



European  
Social  
Charter

Charte  
Sociale  
Européenne



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

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

**DECISION SUR LE BIEN-FONDE**

**Adoption : 21 mars 2012**

**Notification : 30 mars 2012**

**Publicité : 31 juillet 2012**

**Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)  
c. Belgique**

Réclamation n° 62/2010

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), au cours de sa 256<sup>e</sup> session où siégeaient :

MM. Luis JIMENA QUESADA, Président  
Colm O'CINNEIDE, Vice-Président  
Mme Monika SCHLACHTER, Vice-Président  
M. Jean-Michel BELORGEY, Rapporteur Général  
Mme Csilla KOLLONAY LEHOCZKY  
MM. Andrzej SWIATKOWSKI  
Lauri LEPPIK  
Mme Birgitta NYSTRÖM  
MM. Rüçhan IŞIK  
Petros STANGOS  
Alexandru ATHANASIU  
Mmes Jarna PETMAN  
Elena MACHULSKAYA  
MM. Giuseppe PALMISANO  
Mme Karin LUKAS

Assisté de M. Régis BRILLAT, Secrétaire exécutif,

Après avoir délibéré le 21 mars 2012,

Sur la base du rapport présenté par M. Alexandru ATHANASIU,

Rend la décision suivante adoptée à cette date :

## **PROCEDURE**

1. La réclamation présentée par la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (« la FIDH ») a été enregistrée le 30 septembre 2010. Elle soutient que la situation de la Belgique n'est pas conforme aux articles 16 et 30 de la Charte sociale européenne (« la Charte »), ainsi qu'à l'article E combiné avec chacune de ces dispositions.
2. Le Comité a déclaré la réclamation recevable le 1<sup>er</sup> décembre 2010.
3. En application de l'article 7 §§1 et 2 du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole ») et de la décision du Comité sur la recevabilité de la réclamation, le Secrétaire exécutif a adressé le 7 décembre 2010 le texte de la décision sur la recevabilité au Gouvernement belge (« le Gouvernement ») et à la FIDH. Il a également communiqué, le même jour, le texte de la décision aux Parties contractantes au Protocole et aux Etats ayant fait une déclaration en application de l'article D§2, ainsi qu'aux organisations visées à l'article 27§2 de la Charte de 1961.
4. En application de l'article 31§1 du Règlement, le Comité a fixé au 31 janvier 2011 le délai pour la présentation du mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé de la réclamation. Le Gouvernement a demandé une première prorogation au 31 mars 2011 puis une seconde au 31 mai 2011, que le Comité a accordées. Le mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé a été enregistré le 31 mai 2011.
5. Le Comité a fixé au 30 septembre 2011 le délai pour la réplique de la FIDH sur le bien-fondé de la réclamation. La FIDH a, à son tour, demandé une prorogation au 30 novembre 2011, que le Comité a accordée. La réplique de la FIDH a été enregistrée le 30 novembre 2011 et transmise au Gouvernement le 2 décembre 2011.

## **CONCLUSIONS DES PARTIES**

### **A – L'organisation auteur de la réclamation**

6. La FIDH demande au Comité de déclarer que la Belgique n'applique pas de manière satisfaisante l'article 16, lu seul ou combiné avec l'article E, du fait :
  - de l'insuffisance du nombre de terrains publics accessibles aux familles de Gens du voyage, qu'il s'agisse de terrains résidentiels, de séjour temporaire ou *ad hoc* ;
  - de la non-prise en compte des spécificités des Gens du voyage dans les législations urbanistiques qui aboutit en pratique à rendre plus difficile l'aménagement de terrains publics caravaniers destinés aux Gens du voyage, à limiter de manière disproportionnée la possibilité d'obtenir un permis d'urbanisme

pour vivre en caravane sur un terrain privé et restreint de façon excessive les possibilités de stationnement temporaire ;

- du recours disproportionné, par les autorités, à l'expulsion de Gens du voyage installés de manière illicite sur un terrain faute de terrains autorisés disponibles ;
- de la non-reconnaissance de la caravane comme logement, ce qui empêche les Gens du voyage de se prévaloir du droit au logement reconnu par la Constitution, et la non-adaptation des normes de sécurité, salubrité et habitabilité aux particularités de l'habitat mobile ;
- des obstacles à la domiciliation, dont dépend l'accès à plusieurs droits et services importants, en particulier les allocations sociales.

7. La FIDH prie également le Comité de constater que la Belgique n'applique pas non plus de manière satisfaisante l'article 30, lu seul ou combiné avec l'article E, du fait que la défaillance des autorités à garantir aux familles de Gens du voyage une protection sociale, juridique et économique adéquate les contraint à vivre dans une situation de grande précarité, ce qui les prive d'un droit effectif à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

## **B – Le Gouvernement**

8. Le Gouvernement demande au Comité de dire que la situation des Gens du voyage en Belgique ne constitue pas une violation de la Charte, les autorités belges ayant engagé des moyens et pris des mesures concrètes pour garantir effectivement les articles 16 et 30 lu seuls ou l'article E combiné à ces deux articles.

## **DROIT INTERNE ET SOURCES INTERNATIONALES PERTINENTS**

### **A – Droit interne**

#### ***a) Droit de l'Etat fédéral***

9. Répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les différentes entités fédérées :

10. La Constitution belge (du 17 février 1994) prévoit en son Titre 1<sup>er</sup> intitulé « De la Belgique fédérale, de ses composantes, et de son territoire » :

*« Article 1<sup>er</sup> – La Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions.  
Article 2 – La Belgique comprend trois communautés : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone.  
Article 3 – La Belgique comprend trois régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise. ».*

11. Le pouvoir décisionnel est réparti entre l'Etat fédéral, les trois communautés et les trois régions.

12. L'article 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 prévoit que les Régions sont compétentes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, ainsi qu'en politique foncière. Cet article leur donne également compétence en matière de logement et de police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques :

*« Article 6§ 1. Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :*

*I. En ce qui concerne l'aménagement du territoire :*

*1° L'urbanisme et l'aménagement du territoire ; (...)*

*6° La politique foncière ;*

*(...)*

*IV. En ce qui concerne le logement :*

*Le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques. (...)* »

13. Droit au logement tel qu'inclus dans la Constitution belge :

*« Article 23*

*Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.*

*A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.*

*Ces droits comprennent notamment :*

*(...)*

*2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;*

*3° le droit à un logement décent ;*

*(...)*

*5° le droit à l'épanouissement culturel et social (...)* »

14. Arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et l'usage de la voie publique :

*« Article 27-5 – Limitation du stationnement de longue durée*

*27.5.1. Il est interdit de mettre en stationnement plus de vingt-quatre heures consécutives sur la voie publique des véhicules à moteur hors d'état de circuler et des remorques. »*

15. Code Civil :

*« Livre III, Titre VIII, Chapitre II, Section 2. Des règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur (Loi du 20 février 1991) :*

*Article 1. Champ d'application.*

*§ 1. La présente section s'applique aux baux portant sur le logement que le preneur, avec l'accord exprès ou tacite du bailleur, affecte dès l'entrée en jouissance à sa résidence principale. (Un logement est un bien meuble ou immeuble ou une partie de celui-ci qui est destiné à la résidence principale du locataire.) (...)*

*Article 2. Etat du bien loué*

*§1. Le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité. (...) Le Roi fixe les conditions minimales à remplir pour que le bien loué soit conforme aux exigences de l'alinéa 1er. »*

16. 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 :

*« Article 1§1(1) Dans chaque commune, sont tenus :*

*1° des registres de la population dans lesquels sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, qu'ils y soient présents ou qu'ils en soient temporairement absents, les Belges et les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, autorisés à s'y établir, ou les étrangers inscrits pour une autre raison conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, à l'exception des étrangers qui sont inscrits au registre d'attente visé au 2°; »*

17. Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et aux registres des étrangers :

*« Chapitre III - La détermination de la résidence principale*

*Article 16§1. La détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année.*

*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 énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage.*

*§ 2. 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.*

*Toutefois, tout ménage qui 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, est inscrit à titre provisoire pour une période maximum de trois ans.*

*Si dans les trois mois de la demande, l'autorité communale compétente n'a pas entamé la procédure administrative ou judiciaire prévue par ou en vertu de la loi en vue de mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée, l'inscription dans les registres devient définitive. (...)*

*Article 20§1 – Les personnes qui séjournent dans une demeure mobile sont inscrites dans les registres de population :*

- soit de la commune où elles résident au moins six mois par an à une adresse fixe ;*
- soit de la commune où elles disposent d'une adresse de référence. »*

*« Chapitre IV – Litiges en matière de résidence*

*Article 21 – Le Ministre de l'Intérieur désigne les fonctionnaires habilités à enquêter sur place au sujet des difficultés et contestations relatives à la détermination de la résidence principale et relatives aux mesures de radiation et d'inscription d'office visées aux articles 8 et 9.*

*Les autorités locales doivent donner assistance à ces fonctionnaires en vue de faciliter l'accomplissement de leur mission. (...)* »

18. 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 :

*« Article 1er – Pour l'application du présent arrêté on entend par :*

*logement : un bien immeuble ou partie d'immeuble bâti loué et affecté à la résidence principale du preneur ; »*

19. Loi-programme du 24 décembre 2002 :

*« Chapitre 2 - Elargissement de l'application des règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur*

*Article 377§1 - L'article 1er, § 1er, alinéa 1er, du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil, inséré par la loi du 20 février 1991, est complété comme suit :*

*" Un logement est un bien meuble ou immeuble ou une partie de celui-ci qui est destiné à la résidence principale du locataire " (...) »*

20. Loi du 15 décembre 2005 sur la simplification administrative :

*« Article 14 – L'article 1er, § 2, alinéas 2 et 3, 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, inséré par la loi du 24 janvier 1997, est remplacé par la disposition suivante : " Par adresse de référence, il y a lieu d'entendre l'adresse soit d'une personne physique inscrite au registre de la population au lieu où elle a établi sa résidence principale, soit d'une personne morale, et où, avec l'accord de cette personne physique ou morale, une personne physique dépourvue de résidence fixe est inscrite.*

*La personne physique ou la personne morale qui accepte l'inscription d'une autre personne à titre d'adresse de référence s'engage à faire parvenir à celle-ci tout courrier ou tous les documents administratifs qui lui sont destinés. Cette personne physique ou cette personne morale ne peut poursuivre un but de lucre. Seules des associations sans but lucratif, des fondations et des sociétés à finalité sociale jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans et ayant 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. " »*

21. Décision du Conseil d'Etat du 16 décembre 2003, n° 126.485, Catteau et Lentz c. Commune de Hotton (contestation d'un arrêté déclarant inhabitable une caravane résidentielle et en ordonnant la démolition) :

*« Considérant que l'arrêté qui déclare un logement inhabitable et en ordonne la démolition est à l'évidence une mesure grave pour les parties requérantes ; que lorsqu'une telle mesure est envisagée, il s'impose, en application de l'adage "audi alteram partem", d'une part, de soumettre aux intéressés tous les éléments sur lesquels l'autorité compte fonder son appréciation et, d'autre part, de leur fournir l'occasion de défendre leur point de vue ; (...)*

*Considérant que l'arrêté attaqué relève notamment que, de plus, le logement est en totale infraction aux dispositions des articles 84 et suivants du CWATUP et qu'aucune possibilité de régulariser cette situation n'est possible ; que ce motif, qui se fait l'écho du seul courrier préalable à la mesure, adressé par la commune le 10 avril 2002, et qui se fonde sur la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ne peut fonder une mesure d'inhabitabilité, laquelle doit reposer sur des motifs tenant à la salubrité publique ; que le seul motif admissible en droit est dès lors celui ayant trait à l'insalubrité du logement ; qu'il appartenait cependant au bourgmestre de se fonder sur des éléments précis, concrets et avérés, qui démontrent que la salubrité publique est mise en danger par l'état du logement ; que le rapport sur lequel l'arrêté se fonde est cependant sommaire, imprécis et lacunaire et n'a d'aucune manière été porté à la connaissance des parties requérantes, lesquelles sont restées dans l'ignorance des constatations et des éléments d'appréciation dont le bourgmestre disposait. (...)* »

## **b) Droit des entités fédérées**

### Région flamande

22. Code flamand du logement (décret du 15 juillet 1997, tel que modifié notamment en 2004 pour ce qui est de l'article 2§1, 33°) :

#### *« Titre I – Dispositions générales*

*Article 2§1 – Pour l'application du Code flamand du Logement et de ses arrêtés d'exécution, il y a lieu d'entendre par : (...)*

*33° Roulotte : un logement, caractérisé par sa flexibilité et mobilité, destiné à une occupation permanente et non récréative ; (...)*

#### *Titre II – Objectifs spécifiques de la politique de logement*

##### *Chapitre I – Droit au logement*

*Article 3 – Chacun a droit à un logement décent. Il convient à cette fin d'encourager la mise à disposition d'un logement adapté, de bonne qualité, dans un environnement correct, à prix raisonnable et offrant une sécurité de logement.*

##### *Chapitre II – Objectifs spécifiques de la politique du logement*

*Article 4§1 – Dans les limites des crédits inscrits à cette fin au budget de la Région flamande, la politique du logement de la Flandre crée les conditions nécessaires à la réalisation du droit à un logement décent en : (...)*

*4° développant des initiatives visant à : (...)*

*c) améliorer les conditions de logement des habitants qui sont logés dans une roulotte. (...)*

#### *Titre III – Contrôle de la qualité*

##### *Chapitre I – Les normes de sécurité, de salubrité et de qualité de l'habitat*

*Article 5§1 – Dans les domaines suivants, chaque habitation doit satisfaire aux normes élémentaires de sécurité, de salubrité et de qualité d'habitat, précisées par le Gouvernement flamand :*

*1° la superficie des parties habitables, compte tenu du type d'habitation et de la fonction de la partie de la maison ;*

*2° les équipements sanitaires et en particulier la présence d'une toilette en bon état de fonctionnement dans la maison ou y annexée et d'une salle d'eau avec eau courante reliée à une décharge sans occasionner de nuisance d'odeur dans la maison ;*

*3° les possibilités de chauffage et en particulier la présence de moyens de chauffage suffisamment sûrs permettant de chauffer à une température normale les parties de maison destinées au logement, et de les réfrigérer, si nécessaire, à un coût d'énergie abordable ou la possibilité de les raccorder en toute sécurité, l'isolation thermique et l'étanchéité au vent de l'habitation ;*

*4° les possibilités de ventilation, d'aération et d'éclairage, les possibilités d'éclairage d'une partie du logement étant établies selon la fonction et la situation de la partie destinée au logement, et les possibilités de ventilation et d'aération selon la fonction, la situation de la partie destinée au logement et la présence d'installation de cuisson, de chauffage ou d'eau chaude produisant des gaz de combustion ;*

*5° la présence d'installations électriques sûres en nombre suffisant, destinées à l'éclairage de l'habitation et à une utilisation sûre d'appareils électriques ;*

*6° les installations de gaz offrant les garanties suffisantes tant pour les appareils que pour leur placement et raccordement ;*

*7° la stabilité et la physique des constructions relatives aux fondations, aux toitures, aux murs intérieurs et extérieurs, aux dalles de support et aux menuiseries ;*

*8° l'accessibilité ;*

9° les performances énergétiques minimales qu'une habitation doit atteindre.  
L'habitation doit remplir toutes les conditions en matière de sécurité d'incendie en ce compris les normes spécifiques et complémentaires fixées par le Gouvernement flamand.  
La dimension de l'habitation doit au moins correspondre à l'occupation du logement. Le Gouvernement flamand fixe les normes en matière de superficie minimale de l'habitation en fonction de la composition du ménage.

Article 5§2 – Le Gouvernement flamand fixe les critères et la procédure permettant de déterminer la conformité de l'habitation à ces conditions et la possibilité de pallier d'éventuels vices par des travaux de rénovation, d'amélioration ou d'adaptation.

Article 5§3 – Pour fixer les critères et normes visés au §1er, le Gouvernement flamand peut prendre en compte des formes spécifiques d'habitation et la situation de groupes spécifiques d'occupants. »

### 23. Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009 :

« Article 4.2.1. Personne ne peut, sans autorisation urbanistique préalable :

(...)

5° utiliser, aménager ou équiper de façon générale un terrain pour :

(...)

c) la pose d'une ou plusieurs installations mobiles pouvant être utilisées comme logement, plus particulièrement des roulottes, des caravanes, des véhicules usés et des tentes, à l'exception du camping sur un terrain ayant fait l'objet d'un permis ou sur un terrain réservé aux activités récréatives en plein air et de ce fait exempt de l'obligation de permis, dans le sens du décret du 10 juillet 2008 relatif à l'hébergement touristique ;

(...)

Article 4.6.1. Sauf si mentionné explicitement différemment, une autorisation urbanistique vaut pour une durée indéterminée. »

### 24. Arrêté du Gouvernement flamand relatif à la composition du dossier de demande d'une autorisation urbanistique du 28 mai 2004 :

« CHAPITRE IV. - Dossier de demande d'autorisation urbanistique pour des travaux d'aménagement de terrain

Art. 10. Le présent chapitre s'applique : (...)

4° à l'utilisation normale d'un terrain ou son aménagement en vue : (...)

c) (de) la pose d'une ou plusieurs installations mobiles pouvant être utilisées pour y loger tels que les roulottes, les caravanes, véhicules usés ou tentes ; »

### Région wallonne

### 25. Code wallon d'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) :

« Article 84 § 1er. Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès (du collège communal, du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement : – Décret du 30 avril 2009, art. 39, 1°)

13° utiliser habituellement un terrain pour :

(...)

b. le placement d'une ou plusieurs installations mobiles, telles que roulottes, caravanes, véhicules désaffectés et tentes, à l'exception des installations mobiles autorisées par un permis de camping-caravaning

(...)



*Article 87. La durée du permis est limitée :*

*1° (dans les cas visés aux articles 28, § 2, alinéa 2, 32, alinéas 2 et 4, 35, alinéa 3 [lire alinéa 5], 84, § 1er, 2° et 13° et 110 bis – Décret du 18 juillet 2002, art. 36 ter) »*

26. Code wallon du logement (décret du Parlement wallon du 29 octobre 1998) :

*« Article 1<sup>er</sup>*

*On entend par (...)*

*3° logement : le bâtiment ou la partie de bâtiment structurellement destiné à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages. »*

Région bruxelloise

27. Code bruxellois du Logement (adopté par l'Ordonnance du parlement de la Région bruxelloise du 17 juillet 2003, tel qu'amendé par l'Ordonnance du 27 janvier 2012) :

*TITRE 1er. — Dispositions générales*

*Article 2*

*Pour l'application de la présente ordonnance, l'on entend par : (...)*

*28° Habitat itinérant : habitation sur roues, caractérisée par sa mobilité, abritant de manière permanente et non récréative un ménage itinérant ou semi-itinérant.*

*Titre VIIIbis – L'habitat itinérant*

*Article 175bis*

*§1<sup>er</sup>. – Le droit à un logement décent rappelé à l'article 3 n'exclut pas l'habitat itinérant.*

*Afin de rendre effectif pour ce type d'habitat le droit à un logement décent, le Gouvernement détermine par arrêté les exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4 que doivent rencontrer spécifiquement l'habitat itinérant et les terrains mis à disposition de ce dernier par l'autorité publique. Il détermine également les critères du rattachement territorial des unités d'habitat itinérant à la Région.*

28. Code bruxellois de l'aménagement du territoire (adopté par l'Arrêté du Gouvernement de la Région bruxelloise du 9 avril 2004) :

*« CHAPITRE 1er. - Du permis d'urbanisme.*

*Section Ire. - Actes et travaux soumis à permis d'urbanisme.*

*Article 98. § 1er. Nul ne peut, sans un permis préalable, écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins :*

*(...)*

*10° utiliser habituellement un terrain pour :*

*(...)*

*c) le placement d'une ou de plusieurs installations mobiles pouvant être utilisées pour l'habitation, telles que roulettes, caravanes, véhicules désaffectés, tentes. Le permis n'est cependant pas exigé pour la pratique du camping au moyen d'installations mobiles sur un terrain de camping au sens de la législation sur le camping;*

*(...)*

*Le Gouvernement arrête les modalités d'application du présent paragraphe.*



## B – Sources internationales

### 30. Commission du droit international, Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite

*« Chapitre II. Attribution d'un comportement à l'Etat*

*Article 4. Comportement des organes de l'Etat*

*1. Le comportement de tout organe de l'Etat est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international, que cet organe exerce des fonctions législative, exécutive, judiciaire ou autres, quelle que soit la position qu'il occupe dans l'organisation de l'Etat, et quelle que soit sa nature en tant qu'organe du gouvernement central ou d'une collectivité territoriale de l'Etat.*

*2. Un organe comprend toute personne ou entité qui a ce statut d'après le droit interne de l'Etat.*

*Article 5. Comportement d'une personne ou d'une entité exerçant des prérogatives de puissance publique*

*Le comportement d'une personne ou entité qui n'est pas un organe de l'Etat au titre de l'article 4, mais qui est habilitée par le droit de cet Etat à exercer des prérogatives de puissance publique, pour autant que, en l'espèce, cette personne ou entité agisse en cette qualité, est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international. »*

### 31. Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Chapman c. Royaume Uni*, 18 janvier 2001, sur l'attention spéciale à accorder aux besoins des minorités :

*« Pourtant, même si l'appartenance à une minorité dont le mode de vie traditionnel diffère de celui de la majorité de la société ne dispense pas de respecter les lois destinées à protéger le bien commun, tel l'environnement, cela peut influencer sur la manière d'appliquer ces lois. Comme indiqué dans l'arrêt Buckley, 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 valable en matière d'aménagement que lors de la prise de décision dans des cas particuliers (arrêt Buckley c. Royaume-Uni du 25 septembre 1996, pp. 1292-1295, §§ 76, 80, 84). Dans cette mesure, l'article 8 impose donc aux Etats contractants l'obligation positive de permettre aux Tsiganes de suivre leur mode de vie (voir, mutatis mutandis, les arrêts Marckx c. Belgique du 13 juin 1979, série A no 31, pp. 14-15, §31, Keegan c. Irlande du 26 mai 1994, série A no 290, p. 19, § 49, et Kroon et autres c. Pays-Bas du 27 octobre 1994, série A no 297-C, p. 56, § 31). » (§96)*

### 32. Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *McCann c. Royaume Uni*, 13 mai 2008, sur la notion de « domicile » et sur l'accès à des voies de recours judiciaires en cas d'expulsion du domicile :

*« The Court has noted on a number of occasions that whether a property is to be classified as a "home" is a question of fact and does not depend on the lawfulness of the occupation under domestic law (see, for example, Buckley v. the United Kingdom, judgment of 25 September 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996 IV, § 54, in which the applicant had lived on her own land without planning permission for a period of some eight years). » (§ 46)*

*« 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. » (§ 50) (l'arrêt n'existe qu'en anglais)*

33. Recommandation Rec(2004)14 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la circulation et le stationnement des Gens du voyage en Europe, adoptée le 1<sup>er</sup> décembre 2004 :

« (...) Estimant que celles parmi les communautés roms/tsiganes et des Gens du voyage qui désirent continuer à mener un mode de vie traditionnel itinérant ou semi-itinérant devraient avoir les possibilités légales et pratiques de le faire, au nom de la liberté de circulation et d'établissement, garantie à tous les citoyens des Etats membres et au nom du droit à la préservation et au développement des identités culturelles particulières ;

(...)

Recommande que, dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de leurs politiques concernant la circulation et le stationnement des Gens du voyage, les gouvernements des Etats membres :

– s'appuient sur les principes énoncés dans l'Annexe à la présente Recommandation ;

(...)

Annexe à la Recommandation Rec(2004)14

(...)

III. Principes généraux

Les Etats membres devraient :

(...)

9. assurer aux Gens du voyage l'égalité d'accès à des services sociaux, culturels et économiques ;

(...)

12. appliquer en tout point à l'abri mobile ou, le cas échéant, au domicile de rattachement des Gens du voyage les droits substantiels attachés au domicile sédentaire, notamment en matières juridique et sociale ;

(...)

IV. Application et mise en œuvre

Les Etats membres devraient :

(...)

C. L'accueil des Gens du voyage

20. reconnaître aux Gens du voyage un droit de stationnement ;

21. créer des aires d'accueil pour la halte et le séjour des Gens du voyage afin de leur permettre d'y stationner plus durablement que de coutume en consultation avec les Gens du voyage et en tenant compte de leurs besoins ;

(...)

23. assurer que ces aires d'accueil :

(...)

ii. sont en nombre suffisant, tenant compte de l'évolution démographique des familles et leur implantation selon un lieu convenant au degré de fréquentation et de passage des Gens du voyage,

(...)

D. Garantir l'exercice particulier du droit des Gens du voyage au stationnement

28. inscrire le droit au stationnement dans leur droit interne par des normes ayant au moins valeur législative, et en l'assimilant au droit à un logement décent ;

29. dans le respect de l'autonomie des collectivités territoriales, utiliser un mécanisme de contrôle et d'incitation afin que les autorités locales remplissent leurs obligations en matière de création d'aires d'accueil; le cas échéant, instaurer un pouvoir de substitution de l'autorité supérieure au cas où les autorités locales ne les rempliraient pas ;

30. Les Etats membres devraient instaurer un cadre juridique conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme afin d'assurer une protection efficace contre les expulsions forcées collectives et d'imposer des règles strictes concernant les situations dans lesquelles il peut être procédé à des expulsions légales. En cas d'expulsions légales, les Roms devraient se voir fournir un logement de substitution convenable s'il y a lieu, excepté dans les cas de force majeure. La législation devrait également définir précisément les procédures à suivre lorsque l'expulsion est légale, et elle devrait être en conformité avec les normes et principes internationaux en matière de droits de l'homme, y compris ceux décrits dans le Commentaire général 7 sur les expulsions forcées du Comité des Nations Unies pour les droits économiques, sociaux et culturels. Ces mesures devraient inclure les points suivants : concertation avec la communauté ou la personne concernée, délai de notification raisonnable, communication d'informations, garantie que l'expulsion sera conduite de manière raisonnable, voies de recours juridique effectif, gratuité ou coût modique de l'assistance juridique pour les victimes indigentes. Les logements de substitution ne devraient pas entraîner une ségrégation supplémentaire ;

(...)

34. délimiter comme faisant partie de la caravane, et donc du domicile des Gens du voyage, un périmètre de quelques mètres autour de la caravane. »

34. Recommandation Rec(2005)4 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe, adoptée le 23 février 2005 :

« (...) Reconnaissant qu'il faut d'urgence élaborer de nouvelles stratégies pour améliorer les conditions de vie des Roms/Tsiganes et des Gens du voyage dans toute l'Europe afin de leur garantir l'égalité des chances dans des domaines tels que la participation civique et politique ainsi que dans des domaines de développement comme le logement, l'éducation, l'emploi et la santé ; (...)

Recommande que, dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de leurs politiques du logement, les gouvernements des Etats membres :

- soient guidés par les principes énoncés dans l'Annexe à la présente Recommandation ;
- portent la présente Recommandation à l'attention des instances publiques concernées dans leurs pays respectifs, par les canaux nationaux appropriés.

#### Annexe à la Recommandation Rec(2005)4

##### I. Définitions

Dans ce texte, le terme « Roms » désigne les communautés roms/tsiganes et des Gens du voyage, et doit être interprété comme englobant l'ensemble des groupes concernés dans toute leur diversité.

Dans la présente Recommandation, on entend par « logement » différents modes d'habitation tels que les maisons, les caravanes ou les mobile homes ou les sites de halte. (...)

##### II. Principes généraux

###### Politiques du logement intégrées

1. Les Etats membres devraient veiller à ce que des politiques intégrées et adaptées en faveur des Roms soient élaborées dans le cadre général des politiques du logement. (...)

###### Liberté dans le choix du mode de vie

3. Les Etats membres devraient affirmer le droit au libre choix de son mode de vie, sédentarisé ou itinérant. Les autorités nationales, régionales et locales devraient faire en sorte que chacun bénéficie de toutes les conditions nécessaires à la pratique du mode de vie choisi, le cas échéant – en fonction des ressources disponibles et des droits des tiers, dans le cadre juridique relatif aux constructions, à l'aménagement du territoire et à l'accès à des terrains privés. (...)

*Rôle des collectivités régionales et locales*

9. Les Etats membres devraient encourager les collectivités locales à remplir leurs obligations à l'égard des Roms – comme envers toute autre personne ayant le même statut juridique – dans le domaine du logement. Ils devraient encourager les collectivités régionales et locales à veiller à ce que les stratégies territoriales et locales de développement comprennent des ensembles d'objectifs concrets et clairement définis ciblant les communautés roms et leurs besoins en matière de logement. (...)

IV. Prévenir et combattre la discrimination  
(...)

*Contrôle et révision des législations en vigueur en matière de logement*

19. Les Etats membres, par l'intermédiaire de leurs autorités compétentes, devraient entreprendre une révision systématique de leurs législations, politiques et pratiques en matière de logement, et supprimer toutes les dispositions ou pratiques administratives qui ont pour effet une discrimination directe ou indirecte à l'encontre des Roms, qu'elle soit le résultat de l'action ou de l'inaction des acteurs étatiques ou non étatiques. Ils devraient mettre en place des mécanismes appropriés (parlement, Commissions des Droits de l'Homme, médiateurs, etc.) pour assurer et promouvoir le respect des lois anti-discrimination concernant les questions de logement. Ces mécanismes devraient prévoir la participation de représentants des Roms et des ONG à tous les stades du suivi. (...)

V. Protection et amélioration des logements existants

*Sécurité d'occupation des sols, des logements et des propriétés*

23. Les Etats membres, compte tenu du fait que le droit au logement est un droit de l'homme fondamental, devraient veiller à protéger les Roms contre les évictions forcées contraires à la loi, le harcèlement et tout autre menace, où qu'ils résident. (...)

*Protection juridique contre les expulsions illégales et procédure en matière d'expulsions légales*

26. Les Etats membres devraient instaurer un cadre juridique conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme afin d'assurer une protection efficace contre les expulsions forcées et collectives, et d'imposer des règles strictes concernant les situations dans lesquelles il peut être procédé à des expulsions légales. En cas d'évictions légales, les Roms devraient se voir fournir un logement de substitution convenable s'il y a lieu, excepté dans les cas de force majeure. La législation devrait également définir précisément les procédures à suivre lorsque l'expulsion est légale, et elle devrait être en conformité avec les normes et principes internationaux en matière de droits de l'homme, y compris ceux décrits dans le Commentaire général n° 7 sur les expulsions forcées du Comité des Nations Unies pour les droits économiques, sociaux et culturels. Ces mesures devraient inclure les points suivants : concertation avec la communauté ou la personne concernée, délai de notification raisonnable, communication d'informations, garantie que l'expulsion sera conduite de manière raisonnable, voies de recours juridique effectif, gratuité ou coût modique de l'assistance juridique pour les personnes concernées. Les logements de substitution ne devraient pas entraîner une ségrégation supplémentaire. (...)

VI. Le cadre des politiques de logement  
(...)

*Une offre de sites temporaires/de halte équipés*

33. Les Etats membres devraient faire en sorte qu'un nombre suffisant de sites de transit/de halte soient mis à la disposition des Roms itinérants et semi-itinérants. Ces sites temporaires/de halte devraient être convenablement équipés des installations nécessaires, notamment en ce qui concerne l'alimentation en eau et en électricité, l'assainissement et la collecte des ordures. (...)

*Le rôle des pouvoirs locaux et régionaux*

35. *Les Etats membres devraient veiller à ce que les pouvoirs locaux et régionaux respectent leurs obligations à l'égard des Roms, même lorsque ces derniers ne résident pas en permanence sur un territoire donné. Les administrations locales et régionales devraient recevoir une éducation dans le domaine de la non-discrimination et l'Etat devrait les tenir pour responsables de leurs pratiques et politiques discriminatoires dans le domaine du logement. (...)* »

35. Déclaration de Strasbourg sur les Roms, adoptée par les Etats membres du Conseil de l'Europe à l'occasion d'une réunion à haut niveau sur les Roms, Strasbourg, 20 octobre 2010 :

*« (5) (...) les Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté la présente "Déclaration de Strasbourg" :*

*(...)*

*(14) Rappelant les obligations des Etats Parties en vertu de tous les instruments juridiques pertinents du Conseil de l'Europe qu'ils ont ratifiés, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme et ses Protocoles et, le cas échéant, la Charte sociale européenne et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ;*

*(15) Recommandant que les Etats Parties tiennent pleinement compte des arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme et des décisions pertinentes du Comité européen des droits sociaux, dans l'élaboration de leurs politiques concernant les Roms ;*

*(...)*

*(18) Les Etats membres du Conseil de l'Europe s'accordent sur la liste non exhaustive de priorités qui suit, qui devrait servir à orienter les efforts vers des démarches plus ciblées et plus cohérentes à tous les niveaux, y compris à travers la participation active des Roms :*

*Non-discrimination*

*(19) Adopter et mettre en œuvre de manière effective une législation en matière de lutte contre la discrimination, y compris en matière d'emploi, d'accès à la justice, de fourniture de biens et de services, y compris l'accès au logement et aux services publics clés, tels que la santé et l'éducation.*

*(...)*

*Combattre la stigmatisation et le discours de haine*

*(...)*

*(31) Rappeler aux autorités publiques aux niveaux national, régional et local la responsabilité particulière qui leur incombe de s'abstenir de faire des déclarations, en particulier à travers les médias, pouvant raisonnablement être prises pour un discours de haine ou un discours pouvant faire l'effet d'accréditer, de propager ou de promouvoir la haine raciale, la xénophobie ou d'autres formes de discrimination ou de haine fondées sur l'intolérance.*

*(...)*

*Logement*

*(36) Prendre des mesures appropriées pour améliorer les conditions de vie des Roms.*

*(37) Assurer aux Roms un accès égal aux services de logement et d'hébergement.*

*(38) Prévoir une notification raisonnable et appropriée et un accès effectif aux voies de recours judiciaires en cas d'expulsions, tout en assurant le plein respect du principe de la prééminence du droit.*

*(39) En consultation avec toutes les parties concernées et en conformité avec la législation et la politique nationales, prévoir des hébergements appropriés pour les Roms itinérants ou semi itinérants. (...)* »

## EN DROIT

### REMARQUES LIMINAIRES

#### Champ d'application matériel de la réclamation

*Les « Gens du voyage » concernés par la présente réclamation*

36. Le Comité relève le contour que la FIDH entend donner aux termes « Gens du voyage » dans le cadre de la présente réclamation : « 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" » (p. 7 de la réclamation).

37. Il constate qu'il est difficile de déterminer le nombre précis de Gens du voyage en Belgique car il n'existe pas de statistiques officielles. D'après la FIDH, ce nombre serait compris entre 5.000 et 10.000 personnes, pour la plupart de nationalité belge : environ 80 familles en région bruxelloise, 900 en Flandre et 1.000 à 1.500 en Wallonie. A ceux-là, s'ajouteraient environ 1.000 à 1.500 familles qui traversent le pays durant la « bonne saison », en provenance des pays avoisinants. En revanche, d'après l'étude thématique faite pour le réseau Raxen par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (Housing Conditions of Roma and Traveller, Belgium Raxen National Focal Point, Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, March 2009, p. 23), il y aurait entre 12.000 et 15.000 Gens du voyage en Belgique.

38. La FIDH indique que 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. La grande majorité d'entre eux est aujourd'hui au moins partiellement sédentarisée : 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.

39. Le Comité prend note que la FIDH précise aussi que « cette réclamation ne concerne pas les Roms résidant en Belgique (qui) vivent de manière permanente dans des habitations sédentaires classiques, autrement dit des logements "en dur", et ne souhaitent pas habiter en caravane. (...) 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. » (pp. 8-9 de la réclamation).

40. Le Comité relève que le Gouvernement ne conteste pas le contour donné aux termes « Gens du voyage » par la FIDH et qu'il ne remet pas en cause les données chiffrées fournies par la FIDH concernant le nombre de Gens du voyage et de familles en Belgique.



### *Types de terrains nécessaires aux Gens du voyage*

41. Selon la FIDH, les Gens du voyage peuvent avoir besoin de l'un ou de l'autre des trois types de terrains suivants selon qu'ils souhaitent y résider de façon permanente ou quasi-permanente ou mener une existence nomade : des terrains résidentiels, qu'ils soient publics ou privés (pour y installer une caravane à demeure), des terrains de séjour temporaire (ou « de transit » ou « de passage » ; terrains aménagés spécifiquement pour les Gens du voyage) et des terrains *ad hoc* (qui ne sont pas destinés à l'accueil des Gens du voyage mais qui leur sont loués ou mis à disposition de manière ponctuelle par les pouvoirs locaux ou des personnes privées). Le Comité relève que le Gouvernement ne remet pas en cause ces éléments.

### *Articles invoqués à l'appui de la réclamation – situation de l'article 31 de la Charte – interdiction de la discrimination (article E)*

42. Le Comité relève que la FIDH soulève six griefs relatifs à la situation des Gens du voyage en Belgique. Les cinq premiers, selon elle, entraînent une violation de l'article 16 lu seul ou en combinaison avec l'article E ; le sixième entraîne une violation de l'article 30 lu seul ou en combinaison avec l'article E. Le Comité constate que la FIDH se réfère également à plusieurs reprises dans son argumentation à l'article 31 de la Charte, relatif au droit au logement, et à l'interprétation qui en est faite, à l'appui de ses considérations relatives à l'article 16.

43. Le Comité note que le Gouvernement reconnaît que l'article 16, qu'il a accepté, garantit le droit à un logement décent sous l'angle de la famille et que l'article 30, qu'il a également accepté, implique que des mesures doivent être prises pour favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux, dont le droit au logement fait partie. Il relève que le Gouvernement rappelle que la Belgique n'a pas accepté l'article 31 de la Charte et que, selon lui, cette disposition ne peut donc être utilisée à l'appui des considérations élaborées par la FIDH.

44. Le Comité rappelle que, puisque l'article 31 n'est pas accepté par la Belgique, la question du logement des familles est examinée dans le cadre de l'article 16 (Conclusions 2011, Belgique, article 16).

45. Il rappelle toutefois aussi que la Charte a été conçue comme un tout et ses dispositions se complètent en se chevauchant partiellement. Il est impossible de délimiter le champ d'application matériel de chaque article ou paragraphe d'une manière étanche. Il incombe dès lors au Comité de veiller tout à la fois à ne pas imposer aux Etats des obligations relevant d'articles qu'ils n'ont pas entendu accepter et à ne pas amputer d'éléments essentiels de leur portée les dispositions d'articles acceptés portant des obligations susceptibles de résulter également d'autres articles non acceptés (Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales (MDAC) c. Bulgarie, réclamation n° 41/2007, décision sur la recevabilité, 26 juin 2007, §9). Tel est le cas du droit au logement. Le Comité considère alors que ses considérations sur la portée des obligations issues de l'article 31 peuvent être utiles pour délimiter la portée des obligations relatives au droit au logement issues des articles 16 et 30.

46. Le Comité rappelle aussi qu'à l'instar de nombreuses autres dispositions de la Charte, les articles 16 et 31 ont certes une portée différente en ce qui concerne le champ d'application personnel et matériel, mais se recoupent partiellement sur plusieurs aspects du droit au logement. Notamment, les notions de logement d'un niveau suffisant et d'expulsion sont ainsi les mêmes dans les articles 16 et 31 (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §17).

47. Le Comité relève que la FIDH soutient que les Gens du voyage sont victimes en Belgique de discriminations systématiques dans la jouissance des droits garantis par les articles 16 et 30 de la Charte.

48. Le Comité rappelle que la fonction de l'article E est de contribuer à garantir une jouissance également effective de la totalité des droits inscrits dans la Charte indépendamment des caractéristiques propres à certaines personnes ou groupes de personnes. L'article E interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte (Association internationale Autisme-Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §51).

49. Le Comité indique aussi qu'une discrimination peut survenir soit en traitant différemment des personnes se trouvant dans une même situation, soit en traitant de la même façon des personnes se trouvant dans des situations différentes. La discrimination peut ainsi résulter de l'absence de prise en compte effective et appropriée de toutes les différences pertinentes ou de l'absence de mesures propres à assurer que les droits et avantages collectifs ouverts à tous sont effectivement accessibles à tous (Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, § 35).

50. La présente réclamation concerne des discriminations liées à un traitement identique de personnes se trouvant dans des situations différentes car, de par leur mode de vie en caravane, les familles de Gens du voyage ne sont pas dans la même situation que le reste de la population. Ces familles doivent donc bénéficier de mesures spécifiques appropriées afin d'assurer un traitement égal et d'éviter une discrimination fondée sur le mode de vie. S'agissant d'un élément fondamental des situations que la FIDH affirme être contraires à la Charte, le Comité analysera les griefs sous l'angle de l'article E combiné avec chacune des dispositions invoquées.

### **Responsabilité de l'Etat fédéral pour les entités fédérées**

51. Conformément à l'article 1er de la Constitution, la Belgique est « un Etat 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 et disposent de compétences importantes.

52. Conformément à l'article 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles 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 et attribuent les aides directes, et financent leurs politiques avec les budgets régionaux. Des organismes régionaux et locaux mettent en œuvre les mesures prises par la Région.

53. Le Comité note que, selon le Gouvernement, les Communautés sont compétentes, notamment, en matière de langue, de culture, dans le secteur audiovisuel, l'enseignement et l'aide aux personnes nécessiteuses. Les Régions, quant à elles, exercent leurs compétences sur leurs territoires respectifs pour tout ce qui concerne l'économie, l'emploi, le logement, les travaux publics, l'énergie, les transports, l'environnement et l'aménagement du territoire.

54. Le Comité rappelle le principe général du droit international selon lequel, dans le domaine de la responsabilité internationale de l'Etat, le comportement de tout organe de l'Etat, y compris les collectivités territoriales, est considéré comme un fait de l'Etat (voir article 4 du Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat et les commentaires de la Commission du droit international).

55. Il en résulte que la mise en œuvre de la Charte sociale relève naturellement à titre principal de la responsabilité des autorités nationales. Celles-ci peuvent, compte tenu de leur organisation constitutionnelle et de leur système de relations sociales, rétrocéder aux autorités locales ou aux partenaires sociaux l'exercice de certaines compétences. Ces stratégies de mise en œuvre risquent toutefois, si elles ne sont pas assorties de précautions appropriées, de mettre en péril le respect des engagements souscrits dans le cadre de la Charte (Conclusions 2006, Introduction générale, §10).

56. A cet égard, le Comité souligne que l'ordre juridique interne ne saurait exonérer un Etat partie des obligations internationales qu'il a souscrites en ratifiant la Charte. Il rappelle qu'au regard des obligations ainsi souscrites : « 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 ses responsabilités soient correctement assumées. La responsabilité de la mise en œuvre d'une politique officielle incombe donc en dernier ressort à l'Etat (...) » (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, §29). Par conséquent, l'Etat belge, en tant qu'Etat partie à la Charte, doit veiller à ce que les obligations issues de la Charte soient respectées par les Régions et les Communautés.

57. Le Comité note que le Gouvernement confirme que le pouvoir décisionnel n'est pas centralisé. Cela étant, il reconnaît que l'Etat fédéral reste responsable vis-à-vis des autres Etats ainsi que vis-à-vis des organisations internationales dont il est membre, du respect des obligations internationales qu'il a souscrites.

58. Le Comité relève enfin la position que les Etats membres du Conseil de l'Europe ont prise en adoptant la Recommandation Rec(2005)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe dans laquelle il est indiqué que « Les Etats membres devraient veiller à ce que les pouvoirs locaux et régionaux respectent leurs obligations à l'égard des Roms, même lorsque ces

derniers ne résident pas en permanence sur un territoire donné. Les administrations locales et régionales devraient recevoir une éducation dans le domaine de la non-discrimination et l'Etat devrait les tenir pour responsables de leurs pratiques et politiques discriminatoires dans le domaine du logement. » (§35, Le rôle des pouvoirs locaux et régionaux). Le Comité constate que ce texte traduit l'état du consensus des Etats membres du Conseil de l'Europe en la matière, ce dont il tient le plus grand compte.

## **I. VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 16**

### **Article E – Non-discrimination**

« 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 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 ».

### **Article 16 – Droit de la famille à une protection sociale et économique**

Partie I : « La famille, en tant que cellule fondamentale de la société, a droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement. »

Partie II : « 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'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées. »

59. Rappelant la position qu'il a exprimée ci-dessus (voir §§ 47-50) en ce qui concerne la discrimination dont feraient l'objet les familles de Gens du voyage, le Comité analysera donc les questions suivantes au regard de l'article E combiné avec l'article 16. Le droit au logement des familles de Gens du voyage étant un aspect essentiel de la présente réclamation, le Comité commencera son analyse par le grief de la FIDH selon lequel la caravane n'est pas reconnue partout en Belgique comme un logement. Le Comité examinera ensuite les griefs selon lesquels, puisqu'il n'y a pas suffisamment de terrains (ou emplacements) disponibles pour installer les caravanes et puisque les spécificités des Gens du voyage ne sont pas prises en compte dans les législations urbanistiques, le droit au logement dans ce mode d'habitat n'est pas effectif. Cela a pour conséquence que les Gens du voyage s'installent sur des terrains de façon illicite au risque d'en être alors expulsés dans des conditions non-conformes à la Charte. Enfin, les Gens du voyage rencontrent des obstacles en terme de domiciliation, ce qui a des conséquences négatives sur la jouissance de droits sociaux qui dépendent de la domiciliation.

## **Violation alléguée de l'article E combiné avec l'article 16 en raison de la non-reconnaissance de la caravane comme logement**

### **A – Argumentation des parties**

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

60. La FIDH note que l'article 23 de la Constitution belge reconnaît le droit à un logement décent, mais qu'en Région wallonne, la législation exclut l'habitat mobile de la notion juridique de logement. Selon la FIDH, ceci aurait des conséquences préjudiciables pour les Gens du voyage, notamment l'impossibilité d'invoquer la protection constitutionnelle du droit au logement. Ils ne pourraient par exemple l'invoquer en cas d'expulsion.

61. La FIDH fait valoir les autres désavantages suivants : (i) les caravanes des Gens du voyage étant 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 ; (ii) la caravane n'étant pas considérée comme un logement, elle peut d'office être considérée comme un habitat insalubre, quel que soit son état ; (iii) les autorités municipales peuvent plus facilement refuser un permis d'urbanisme dans une zone d'habitat au motif qu'il y aurait usage inapproprié du sol, non adapté à la destination de la zone ; (iv) les Gens du voyage qui souhaiteraient aménager ou acquérir une caravane ne peuvent bénéficier des différentes aides au logement ni de prêts au logement.

62. En Région flamande, les autorités ont décidé en 2001 de prendre explicitement en compte la vie en « roulotte », concept qui est reconnu dans le code flamand du logement depuis 2004. Toutefois, la FIDH souligne que les critères de qualité du logement, définis en 1998 pour les logements classiques, n'ont pas été adaptés aux logements mobiles, comme les caravanes. Or, le non-respect des règles de qualité du logement (par ex. la hauteur sous plafond ou les normes d'isolation) peut entraîner la fermeture obligatoire du logement non conforme. Dans un rapport de 2006, le Centre flamand pour les minorités fait ce même constat et souligne que faute d'établir des critères spécifiques, la plupart des caravanes devraient être déclarées inhabitables.

63. Enfin, la FIDH relève que la réglementation des baux relève de la compétence de l'Etat fédéral. La loi du 20 février 1991 (Code civil) confère une protection particulière aux locataires lorsque le bien qu'ils louent constitue leur logement principal (voir Livre III, Titre VIII, Chapitre II, Section 2, Article 1, §1). Or, le Code civil a été amendé par une loi du 24 décembre 2002 pour y insérer dans sa partie relative aux baux de location une définition qui indique qu'un logement est un bien meuble ou immeuble destiné à la résidence principale du locataire. Cette définition inclut par conséquent les caravanes. Les Gens du voyage qui sont locataires de leur caravane se trouvent ainsi juridiquement mieux protégés que ceux qui en sont propriétaires alors que ces derniers constituent la très grande majorité parmi les Gens du voyage. Mais, à l'inverse, les règles de sécurité, de salubrité et d'habitabilité édictées par l'arrêté royal du 8 juillet 1997 ont été prévues pour des biens immeubles et n'ont pas encore été adaptées ce qui les rend parfois difficilement applicables aux caravanes.

La FIDH considère qu'il en résulte une importante insécurité juridique et matérielle pour les Gens du voyage qui habitent dans des caravanes.

64. En conclusion, la FIDH considère que l'exclusion de la caravane de la notion juridique de logement en Région wallonne et la non-adaptation des règles de salubrité, de sécurité et d'habitabilité dans la législation flamande et dans la législation fédérale sur le bail entraînent une violation de l'article 16, lu seul ou en combinaison avec l'article E.

## **2. Le Gouvernement**

65. Le Gouvernement précise que la question de la reconnaissance ou non de la caravane comme logement relève de la compétence des régions. Néanmoins, l'Etat fédéral est compétent pour tout ce qui relève de la matière des baux.

66. Le Gouvernement indique que le gouvernement wallon reconnaît l'existence d'une lacune et prévoit l'introduction dans le Code wallon du logement d'une disposition permettant de déroger à la définition actuelle de logement afin d'y reconnaître l'habitat alternatif.

67. La Région bruxelloise a conscience du problème et estime que la meilleure réponse à y apporter consiste en l'aménagement de terrains de nature à garantir un accueil digne.

68. En Région flamande, le fait de vivre dans une caravane est reconnu comme forme de logement (Code flamand du logement, article 4§1, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>c). S'agissant des normes minimales en matière de sécurité, de santé et de qualité de logement, le Code prévoit la possibilité de tenir compte des types de logement spécifiques et des conditions propres aux groupes d'habitants au moment de déterminer les exigences et les normes (article 5§1). Le Gouvernement indique que, dans le cadre de l'élaboration d'un plan stratégique pour les Gens du voyage, les autorités tenteront de déterminer s'il est nécessaire de mettre en place une série de normes de qualité spécifiques aux caravanes.

69. Quant à la législation fédérale sur le bail, le Gouvernement reconnaît que, même si les biens meubles destinés à être la résidence d'un locataire sont bien considérés depuis 2002 comme des logements, l'arrêté royal du 8 juillet 1997 qui précise les exigences en terme de sécurité, de salubrité et d'habitabilité n'a pas été adapté pour tenir compte de cette évolution. Le Gouvernement indique, qu'en l'état, cet arrêté royal ne s'applique alors pas aux biens meubles utilisés comme logement et qu'il n'y a donc pas obstacle à la mise en location de caravanes aux fins de résidence principale du preneur, tout en soulignant que des exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité sont malgré tout applicables aux biens meubles.

## B – Appréciation du Comité

70. Le Comité relève que les questions soulevées sont, d'une part, celle de savoir si les caravanes utilisées par les familles de Gens du voyage doivent être ou non considérées comme des logements et, d'autre part, celle des conséquences qui découleraient d'une telle constatation en matière d'application des critères qualitatifs de logement (salubrité, sécurité, habitabilité).

71. Le Comité souligne, tout d'abord, que, qualifier un lieu de « domicile » ou non, est une question de fait et non de droit, et suit, *mutatis mutandis*, la position développée par la Cour européenne des droits de l'homme : « *The Court has noted on a number of occasions that whether a property is to be classified as a "home" is a question of fact and does not depend on the lawfulness of the occupation under domestic law (see, for example, Buckley v. the United Kingdom, judgment of 25 September 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996 IV, § 54, in which the applicant had lived on her own land without planning permission for a period of some eight years).* » (arrêt *McCann c. Royaume Uni*, 13 mai 2008, §46, l'arrêt n'existe qu'en anglais).

72. Le Comité prend aussi en considération la définition donnée par l'Annexe à la Recommandation Rec(2005)4 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe, adoptée le 23 février 2005, puisqu'elle traduit l'état du consensus des Etats membres du Conseil de l'Europe en la matière : « on entend par "logement" différents modes d'habitation tels que les maisons, les caravanes ou les mobile homes ou les sites de halte ».

73. Ainsi, pour le Comité, tout lieu où réside une famille, de façon légale ou non, dans un immeuble ou dans un bien meuble, comme l'est une caravane, doit être considéré comme un logement au regard de la Charte. Par extension, et comme l'ont reconnu les Etats membres du Conseil de l'Europe en adoptant la Recommandation Rec(2004)14 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la circulation et le stationnement des Gens du voyage en Europe, adoptée le 1<sup>er</sup> décembre 2004, le terrain sur lequel la caravane est installée doit aussi être considéré comme faisant partie du logement.

74. De plus, les droits et obligations issus de la reconnaissance juridique du logement doivent s'appliquer à toutes les formes d'habitats, y compris aux habitats alternatifs comme les caravanes. Ainsi, la réglementation sur l'habitabilité (notamment en termes de salubrité et de sécurité) doit être adaptée de façon raisonnable à ces modes d'habitats alternatifs pour ne pas restreindre de façon abusive la possibilité de résider dans de tels habitats.

75. Le Comité constate que la question de la reconnaissance ou non de la caravane comme logement relève de la compétence des régions.

76. Il relève qu'en Région flamande la caravane est reconnue comme logement (Code flamand du logement, article 2, 33°).

77. La caravane n'était pas reconnue comme logement dans la Région bruxelloise jusqu'aux très récentes modifications apportées au Code bruxellois du logement le 27 janvier 2012 (article 2, 28°).

78. En revanche, dans la Région wallonne, la qualité de « logement » n'est pas reconnue à une caravane. Pour le Comité, cela constitue une discrimination indirecte puisque la situation spécifique des familles de Gens du voyage, n'est pas prise en compte.

79. Le Comité prend note du fait que l'article 175bis inséré dans le Code bruxellois du logement le 27 janvier 2012 prévoit que le Gouvernement déterminera par arrêté les exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement que doivent rencontrer spécifiquement l'habitat itinérant et les terrains mis à disposition de ce dernier par l'autorité publique. Il relève qu'un arrêté équivalent n'a pas été pris en Région flamande.

80. Le Comité constate donc qu'au moment de la présente décision, bien que la caravane soit reconnue juridiquement comme logement dans deux régions, les critères qualitatifs de logement (salubrité, sécurité, habitabilité) demeurent ceux qui avaient été rédigés avant la reconnaissance des caravanes comme logement et se révèlent donc inadaptés à ces dernières. Une application stricte de ces critères peut dès lors amener à déclarer une grande majorité de caravanes inhabitables.

81. Le Comité relève que les arrêtés déclarant une caravane inhabitable et en ordonnant la démolition sont susceptibles d'être contestés devant les tribunaux, parfois avec succès comme le démontre une décision du Conseil d'Etat du 16 décembre 2003 (n° 126.485, Cateau et Lentz c. Commune de Hotton). Il confirme l'importance de tels recours juridictionnels étant donné la gravité de la mesure et son caractère irrémédiable mais leur seule existence ne saurait compenser les lacunes du droit et de sa mise en œuvre.

82. Le Comité rappelle que la différence spécifique des familles de Gens du voyage en matière de logement est indéniablement leur mode de vie en caravane. Cette situation exige un traitement différencié et des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions de logement. Le Comité relève que cela n'est pas le cas partout en Belgique puisque la qualité de « logement » n'est pas reconnue à une caravane sur l'ensemble du territoire belge et qu'une application stricte des critères qualitatifs de logement (salubrité, sécurité, habitabilité) peut amener à déclarer une grande majorité de caravanes inhabitables.

83. Partant, le Comité conclut qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 16 en raison de la non-reconnaissance de la qualité de « logement » aux caravanes en Région wallonne et de l'existence de critères qualitatifs de logement (salubrité, sécurité, habitabilité) inadaptés aux caravanes et aux terrains sur lesquels elles sont installées, dans les Régions flamande et bruxelloise.



## **Violation alléguée de l'article E combiné avec l'article 16 en raison du nombre insuffisant de terrains publics accessibles aux familles de Gens du voyage**

### **A – Argumentation des parties**

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

84. La FIDH allègue que les autorités belges méconnaissent l'article 16, considéré seul ou en combinaison avec l'article E, en ce qu'elles ne prévoient pas suffisamment de terrains publics accessibles aux Gens du voyage, que ce soient des 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.

85. Elle fait valoir qu'en Belgique les pouvoirs locaux ne sont pas tenus d'avoir une politique d'accueil des Gens du voyage et, par conséquent, d'assurer la mise en place de terrains à leur intention. La décision d'engager des travaux de création d'un terrain est laissée à l'entière discrétion des collectivités locales, ce qu'elles font rarement du fait de la pression des riverains hostiles à l'installation de familles de Gens du voyage sur leur commune.

86. La FIDH ajoute que l'accueil des Gens du voyage suppose une politique coordonnée à un échelon supérieur à celui de la commune, tel que le niveau régional, pour assurer qu'un nombre suffisant de terrains soient disponibles. Cela peut nécessiter le recours à la contrainte ou à des pressions de la part des autorités régionales en particulier. D'après la FIDH, les pouvoirs publics fédéraux, régionaux et communautaires ne peuvent se limiter à un rôle d'appui, notamment financier.

87. La FIDH relève que la situation diffère dans les trois régions du pays :

##### *(i) Région wallonne*

88. Selon la FIDH, en Région wallonne, il n'y a qu'un seul terrain public de séjour temporaire, aucun terrain public résidentiel et un petit nombre de terrains *ad hoc* mis discrétionnairement à disposition pour de brèves périodes par certaines communes.

89. Elle avance que si la Région wallonne prévoit l'octroi aux pouvoirs locaux qui en feraient la demande d'une subvention pour couvrir le financement de certains travaux d'aménagement sur des terrains à destination des Gens du voyage, en pratique aucune demande de subvention n'a été soumise. Par ailleurs, une autre subvention de la Communauté française (compétente sur une large partie de la Région wallonne) versable aux pouvoirs locaux, à leur demande, vise à faciliter l'acquisition, l'aménagement et l'extension de terrains de campement en faveur de « nomades ». En pratique, la FIDH note que si certains projets ont été initiés, ils ont été par la suite abandonnés, la décision de mener ces projets étant laissée à la discrétion des autorités locales qui font face à la réticence de riverains.

90. La FIDH avance que seules 7 communes sur les 262 que compte la Région wallonne se sont engagées à prendre certaines mesures pour répondre aux besoins des Gens du voyage en termes de séjour temporaire.

91. Enfin, la création du Centre de médiation des Gens du voyage en Wallonie financé par la Région wallonne dans le but de favoriser le dialogue entre Gens du voyage, autorités publiques et riverains, n'a pas permis une augmentation du nombre de terrains publics à destination des Gens du voyage. L'état des lieux dressé en 2004 par le Centre de médiation n'a pas produit de résultats, les autorités ayant attendu que les communes manifestent le souhait d'organiser l'accueil des Gens du voyages.

*(ii) Région bruxelloise*

92. La FIDH affirme qu'il n'existe dans la Région bruxelloise qu'un seul petit terrain public résidentiel pouvant accueillir 6 familles et un terrain de séjour temporaire de 21 emplacements.

93. D'après la FIDH, la Région bruxelloise ne mène aucune politique en matière d'accueil des Gens du voyage. Seule une somme de 13.000 € est inscrite annuellement au budget régional, via le budget de la Commission communautaire française qui a pour but de financer l'aménagement de terrains adéquats destinés aux Gens du voyage.

*(iii) Région flamande*

94. La FIDH note que des plans d'action stratégiques des minorités arrêtés en 1996 et 2004 traitent du problème du stationnement des caravanes des Gens du voyage, et qu'en 2004 il était prévu de réaliser 750 emplacements résidentiels supplémentaires et 500 emplacements de séjour temporaire avant 2010. Une commission interdépartementale a été mise en place pour coordonner et promouvoir des mesures et initiatives en vue de réaliser les objectifs du plan d'action. Une définition des besoins qualitatifs des terrains résidentiels et de séjour temporaire a été élaborée, ces critères étant applicables à tout terrain public créé ou rénové.

95. La Communauté flamande octroie aux pouvoirs locaux des subventions couvrant jusqu'à 90% du coût lié à l'acquisition ou l'extension d'un « terrain de campement » pour caravanes destiné aux Gens du voyage. Par ailleurs, la FIDH note que le Centre flamand des minorités et des centres d'intégration régionaux ont été chargés de conseiller et appuyer les provinces et communes sur la manière d'améliorer la situation des Gens du voyage et en particulier les problèmes liés à la vie en caravane.

96. Cela étant, la FIDH note que moins de 100 places de terrains résidentiels sur les 750 prévus par le plan d'action précité ont été créées pendant la période prévue. Le nombre d'emplacements disponibles pour les Gens du voyage résidant ou voyageant en Flandre demeure largement insuffisant : 29 sites publics résidentiels offrant 469 emplacements, représentant à peine 50% des besoins, et 5 terrains publics de séjour temporaire, offrant 78 emplacements représentant 20% des besoins. La FIDH souligne par ailleurs qu'au cours des quinze dernières années, seuls 6 nouveaux sites ont été aménagés. 438 familles ne peuvent donc pas trouver de place sur les sites publics.

97. A la lumière des considérations factuelles relatives aux trois régions belges, la FIDH considère qu'une politique proactive et volontariste des régions fait défaut pour aménager des terrains résidentiels publics et pour amener les communes à prendre des dispositions pour organiser l'accueil temporaire des familles qui voyagent.

98. La FIDH en conclut que le nombre insuffisant de terrains résidentiels, de séjour temporaire ou *ad hoc* sur l'ensemble du territoire belge constitue une violation de l'article 16, lu seul ou combiné avec l'article E.

## **2. Le Gouvernement**

99. Le Gouvernement rappelle tout d'abord que le grief relatif au nombre insuffisant de terrains publics accessibles aux Gens du voyage touche à des compétences qui appartiennent aux régions. Il affirme que les pouvoirs publics fédéraux, régionaux et communautaires mènent une politique active destinée à encourager les communes à aménager des terrains pour accueillir les Gens du voyage, et ce dans le respect de leur autonomie. Il reconnaît toutefois que leur pouvoir d'action est limité et dépend du bon-vouloir des communes.

### *(i) Région wallonne*

100. La Région wallonne privilégie l'implication des communes sur une base volontaire. Elle a pris une série de mesures visant à les inciter à s'engager pour l'amélioration de la gestion du séjour des Gens du voyage. Un groupe de travail inter-cabinet permanent « Accueil des Gens du voyage » s'est vu confier la mission d'organiser une gestion concertée de cet accueil.

101. Le Centre de médiation des Gens du voyage en Wallonie (le Centre de médiation) a été créé en 2003 pour contribuer au dialogue avec les communes et les riverains. Il est notamment soutenu financièrement par la Région wallonne. Le centre de médiation a établi un état des lieux des besoins et des problèmes rencontrés par les communes dans la gestion du séjour des Gens du voyage sur leur territoire.

102. Sur proposition du Centre de médiation, le groupe de travail inter-cabinet susmentionné a réuni à deux reprises les neuf communes souhaitant organiser l'accueil de Gens du voyage sur leur territoire, le Centre de médiation, le Service public de Wallonie, et le gouvernement wallon. Chaque commune peut cependant décider de la manière d'améliorer l'accueil : il peut s'agir d'engager un agent spécifiquement chargé d'intermédiaire entre les Gens du voyage et l'administration, ou bien d'acquérir ou aménager des terrains.

103. Le groupe de travail inter-cabinet et le Centre de médiation ont élaboré un guide pratique contenant des recommandations pour que l'accueil des Gens du voyage se déroule dans les meilleures conditions.

104. Le Gouvernement indique l'existence de deux articles budgétaires en région wallonne qui permettent d'accorder des subventions en matière d'acquisition de terrain et d'équipement : la subvention dite « logement » couvre 100% du coût d'équipement ; l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 1<sup>er</sup> juillet 1982 permet l'octroi de fonds aux collectivités locales en vue de l'acquisition,

l'aménagement et l'extension de terrains de campement en faveur de « nomades », susceptibles de couvrir 60% du coût total à condition que certains critères de salubrité et sécurité soient remplis (cet arrêté est aussi applicable en Région bruxelloise).

*(ii) Région bruxelloise*

105. Le Gouvernement avance à titre liminaire qu'il est plus complexe dans la Région bruxelloise de répondre aux besoins des Gens du voyage en termes de terrains d'accueil du fait de la surface réduite de son territoire et de sa plus forte densité urbaine.

106. Il affirme que la Région incite les pouvoirs locaux à augmenter leur capacité d'accueil des Gens du voyage en inscrivant annuellement une somme de 13.000 € au budget régional, par l'intermédiaire du budget de la Commission communautaire française, qui a pour but de financer l'aménagement de terrains adéquats destinés aux Gens du voyage (le Gouvernement indique que ce montant est susceptible d'augmenter en fonction des demandes faites par les communes). Par ce biais, un nouveau terrain public destiné au transit de Gens du voyage d'une capacité de 20-25 places devait être opérationnel en 2011.

*(iii) Région flamande*

107. Le Gouvernement se réfère à un recensement qui reconnaît que le territoire reste en proie à une pénurie d'emplacements réservés aux Gens du voyage. Ainsi, en février 2011 le nombre de familles appartenant à la communauté des Gens du voyage était évalué à 907 dans la Région flamande, il y avait 469 emplacements sur des terrains résidentiels publics et 78 emplacements sur des terrains de séjours temporaires.

108. Le Gouvernement souligne que les plans d'action stratégiques des minorités de 1996 et 2004 prévoient des actions spécifiques pour satisfaire aux besoins des Gens du voyage, reconnus comme minorité, en termes de logement. Une commission interdépartementale intitulée Commission flamande des caravanes (*Vlaamse Woonwagencommissie*) a été créée pour coordonner et conseiller les ministres compétents en ce qui concerne l'aménagement de terrains et campements durables et adaptés aux Gens du voyage.

109. Par ailleurs, les autorités régionales incitent les communes de la Région en proposant des subventions couvrant à hauteur de 90% l'acquisition, l'aménagement, la rénovation ou l'extension de terrains d'accueil. Certaines administrations provinciales complètent cette subvention pour atteindre 100%. Le Gouvernement souligne également l'existence d'une brochure d'information « habiter sur des roues » portant sur l'aménagement et la gestion des terrains d'accueil, qui est distribuée gratuitement aux autorités locales. Le Gouvernement indique aussi l'existence d'un site Internet ([www.kruispuntmi.be](http://www.kruispuntmi.be)) qui depuis 2011 rassemble toute information sur les terrains existants et les terrains prévus.

110. En outre, chaque année le Ministre flamand en charge de la politique d'intégration envoie une circulaire intitulée « terrains permanents de séjour temporaire et *ad hoc* pour les Gens du voyage » qui demande aux communes d'indiquer les terrains situés sur leur territoire sur lesquels les Gens du voyage peuvent s'installer pour une période limitée. D'après la dernière circulaire (circulaire BB 2010/05), les Gens du voyage qui, après avoir consulté la commune, ne bénéficient d'aucun emplacement temporaire peuvent prendre contact avec le gouverneur de la province qui leur indiquera un terrain *ad hoc* disponible.

## **B – Appréciation du Comité**

111. Le Comité rappelle que, pour se conformer à l'article 16, les Etats doivent notamment s'efforcer de proposer une offre suffisante de logements pour les familles et prendre en compte les besoins de ces dernières dans les politiques de logement (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, §24).

112. Le Comité rappelle également que la caravane doit être considérée comme un logement au regard de la Charte (voir §73 ci-dessus). De plus, conformément au principe d'égalité de traitement, les Etats parties doivent, au regard de l'article 16, assurer la protection des familles vulnérables, en ce compris les familles des Gens du voyage (Forum européen des Roms et des Gens du voyage c. France, réclamation n° 64/2011, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2012, §143). Appliqué au mode de vie des Gens du voyage, cette obligation se traduit par une obligation positive d'assurer qu'un nombre adéquat de terrains de séjour soient accessibles pour y stationner leurs caravanes (voir aussi Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, §25).

113. Le Comité souligne que la jouissance effective de certains droits fondamentaux suppose une intervention positive de l'Etat : celui-ci doit prendre les mesures juridiques et pratiques qui s'avèrent nécessaires et qui répondent à l'objectif de protéger efficacement le droit en question, en l'occurrence le droit à un logement d'un niveau suffisant, à condition que cet objectif soit atteint à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurable et en utilisant au mieux les ressources disponibles (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décisions sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §35).

114. Le Comité relève enfin que la FIDH n'illustre pas son allégation additionnelle relative au fait que les terrains mis à disposition des familles de Gens du voyage doivent être pourvus des équipements de base permettant d'y mener une vie décente et localisées dans un environnement adéquat. Il ne peut donc se prononcer sur cet aspect de la réclamation. Il rappelle toutefois 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, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité ; présentant des structures saines ; non surpeuplé ; et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux

(Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, §46). Il importe également, 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, en un lieu permettant l'accès aux services publics et où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires et autres services sociaux (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Portugal, réclamation n° 61/2010, décision sur le bien-fondé du 30 juin 2011, §41).

115. Le Comité note que le Gouvernement ne conteste pas les données chiffrées avancées par la FIDH quant au nombre trop limité de terrains disponibles.

116. Le Comité relève l'inadéquation très importante entre le nombre de familles de Gens du voyage en Belgique (environ 80 familles dans la Région bruxelloise, 900 en Région flamande et 1.000 à 1.500 en Région wallonne) et le nombre de terrains et emplacements disponibles (1 terrain résidentiel pour 6 familles et 1 terrain de séjour temporaire de 21 emplacements dans la Région bruxelloise ; 29 terrains résidentiels offrant 469 emplacements et 5 terrains de séjour temporaire offrant 78 emplacements en Région flamande ; aucun terrain résidentiel, 1 terrain de séjour temporaire et un petit nombre de terrains *ad hoc* en Région wallonne). Il est donc manifeste qu'il n'y a pas un nombre adéquat d'emplacements accessibles sur des terrains publics pour permettre à toutes les familles de Gens du voyage de stationner leurs caravanes.

117. Le Comité se réfère par ailleurs à une publication de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne selon laquelle « si la Belgique (...) (a) accepté en théorie le droit des Roms et des Travellers à opter pour un mode de vie itinérant/semi-itinérant, les hébergements appropriés proposés sont si limités que dans la pratique, ce droit leur est nié » (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), Les conditions de logement des Roms et des Travellers dans l'Union européenne, Rapport comparatif, octobre 2009), pp. 38-39).

118. En l'espèce, le Comité relève que la Belgique n'a pas pris les mesures juridiques et pratiques permettant aux Gens du voyage de jouir de leur droit au logement. En effet, aucune politique globale proactive et volontariste n'existe ni au niveau fédéral ni au niveau des régions pour amener les communes à aménager des terrains résidentiels et à prendre des dispositions pour organiser l'accueil temporaire des familles qui voyagent. Le Comité relève par ailleurs que le Gouvernement mentionne les politiques destinées à encourager les administrations locales à aménager des terrains pour accueillir les Gens du voyage et les efforts faits pour aider au financement de l'installation de terrains. Ces mesures ont toutefois une portée particulièrement limitée et ne sont manifestement pas suffisamment incitatives pour que le nombre de terrains augmente de façon suffisante puisque seules quelques communes ont manifesté leur souhait d'organiser l'accueil temporaire des Gens du voyage (on en dénombre 7 en Région wallonne sur les 262 communes que compte la Région). Seule la Région flamande a adopté un plan d'action stratégique. Son échec est toutefois patent puisque sur les 750 places prévues sur des terrains résidentiels, moins de 100 places ont effectivement été créées.

119. Le Comité note que le Gouvernement reconnaît que le pouvoir d'action des pouvoirs publics fédéraux, régionaux et communautaires reste limité et dépendant du bon vouloir des autorités locales à s'engager effectivement dans l'aménagement de tels terrains sur leur territoire. Or, le Comité se doit de rappeler que c'est à l'Etat belge, en tant qu'Etat partie à la Charte, de veiller à ce que les obligations issues de la Charte soient respectées par les Régions et les Communautés (voir §§ 55-56 ci-dessus).

120. Le Comité souligne de nouveau que la différence spécifique des familles de Gens du voyage en matière de logement est indéniablement leur mode de vie en caravane. Cette situation exige un traitement différencié de ces familles et des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions de logement. Le Comité relève que cela n'est pas suffisamment le cas en Belgique comme le démontre le nombre trop restreint de terrains accessibles aux Gens du voyage et l'action insuffisante de l'Etat pour y remédier.

121. Le Comité dit par conséquent que le nombre trop restreint de terrains accessibles aux Gens du voyage et l'action insuffisante de l'Etat pour y remédier constitue une violation de l'article E combiné avec l'article 16.

### **Violation alléguée de l'article E combiné avec l'article 16 en raison de la non-prise en compte des spécificités des familles de Gens du voyage dans les législations urbanistiques**

#### **A – Argumentation des parties**

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

122. La FIDH allègue que l'Etat défendeur ne prend pas en compte les spécificités des Gens du voyage ni dans les législations urbanistiques et sur l'aménagement du territoire, ni dans l'application de celles-ci.

123. Premièrement, 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 des sols, qui fixent les destinations légales des terrains (habitat, loisir, services publics, etc.) mais qui ne prennent pas en compte la situation particulière des Gens du voyage, rendant ainsi l'aménagement de tels terrains difficile.

124. Deuxièmement, les personnes souhaitant installer une caravane sur un terrain privé (qu'ils en soient propriétaires ou locataires) doivent, pour ce faire, obtenir un permis urbanistique. Celui-ci est délivré par les autorités locales qui vérifient que l'utilisation du terrain est compatible avec le plan d'affectation du sol, en particulier que le terrain est bien en zone d'urbanisation/d'habitat, ce qui ne tient pas compte de la situation particulière des Gens du voyages. De plus, en Région flamande et dans la Région bruxelloise, le terrain doit être compatible avec le « bon aménagement des lieux », principe flou laissant, selon la FIDH, une marge de manœuvre trop importante aux communes pour refuser l'autorisation. Par ailleurs, en Région flamande, certaines conditions formelles sont également requises comme la

description par un architecte de l'objet de la demande (articles 10 et 11 de l'Arrêté du Gouvernement flamand relatif à la composition du dossier de demande d'une autorisation urbanistique du 28 mai 2004), ce qui ne tient aucun compte, selon la FIDH, du cas particulier des Gens du voyage qui souhaitent simplement installer une caravane sur un terrain et non construire un bâtiment. Enfin, dans la Région bruxelloise, par dérogation aux règles générales, le permis urbanistique relatif à l'installation de caravanes ou roulottes est toujours limité à un an et peut donc ne pas être renouvelé (Article 102 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire ; Arrêté du Gouvernement de la Région bruxelloise du 29 janvier 2004 relatif aux permis à durée limitée). Dans les Régions flamande (Article 4.6.3 du Code flamand de l'aménagement du territoire) et wallonne (Article 41§3 du Code wallon d'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine), la législation permet aux autorités communales de ne délivrer qu'un permis d'une durée limitée.

125. Troisièmement, dans les trois Régions, les Gens du voyage qui vivent de manière itinérante et cherchent des lieux où stationner pour de brèves périodes n'ont pas besoin de permis urbanistique, mais l'utilisation d'un terrain dans ce but est soumise au plan d'affectation du sol (qui, selon la FIDH ne prend pas en compte la situation des Gens du voyages). En Région flamande, le stationnement temporaire de caravanes autres que de loisir est limité aux zones d'habitation, ce qui rend possible les abus d'interprétation par les communes.

126. Selon la FIDH, les communes ont une trop large marge de manœuvre dans la mise en œuvre des règles urbanistiques, notamment en ayant la possibilité d'ajouter des contraintes à celles définies au niveau régional. En pratique, elles se montrent peu accueillantes envers l'habitat traditionnel des Gens du voyage : beaucoup d'entre elles refusent de créer des terrains résidentiels ou de séjour temporaire sur leur territoire ou de mettre à disposition des terrains *ad hoc* pour de brèves périodes ; elles refusent presque systématiquement le permis d'urbanisme permettant aux Gens du voyage qui le souhaitent de résider en caravane sur des terrains privés. La FIDH indique en effet qu'en Région flamande, seules deux familles ont obtenu le permis d'urbanisme nécessaire pour installer leur caravane à demeure sur un terrain privé, et qu'aucun permis n'a été délivré dans les deux autres régions. Les possibilités sont donc théoriques et ne permettent pas de compenser l'insuffisance de terrains publics.

127. La FIDH conclut que la non-prise en compte des besoins des Gens du voyage dans les législations et la planification urbanistiques, ainsi que la politique suivie par les autorités locales dans la mise en œuvre de ces législations, constitue une violation de l'article 16, considéré seul et combiné avec l'article E.



## 2. Le Gouvernement

128. Le Gouvernement indique que les questions urbanistiques touchent à des compétences qui appartiennent aux régions.

129. Le Gouvernement considère que chaque entité fédérée tient compte, de manière différente, des besoins particuliers des Gens du voyage dans la législation et la planification urbanistique. Il souligne, par ailleurs, que les règles en matière d'aménagement du territoire et leur application sont régies par le principe d'égalité ce qui signifie que l'impact territorial des travaux et des logements est évalué pour chaque demande de permis en fonction de critères urbanistiques et spatiaux, ce qui s'applique aussi à l'installation prolongée d'une caravane ou l'aménagement d'un terrain de campement destiné aux Gens du voyage.

130. En Région wallonne, le Gouvernement indique que les pouvoirs publics ont rédigé à l'attention des autorités locales compétentes un « Guide pratique pour la gestion du séjour temporaire des Gens du voyage en Wallonie » proposant un ensemble de mesures pour les sensibiliser et pour faciliter et harmoniser les relations entre les communes, les Gens du voyage et les populations sédentaires. Les pouvoirs publics recommandent chaque année par courrier auxdites autorités de mettre en œuvre ces mesures. Le Gouvernement confirme que le Code wallon d'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine exige qu'un permis d'urbanisme soit délivré pour l'installation d'une caravane sur un terrain. Il indique, en outre, que le Code wallon du logement pourrait être modifié afin d'y faire référence aux modes d'habiter alternatifs.

131. En Région bruxelloise, le Gouvernement souligne que les règles urbanistiques (Plan régional d'affectation du sol) n'empêchent pas l'affectation de terrains publics comme privés à l'accueil des Gens du voyage lorsque lesdits terrains sont situés en zones de logement (pour un séjour ayant une certaine « permanence ») ou d'équipement (pour l'utilisation ponctuelle d'un terrain). Le Gouvernement confirme par ailleurs que le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (article 98§1, 10°) contient des dispositions directement applicables aux Gens du voyage puisqu'il précise qu'il faut l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme afin d'« utiliser habituellement un terrain pour (...) (c) le placement d'une ou de plusieurs installations mobiles pouvant être utilisées pour l'habitation, telles que roulottes, caravanes, véhicules désaffectés, tentes ». En application de l'article 102 du Code, l'Arrêté du Gouvernement de la Région bruxelloise du 29 janvier 2004 relatif aux permis à durée limitée précise, par ailleurs, les durées en question. La liste comporte deux rubriques qui peuvent s'appliquer aux Gens du voyage : (i) dépôt et stationnement de véhicules : durée maximale d'un an pour le placement d'installations mobiles affectées à l'habitation ; (ii) installations temporaires présentant un caractère cyclique ou saisonnier (comme les lieux de rassemblement de Gens du voyage) : durée maximale de 6 ans. Enfin, l'interprétation *a contrario* de l'article 98§1, 10° c) du Code signifie, pour le Gouvernement, qu'aucun permis d'urbanisme n'est requis pour l'utilisation ponctuelle ou occasionnelle d'un terrain.

132. En Région flamande, le Plan régional d'aménagement du territoire (*Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*) et les plans provinciaux encouragent l'aménagement de terrains de campement destinés aux Gens du voyage. Selon le Gouvernement, les

autorités prennent en compte les besoins spécifiques des Gens du voyage en matière de logement de diverses manières : introduction de terrains de campement destinés aux Gens du voyage dans les plans d'aménagement du territoire et les plans d'exécution, publication d'une brochure (*Wonen op Wielen*) pour favoriser l'aménagement de ces terrains et envoi d'une circulaire annuelle aux gouverneurs de province et aux collègues des bourgmestres et échevins afin d'encourager l'aménagement de terrains de transit (sur lesquels un séjour d'environ deux semaines est possible) et l'aménagement de terrains *ad hoc*, en attendant que la Région dispose d'un nombre suffisant de terrains de transit. L'utilisation d'un terrain plus de 90 jours par an est soumise à un permis en vertu de l'article 4.2.0, 5°, c du Code flamand de l'aménagement du territoire. Sauf mention contraire expresse, le permis n'est pas limité dans le temps (voir articles 4.6.1 à 4.6.3 du Code de l'aménagement du territoire).

## **B – Appréciation du Comité**

133. Le Comité rappelle que, si les autorités de l'Etat disposent d'une grande 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 (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §54).

134. Le Comité se réfère également à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire Chapman c. Royaume Uni (arrêt du 18 janvier 2001, §96), selon lequel : « même si l'appartenance à une minorité dont le mode de vie traditionnel diffère de celui de la majorité de la société ne dispense pas de respecter les lois destinées à protéger le bien commun, tel l'environnement, cela peut influencer sur la manière d'appliquer ces lois. Comme indiqué dans l'arrêt Buckley, 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 valable en matière d'aménagement que lors de la prise de décision dans des cas particuliers (arrêt Buckley c. Royaume-Uni du 25 septembre 1996, pp. 1292-1295, §§ 76, 80, 84). Dans cette mesure, l'article 8 impose donc aux Etats contractants l'obligation positive de permettre aux Tsiganes de suivre leur mode de vie (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts Marckx c. Belgique du 13 juin 1979, série A no 31, pp. 14-15, § 31, Keegan c. Irlande du 26 mai 1994, série A no 290, p. 19, § 49, et Kroon et autres c. Pays-Bas du 27 octobre 1994, série A no 297-C, p. 56, § 31) ».

135. Le Comité estime que les principes ainsi dégagés par la Cour trouvent *mutatis mutandis* à s'appliquer également dans la mise en œuvre des droits de la Charte. Ainsi, il est légitime que l'Etat réglemente l'aménagement de terrains publics caravaniers destinés aux Gens du voyage et qu'il faille obtenir une autorisation (en l'occurrence un permis urbanistique) pour pouvoir créer des terrains publics destinés à l'accueil des familles de Gens du voyage ou pour pouvoir installer une caravane sur un terrain privé. Cela étant, il appartient à l'Etat de tenir compte, dans sa législation urbanistique et dans les décisions individuelles, du cas spécifique des familles de Gens du voyage, afin de leur permettre le plus possible de vivre selon

leurs traditions, dans le respect de leur identité culturelle, dans un juste équilibre avec l'intérêt général (voir, *mutadis mutandis* pour la situation des Roms, Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, §§ 39-40).

136. Le Comité note que les questions urbanistiques touchent à des compétences qui appartiennent aux régions.

137. Le Comité note les efforts faits par les gouvernements de région pour encourager les autorités publiques locales. Il relève toutefois que ces efforts ne portent pas suffisamment de fruits puisque le nombre de permis urbanistiques accordés par les communes à des familles de Gens du voyage souhaitant s'installer sur un terrain privé est particulièrement bas : seules deux familles ont obtenu le permis urbanistique pour installer leur caravane à demeure sur un terrain privé en Région flamande et aucun permis n'a été délivré dans les deux autres régions, données que le Gouvernement ne conteste pas. Cette situation illustre indéniablement les lacunes du droit belge en matière d'urbanisme qui ne permettent pas de tenir compte des spécificités des familles de Gens du voyage en matière de logement.

138. Par ailleurs, limiter, dans la Région bruxelloise, le permis urbanistique à un an et permettre, dans les deux autres régions, que les communes ne délivrent qu'un permis à durée limitée, constituent une discrimination directe à l'encontre des familles de Gens du voyage puisque les permis urbanistiques pour les logements traditionnels (permis de construire) sont d'une durée indéfinie. Cette situation contrevient également au principe de la garantie légale de maintien dans les lieux reconnue par le Comité (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, §46).

139. Le Comité relève de plus que le Gouvernement met en avant le respect du principe d'égalité lors de l'examen des demandes de permis urbanistique. Il considère qu'il est fait de ce principe une application erronée en imposant une obligation de fournir de nombreux documents très précis nécessitant en pratique le recours à un architecte pour déposer une demande de permis urbanistique en Région flamande (article 11 de l'Arrêté du Gouvernement flamand relatif à la composition du dossier de demande d'une autorisation urbanistique du 28 mai 2004). Puisque cette obligation s'applique de la même façon dans des situations très différentes comme les demandes de construction ou d'aménagement d'un bâtiment, ce qui paraît légitime au Comité, et celles d'installation d'une caravane sur un terrain, le Comité considère que fournir l'ensemble de ces documents est excessif.

140. Le Comité a précédemment déclaré que s'agissant des Gens du voyage, la simple garantie d'un traitement identique ne suffit pas à les protéger de toute discrimination. L'application d'un traitement identique dans des situations différentes peut être constitutive d'une discrimination. Le Comité considère que l'article E pose l'obligation de prendre dûment en considération les différences spécifiques et d'agir en conséquence (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation collective n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §42).

141. En conclusion, le Comité souligne de nouveau que la différence spécifique des familles de Gens du voyage en matière de logement est indéniablement leur mode de vie en caravane. Cette situation exige un traitement différencié de ces familles et des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions de logement. Le Comité relève que cela n'est pas suffisamment le cas en Belgique, ni pour ce qui est des législations urbanistiques ni pour ce qui est de leur mise en œuvre. Le Comité dit, par conséquent, qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 16 en raison de la prise en compte insuffisante des spécificités des familles de Gens du voyage dans les législations urbanistiques et dans leur mise en œuvre

### **Violation alléguée de l'article E combiné avec l'article 16 en raison de l'illégalité des conditions d'expulsion de familles de Gens du voyage installées de manière illicite sur un terrain faute de terrains autorisés disponibles**

#### **A – Argumentation des parties**

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

142. La FIDH rappelle tout d'abord que les familles de Gens du voyage s'installent de manière illicite sur un terrain du fait du nombre largement insuffisant de terrains autorisés, au risque d'en être expulsés.

143. D'après la FIDH, il n'existe aucune loi protégeant spécifiquement ces familles contre l'expulsion et qui tient compte du fait que leur situation découle du manque de terrains disponibles. Or, en agissant de la sorte l'Etat se rend coupable de discrimination indirecte puisque l'Etat doit traiter de manière différente des personnes en situation différente, comme le sont les familles de Gens du voyage par rapport aux autres familles belges.

144. Les communes sont très réticentes à voir des familles de Gens du voyage s'installer sur leur territoire. Elles n'acceptent l'accueil sur des terrains *ad hoc* que pour quelques heures ou jours. La FIDH joint à sa réclamation plusieurs règlements de police communaux qui soit interdisent tout stationnement de Gens du voyage, soit l'interdisent au-delà de 24 heures. Certains règlement prévoient des amendes en cas de non-respect de l'interdiction de stationner. Un certain nombre de familles stationnant de façon illégale sur un terrain sont toutefois tolérées par les autorités. L'illégalité de leur stationnement signifie cependant que ces familles peuvent en être expulsées à tout moment par les autorités locales. De plus, la grande majorité des familles de Gens du voyage résidant en Belgique sur des terrains privés sans permis urbanistique bénéficient d'une simple tolérance des communes, qui peut être retirée à tout moment (*Housing Conditions of Roma and Travellers, Belgium Raxen National Focal Point, Centre for equal opportunities and opposition to Racism*, mars 2009, p. 25). Ces familles vivent donc elles aussi sous la menace constante d'une expulsion.

145. La FIDH ajoute que les autorités appliquent le cadre juridique général en matière d'expulsion. Elle indique aussi que les autorités communales peuvent se fonder sur différentes dispositions légales pour ordonner l'expulsion de familles installées sur un terrain sans autorisation, comme les règlements de police, pris en

exécution de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 1975, qui prohibent le stationnement de « véhicules à moteur hors d'état de circuler » sur la voie publique pour une durée de plus de 24 heures. Les expulsions peuvent aussi être ordonnées sur la base de dispositions de salubrité publique ou d'ordre public, le non-respect de ces dispositions pouvant entraîner des sanctions administratives.

146. De plus, l'exigence de disposer d'un permis d'urbanisme implique que le maintien de caravanes ou roulotte sur un terrain sans permis constitue une infraction urbanistique, assortie parfois de sanctions pénales. Dans un tel cas, l'administration est en droit d'exiger la fermeture immédiate du terrain et la remise en état des lieux. 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. Le Conseil d'Etat a souligné 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 (C.E. (réf.), arrêt du 25 avril 2002, n°106.093, Catteau et Lentz c. Commune de Hotton, p. 10). La FIDH indique toutefois qu'il ne s'agit que d'une décision de jurisprudence isolée, l'administration conservant la possibilité de faire démolir une caravane installée sans permis. La FIDH souligne que la destruction de leur caravane a des conséquences dramatiques pour les Gens du voyage qui y vivent puisqu'elle les laisse sans abri.

147. La FIDH fournit à l'appui un certain nombre d'exemples faisant état de menaces d'expulsion, d'ordres d'expulsion sous astreinte ou d'expulsions (le plus souvent les Gens du voyage quittent le terrain avant que les forces de l'ordre ne procèdent à l'expulsion). Le fait que peu de plaintes soient déposées par les Gens du voyage expulsés ne signifie pas, selon la FIDH, que les griefs soient inexistantes.

148. Elle ajoute que les expulsions se déroulent souvent dans des conditions contestables. Elles peuvent être réalisées sans avertissement préalable, de manière brutale, en hiver ou la nuit, sans considération particulière pour les personnes âgées ou malades ou pour les très jeunes enfants. Les personnes sont également souvent expulsées sans solution de relogement.

149. Elle souligne que les garanties juridictionnelles contre les expulsions soudaines concernent essentiellement les locataires. Or la plupart des Gens du voyage sont propriétaires de leur caravane. La FIDH ajoute que, contrairement aux locataires ou aux occupants sans titre ni droit d'un immeuble pour qui une décision de justice est nécessaire avant l'expulsion, les Gens du voyage ne bénéficient d'aucune garantie juridictionnelle *a priori* et que la possibilité d'agir en justice après l'expulsion n'a guère de sens puisque l'éventuelle décision de justice ne sera rendue que plusieurs mois après l'expulsion. Les Gens du voyage ne bénéficient donc d'aucune protection juridictionnelle 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.

150. La FIDH conclut que l'absence de garanties suffisantes encadrant l'expulsion des Gens du voyage constitue une violation du droit à la protection de la famille garanti par l'article 16, aggravé par l'insuffisance du nombre de terrains publics

résidentiels, de séjours temporaires ou *ad hoc* qui permettraient une solution de relogement. Elle invoque également une violation de l'article E combiné avec l'article 16.

## 2. Le Gouvernement

151. Le Gouvernement indique que les questions relatives aux expulsions de Gens du voyage et les garanties les encadrant touchent à des compétences qui appartiennent, selon le cas, aux régions ou à l'Etat fédéral : dans le cas d'expulsions pratiquées par la police locale, la compétence est régionale ; dans le cas d'expulsions pratiquées par la police fédérale, la compétence appartient alors à l'Etat fédéral.

152. Le Gouvernement précise que les règles en matière d'expulsion sont fixées par la loi, les décrets et les ordonnances et se justifient pour des raisons de salubrité, de sécurité et d'ordre public. Ces règles sont les mêmes pour tous, y compris pour les Gens du voyage, et leur application par les différentes autorités compétentes n'indique aucun traitement discriminatoire à l'encontre de cette communauté spécifiquement. Le Gouvernement conteste dès lors que les autorités agiraient sans cadre législatif en la matière. Sur l'absence de législation visant spécifiquement les Gens du voyage, il indique que les différentes autorités belges estiment inopportun d'adopter une législation spécifique sur les expulsions dirigées contre un groupe en particulier, qui risquerait d'entraîner au contraire une stigmatisation du groupe concerné.

153. Le Gouvernement conteste l'absence de garanties suffisantes dans la législation belge encadrant les expulsions tant des Gens du voyage que de toute personne qui commettrait une infraction par son installation non conforme aux lois et règlements.

154. Le Gouvernement dit ne pas être informé d'expulsions fréquentes ou disproportionnées de Gens du voyage. Il estime que les sources sur lesquelles se base la FIDH ne sont pas correctes et largement insuffisantes pour appuyer la position tenue par la FIDH.

155. Le Gouvernement indique que les pouvoirs publics privilégient une politique de prévention et de médiation pour faciliter les relations entre les autorités, les Gens du voyage et les habitants. L'objectif est d'éviter d'avoir recours à des moyens répressifs tels que l'expulsion en cas d'occupation illégale d'un terrain. Les Gens du voyage en transit menacés d'expulsion doivent bénéficier d'un emplacement alternatif provisoire. En Région flamande, l'ordre d'expulsion est susceptible d'un recours auprès de l'inspecteur urbaniste qui l'a validé ou d'un recours juridictionnel.

156. Deux principes doivent être respectés en cas d'expulsion d'un terrain communal par la police fédérale une fois que la décision a été prise par l'autorité compétente, que le délai octroyé pour s'y conformer a expiré et que les personnes concernées ne s'y sont pas conformées : l'objectif ne peut être atteint que par l'usage de la force ; le degré de contrainte utilisé doit être raisonnable et justifié. La mission d'évacuation qui implique de pénétrer dans des logements ne peut avoir lieu qu'entre 5h et 21h. En revanche, s'il n'est pas nécessaire de pénétrer dans les

logements – ce qui est l’hypothèse la plus répandue d’après le Gouvernement – la loi ne prévoit pas de restriction quant à la période d’exécution, à condition qu’il s’agisse d’un moment raisonnable.

157. Le Gouvernement considère donc qu’il existe dans la législation belge des garanties suffisantes encadrant les expulsions. Par ailleurs, les Gens du voyage qui s’estimeraient victimes d’expulsions abusives disposent de recours juridictionnels afin de faire constater l’abus et obtenir, le cas échéant, réparation. Enfin, il conteste le fait qu’il faudrait adopter une législation spécifique en la matière au regard de la Charte.

## **B – Appréciation du Comité**

158. Le Comité rappelle le nombre trop restreint de terrains publics accessibles aux familles de Gens du voyage (voir §121 ci-dessus) et le fait que, lorsque ces familles cherchent à s’installer sur des terrains privés, ni les législations urbanistiques ni leur mise en œuvre ne tiennent suffisamment compte de leur situation différente (voir §141 ci-dessus). Ces familles sont par conséquent contraintes à l’occupation illégale de sites faute de solutions alternatives pour se loger et n’ont pas d’autre choix que de s’exposer ainsi au risque d’en être expulsés.

159. Le Comité constate aussi que, sur les expulsions de familles de Gens du voyage, le Gouvernement ne donne pas ou que peu d’informations pertinentes et précises (notamment en matière de garanties juridictionnelles contre les expulsions, de voies de recours offertes aux victimes d’expulsions illégales, ou encore d’exemples jurisprudentiels) de nature à invalider les informations communiquées par la FIDH.

160. Le Comité souligne que les Etats doivent tout mettre en œuvre pour faire accepter le mode de vie différent des Gens du voyage par rapport au reste de la population. Il en découle notamment que les Etats doivent protéger les familles de Gens du voyage, en tant que familles vulnérables, contre les menaces d’expulsion qui leur sont faites et qui les poussent à partir pour se protéger de toute atteinte à leurs biens et à leurs personnes sans attendre l’expulsion formelle.

161. Le Comité reconnaît que l’occupation illégale de terrains est de nature à justifier l’expulsion des occupants. Les critères de l’occupation illégale ne doivent cependant pas être compris de façon exagérément extensive (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, §51). Ainsi, lorsque, faute pour une personne ou groupe de personnes de pouvoir concrètement bénéficier des droits reconnus dans l’ordre juridique national, comme le droit au logement, les intéressés sont contraints, en vue de 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 encontre, ni la poursuite de la privation des droits qui leur ont été reconnus (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation collective n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §53).

162. Le Comité note que la distinction faite par le Gouvernement entre l'intrusion dans la caravane et l'intrusion sur le terrain où celle-ci est installée n'est pas appropriée au regard de la Charte. Il rappelle en effet avoir déjà souligné plus haut (voir §73 ci-dessus) que le terrain sur lequel la caravane est installée fait partie du logement de la famille de Gens du voyage, au même titre que la caravane. Toute intrusion sur le terrain en vue d'expulsion doit alors être vue comme une intrusion dans le logement et doit suivre les modalités relatives à l'expulsion d'un logement.

163. Le Comité a déjà indiqué, à l'égard de la Belgique (Conclusions 2011, Belgique, article 16), que les Etats doivent mettre en place des procédures destinées à limiter les risques d'expulsion. Le Comité rappelle que, pour être conforme à la Charte, la protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion doit être prévue par la loi et comporter :

- une obligation de concertation avec les intéressés pour trouver des solutions alternatives à l'expulsion ;
- une obligation de fixer un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion ;
- une interdiction de procéder à des expulsions la nuit ou l'hiver ;
- un accès à des voies de recours judiciaires ;
- un accès à une assistance juridique ;
- une indemnisation en cas d'expulsion illégale.

De plus, quand l'expulsion doit survenir, elle doit être :

- exécutée dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées ;
- prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées ;
- assortie de solutions de relogement  
(Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, §41 et Conclusions 2011, Turquie, Article 31§2).

164. En l'occurrence, le Comité constate que la protection juridique des familles de Gens du voyage visées par une menace d'expulsion n'est pas suffisante et que des procédures d'expulsion peuvent avoir lieu à tout moment de l'année, notamment en période hivernale, de jour et de nuit. Il considère que cette situation n'est pas dans le respect de la dignité humaine.

165. Le Comité souligne enfin qu'une expulsion ne doit pas laisser les personnes concernées sans abri (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §57) et que l'égalité de traitement implique que l'Etat prenne les mesures appropriées à la situation particulière des familles de Gens du voyage afin de garantir leur droit au logement et d'empêcher qu'elles ne soient, en tant que catégorie vulnérable, privées d'abri (voir, *mutatis mutandis*, Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, §21). Le Comité estime que la Belgique n'a pas démontré que des offres de relogement appropriées et suffisamment pérennes sont proposées aux familles de Gens du voyage poussées à quitter un terrain occupé de façon illégale ou expulsées de ce terrain. Dans ces conditions, pousser des familles de Gens du voyage à quitter le terrain où elles sont installées – même de façon illégale – puis, si elles



n'obtempèrent pas, les en expulser alors qu'il n'y a pas suffisamment de terrains accessibles et sans leur proposer de solutions pérennes de relogement approprié, contribue au non-respect du droit au logement de ces familles.

166. Le Comité rappelle de nouveau que la différence spécifique des familles de Gens du voyage en matière de logement est indéniablement leur mode de vie en caravane. Cette situation exige un traitement différencié de ces familles. Le Comité relève que les autorités belges ne tiennent pas compte du fait que les familles de Gens du voyage sont plus exposées aux expulsions en conséquence de la précarité du statut d'occupation qui les caractérise puisqu'elles sont installées de manière illicite sur un terrain faute de terrains autorisés disponibles. Ce faisant, la Belgique a exercé une discrimination à leur encontre.

167. Partant, le Comité conclut que la situation des familles de Gens du voyage en matière d'expulsion de terrains sur lesquels elles sont installées de manière illicite constitue une violation de l'article E combiné avec l'article 16.

## **Violation alléguée de l'article E combiné avec l'article 16 en raison des obstacles à la domiciliation**

### **A – Argumentation des parties**

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

168. La FIDH met en avant que l'importance donnée à la domiciliation administrative – c'est-à-dire l'inscription d'une personne dans les registres de la population tenus par la commune dans laquelle elle a sa résidence principale – est source de grandes difficultés pour les Gens du voyage.

169. Elle avance que 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 en dépend. Certaines lois sociales reprennent la domiciliation comme condition d'octroi de prestations sociales (par exemple, l'assurance « soins de santé »), pour identifier la compétence territoriale d'une institution de sécurité sociale, ou pour déterminer si l'assuré social vit avec une autre personne (information qui a une incidence sur le montant de la prestation à laquelle il a droit). Par ailleurs, la domiciliation détermine la commune responsable de la délivrance des documents administratifs (carte d'identité, composition des ménages, certificat de résidence et de nationalité, extrait de casier judiciaire, etc.). Ces documents peuvent se révéler nécessaires pour obtenir une formation professionnelle ou un emploi, qui donnent eux-mêmes accès à certaines prestations sociales ou à leur maintien. De plus, pour que l'inscription dans un « service public de l'emploi belge » en qualité de demandeur d'emploi soit valide, le service sollicité doit connaître et avoir vérifié son numéro de Registre national (domiciliation), son identité et sa nationalité. Par ailleurs, 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.

170. La FIDH reconnaît toutefois que 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 (article 20§1) 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 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 elle dispose d'une adresse de référence ». L'article 14 de 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 ».

171. La FIDH indique cependant que ces dispositions sont trop souvent méconnues en pratique et que de nombreuses communes refusent d'inscrire les Gens du voyage dans leurs registres 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 est souvent avancée par les autorités pour refuser la domiciliation. La FIDH souligne que ces pratiques sont illégales : l'article 16§2 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 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 ».

172. La FIDH relève aussi la pratique selon laquelle la commune, refusant d'inscrire le demandeur à son adresse personnelle, l'inscrit automatiquement à une adresse de référence, c-à-d à l'adresse d'une association alors que la loi exige une demande explicite de l'intéressé pour ce faire. Elle cite à l'appui le cas de Mme V.

173. La FIDH conclut donc que la persistance des pratiques illégales de non-inscription et l'inaction des autorités de contrôle constituent une violation des articles 16 et E de la Charte étant donné les conséquences négatives graves qu'entraîne une absence de domiciliation.

## **2. Le Gouvernement**

174. Le Gouvernement indique que les questions liées à la domiciliation relèvent de compétences qui n'appartiennent pas exclusivement à l'Etat fédéral.

175. Il confirme les éléments de législation cités par la FIDH. Il note également que la FIDH a elle-même relevé que la législation en matière de domiciliation tient spécifiquement compte des particularités propres aux Gens du voyage. Il rappelle que l'Etat fédéral n'a de compétence exclusive que pour légiférer en matière de domiciliation ou d'inscription dans les registres de la population. La tenue des registres, et donc l'inscription, relève de la compétence des communes.

176. Le Gouvernement souligne qu'un système d'inscription provisoire a été établi afin de protéger les personnes concernées. En effet, il permet aux personnes dont la situation de résidence est remise en cause par les communes de conserver les droits

attachés à l'inscription dans les registres jusqu'à ce qu'une décision administrative ou judiciaire ne tranchent le différend.

177. Le Gouvernement soutient, par ailleurs, 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. Tant que les personnes vivent effectivement, à titre de résidence principale, dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour ces motifs, elles y resteront inscrites.

178. En outre, si l'inscription dans les registres de la population d'une commune relève en première instance des compétences de l'administration communale, il reviendra au Ministère de l'Intérieur de déterminer le lieu de celle-ci en cas de litige concernant la détermination de la résidence principale comme le prévoit l'article 8 de la loi du 19 juillet 1991 et l'article 21 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

179. Enfin, s'agissant de la prétendue inaction des autorités, le Gouvernement souligne que de nombreuses formations sont dispensées dans toutes les provinces de Belgique afin d'assurer une bonne diffusion et compréhension de la législation et de la réglementation sur la tenue des registres de la population. En outre, des fonctionnaires fédéraux ont pour mission spécifique d'enquêter au sujet des difficultés et contestations relatives à la détermination de la résidence principale et relative aux mesures de radiation et d'inscription d'office.

## **B – Appréciation du Comité**

180. Le Comité relève, comme le reconnaît la FIDH, que la législation en matière de domiciliation contient des dispositions visant spécifiquement le cas des personnes vivant en habitat mobile. Il se réfère en particulier à l'article 20§1 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et aux registres des étrangers et à la loi du 15 décembre 2005 sur la simplification administrative.

181. Le Comité prend note de l'argument de la FIDH selon lequel, en pratique, ces dispositions seraient systématiquement méconnues et que de nombreuses communes refuseraient d'inscrire les Gens du voyage dans leurs registres ou qu'elles les inscriraient automatiquement à une adresse de référence et non à leur adresse personnelle, contre leur volonté. Il constate toutefois que, même en tenant compte du principe de l'infléchissement de la charge de la preuve, la FIDH n'apporte pas suffisamment d'éléments concrets à ce sujet.

182. Partant, le Comité dit que la situation des Gens du voyage en matière de domiciliation ne constitue pas une violation de l'article E combiné avec l'article 16.

## **II. VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE E COMBINE AVEC L'ARTICLE 30**

### **Article E – Non-discrimination**

« 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 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 ».

### **Article 30 – Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale**

Partie I : « Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. »

Partie II : « 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. »

## **A – Argumentation des parties**

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

183. La FIDH met en avant que le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale prévu à l'article 30 comporte un volet « logement » comme le démontre le fait que le Comité ait précédemment conclu à une violation de l'article 30 en se fondant sur le constat d'une violation de l'article 31 relatif au droit au logement (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009). Par analogie, elle considère dès lors que le constat d'une violation de l'article 16 portant sur le logement de familles emporte violation de l'article 30.

184. En l'espèce, la FIDH estime qu'il n'existe en Belgique aucune approche coordonnée pour prévenir ou remédier à la pauvreté et à l'exclusion des Gens du voyage, tout particulièrement en matière de logement. Elle avance en premier lieu que les autorités 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. Deuxièmement, elle estime que les autorités n'ont pas tenu compte des besoins des Gens du voyage dans la législation et la planification urbanistiques. Enfin, elle considère que les autorités n'ont pas mis en place de stratégie pour éviter les expulsions de Gens du voyage. Aussi, la FIDH considère-t-elle qu'il en résulte une violation de l'article 30 seul ou de l'article E combiné avec cet article.

185. La FIDH relève par ailleurs que les mécanismes mis en place pour évaluer les besoins en matière de lutte contre la pauvreté sont des mécanismes trop généraux pour permettre d'évaluer les besoins des Gens du voyage, en tenant compte de leurs spécificités.

186. Elle souligne également que les Gens du voyage ne sont pas inclus parmi les groupes prioritaires de la politique existante en matière de lutte contre la pauvreté alors qu'ils sont particulièrement affectés.

187. Elle fait par ailleurs valoir que les seules incitations financières en direction des villes et communes qui décideraient de mener une action en faveur de l'amélioration des conditions de vie des Gens du voyage ne sont pas suffisantes. Elle considère qu'il conviendrait de contraindre les autorités locales de prendre des mesures pour organiser l'accueil des Gens du voyage.

188. Enfin, hormis en Région flamande avec la Commission flamande des caravanes (*Vlaamse Woonwagencommissie*), la FIDH souligne qu'aucun mécanisme permettant aux Gens du voyage d'être consultés et de participer à l'élaboration et au suivi des politiques les concernant n'a été mis en place.

189. Par ailleurs, elle souligne que l'Etat belge n'a pas pris de mesures propres à éliminer les obstacles spécifiques – juridiques, psychologiques et socioculturels – rencontrés par les Gens du voyage dans l'accès aux droits sociaux. A cet égard, elle souligne le refus opposé par certaines communes aux demandes de domiciliation de Gens du voyage qui constitue un obstacle à l'accès aux prestations sociales.

190. La FIDH note que certaines mesures ont été prises sur le territoire de la communauté flamande, mais qu'aucune mesure spécifique n'a été adoptée par la communauté française, la Région wallonne et la Région bruxelloise en matière de lutte contre la pauvreté des Gens du voyage. De plus, l'existence du Centre de médiation des Gens du voyage, en Région wallonne, ne dispense pas les autorités de mettre en place des politiques sociales effectives pour répondre aux problèmes spécifiques des Gens du voyage. La FIDH souligne que le Gouvernement n'évalue pas l'impact de ces mesures sur les Gens du voyage.

191. A la lumière de ces constats, la FIDH considère qu'il n'existe pas de politique globale, coordonnée et cohérente contre l'exclusion sociale des Gens du voyage, ce qui constitue une violation de l'article 30, lu seul ou en combinaison avec l'article E.

## **2. Le Gouvernement**

192. A titre liminaire, le Gouvernement souligne que la décision du Comité dans la réclamation collective n° 51 (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009) ne peut pas s'appliquer à la présente situation puisque cette décision faisait un lien entre l'article 30 et l'article 31, article que la Belgique n'a pas accepté.

193. Le Gouvernement indique que les questions liées aux politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale affectant les Gens du voyage relèvent à la fois des compétences de l'Etat fédéral, de celles des régions et de celles des communautés.

194. Il se réfère aux informations fournies dans son troisième rapport national qui établissent l'existence d'un cadre de lutte contre la pauvreté. Il souligne notamment les initiatives suivantes : rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010 et le Plan d'Action National Inclusion ; plan fédéral de lutte contre la pauvreté ; baromètre interfédéral de lutte contre la pauvreté qui souligne le niveau de pauvreté et de précarité dans différents domaines. Le Gouvernement fait aussi état d'un accord de coopération signé par les gouvernements de l'Etat fédéral, des Régions et des Communautés en 1998 et relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté qui, d'après le Gouvernement, est bien le signe de l'existence d'une politique globale et coordonnée visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale.

195. Le Gouvernement reconnaît que cet accord ne distingue pas certains groupes comme les Gens du voyage mais privilégie une approche globale. Plus spécifiquement, concernant les Gens du voyage, le Gouvernement indique qu'il existe des mécanismes permettant aux Gens du voyage d'être consultés et de participer à l'élaboration et au suivi des politiques les concernant. Il mentionne, entre autres, le Service Public fédéral de Programmation – Intégration sociale qui a mis en place un dialogue avec le secteur associatif représentant les intérêts des personnes en situation de pauvreté, notamment avec le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté dans lequel figurent des associations qui représentent les intérêts des Roms et Gens du voyage. Le Gouvernement mentionne également la création d'un groupe de travail interministériel au sein de la Conférence interministérielle Intégration dans la société dont l'objectif est d'organiser des travaux auxquels les associations protégeant les intérêts des Roms et des Gens du voyage sont conviées. Quant aux obstacles spécifiques rencontrés par les Gens du voyage dans l'accès à leurs droits sociaux fondamentaux, le Gouvernement rappelle qu'il a instauré depuis 2005 la possibilité, pour les Gens du voyage, de demander leur inscription à l'adresse de référence d'une personne morale afin de faciliter l'inscription auprès d'une administration communale.

196. Il se réfère ensuite à un certain nombre d'actions menées par les différentes entités belges en vue de promouvoir l'accès effectif au logement des Gens du voyage et de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale les affectant.

197. En Région wallonne, il rappelle la création en 2003 du Centre de médiation des Gens du voyage en Wallonie qui contribue au dialogue entre les Gens du voyage, les communes et les riverains et qui a effectué un état des lieux des besoins et problèmes rencontrés par les communes dans la gestion du séjour des Gens du voyage sur leur territoire. Le Gouvernement se réfère aussi à la convention-cadre conclue en 2005 entre le Centre et la Région wallonne sur l'organisation concertée de l'accueil des Gens du voyage et du rôle accru du Centre en la matière. De plus, le groupe intercabinets « Inclusion sociale – Gens du voyage » a pour mission d'organiser une gestion concertée de l'accueil des Gens du voyage. Dans ce contexte, le Ministre wallon des Affaires intérieures et la Ministre wallonne de l'Action sociale, de la Santé et de l'Egalité des chances ont écrit à l'ensemble des communes afin de les sensibiliser au séjour temporaire des Gens du voyage sur leur territoire. Le groupe intercabinets a aussi mis en place l'inscription d'un projet d'aménagement de terrain d'accueil pour les Gens du voyage dans le plan d'ancrage communal du logement 2008-2009, que peu de communes ont toutefois souscrit. Il a par ailleurs

réalisé un Guide pratique pour la gestion du séjour temporaire des Gens du voyage en Wallonie diffusé notamment aux communes. Des subventions régionales sont également accessibles aux communes pour l'installation d'un terrain d'accueil pour les Gens du voyage.

198. En Région bruxelloise, le Gouvernement se réfère aux informations déjà mentionnées (voir §106 ci-dessus) sur les mesures incitatives prises à destination des pouvoirs locaux en matière d'aménagement de terrains adéquats. Il mentionne la mise en place d'un service *ad hoc* servant de point de contact pour les communes et les Gens du voyage. De plus, en raison des spécificités de partage de compétence sur le territoire de la Région, les Communautés flamande et française et la Région agissent toutes trois pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. La Commission communautaire flamande est aussi membre de la Commission flamande des caravanes (*Vlaamse Woonwagencommissie*). La Commission communautaire française soutient des initiatives en faveur de l'intégration et la meilleure connaissance de la communauté rom.

199. En Région flamande, le Gouvernement se réfère à la description faite précédemment (voir §§ 107-110 ci-dessus) des politiques menées par les pouvoirs publics flamands pour satisfaire aux besoins spécifiques en matière de logement des Gens du voyage. La Commission flamande des caravanes (*Vlaamse Woonwagencommissie*) rassemble des représentants des provinces ainsi que des responsables politiques et administratifs concernés. Elle est chargée de la planification globale des terrains destinés aux Gens du voyage. Le ministre flamand en charge de l'intégration envoie chaque année une circulaire relative aux terrains de transit et *ad hoc* afin de coordonner les besoins des Gens du voyage. De plus, les Gens du voyage forment un groupe cible spécifique dans le cadre de la politique d'intégration flamande en vertu de l'article 3 du décret du 28 avril 1998 modifié par le décret du 30 avril 2009. Il y a une approche globale coordonnée des problèmes sociaux auxquels sont confrontés les Gens du voyage. Les centres d'intégration travaillent en ce sens auprès des administrations locales, notamment en matière de terrains destinés aux Gens du voyage. Les pouvoirs publics octroient par ailleurs des subventions à 39 villes et communes afin de contribuer à une politique d'intégration locale. Un plan stratégique pour les Gens du voyage dans le cadre duquel l'accent est mis sur l'enseignement, l'emploi et la formation, l'intégration, l'émancipation, le logement, le bien-être, et la santé est également en préparation.

## **B – Appréciation du Comité**

200. Le Comité rappelle que le logement constitue un domaine d'action crucial dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Conclusions 2003, France, article 30).

201. Le Comité rappelle également qu'afin d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre l'exclusion sociale, l'article 30 exige des Etats parties 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 l'exclusion (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, §93).

202. Le Comité se réfère ainsi à la description qu'il a faite du Plan national d'action (PAN) contre la pauvreté et l'exclusion sociale et du Rapport stratégique national protection sociale et inclusion sociale (le Rapport stratégique) respectivement dans ses conclusions 2007 et 2009 relatives à la Belgique, article 30. Il rappelle qu'il a considéré que l'approche générale retenue par le Gouvernement – pour la période de référence s'achevant le 31 décembre 2007 – était conforme à l'article 30 en ce sens qu'elle formait un cadre analytique et fixait des priorités et des actions pertinentes (Conclusions 2009, Belgique, article 30). Il souligne en revanche que cet examen était général et n'abordait en aucune façon la situation spécifique des Gens du voyage en Belgique et qu'il ne saurait influencer sur l'examen de la situation objet de la présente réclamation.

203. Le Comité rappelle à cet égard que les gouvernements doivent, au titre de l'article 30 de la Charte, mettre en place des mesures qui prennent en compte le caractère pluridimensionnel des phénomènes de pauvreté et d'exclusion et, notamment, cibler très précisément les groupes vulnérables (Conclusions 2007, Belgique, article 30). Or, il relève que le Rapport stratégique s'adresse à tous les habitants en situation de pauvreté et d'exclusion mais que les Gens du voyage ne sont pas spécifiquement ciblés dans ce contexte (voir : [http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/socinc\\_rap/nsr-08-10\\_fr.pdf](http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/socinc_rap/nsr-08-10_fr.pdf)).

204. Le Comité n'ignore pas les initiatives ponctuelles mentionnées par le Gouvernement en ce qui concerne les Gens du voyage. Il souligne toutefois le manque d'outils adaptés pour récolter les informations nécessaires à l'élaboration de politiques ciblées, le défaut de telles politiques, le recours insuffisant à des mesures contraignantes à destination des pouvoirs régionaux et locaux et la non-participation de représentants des Gens du voyage aux différentes phases du processus. Il estime donc que les Gens du voyage, en tant que groupe vulnérable, ne font pas suffisamment l'objet d'une politique globale et coordonnée propre à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale qui les affectent en Belgique alors que leur situation exige un traitement différencié et des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions.

205. Il considère par conséquent qu'il y a violation de l'article E combiné avec l'article 30 en raison des caractéristiques de la violation constatée de l'article E combiné avec l'article 16 et de l'absence d'une politique globale et coordonnée de prévention et de lutte contre la pauvreté en faveur des familles de Gens du voyage.



### **III. DEMANDE DE REMBOURSEMENT DES FRAIS ET DEPENS**

#### **A – Argumentation des parties**

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

206. La FIDH demande au Comité d'inviter le Comité des Ministres à recommander au Gouvernement de verser la somme de 10.000 € au titre des frais et dépens. Elle fournit, à cet égard, un budget qui détaille ces différents frais.

##### **2. Le Gouvernement**

207. La FIDH n'a formulé sa demande de remboursement des frais et dépens qu'au stade de la réplique au mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé de la réclamation. Le Gouvernement n'a pas réagi ni formulé d'observations à ce sujet.

#### **B – Appréciation du Comité**

208. Le Comité a rappelé que, si le Protocole ne régit pas la question de la compensation des dépenses engagées à l'occasion de réclamations, il apparaît cependant découler intrinsèquement du caractère quasi juridictionnel de la procédure mise en œuvre par le Protocole qu'en cas de constat d'une violation de la Charte, l'Etat défendeur prenne à sa charge au moins une partie des frais encourus. Le Comité des Ministres a par ailleurs accepté le principe d'une telle forme de compensation (CFE-CGC c. France, réclamation n° 16/2003, décision sur le bien-fondé du 12 octobre 2004, §§ 75-76).

209. Par conséquent, lorsqu'une telle demande lui est soumise, le Comité l'examine et transmet au Comité des Ministres son avis y relatif en laissant à ce dernier le soin de décider sous quelle forme il pourrait inviter le Gouvernement à prendre à sa charge tout ou partie de ces frais. Lors de son examen, le Comité prend en compte les frais dont il est établi qu'ils ont été réellement et nécessairement exposés et sont d'un montant raisonnable (CFE-CGC c. France, réclamation n° 16/2003, décision sur le bien-fondé du 12 octobre 2004, §77 et Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Portugal, réclamation n° 61/2010, décision sur le bien-fondé du 30 juin 2011, §75).

210. Le Comité relève tout d'abord qu'en l'espèce, la FIDH a fourni un budget explicatif mais aucun justificatif concernant les frais engagés pour la préparation de la réclamation. Ces frais sont toutefois en majorité liés à des travaux de recherche et de préparation de la réclamation et de la réplique au mémoire du Gouvernement. Le Comité rappelle que dans une situation similaire, il avait recommandé le versement d'une compensation à titre forfaitaire de 2.000 € (CFE-CGC c. France, réclamation n° 16/2003, décision sur le bien-fondé du 12 octobre 2004, §80). Eu égard aux pièces du dossier, le Comité estime qu'en l'espèce, la somme réclamée par l'organisation réclamante est excessive. Cependant, le Comité, statuant en équité, considère qu'il serait juste d'attribuer à la FIDH la somme forfaitaire de 2.000 €. Il invite par conséquent le Comité des Ministres à recommander à la Belgique de verser une telle somme à la FIDH.

## CONCLUSION

211. Par ces motifs, le Comité conclut :

- à l’unanimité, qu’il y a violation de l’article E combiné avec l’article 16 en raison :
  - de la non-reconnaissance de la qualité de « logement » aux caravanes en Région wallonne ; et,
  - de l’existence de critères qualitatifs de logement (salubrité, sécurité, habitabilité) inadaptés aux caravanes et aux terrains sur lesquels elles sont installées, dans les Régions flamande et bruxelloise ;
- à l’unanimité, qu’il y a violation de l’article E combiné avec l’article 16 en raison du nombre trop restreint de terrains accessibles aux Gens du voyage et de l’action insuffisante de l’Etat pour y remédier ;
- à l’unanimité, qu’il y a violation de l’article E combiné avec l’article 16 en raison de la prise en compte insuffisante des spécificités des familles de Gens du voyage dans les législations urbanistiques et dans leur mise en œuvre ;
- à l’unanimité, qu’il y a violation de l’article E combiné avec l’article 16 en raison de la situation des familles de Gens du voyage en matière d’expulsion de terrains sur lesquels elles sont installées de manière illicite ;
- par 11 voix contre 4, qu’il n’y a pas violation de l’article E combiné avec l’article 16 pour ce qui concerne la situation des Gens du voyage en matière de domiciliation ;
- à l’unanimité, qu’il y a violation de l’article E combiné avec l’article 30 en raison de l’absence d’une politique globale coordonnée, notamment en matière de logement, à l’attention des Gens du voyage, pour prévenir et combattre la pauvreté et l’exclusion sociale ;

Et invite le Comité des Ministres à recommander à la Belgique de verser la somme de 2 000 € à l’organisation auteur de la réclamation, au titre des frais et dépens.



Alexandru ATHANASIU  
Rapporteur



Luis JIMENA QUESADA  
Président



Régis BRILLAT  
Secrétaire exécutif

En application de l’article 35 du Règlement du Comité, une opinion dissidente de M. Petros STANGOS, à laquelle se rallient M. Jean-Michel BELORGEY, Mme Csilla KOLLONAY LEHOCZKY et Mme Jarna PETMAN, est annexée à la présente décision.

**OPINION DISSIDENTE DE M. PETROS STANGOS  
A LAQUELLE SE RALLIENT M. JEAN-MICHEL BELORGEY,  
MME CSILLA KOLLONAY LEHOCZKY ET MME JARNA PETMAN**

Je n'ai pas souscrit à la décision prise par la majorité des membres du Comité selon laquelle la situation des Gens de voyage en Belgique en matière de domiciliation ne constitue pas un violation de l'article E de la Charte révisée combiné avec l'article 16 au motif que les preuves et les arguments présentés par l'organisation réclamante au sujet d'une violation du traité n'ont pas été suffisamment étayés.

Le FIDH a fondé ses allégations concernant la domiciliation sur une observation attentive du terrain, faite par l'organisation belge d'action sociale et de recherche « Centre Avec », qui est une organisation solidement engagée dans la lutte contre les discriminations et les exclusions, qui participe aussi activement dans des réseaux pluralistes d'action civique. En outre, et surtout, le Gouvernement belge n'a réfuté, nulle part dans ses observations, la vérité des allégations de la FIDH que de nombreuses communes élèvent des obstacles à la domiciliation des Gens de voyage ; par contre, le fait que, de l'aveu du Gouvernement, la diffusion et la compréhension de la réglementation dans ce domaine, ainsi que le contrôle des communes effectué par des « fonctionnaires fédéraux » constituent des objets de préoccupation de sa part, signifie, à mon avis, que des vrais problèmes surgissent et demeurent insolubles dans ce domaine.

Enfin, l'absence d'adresse d'une personne signifie absence de citoyenneté. Ainsi qu'il est apparu dans le cas d'espèce, l'adresse est une condition indispensable pour toute une série d'actes qui conditionnent l'intégration à la vie civique, sociale et économique. Dans des réclamations précédentes, le Comité avait traité les obstacles qui aient été élevés contre la domiciliation des Gens de voyage sous l'angle de l'article E combiné avec l'article 30 de la Charte révisée (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale). Assurément dans ces cas-là il s'agissait d'apprécier l'impact de ces obstacles sur l'exercice par les Gens de voyage de leur droit de vote (voir par exemple la décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009 de la réclamation n° 51/2008 CEDR c. France, §§101-102). Or, accès aux droits politiques et accès aux droits sociaux constituent les deux faces de la citoyenneté et de l'inclusion que celle-ci entraîne dans la vie de la collectivité. A mon avis, dans le cas présent le Comité aurait dû traiter, comme dans le passé, les obstacles s'élevant contre la domiciliation des Gens de voyage dans le cadre de l'article E combiné avec l'article 30.