logement. Les logements, mis en location ou non, sont soumis à des contrôle en fonction de ces critères : voy. les art. 6 et 15 à 20<sup>ter</sup> du Code flamand du logement, ainsi que 5 à 8 du Code wallon du logement.

<sup>129</sup> Vlaams Minderheden Centrum, (2006) *standplaatsenbeleid : analyse en aanbevelingen*, disponible à l'adresse [www.vmc.be](http://www.vmc.be) (15.03.2009). Voy. aussi Housing Conditions of Roma and Travellers, Belgium Raxen National Focal Point, Centre for equal opportunities and opposition to Racism, Mars 2009, p. 30.

### iii) La législation fédérale sur le bail

L'Etat fédéral reste compétent pour tout ce qui concerne la réglementation des baux. La loi du 20 février 1991 confère une protection particulière aux locataires lorsque le bien qu'ils louent constitue leur logement et qu'ils y établissent leur résidence principale. Or, par une loi du 24 décembre 2002, le législateur fédéral a inséré la définition suivante du logement dans le Code civil :

« Un logement est un bien *meuble* ou immeuble ou une partie de celui-ci qui est destiné à la résidence principale du locataire »<sup>130</sup>.

Une caravane – qui constitue un bien meuble – peut donc être considérée comme un logement au regard de la loi fédérale sur le bail<sup>131</sup>. Cependant, il subsiste là aussi un défaut d'adaptation de la loi du 20 février 1991 à la réalité des gens du voyage. En effet, le bien mis en location à titre de résidence principale doit répondre à une série d'« exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité »<sup>132</sup>. Edictés par l'arrêté royal du 8 juillet 1997, ces standards concernent notamment la superficie du logement, la conformité des installations électriques, le raccordement à l'eau courante, etc<sup>133</sup>. Or, plusieurs de ces critères peuvent difficilement être satisfaits par une caravane<sup>134</sup>. Ces critères ont en effet été conçus en fonction des « biens immeubles »<sup>135</sup>.

### Conclusion

L'exclusion de la caravane de la notion juridique de logement en Régions wallonne et bruxelloise, 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, entraîne une violation supplémentaire de l'article 16, lu seul ou en combinaison avec l'article E.

---

<sup>130</sup> Art. 1<sup>er</sup>, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup> *in fine*, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, introduit par l'art. 377 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, *M.B.*, 31 décembre 2002.

<sup>131</sup> Par conséquent, les gens du voyage qui sont locataires de leur caravane, bénéficient, lorsque celle-ci constitue leur résidence principale, de la protection instaurée par la loi du 20 février 1991. Les Gens du voyage étant massivement propriétaires de leur caravane et non locataires, cette disposition n'est que de faible portée à leur égard. Les législateurs régionaux wallons et bruxellois devraient toutefois utilement s'inspirer du législateur fédéral pour, à leur tour, mentionner la caravane parmi les formes de logements reconnus.

<sup>132</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

<sup>133</sup> Voy. notamment les art. 2 et 6 de l'arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, *M.B.*, 21 août 1997.

<sup>134</sup> La pièce réservée au coucher doit être privative par exemple (art. 2, al. 2, de l'arrêté royal du 8 juillet 1997).

<sup>135</sup> L'art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> tiret, de l'arrêté royal du 8 juillet 1997 fait d'ailleurs encore exclusivement référence aux biens immeubles.

## **5. Les obstacles à la domiciliation**

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<sup>136/137</sup>.

### **i) Définition et importance du domicile**

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 isolée<sup>138</sup>.

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'année<sup>139</sup>.

La tenue des registres de population relève de la compétence des communes<sup>140</sup> :

« 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. »<sup>141</sup>

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 commune<sup>142</sup>. 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 commune<sup>143</sup>.

<sup>136</sup> 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.

<sup>137</sup> Voy. A. OTTEVAERE, « Le droit des tziganes à la protection sociale. La culture du voyage au pays des sédentaires », *Chron. D.S.*, 1996, p. 313 et s.

<sup>138</sup> 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.

<sup>139</sup> Art. 16, § 1<sup>er</sup>, 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.

<sup>140</sup> Art. 4 de l'A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

<sup>141</sup> Id., art. 7.

<sup>142</sup> Art. 11, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>.

<sup>143</sup> Art. 11, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>. 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

En Belgique, certaines lois sociales s'adosent au concept légalement défini de « *résidence principale* » ou domicile, telle que répertoriés dans le Registre national<sup>144</sup> :

- 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 »<sup>145</sup> ;
- 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)<sup>146</sup>, ou l'éventuel état de cohabitation du travailleur qui sollicite l'« assurance 'indemnités' » (ce qui, à nouveau, déterminera le montant de l'indemnité)<sup>147</sup>.

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 nationalité<sup>148</sup>. A cet effet, il recueillera, auprès du « candidat » :

---

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.

<sup>144</sup> Art. 3, 5°, L. du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

<sup>145</sup> 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 élément déterminant : la « *résidence habituelle et effective* » ne correspond ainsi pas toujours au « domicile » recensé dans un registre.

<sup>146</sup> Art. 9, A.R. du 22 mai 2003 relatif à la procédure concernant le traitement des dossiers en matière d'allocations pour personnes handicapées.

<sup>147</sup> Art. 225, § 4, A.R. du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

<sup>148</sup> 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).

- son numéro de Registre national<sup>149</sup> ;
- 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, pour les personnes de nationalité étrangère, toutes les formalités relatives à leur statut de séjour doivent être accomplies par l'intermédiaire de la commune où la personne est *domiciliée*.

Enfin, l'absence de domicile prive l'individu de toute possibilité d'exercer son droit de voter ou de se porter candidat aux élections locales, régionales ou nationales.

## **ii) La situation des gens du voyage**

Les familles de gens du voyage qui cherchent à se domicilier dans une commune se heurtent souvent à un refus. Pourtant, 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 »<sup>150</sup>. 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 »<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> 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<sup>er</sup>, 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.

<sup>150</sup> Art. 20, A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et aux registres des étrangers (*Mon. b.* 15 août 1992).

<sup>151</sup> 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)).

Mais ces dispositions sont trop souvent méconnues en pratique : 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 terrains privés, est fréquemment invoqué par les autorités pour refuser la domiciliation<sup>152</sup>. 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.* »<sup>153</sup>

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 définitive<sup>154</sup>.

Ces pratiques illégales persistent malgré les interventions, en Région wallonne, du Centre de médiation pour les gens du voyage<sup>155</sup>. Elles 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.

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

### 6.1. Les principes établis par le Comité

Selon les précisions fournies par le Comité, l'article 30 de la Charte requiert des États qu'ils :

« adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Il faut aussi qu'il existe des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par la pauvreté et l'exclusion. Cette approche doit relier et intégrer les

---

<sup>152</sup> 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.

<sup>153</sup> 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).

<sup>154</sup> 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).

<sup>155</sup> 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>.

politiques de manière cohérente, en allant au-delà d'une approche purement sectorielle ou catégorielle. »<sup>156</sup>

Il ressort de cet énoncé, ainsi que des autres précisions fournies par le Comité dans ses conclusions sur les rapports périodiques soumis par les Etats et dans ses décisions sur des réclamations collectives, que l'article 30 impose aux Etats au moins cinq obligations :

### 1. *Evaluer les besoins*

L'Etat doit se doter des instruments de mesure et de connaissance nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique efficace de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cela suppose de mettre au point des outils qualitatifs et quantitatifs de mesure de la pauvreté et de l'exclusion, fondés sur des critères objectifs et pertinents<sup>157</sup>.

Cela suppose également d'identifier les groupes les plus vulnérables et d'évaluer, en concertation avec les personnes concernées, leur situation et leurs besoins.

### 2. *Etablir des priorités*

Pour élaborer une politique efficace et cohérente, l'Etat doit établir des priorités parmi les situations d'exclusion rencontrées par différentes catégories de la population, en fonction de leur urgence et de leur gravité. Ces priorités doivent permettre à l'Etat de cibler ses efforts sur les catégories les plus vulnérables de sa population<sup>158</sup>.

L'évaluation constante de la situation, à l'aide d'indicateurs de pauvreté et d'exclusion, est une condition indispensable pour permettre à l'Etat d'établir de telles priorités. Mais ce n'est pas une condition suffisante : les mesures adoptées ne peuvent se fonder uniquement sur des indicateurs et critères objectifs de pauvreté et d'exclusion. Elles doivent également être fonction d'un large processus de concertation et de discussion publique de nature participative. Les décisions quant à l'orientation à donner aux politiques sociales doivent être le résultat d'un processus participatif, qui permette en particulier aux groupes vulnérables de faire entendre leur voix.

### 3. *Eliminer les entraves à la jouissance des droits sociaux*

Les Etats doivent prendre des mesures pour « renforcer l'accès aux droits sociaux, leur contrôle et le respect de leur application ». Cela suppose de s'attacher « à améliorer les procédures entourant les prestations et services ainsi que leur gestion, à fournir une meilleure information sur les droits sociaux et les prestations et services y afférents » et « à supprimer les barrières psychologiques et socioculturelles qui entravent l'accès aux droits »<sup>159</sup>. Ces droits incluent notamment, selon les termes mêmes de l'article 30, les droits « en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale ». Mais, comme l'a précisé le Comité, « il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive des

---

<sup>156</sup> Conclusions 2003, France, p. 227.

<sup>157</sup> Conclusions 2003, France, pp. 227-228.

<sup>158</sup> Voy. Conclusions 2003, France, p. 227 : « cibler très précisément les groupes et régions les plus vulnérables ».

<sup>159</sup> Conclusions 2003, France, p. 227.

domaines dans lesquels il importe d'engager des initiatives pour corriger les phénomènes pluridimensionnels d'exclusion. »<sup>160</sup>

Par conséquent, les obstacles spécifiques à l'accès aux droits sociaux rencontrés par certains groupes vulnérables – que ces obstacles soient de nature juridique, pratique ou socio-culturelle –, doivent faire l'objet d'une attention spéciale de la part des autorités. Ceci s'applique aux gens du voyage qui, en raison de leur mode de vie particulier, sont confrontés à des difficultés particulières en matière d'accès aux droits sociaux.

#### 4. Mécanisme de suivi et participation de la société civile

Les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doivent être accompagnées de « mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par la pauvreté et l'exclusion »<sup>161</sup>.

L'Etat doit donc réaliser un suivi régulier de ces politiques. La société civile, et en particulier les personnes souffrant de pauvreté et d'exclusion, doivent être associés au suivi et au contrôle de ces politiques.

#### 5. Mettre en place une politique globale et cohérente

L'Etat doit mettre en place, tant au niveau national que régional et local, des politiques qui soient complètes, cohérentes et adaptées aux besoins recensés. Ces politiques doivent porter une attention particulière aux groupes les plus vulnérables.

## 6.2. La situation en Belgique

### **i) 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**

Dans sa décision sur la réclamation *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France*, le Comité a constaté l'absence, en France, d'une approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des gens du voyage se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale<sup>162</sup>. En conséquence, il a conclu à la violation de l'article 30 de la Charte sociale.

Selon la FIDH, une conclusion identique s'impose *a fortiori* dans le cas de la Belgique qui, contrairement à la France, n'a pas établi d'obligation, à charge des pouvoirs locaux, de prendre des mesures pour rencontrer les besoins des gens du voyage en matière de logement. Les développements contenus dans les sections 1 à 3 de cette réclamation montrent à suffisance que la Belgique reste en défaut de mettre en place une politique globale et coordonnée pour promouvoir une jouissance effective de leur droit au logement par les gens du voyage :

---

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> Conclusions 2003, France, p. 227.

<sup>162</sup> C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. France*, réclamation n°51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, §95. Voy. aussi Réclamation collective n° 33/2006 *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, Décision sur le bien-fondé du 04 février 2008, § 169.

- Les autorités belges n'ont pas mis en place de politique globale visant à garantir la création d'un nombre adéquat de terrains publics accessibles aux gens du voyage (voy. section 1). L'absence de politique coordonnée se fait ici particulièrement sentir : cette absence de coordination peut inciter les communes à se dégager de leurs responsabilités en comptant sur le fait que les gens du voyage seront contraints de se reporter sur une commune voisine.
- Les autorités belges n'ont pas tenu compte des besoins des gens du voyage dans la législation et la planification urbanistiques. Ils n'ont pas mis en place de politique globale et coordonnée visant à leur garantir la possibilité de s'établir sur des terrains privés (voy. section 2).
- Les autorités belges n'ont pas mis en place de politique globale et coordonnée destinée à éviter les expulsions de gens du voyage (voy. section 3).

Comme le souligne notamment l'ECRI dans son 4<sup>ème</sup> rapport sur la Belgique, le manque de terrains accessibles aux Gens du voyage a des répercussions très négatives sur d'autres droits sociaux, en particulier l'accès à l'emploi, à l'éducation et aux services publics :

« En raison du manque d'aire de stationnement, les Gens du voyage sont dans une position très délicate sur de nombreux plans, y compris concernant l'accès à l'emploi ou à une activité professionnelle indépendante. Il convient également de trouver des solutions adaptées à leur mode de vie itinérante pour l'accès aux services publics. L'ECRI est particulièrement inquiète en ce qui concerne l'éducation des enfants itinérants. »<sup>163</sup>

En ne prenant pas les mesures nécessaires pour garantir que les gens du voyage aient accès à un nombre suffisant de terrains (pour y résider ou y séjourner de manière temporaire, selon les situations), et en n'agissant pas pour leur éviter d'être régulièrement l'objet d'expulsions, la Belgique contribue à maintenir cette population dans la pauvreté.

Il y a donc eu une violation de l'article 30 de la Charte sociale.

## **ii) Violation de l'article 30 découlant de l'absence de politique globale et coordonnée visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale affectant les gens du voyage**

Au-delà de la question du droit au logement, les gens du voyage en Belgique sont particulièrement affectés par la pauvreté et l'exclusion sociale. Si certaines initiatives ont été prises par les autorités, elles sont, de l'avis de la FIDH, insuffisantes pour rencontrer les obligations énoncées dans l'article 30 de la Charte.

Le décret relatif à la politique flamande à l'égard des minorités ethno-culturelles, adopté par la Communauté flamande le 28 avril 1998<sup>164</sup> mentionne les « personnes vivant traditionnellement en caravane » (*traditionele woonwagenbewoners*) parmi les groupes-cible de cette politique. Des cellules spécifiques pour l'intégration des gens du voyage ont été créées dans plusieurs localités, notamment à Bruxelles et à Anvers. Leurs missions consistent, notamment, à évaluer la politique menée au sein de la province tout en signalant les

<sup>163</sup> ECRI, Rapport sur la Belgique, 4<sup>ème</sup> cycle de monitoring, 19 décembre 2008, § 121, p. 36.

<sup>164</sup> *Mon. b.* 19 juin 1998. Ce décret a été modifié par le décret du 30 avril 2009 modifiant le décret du 28 avril 1998 relatif à la politique flamande à l'égard des minorités ethnoculturelles (*M.B.*, 2 juillet 2009).

éventuelles lacunes, à émettre des avis sur les plans locaux d'orientation politique, à offrir un support logistique aux administrations et à favoriser l'association des nomades à la politique des pouvoirs publics<sup>165</sup>. Ce décret a été modifié par le décret du Parlement flamand du 30 avril 2009<sup>166</sup>. Dans le nouveau décret, une « attention particulière » reste prêtée aux « personnes qui séjournent légalement en Belgique et qui sont ou étaient logées dans une roulotte, [...] à l'exception des habitants de campings ou de résidences secondaires »<sup>167</sup>.

Ces mesures sont certes importantes, mais elle ne s'applique que sur le territoire relevant de la Communauté flamande. En revanche, la Communauté française, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, n'ont adopté aucune politique spécifique pour remédier à la pauvreté et à l'exclusion sociale qui frappent la population des gens du voyage. En Région wallonne, le Centre de médiation des gens du voyage joue un rôle important d'intermédiaire entre les gens du voyage et les autorités publiques. Mais sa création ne dispense pas les autorités de mettre en place des politiques sociales effectives pour répondre aux problèmes spécifiques rencontrés par cette population. De manière significative, dans le dernier rapport qu'elle a soumis au Comité, la Belgique ne fait état d'aucune mesure spéciale adoptée, dans le cadre de ses politiques nationales d'inclusion, pour favoriser l'accès des gens du voyage à leurs droits sociaux fondamentaux, en particulier l'éducation, la formation, l'emploi, l'assistance sociale et les soins de santé<sup>168</sup>.

En outre, il n'apparaît pas que l'Etat belge, pris dans son ensemble, ait adopté les mesures requises pour se conformer aux obligations suivantes découlant de l'article 30 :

- *Mettre en place des mécanismes permettant aux gens du voyage d'être consultés et de participer à l'élaboration et au suivi des politiques les concernant*

L'importance de la concertation et de la participation des personnes concernées est une préoccupation qui traverse l'ensemble des obligations découlant de l'article 30 de la Charte sociale. Cette concertation et cette participation doivent être assurées tant au stade de l'identification des besoins, que de celle l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

La participation des gens du voyage aux processus de décision les concernant est d'autant plus importante qu'il s'agit d'une population hétérogène, dont les besoins diffèrent selon les situations. Les autorités doivent être particulièrement attentives à cette diversité de besoins et d'aspirations, dans la formulation de politiques les concernant.

---

<sup>165</sup> Cf. art. 27 du décret du Conseil flamand du 28 avril 1998.

<sup>166</sup> Décret du Parlement flamand

<sup>167</sup> Art. 3, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du décret du Conseil flamand du 28 avril 1998, remplacé par l'art. 5 du décret du Parlement flamand du 30 avril 2009.

<sup>168</sup> Troisième rapport de la Belgique, p.157. « les élèves de l'enseignement secondaire faibles en langue et âgés de 12 ans et plus peuvent être admis aux formations du domaine d'apprentissage ou d'étude 'néerlandais - deuxième langue' de l'enseignement pour adultes. ». Le Plan d'action National Inclusion 2008-2010, pour sa part, affirme que « La Communauté française veillera à ce que les élèves en séjour irrégulier puissent être inscrits, et proposera des conditions d'accueil particulières aux roms. Elle poursuivra l'amélioration de l'encadrement pédagogique en matière de remédiation, prendra des mesures de nature à améliorer les résultats moyens par rapport aux compétences de base, améliorera la mixité sociale par un encadrement différencié, restructurera le programme « langue et culture d'origine » et adaptera le programme de formation d'auxiliaire de l'enfance dispensé par l'enseignement de promotion sociale. » (Plan d'action National Inclusion 2008-2010, p. 22-23)

- *Se doter des moyens d'information nécessaire pour évaluer leur situation et identifier les besoins et les souhaits des gens du voyage*

A cet égard, dans le choix des outils d'information à utiliser, il importe d'être attentifs aux fortes réticences éprouvées par les gens du voyage à l'encontre de toute forme de recensement – réticences bien compréhensibles au vu des persécutions dont ces populations ont été l'objet par le passé. Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales recommande aux Etats, dans ce type de situations, de recourir à d'autres sources d'information, par exemple, des estimations fondées sur des études *ad hoc* ou sur des enquêtes spécifiques<sup>169</sup>. Une autre solution, qui peut s'ajouter aux précédentes, consiste à demander aux communes de fournir une estimation des besoins et des demandes auxquelles elles sont confrontées en matière d'accès à des terrains caravaniers, résidentiels ou de séjour temporaire.

- *Prendre des mesures propres à éliminer les obstacles spécifiques – juridiques, psychologiques et socioculturels – rencontrés par les gens du voyage dans l'accès à leurs droits sociaux fondamentaux*

En particulier, on a souligné plus haut les refus opposés par certaines communes aux demandes de domiciliation de gens du voyage. Ces refus constituent un obstacle spécifique à l'accès de ces prestations aux prestations sociales. En outre, ils les empêchent d'exercer leur droit de vote. Les autorités n'ont pas pris de mesures suffisantes pour contrer ces pratiques.

En conclusion, l'insuffisance des mesures prises par la Belgique pour se conformer aux obligations énoncées par l'article 30 en ce qui concerne les gens du voyage entraîne une violation supplémentaire de cette disposition, lu seul ou en combinaison avec l'article E.

---

<sup>169</sup> Voy. not. deuxième avis sur la République slovaque, 26 mai 2005, ACFC/OP/II(2005)004, § 32 ; deuxième avis sur la Hongrie, 9 décembre 2004, ACFC/INF/OP/II(2004)003, §§ 35 et 53 ; deuxième avis sur la Slovaquie, 26 mai 2005, ACFC/INF/OP/II(2005)005, § 46.

## Annexes

1. Statuts de la FIDH et acte de « nomination » de la Présidente de la FIDH
2. Aperçu des terrains publics de séjour temporaire et résidentiels de gens du voyage existant en Flandre
3. Législations pertinentes
4. Extrait du rapport RAXEN
5. Extrait du rapport de l'ECRI
6. Revue de presse
7. Odyssée d'une famille de Gens du voyage d'origine Rom
8. Centre de médiation des Gens du Voyage en Wallonie asbl, « Caravane et logement : entre précarité juridique et bien-être social - Le point sur les terrains familiaux », 2010.