



RECOMMANDATION 123 / 13 octobre 2015¹

**DES SOLUTIONS STRUCTURELLES POUR L'HABITAT
DES GENS DU VOYAGE EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE**

Tables des matières

2.1. Le droit au logement et les minorités dans le cadre européen et international.....	2
2.2. La reconnaissance de l'habitat itinérant en Région de Bruxelles-Capitale	3
2.3. Les Gens du voyage de Bruxelles et leurs conditions de vie	4
3. RECOMMANDATIONS	5
3.1. Finaliser les arrêtés d'exécution de l'Ordonnance modifiant le Code bruxellois du Logement afin de reconnaître l'habitat des Gens du voyage	5
3.2. Mettre en place une Commission régionale du logement mobile.....	6
3.3. Résorber le manque structurel d'emplacements résidentiels et adapter les réglementations urbanistiques	6
3.4. Régulariser les sites privés existants où des caravanes stationnent de façon résidentielle.....	6
3.5. Réouvrir le site de Haren, en concertation avec la Ville de Bruxelles.....	7
3.6. Ouvrir des terrains d'accueil temporaire pour les Gens du voyage qui sont de passage	7
3.7. Faciliter l'obtention d'adresses de référence.....	8
3.8. Soutenir la mise en place de personnes-relais entre les Gens du voyage et les communes	8
4. REFERENCES LEGALES	8
5. INFORMATIONS UTILES.....	8

¹ L'Accord de coopération du 12 juin 2013, entre l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés, visant à créer un Centre inter fédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations, confère notamment la mission au Centre « d'adresser des avis et recommandations indépendants à tout pouvoir public en vue de l'amélioration de la réglementation et de la législation » (art. 5).



1. NIVEAUX DE COMPÉTENCE

- Monsieur Rudi VERVOORT, Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé des Pouvoirs locaux, du Développement territorial, de la Politique de la Ville, des Monuments et Sites, des Affaires étudiantes, du Tourisme et du Port de Bruxelles
- Madame Céline FREMAULT, Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Energie

2. CONSTATS

2.1. LE DROIT AU LOGEMENT ET LES MINORITÉS DANS LE CADRE EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

Le logement adéquat est reconnu comme un droit fondamental dans l'Union européenne. Ce droit fondamental fait partie du droit international. Il est ancré dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, dans la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, ainsi que dans divers traités internationaux et européens.

Pour certaines minorités, c'est la caravane qui constitue historiquement et culturellement le logement adéquat. Le *Comité des droits économiques, sociaux et culturels* (CESCR) de l'ONU, qui a pour mission de veiller sur le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, que l'Etat belge a ratifié, a défini les principes du logement adéquat. Un de ces principes concerne « *l'adéquation culturelle* », soit « *la reconnaissance d'expressions d'identité culturelle et de diversité dans le logement.* »²

Ce principe a été confirmé à plusieurs reprises par la jurisprudence de la *Cour européenne des droits de l'Homme* (CEDH) :

Les arrêts rendus dans les affaires Buckley c. Royaume-Uni (1996) et Chapman c. Royaume-Uni (2001) confirmaient déjà explicitement que, pour la minorité concernée, la notion de « logement » ne pouvait pas être réduite à celle de « maison » au sens traditionnel du terme, mais devait tenir compte du mode de vie traditionnel des Gens du voyage. L'arrêt Winterstein et al. c. France (2013) précisa encore qu'une autorité n'a pas le droit de faire évacuer un site où la présence de Gens du voyage était tolérée depuis de nombreuses années sans proposer de solution alternative à ses résidents. C'est pourquoi la Cour condamna la France pour violation de l'article 8 de la *Convention européenne des droits de l'Homme* (droit au respect de la vie privée et familiale et au logement)³.

² Pas de traduction officielle. Le texte original mentionne: “*must appropriately enable the expression of cultural identity and diversity of housing*”; CESCR (1990) General Comment No. 4, *The right to adequate housing*.

³ CERDH, arrêt Winterstein et al. c. France (17/10/2013). Arrêts semblables: CEDH, Connors c. Royaume-Uni (27/05/2004); CEDH, Yordanova et al. c. Bulgarie (24/04/20012)



Le cadre européen comporte aussi les conventions internationales et les recommandations issues du *Conseil de l'Europe*. Bien que ces dernières ne soient pas contraignantes, elles sont négociées et ratifiées ensuite par les Etats membres. Ces recommandations constituent donc un signal politique fort, dans le but de stimuler l'adoption par les Etats membres de cadres légaux qui les concrétisent.

En 2012, le *Comité européen des droits sociaux* (CEDS), qui veille sur l'application de la *Charte européenne des droits sociaux*, se prononça dans l'affaire Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) c. Belgique. Le prononcé fait référence au manque d'emplacements accessibles aux Gens du voyage dans toutes les Régions de l'Etat belge⁴.

Dans la *Recommandation 2004/14 aux Etats membres du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, relative à la circulation et au stationnement des Gens du voyage en Europe*⁵, le principe suivant est formulé : «*Les Etats membres devraient: (...) 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*»⁶.

Dans la *Recommandation 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*⁷, le « logement » a été défini comme divers types d'habitat «*tels que les maisons, les caravanes ou les mobile homes ou les sites de halte.*»⁸ Les Etats membres sont par ailleurs appelés à créer un cadre politique et légal dans lequel «*les populations sédentaires et itinérantes (en fonction des spécificités géographiques) puissent exercer leur droit à un logement convenable*».⁹

D'autre part, l'*Agence européenne des droits fondamentaux* (FRA) estima en 2009, dans une étude sur le logement des Roms et des Gens du voyage, que «*Les Etats membres doivent affirmer le droit de chacun d'adopter un mode de vie sédentaire ou nomade, selon son libre choix*».¹⁰

2.2. LA RECONNAISSANCE DE L'HABITAT ITINÉRANT EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

⁴ Comité européen des droits sociaux, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) c. Belgique, Réclamation no 62/2010.

⁵ Rec (2004)14 adoptée par le Comité des Ministres le 1er décembre 2004, lors de la 907e réunion des Délégués des Ministres.

⁶ Ibid. Point II.A.12

⁷ Rec(2005)4, adoptée par le Comité des Ministres le 23 février 2005 lors de la 916^e réunion des Délégués des Ministres

⁸ Ibid, Annexe à la Recommandation (2005)4, I. Définitions

⁹ Ibid. Annexe à la Recommandation (2005)4, III.10, Cadre juridique des droits en matière de logement

¹⁰ FRA (2009), *Les conditions de logement des Roms et des Travellers dans l'Union européenne*, (édition française) P.11



La Région de Bruxelles-Capitale (RBC) a adopté le 1^{er} mars 2012 une *Ordonnance modifiant le Code bruxellois du Logement afin de reconnaître l'habitat des Gens du voyage*¹¹. La RBC devint ainsi la deuxième Région de l'Etat belge à créer un cadre légal n'excluant pas a priori l'habitat itinérant du « *droit au logement décent* » (art.3).

Il est précisé dans le même article 3 que, « *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.* »

Or, à l'heure actuelle, les arrêtés d'exécution n'ont pas encore été pris et l'ordonnance n'a donc toujours pas pu produire les effets positifs attendus sur la situation le plus souvent très précaire des Gens du voyage bruxellois.

2.3. LES GENS DU VOYAGE DE BRUXELLES ET LEURS CONDITIONS DE VIE

Les Gens du voyage « bruxellois » constituent en effet une population « autochtone » du territoire belge. Nombre d'entre eux sont des descendants directs de victimes de l'holocauste. L'on rencontre divers groupes de Gens du voyage qui s'auto-désignent comme « *Roms* », « *Manouches* » ou « *Voyageurs* ».

Les *Roms* et les *Manouches* (ou *Sintis*) sont des descendants de populations issues du nord de l'Inde, qui ont émigré vers l'Europe à partir du 13^e siècle. Les familles manouches sont des descendants directs de groupes qui sont arrivés sur le territoire couvert par la Belgique actuelle vers le 15^e siècle, et qui ont toujours vécu ici depuis. Les *Roms* sont descendants de groupes qui se sont installés en Belgique au 19^e siècle. Les *Voyageurs* sont des belges sans origines rom dont les ancêtres menaient une vie itinérante comme marchands ou artisans ambulants. Nombre d'entre eux résident aujourd'hui dans des maisons, d'autres habitent dans des caravanes sédentaires, et d'autres encore ont un mode de vie semi-nomade.

Selon l'association bruxelloise *Foyer*, qui suit les Gens du voyage depuis de nombreuses années en RBC, la région compte une septantaine de familles résidant sur de petits terrains privés, le plus souvent sans autorisations légales. Environ 120 autres familles sont à la recherche de terrains résidentiels, mais ne trouvent pas de sites « légaux ». Le *Foyer* constate une tendance à la sédentarisation chez les Gens du voyage présents dans la région. Par ailleurs, le mode de vie itinérant « en permanence » est devenu tout à fait exceptionnel¹².

¹¹ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=12-03-14&numac=2012031110

¹² Ces informations proviennent de la publication du Foyer « *Les Roms en action* » (2014). Voir en particulier le chapitre 7, concernant les Gens du voyage. Foyer publiera sous peu l'ouvrage « *Roms et enseignement : une question de confiance* ».



Les Gens du voyage bruxellois se regroupent en quelques grandes familles. Ils travaillent le plus souvent comme indépendants. Le fait que les travailleurs sous contrat d'emploi restent l'exception est lié à leur mode de vie (semi-)itinérant, mais aussi à leur faible taux de scolarisation.

Les Gens du voyage de Bruxelles ont une conscience identitaire forte et restent, aussi par leur mémoire du génocide de la seconde guerre mondiale, à distance relative du « mainstream » de la société. Leur identité culturelle est malgré tout menacée par le manque structurel d'emplacements dans la région et par la précarité juridique des emplacements qu'ils occupent effectivement, le plus souvent seulement tolérés.

A côté des Gens du voyage, l'on rencontre à Bruxelles encore divers groupes de forains et, durant l'été, des Gens du voyage en transit, principalement de nationalités irlandaise, française et allemande. Leur modes de vie varient et sont eux aussi de type sédentaire, semi-nomade ou nomade.

Les forains bénéficient d'un statut spécifique et de solutions pratiques adaptées à leur mode de vie, tel par exemple un site mis à disposition par la Ville de Bruxelles avec un encadrement adéquat. C'est pourquoi ce dernier groupe n'est pas concerné dans le cadre de cette note.

3. RECOMMANDATIONS

Une reconnaissance légale de l'habitat en caravane n'a de sens que si ce droit peut être concrétisé dans la réalité. Ce n'est pas encore le cas en RBC. C'est pourquoi le Centre demande au gouvernement de la RBC de prendre, à travers une concertation réunissant tous les acteurs concernés, les mesures nécessaires pour mieux garantir les droits des minorités en matière de logement, en l'occurrence ceux des Gens du voyage.

3.1. FINALISER LES ARRÊTÉS D'EXÉCUTION DE L'ORDONNANCE MODIFIANT LE CODE BRUXELLOIS DU LOGEMENT AFIN DE RECONNAÎTRE L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE

Le Centre appelle le gouvernement de la RBC à prendre les arrêtés d'exécution de *l'Ordonnance modifiant le Code bruxellois du Logement afin de reconnaître l'habitat des Gens du voyage* du 1^{er} mars 2012.

La finalisation de ces arrêtés devrait être préparée par une consultation d'experts et de personnes issues de la communauté des Gens du voyage.

Un projet global de politique régionale devrait être concerté pour l'ouverture et la gestion de sites adaptés à la résidence en caravane, avec une offre équilibrée d'emplacements résidentiels (séjour permanent), d'emplacements de séjour à moyen terme ou périodiques, ainsi que de séjour temporaire à court terme (sites d'accueil temporaire).



Les arrêtés d'exécution appelés à concrétiser cette politique devraient par ailleurs éviter de paralyser cette mise en œuvre par des réglementations trop rigides et/ou complexes. Leur finalité serait au contraire de créer un cadre réglementaire qui facilité la mise en place de solutions souples et créatives. Celles-ci pourraient inclure la mise à disposition temporaire de sites non utilisés à d'autres fins et la régularisation de petits sites privés où le stationnement de caravanes n'était jusque-là que toléré.

3.2. METTRE EN PLACE UNE COMMISSION RÉGIONALE DU LOGEMENT MOBILE

Coordonnée par le gouvernement de la RBC, cette commission serait un instrument essentiel de concertation et de suivi de la mise en œuvre de cette politique. Une composition équilibrée de cette commission devrait garantir que tous les aspects pertinents d'une telle politique soient pris en compte : représentants des autorités régionales et des pouvoirs locaux, des acteurs sociaux et, bien évidemment, des Gens du voyage eux-mêmes.

3.3. RÉSORBER LE MANQUE STRUCTUREL D'EMPLACEMENTS RÉSIDENTIELS ET ADAPTER LES RÉGLEMENTATIONS URBANISTIQUES

Aujourd'hui, seul 50% environ des Gens du voyage bruxellois ont accès à un emplacement, dont la plupart sur des sites privés où ils ne sont que tolérés.

Cette situation ne pourra que s'aggraver dans le futur à cause de la croissance des familles. L'association *Foyer* estime que d'ici 2020 seul 30% environ des membres de la communauté des Gens du voyage auront accès à un emplacement si l'on n'en crée pas de supplémentaires.

Le Centre soutient l'option d'ouvrir des sites de taille plutôt réduite (6 à 8 caravanes). Les avantages en sont de plusieurs ordres :

- a) Une meilleure acceptation par les riverains et un impact réduit sur la cohésion sociale au niveau local.
- b) Une gestion plus légère et plus souple que pour des terrains de grande envergure.
- c) Une meilleure acceptation par les Gens du voyage bruxellois eux-mêmes.

L'ouverture de sites locaux de petite taille demande des prescriptions urbanistiques spécifiques. Les sites pour caravanes s'écartent aujourd'hui des modes classiques d'urbanisation et l'obtention de permis urbanistiques est problématique. Les arrêtés d'exécution mentionnés ci-dessus offrent une occasion de créer un cadre réglementaire et administratif adapté.

3.4. RÉGULARISER LES SITES PRIVÉS EXISTANTS OÙ DES CARAVANES STATIONNENT DE FAÇON RÉSIDENTIELLE

A l'heure actuelle, seul 18% environ des terrains où résident de façon permanente des habitants en caravane - soit environ 60 emplacements - disposent des permis urbanistiques



requis. Les 82% restants ne sont que tolérés et se trouvent donc en situation juridique précaire. Cette précarité empêche à son tour l'exercice d'autres droits fondamentaux, comme par exemple l'accès à l'enseignement pour les enfants.

3.5. RÉOUVRIR LE SITE DE HAREN, EN CONCERTATION AVEC LA VILLE DE BRUXELLES

Sur 11 années d'existence, ce site n'a été exploité que durant 4 années. Un réaménagement en 2012, qui coûta 800.000 €, fût suivi d'une réouverture qui ne dura pas plus de 7 mois.

La réouverture du terrain de Haren devrait être assortie d'accords clairs entre la RBC et la Ville de Bruxelles, prévoyant notamment un cadre de gestion adéquat, aussi le Centre se réjouit-il de la concertation commençante entre la Ville et la Région¹³. La re-fermeture du terrain en 2012 était en effet due pour une bonne part à des problèmes de gestion quotidienne.

Le Centre invite la Région à envisager l'affectation du site à la résidence permanente de Gens du voyage habitant en caravane. Cela contribuerait à la réduction du manque chronique de ce type d'emplacements dans la région, et demanderait un cadre de gestion plus léger que celui qui est nécessaire pour les sites d'accueil temporaire. L'expérience montre en effet que c'est là où le passage est fréquent et où les résidents changent fréquemment que la gestion quotidienne du site devient plus contraignante en temps et en moyens. Les résidents permanents sont aussi en général mieux acceptés par les riverains.

3.6. OUVRIR DES TERRAINS D'ACCUEIL TEMPORAIRE POUR LES GENS DU VOYAGE QUI SONT DE PASSAGE

Si l'option des résidents permanents n'est pas retenue pour le site de Haren, celui-ci pourrait être affecté à cette fin, avec un personnel suffisant pour assurer la gestion quotidienne.

Pour les Gens du voyage « de passage », avec un pic saisonnier de la demande, le Centre préconise toutefois l'organisation sites d'accueil temporaires en été, par exemple sur des parkings sous-utilisés où sur des terrains dont l'affectation est en transition (friches, projets urbanistiques à venir, réserves foncières,...).

Il existe, pour ce type de site, de nombreux exemples de bonnes pratiques, de manuels et d'organismes expérimentés dans l'accompagnement des Gens du voyage et la gestion de terrains¹⁴. Avec cette expertise et la coopération des pouvoirs locaux, la gestion quotidienne de ces sites pourrait s'organiser de façon bien coordonnée. L'expérience montre en effet

¹³ Voir réponse en Commission Logement du Parlement bruxellois de la ministre du Logement, Madame Frémault, à la question orale de Monsieur Ahidar relative à la situation des Gens du voyage en RBC, le 1^{er} octobre 2015.

¹⁴ Comme l'association *Foyer à Bruxelles* et le *Centre de médiation des Gens du voyage* en Wallonie. Voir aussi, ci-dessous, le chapitre « informations utiles ».



que les problèmes importants se produisent justement lorsque cette coordination fait défaut.

3.7. FACILITER L'OBTENTION D'ADRESSES DE RÉFÉRENCE

Le besoin d'adresses de référence est aujourd'hui important. A la connaissance du Centre, seul *Foyer* offre ce service aux Gens du voyage en RBC, et n'accepte plus de nouvelles inscriptions depuis 2013, pour des raisons de surcharge de travail.

En attente de l'accroissement du nombre d'emplacements permettant une résidence permanente et légale, des solutions devraient être développées pour augmenter les possibilités d'obtenir une adresse de référence.

3.8. SOUTENIR LA MISE EN PLACE DE PERSONNES-RELAIS ENTRE LES GENS DU VOYAGE ET LES COMMUNES

Des personnes-relais attentives à la cohésion sociale au niveau local, comme par exemple les éducateurs de rue ou le médiateur communal, peuvent contribuer à établir une relation de confiance entre les Gens du voyage, les riverains et les administrations communales.

Un agent communal chargé de coordonner les différents aspects relevant de la gestion des terrains d'accueil (réservations d'emplacements, eau et électricité, enlèvements des déchets,...) est un atout pour le bon déroulement des séjours sur le territoire communal.

4. REFERENCES LEGALES

- Région de Bruxelles-Capitale, 1er mars 2012 – Ordonnance modifiant le Code bruxellois du Logement afin de reconnaître l'habitat des Gens du voyage : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=12-03-14&numac=2012031110
- Comité européen des Droits sociaux, *Décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique Réclamation no 62/2010* : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/CC62Merits_fr.pdf
- ONU Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), 1990, *General Comment No. 4, The right to adequate housing* : <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>

5. INFORMATIONS UTILES



- Conseil de l'Europe : Recommandation (Rec 2004/14) du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la circulation et le stationnement des Gens du voyage en Europe: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=797209>
- Conseil de l'Europe : 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, download : http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/archive/documentation/recommendations/rec%282005%294logement_fr.asp
- Agence européenne des droits fondamentaux (FRA), (2009), *Les conditions de logement des Roms et des Travellers dans l'Union européenne*, download: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/703-ROMA_HOUSING_COMPARATIVE-final_FR.pdf
- Stratégie *nationale belge* pour l'intégration des Roms (2012) : <http://www.mi-is.be/be-fr/europe/strategie-nationale-d-integration-des-roms>
http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/be_strategie_rom.pdf
- Réponse de la ministre du Logement, Madame Céline Frémault, à la question orale de Monsieur Fouad Ahidar relative à la situation des Gens du voyage en Commission Logement du Parlement bruxellois, le 1^{er} octobre 2015.
- Brochure informatique du *Centre inter fédéral pour l'égalité des chances*, en collaboration avec le *Centre de Médiation des Gens du voyage et des Roms : L'organisation du séjour temporaire des Gens du voyage* ; http://www.diversite.be/sites/default/files/legacy_files/brochures/GensDuVoyage_web.pdf
- Vlaams Decreet houdende de Vlaams Wooncode (15 juli 1997, art. 33°, ing. decr. 19 maart 2004, art. 2,5°, l: 13 juli 2004); <http://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1005498.html>
- Vlaamse regering: Omzendbrief BB 2010/05 van de minister van Binnenlands Bestuur en inburgering betreffende doortrekkersterreinen en pleisterplaatsen van woonwagenbewoners; <http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/Omzenbrief-doortrekkersterreinen-en-pleisterplaatsen-voor-woonwagenbewoners.pdf>