



## "Actualités du droit au logement des Roms et gens du voyage"

Bernard, Nicolas

---

### ABSTRACT

gens du voyage

---

### CITE THIS VERSION

Bernard, Nicolas. *Actualités du droit au logement des Roms et gens du voyage*. In: *Revue de droit communal*, Vol. 2017, p. 2-15 <http://hdl.handle.net/2078.3/191725>

Le dépôt institutionnel DIAL est destiné au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques émanant des membres de l'UCLouvain. Toute utilisation de ce document à des fins lucratives ou commerciales est strictement interdite. L'utilisateur s'engage à respecter les droits d'auteur liés à ce document, principalement le droit à l'intégrité de l'œuvre et le droit à la paternité. La politique complète de copyright est disponible sur la page [Copyright policy](#)

DIAL is an institutional repository for the deposit and dissemination of scientific documents from UCLouvain members. Usage of this document for profit or commercial purposes is strictly prohibited. User agrees to respect copyright about this document, mainly text integrity and source mention. Full content of copyright policy is available at [Copyright policy](#)

# Actualités du droit au logement des Roms et gens du voyage en Belgique

**Nicolas BERNARD**

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

## TABLE DES MATIÈRES

I.	Mise en contexte	2
1.	Des éléments d'actualité qui modifient l'appréhension juridique de la situation	2
2.	Précisions terminologiques	3
3.	Réalité statistique	3
II.	Difficultés liées au logement	4
1.	La caravane est-elle un logement ?	4
2.	Quel régime de bail pour la caravane ?	6
3.	L'insuffisance de terrains	7
4.	Difficultés urbanistiques	9
5.	La domiciliation	12
6.	Les expulsions	14

**1.** La crise du logement, on le sait, frappe durement les ménages en état de précarité et, dans une proportion croissante aujourd'hui, la classe moyenne aussi (qui n'est plus épargnée)<sup>1</sup>. Paradoxalement, il est un public dont on parle relativement peu et qui, pourtant, connaît une situation de logement encore plus préoccupante : les Roms et les gens du voyage. Leurs difficultés sont exacerbées en raison à la fois de la discrimination dont ils sont trop souvent l'objet et parce que leurs besoins en logement s'avèrent atypiques (leur habitat étant *mobile* souvent), guère aisés en tout cas à rencontrer dans l'état actuel de l'offre<sup>2</sup>. C'est à rendre compte de ces vicissitudes diverses que la présente contribution s'attachera. À titre liminaire, cependant, une mise en contexte succincte s'indique, aux fins à la fois de pointer les éléments d'actualité qui justifient aujourd'hui de mettre la focale sur cette problématique et de mieux cerner (aussi bien lexicalement que statistiquement) cette « population » trop méconnue – et nettement moins homogène qu'imaginé<sup>3</sup>.

## I. Mise en contexte

### 1. Des éléments d'actualité qui modifient l'appréhension juridique de la situation

**2.** Le caractère peu conventionnel (... « incongru »<sup>4</sup> ?) du droit à l'habitat des gens du voyage et des Roms mérite incontestablement que l'on s'y attelle. Il est vrai que cette thématique de recherche a déjà connu des développements doctrinaux<sup>5</sup>, mais certains événements nouveaux commandent que l'on fasse le point sur cette question, à la lueur de divers éléments d'actualité (plus ou moins) récents : l'insertion en 2013 dans le Code bruxellois du logement de l'« habitat itinérant », la consécration en 2012 dans le Code wallon du logement de l'« habitation qui n'est pas un logement », l'adoption en 2016 des premiers projets de décret et d'ordonnance portant régionalisation du bail d'habitation (et qui décident du maintien ou non de l'habitat mobile au sein du régime du bail de résidence principale), la promulgation en Flandre de nouveaux textes de loi destinés à encourager l'acquisition et l'aménagement de terrains au profit de nomades (2014 et 2015), la publication en 2016 du nouveau Code wallon de développement territorial (dit *CoDTbis*) ou encore la condamnation de la Belgique en 2012 par le Comité européen des droits sociaux<sup>6</sup>, notamment pour l'absence d'une politique globale et coordonnée de logement à l'attention des gens du voyage. Les sujets ne manquent pas, on le voit.

**3.** Traditionnellement, les obstacles principaux que les Roms et gens du voyage rencontrent en matière d'habitat (au sens large) tiennent dans l'absence de reconnaissance de la caravane comme logement, dans l'identification (malaisée) du régime locatif appliqué le cas échéant à l'habitat mobile, dans l'insuffisance de terrains mis à leur disposition, dans les difficultés urbanistiques de s'implanter de manière pérenne sur une parcelle (fût-elle la leur), dans les refus de

1. Cf. notamment, pour la Région bruxelloise par exemple (la plus touchée il est vrai), Chr. DESSOUROUX *et al.*, « Le logement à Bruxelles – essor démographique et marché résidentiel », *Brussels studies* (note de synthèse), n° 99, 6 juin 2016, pp. 1 et s.  
 2. Ainsi, le mode de vie des gens du voyage « rentre difficilement dans les tiroirs habituels du droit » (Ph. VERSAILLES, « L'habitat nomade, Voyage au pays des lois », *L'Observatoire* (revue d'action sociale et médico-sociale), 2003, n° 38 (« La réalité des gens du voyage »), p. 36).  
 3. Cf. M. OLIVERA, « La 'question Rom' : critique d'une figure imposée », *Migrations magazine*, hiver 2012, n° 6 (« Roms, Tsiganes, Gitans... Les malentendus »), pp. 32 et s.  
 4. P. DELHEZ, « Le droit au logement des gens du voyage : une revendication incongrue », *D.Q.M.*, n° 15, 1997, p. 5. Cf. également J. KUSTERS, « Het recht op huisvesting voor woonwagenbewoners », *Juristenkrant*, 2004, n° 82, p. 11.  
 5. Voir entre autres C. ROMAINVILLE et N. BERNARD, « Le droit à l'habitat des gens du voyage », in *Le droit et la diversité culturelle*, sous la direction de J. Ringelheim, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 745 et s.  
 6. Organe quasi juridictionnel de contrôle de l'application de la Charte sociale européenne révisée.

domiciliation qu'ils essuient auprès de certaines communes et, enfin, dans les expulsions opérées parfois sans ménagement. Cet article détaillera chacune de ces complications, dans le même ordre.

## 2. Précisions terminologiques

4. Le départ, tout d'abord, doit être fait entre ceux qu'on appelle de manière générique Roms (Roms, Manouches, Sintis, Gitans ou encore Tsiganes) et les gens du voyage. Les Roms sont essentiellement d'origine étrangère et viennent des anciens pays de l'Est (Roumanie et Bulgarie essentiellement), notamment pour fuir les persécutions<sup>7</sup> ; en roulotte ou en caravane, ils ont émigré en Belgique, avec l'intention de s'ancrer de façon durable (en dépit du fait qu'ils ne séjournent pas tous de manière régulière sur notre sol, tant s'en faut). Une fois ici, les Roms privilégient donc l'habitat fixe et « en dur »<sup>8</sup>. Par opposition, dans la phraséologie courante, les gens du voyage désignent schématiquement des individus (autochtones plutôt et de nationalité belge généralement) dont la culture spécifique les fait adopter un mode de vie itinérant ; ils se déplacent pour suivre le travail saisonnier par exemple, accomplir des pèlerinages ou encore se joindre à de vastes rassemblements traditionnels<sup>9</sup>.

Les uns comme les autres, cependant, ont – ou avaient – en commun de vivre en habitat mobile (caravane, mobilhome, camping-car, roulotte), sur le mode du voyage<sup>10</sup>, raison pour laquelle leurs situations sont étudiées conjointement ici ; et ces déplacements se font généralement (autre point commun) *en groupes*<sup>11</sup>. Le parallélisme se justifie d'autant plus à notre estime que les Roms n'ont parfois d'autre choix, en raison des difficultés d'accès au marché traditionnel du logement (et, en amont, de l'emploi), que de s'installer – comme les gens du voyage – sur des *terrains*, où ils vivent en caravanes ou échafaudent des baraquements de fortune.

5. Un lieu commun est toutefois à démonter, d'emblée : habitat mobile ne signifie pas nécessairement nomadisme perpétuel ou absence complète de racines. En fait, la majorité des individus concernés est *sédentarisée*, même chez les gens du voyage<sup>12</sup> ; ils ne migrent plus qu'occasionnellement, à la belle saison (printemps-été) et pour quelques semaines seulement<sup>13</sup>. Ce qui n'empêche pas que, quand ils stationnent la majeure partie de l'année à un endroit précis, ils tiennent à vivre (... identité culturelle oblige<sup>14</sup> !) au sein de leur habitat mobile, installé à demeure sur un terrain pour le coup<sup>15</sup>, et ce, « afin de perpétuer un mode de vie ouvert sur l'extérieur, auquel ils sont accoutumés depuis l'enfance et qui leur permet de maintenir un lien fût-il symbolique avec le voyage »<sup>16</sup>.

En tout état de cause, ce mode de vie (partiellement) double empêche d'enfermer les gens du voyage dans un schéma organisationnel unique et amène à affiner leurs besoins en parcelles : les intéressés recherchent à la fois des terrains dits résidentiels ou familiaux (pour y demeurer la majeure partie de l'année) *et* des terrains de transit (destinés à des séjours plus courts)<sup>17</sup>.

## 3. Réalité statistique

6. Il règne, à propos du comptage des Roms et gens du voyage, une certaine opacité statistique, qui nuit d'ailleurs à l'élaboration de toute politique les concernant<sup>18</sup>. Suivant certaines estimations (basses), ils seraient entre 5 000 et 10 000 en Belgique (environ 80 familles en Région bruxelloise, 900 en Flandre et 1 000 à 1 500 en Wallonie), auxquels il faut ajouter 1 000 à 1 500 ménages qui traversent le pays durant les beaux mois en provenance des États limitrophes (France et Pays-Bas essentiellement)<sup>19</sup>. D'autres sources les évaluent plutôt à 12 000<sup>20</sup>, voire 20 000<sup>21</sup>. Ce qui compte, au-delà du chiffrage fin, c'est de prendre conscience que ce public – en plus d'être diffracté – représente une véritable masse critique sur le plan quantitatif, qui oblige les autorités à tenir compte

7. Voir A. REYNIERS, « Est-ouest, d'un mirage à l'autre », *Migrations magazine*, hiver 2012, n° 6 (« Roms, Tsiganes, Gitans... Les malentendus »), pp. 28 et s.

8. Cf. F. DE SMEDT, « Le complexe du sédentaire », *Migrations magazine*, hiver 2012, n° 6 (« Roms, Tsiganes, Gitans... Les malentendus »), p. 65.

9. Voir A. REYNIERS, « Les gens du voyage. Histoire, réalité et perspectives », *L'Observatoire* (revue d'action sociale et médico-sociale), 2003, n° 38 (« La réalité des gens du voyage »), pp. 69 et s.

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

11. Même le stationnement se vit, pour les gens du voyage, à l'enseigne du collectif.

12. Voir notamment Ph. VERSAILLES, « Logement et mobilité : la vie en habitat mobile », in *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de N. Bernard et Ch. Mertens, Namur, Ministère de la Région wallonne, collection Études et documents, 2005, pp. 85 et s.

13. Cf. G. KENSIEUR et D. DEOM, « D'une commune à l'autre : quelle destination pour les nomades... ? », *Rev. dr. commun.*, 2005, n° 5, p. 4.

14. Ainsi la Cour européenne des droits de l'homme a-t-elle reconnu que « la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tzigane de la requérante car cela s'inscrit dans la longue tradition du voyage suivie par la minorité à laquelle elle appartient » (Cour eur. D.H. [GC], arrêt Chapman c. Le Royaume-Uni, 18 janvier 2001, § 73).

15. Voir A. AHKIM, « L'habitat mobile des gens du voyage », in *La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, La Charte, 2012, pp. 29 et s.

16. J. RINGELHEIM, « Gens du voyage : les oubliés du droit au logement ? », in *L'état des droits de l'homme en Belgique*, Bruxelles, Ligue des droits de l'homme et Aden, 2010, p. 87.

17. Ceux qu'on appelle « forains » répondent également à ce schéma : quand ils ne circulent pas de foire en foire, ils remisent, une fois la tournée terminée, leur matériel et leur roulotte sur un terrain (à eux ou pris en location) dont ils font leur port d'attache, pour un temps.

18. Cela étant, toute collecte de statistiques effectuée sur une base raciale ou ethnique est extrêmement délicate juridiquement, sinon prohibée (art. 6 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 18 mars 1993).

19. Comité européen des droits sociaux (Com. E.D.S.), *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme c. Belgique*, 21 mars 2012 (fond.), récl. 62/2010, § 37.

20. Centre for equal opportunities and opposition to Racism (Raxen – Belgium National Focal Point), *Thematic Study. Housing Conditions of Roma and Travellers*, 2009, p. 23.

21. Cf. le *Rapport sur la Belgique* de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), 4<sup>e</sup> cycle de monitoring, Conseil de l'Europe, 19 décembre 2008, CRI (2009) 18, p. 35.

de ses spécificités dans l'élaboration des politiques de logement *sensu lato*.

## II. Difficultés liées au logement

### 1. La caravane est-elle un logement ?

#### a) Enjeu

7. La caravane est-elle, du point de vue du droit, un logement ? La question est délicate, et l'enjeu crucial : si la caravane n'est pas considérée comme telle, plusieurs conséquences négatives en découlent, comme la difficulté urbanistique de l'installer sur un terrain résidentiel, l'absence de toute prime régionale (à l'acquisition, à la rénovation, ...), etc. Ainsi, « la non-reconnaissance de la qualité de 'logement' aux caravanes génère une insécurité juridique et une insécurité pratique pour les Roms et les gens du voyage », constate très officiellement le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil d'Europe. « Elle augmente les risques d'expulsion et limite la protection juridique en cas d'expulsion. Elle réduit aussi les possibilités, pour les Roms et les Gens du voyage, d'améliorer leurs conditions de vie, car les autorités locales ne leur accorderont probablement pas de permis urbanistique. En outre, ces personnes ne peuvent pas bénéficier d'aides au logement ni obtenir un prêt bancaire »<sup>22</sup>.

En sens inverse, l'assimilation de la caravane à un logement a pour effet d'assujettir celle-ci aux normes de salubrité, ce qui risque d'aboutir à la mise hors jeu de l'immense majorité des caravanes. C'est dire si la ligne de crête est étroite ! Qu'en est-il dès lors en droit positif ? Dans quelle mesure les réglementations actuelles (« reflets de nos conceptions culturelles »<sup>23</sup>) favorisent-elles ou, au contraire, dissuadent-elles ce mode de vie (et cette présence) multi-séculaire(s) ? Faut-il rappeler à cet égard que la Cour européenne des droits de l'homme réclame de la part des États, dans les relations qu'ils nouent avec les Tsiganes, « une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre »<sup>24</sup> ?

### b) Déclinaisons régionales

8. La Flandre a décidé en 2004<sup>25</sup> de prendre explicitement en considération dans son Code du logement l'hypothèse de la vie en « roulotte »<sup>26</sup>, cette dernière étant d'ailleurs tenue pour un « logement, caractérisé par sa flexibilité et sa mobilité, destiné à une occupation permanente et non récréative »<sup>27</sup>. Concrètement, « la politique du logement de la Flandre crée les conditions nécessaires à la réalisation du droit à un logement décent en amélior[ant] les conditions de logement des habitants qui sont logés dans une roulotte »<sup>28</sup>.

Pour autant, la roulotte est-elle soumise aux standards de salubrité ? La négative s'impose, dans la mesure où ceux-ci sont réservés à l'« habitation »<sup>29</sup>, vue comme un « bien immobilier »<sup>30</sup>. Toutefois, le Code habilite le Gouvernement à « étendre la zone d'application » desdits standards aux roulottes, si toutefois il « tient compte des formes de logement spécifiques et de la situation des nomades et d'autres groupes d'habitants vulnérables »<sup>31</sup>. À ce jour, l'extension/adaptation ne s'est pas produite.

9. En Région de Bruxelles-Capitale, c'est le concept d'« habitat itinérant » qui a été introduit dans le Code (en 2013<sup>32</sup>), présenté comme une « habitation sur roues, caractérisée par sa mobilité, abritant de manière permanente et non récréative un ménage itinérant ou semi-itinérant »<sup>33</sup>. Il est dit à cette occasion, de manière explicite, que le droit au logement « n'exclut pas » ce type d'habitat<sup>34</sup>. À preuve ou à témoin, le caractère « décent » associé d'ordinaire à cette prérogative fondamentale s'attache aussi à la caravane ; et, pour rendre « effectif » ce droit, le législateur a chargé l'exécutif de concevoir des « exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement »<sup>35</sup>, plus adaptées aux caravanes que les prescriptions traditionnelles. Le terrain lui-même, s'il est fourni par la puissance publique, doit rencontrer ces critères de qualité. Le législateur a pris soin néanmoins de soustraire cet habitat *sui generis* aux différentes aides existantes (à l'acquisition, à la location ou à la rénovation)<sup>36</sup>, tout

22. Rapport rédigé par Nils MUIZNIEKS suite à sa visite en Belgique du 14 au 18 septembre 2015, CommDH (2016)1, 28 janvier 2016, p. 33.

23. C. ROMAINVILLE, « Une roue dans le ventre », *La Chronique* (revue de la Ligue des droits de l'homme), n° 131, février-mars 2009, p. 13.

24. Cour eur. D.H. [GC], arrêt Chapman c. Le Royaume-Uni, 18 janvier 2001, § 96 ; cf. aussi Cour eur. D.H., arrêt Connors c. Le Royaume-Uni, 27 août 2004, § 84. De manière générale, voir sur cette question O. DE SCHUTTER, « Le droit au mode de vie tsigane devant la Cour européenne des droits de l'homme : droits culturels, droits des minorités, discrimination positive », *Rev. trim. dr. h.*, 1997, pp. 47 et s., D. ROSENBERG, « L'arrêt Assenov, un premier pas vers une reconnaissance juridique des droits des Tsiganes en Europe ? », *Rev. trim. dr. h.*, 1999, pp. 389 et s., ainsi que F. KRENC, « Le sort des Tsiganes devant la Cour européenne des droits de l'homme », in *Les mesures relatives aux étrangers à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme*, sous la direction de P. Lambert et Chr. Pettiti, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 97 et s.

25. Art. 2, 5°, du décret flamand du 19 mars 2004 modifiant le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement et du décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants, *M.B.*, 13 juillet 2004.

26. L'expression a cependant quelque chose d'anachronique dans la mesure où les roulottes du temps jadis ont, depuis, largement cédé la place aux plus modernes caravanes, camping-cars et autres mobilhomes. Ceci étant dit, le vocable (originel) néerlandais exsude moins cette obsolescence (« woonwagen »).

27. Art. 1<sup>er</sup>, 33°, du Code flamand du logement.

28. Art. 4, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, litt. c, du Code flamand du logement.

29. Art. 5, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, in limine, du Code flamand du logement.

30. Art. 2, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 31°, du Code flamand du logement.

31. Art. 5, § 3, al. 1<sup>er</sup>, du Code flamand du logement.

32. Ordonnance bruxelloise du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *M.B.*, 26 juillet 2013.

33. Art. 2, § 1<sup>er</sup>, 24°, du Code bruxellois du logement.

34. Art. 191, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

35. Art. 191, § 1<sup>er</sup>, al. 2, du Code bruxellois du logement.

36. Art. 191, § 4, du Code bruxellois du logement.

en l'exemptant des règles concernant la lutte contre les logements inoccupés<sup>37</sup> et en interdisant aux opérateurs immobiliers publics ainsi qu'aux agences immobilières sociales toute « mise à disposition du public d'unités d'habitat itinérant »<sup>38</sup> (pour ne pas les dévoyer de leur mission traditionnelle).

Malheureusement, on ne peut pas dire que cette louable consécration juridique ait amélioré d'une quelconque manière la situation des Roms et gens du voyage dans la mesure où, comme on va le voir<sup>39</sup>, les possibilités qu'ils ont de séjourner sur le sol bruxellois restent dramatiquement insuffisantes, voire ont régressé encore depuis. Par surcroît, on attend toujours, cinq ans plus tard, l'arrêté annoncé (sur les règles de salubrité spécifiques) ... En définitive, les limites d'une action purement législative (pour résorber un problème social complexe) apparaissent ici dans une cruelle clarté.

**10.** En Wallonie, enfin, le Code du logement n'a pas consacré un habitat spécialement dédié aux gens du voyage, mais la notion d'« habitation qui n'est pas un logement »<sup>40</sup> (en 2012<sup>41</sup>), avec pour objectif de promouvoir l'habitat alternatif en général<sup>42</sup>. Attentif cependant à ne pas directement étouffer dans l'œuf cette évolution sociétale innovante par une soumission généralisée à des normes de qualité fatalement inadaptées, le législateur décréta a confié au Gouvernement le soin de déterminer les « conditions *minimales* d'habitabilité et de sécurité auxquelles doit répondre l'habitation »<sup>43</sup>, ce qui a été fait dans la foulée<sup>44</sup>. On a isolé là le « cœur » des normes les plus essentielles, un noyau dur intangible en quelque sorte. Ceci étant, ces paramètres n'entrent en ligne de compte que pour l'octroi (ou non) à des ménages en état de précarité d'une aide pécuniaire destinée à l'amélioration d'un bien existant<sup>45</sup>. Le risque ne réside donc pas dans la mise hors circuit d'un habitat mobile qui ne serait pas conforme à ces critères puisque, à la base, il « n'est pas un logement » ; l'enjeu est

purement pécuniaire, en d'autres termes. La quadrature du cercle (tolérer sans verser dans le laxisme ou le relativisme complet) semble résolue, en somme.

Las ... cette inscription juridique est très loin d'avoir mené à une amplification du phénomène de l'habitat alternatif. En cause : l'obligation pour cet habitat de s'implanter dans certaines zones précises<sup>46</sup> (... des « réserves d'Indiens », ont regretté certains), limitativement énumérées : les zones réservées à l'habitat permanent<sup>47</sup>, celles qui sont destinées à recevoir des habitations mobiles occupées par des gens du voyage et, enfin, des périmètres *ad hoc* spécialement affectés à cette activité<sup>48</sup>. Si le Gouvernement a bien pris un arrêté établissant les zones relevant de la première catégorie (l'habitat permanent)<sup>49</sup>, il reste en défaut pour les deux autres ; cette inertie entrave considérablement le développement de l'habitation qui n'est pas un logement (et, corrélativement, en cantonne *de facto* les manifestations dans les périmètres d'habitat permanent).

### c) Deux angles morts

**11.** Si la caravane jouit d'une certaine reconnaissance au sein des Codes régionaux du logement, il reste deux fâcheux « angles morts ». D'abord, les conditions de salubrité n'ont en rien été retravaillées en fonction de cette forme d'habitat nouvellement consacrée, ce qui non seulement atteste d'un singulier manque de consistance dans le chef du législateur mais aussi – et surtout – fait peser sur l'habitat mobile une menace proprement existentielle ; c'est précisément cette carence législative qui a valu à la Belgique – entre autres griefs – de se voir condamnée en 2012 par le Comité européen des droits sociaux<sup>50</sup>. Ensuite, les textes *urbanistiques* restent largement en défaut eux aussi de répercuter le nomadisme résidentiel dans leurs dispositions, rendant plus que malaisée dès lors toute installation pérenne d'une caravane sur un terrain, quand bien même ce dernier serait la propriété de la

37. Art. 191, § 2, du Code bruxellois du logement.

38. Art. 191, § 3, du Code bruxellois du logement.

39. N° 20.

40. Art. 22bis du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

41. Art. 22 du décret wallon du 9 février 2012, *M.B.*, 9 mars 2012.

42. Caravanes, chalets, péniches, yourtes, *tiny-houses*, etc.

43. Art. 22bis, al. 2, du Code wallon du logement et de l'habitat durable ; souligné par nous.

44. Art. 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 novembre 2013 instituant une aide pour l'amélioration et la création d'habitations en vertu de l'article 22bis du Code wallon du logement et de l'habitat durable, *M.B.*, 16 décembre 2013.

45. Pour l'aide à la *création* de tels habitats, cette fois (et non plus l'amélioration simplement), les exigences sont renforcées puisque l'exécutif les aligne sur les normes standards auxquelles sont assujettis tous les logements existants (non neufs donc) et n'ayant pas bénéficié de subside de la part de la Région. Voir l'art. 16 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 novembre 2013.

46. Art. 22bis, al. 1<sup>er</sup>, *in fine*, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

47. Ce phénomène concerne une dizaine de milliers de personnes vivant, à l'année, au sein d'infrastructures de loisirs (caravanes, chalets, etc.) situées en Wallonie, ce qui ne va pas sans poser une série de problèmes – urbanistiques entre autres. Cf. sur la question S. MILLER, « La problématique de l'habitat permanent en Flandre et en Wallonie », *Amén.*, 2013, pp. 141 et s., D. PRAILE, « Caravanes et chalets en zones de loisirs : vers la reconnaissance d'un habitat jugé hors norme », *in La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, La Charte, 2012, pp. 9 et s., ainsi que N. BERNARD, « De l'inscription provisoire (dans les registres de la population) d'une personne habitant un parc résidentiel : une confirmation sur le principe et, à propos du recours, un revirement de jurisprudence », *Rev. dr. commun.*, 2015/2, pp. 25 et s.

48. Art. 44, § 2, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

49. Arrêté du Gouvernement wallon du 16 mai 2013 adoptant la cartographie des sites concernés par le plan habitat permanent, *M.B.*, 29 mai 2013.

50. « 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 » (Com. E.D.S., *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme c. Belgique*, 21 mars 2012 (fond.), récl. 62/2010, § 80).

famille rom concernée<sup>51</sup> ; on n'ose imaginer qu'il y aurait là quelque chose de l'ordre de l'intentionnalité ...

## 2. Quel régime de bail pour la caravane ?

**12.** La plupart du temps, le ménage dit du voyage est propriétaire de la caravane qu'il occupe. Il peut arriver cependant que celle-ci lui soit donnée en *location*. Se pose alors la question de savoir sous quel régime de bail tombe le bien : relève-t-il de la loi du 20 février 1991 relative au bail de résidence principale<sup>52</sup> (relativement protectrice des intérêts du preneur) ou du droit commun<sup>53</sup> (incontestablement moins prescriptif) ? La loi de 1991 gardant initialement le silence sur la question, son arrêté d'exécution a précisé en 1997 que le *corpus* juridique du bail de résidence principale ne s'appliquait qu'au bien « immeuble »<sup>54</sup>, ce qui excluait tout habitat mobile. En 2002, toutefois, le législateur (fédéral) a décidé de donner une définition au logement, présenté désormais comme le bien « meuble ou immeuble »<sup>55</sup> ; même s'il avait davantage à l'esprit la situation des résidents permanents dans les campings<sup>56</sup> que celle des gens du voyage<sup>57</sup>, l'auteur du texte a ouvert par là le champ d'application du bail de résidence principale aux caravanes et roulottes, ce qui a constitué une petite révolution.

**13.** Une bonne nouvelle, de première importance, est cependant intervenue depuis : la compétence du « bail d'habitation » a glissé en 2014 dans l'escarcelle des Régions à la faveur de la sixième réforme de l'État<sup>58</sup>. Il est du plus haut intérêt dès lors d'examiner la réaction législative des différentes entités régionales face à cette question ; dit plus simplement, ont-elles maintenu le parti pris d'ouverture manifesté par la loi fédérale ? Même si les textes régionaux définitifs

ne sont pas encore votés, une première réponse s'esquisse déjà ... et elle varie suivant les Régions.

Ayant commencé à plancher sur le sujet sans tarder, la Région de Bruxelles-Capitale a gommé, dans son projet d'ordonnance, la définition généraliste du logement qu'en avait donnée le législateur fédéral. Il n'en résulte pas un vide juridique pour autant puisque, insérées dans le Code bruxellois du logement, les nouvelles dispositions régionales sur le bail (tant de résidence principale que de droit commun) renvoient implicitement<sup>59</sup> à la définition du logement prônée par cet instrument. Or, le logement y est décrit là comme « l'immeuble ou la partie d'immeuble utilisé ou affecté à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages »<sup>60</sup>. En d'autres termes, la Région bruxelloise a décidé de ne *pas* inclure l'habitat mobile (ou plutôt, là, « itinérant »<sup>61</sup>) dans le régime du bail de résidence principale, ni même dans celui de droit commun, et ce, sans que l'exposé des motifs ou le commentaire des articles n'en livrent un quelconque élément d'explication, mutisme fâcheux assurément. Quelles règles appliquer dès lors à la caravane proposée à la location en Région bruxelloise ? En l'état, on ne voit d'autre solution pour les parties que de recourir au prêt à usage/commodat (du ressort toujours du pouvoir fédéral<sup>62</sup>) ou au contrat – innomé – d'occupation précaire<sup>63</sup>. Autant le dire, la régionalisation du bail d'habitation commence sous de singuliers auspices à Bruxelles ...

L'optique est autre cependant en Wallonie, car le « bail d'habitation » est décrit (dans le texte en projet) comme un « bail relatif à un bien meuble ou immeuble »<sup>64</sup>. En d'autres termes, l'habitat mobile reste pleinement inclus dans la réglementation.

51. Voir *infra*, n°s 24 et s.

52. Section 2 (« Des règles particulières aux baux de résidence principale du preneur ») du chapitre II (« Du louage des choses ») du titre VIII (« Du contrat de louage ») du livre III (« Des différentes manières dont on acquiert la propriété »), introduite par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991.

53. Art. 1714 à 1762bis du Code civil.

54. Art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> tiret, de l'arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité de l'habitabilité, *M.B.*, 21 août 1997.

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

56. Voir *supra*, note infrapaginale n° 47.

57. « Un certain nombre de formes de logement qui sont utilisées dans la pratique comme résidence principale par le locataire risquent de tomber en dehors du champ d'application de la loi sur les baux d'habitation [et] il s'agit plus précisément de formes de logement qui sont utilisées par le groupe le plus faible de locataires telles que le séjour permanent dans un camping, dans une caravane résidentielle louée, un chalet ou dans une caravane dont on est le propriétaire mais pour laquelle seul l'emplacement est loué chez un exploitant de camping » (projet de loi-programme (I), Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n° 50-2124/001, p. 177).

58. Art. 6, § 1<sup>er</sup>, IV, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, inséré par l'art. 15 de loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014, la régionalisation du bail ne sera cependant effective qu'au jour où les Régions auront adopté une ordonnance ou un décret portant leur propre régime en ce domaine ; dans l'attente, les prescriptions fédérales trouvent toujours – et intégralement – à s'appliquer. Voir, pour de plus amples renseignements, N. BERNARD, « Le bail d'habitation et la sixième réforme de l'État : tirer le meilleur profit de la régionalisation », *J.T.*, 2014, pp. 421 et s., B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Regionalisering van de federale huurwetgeving*, Louvain, Steunpunt Wonen, 2013 et N. BERNARD (sous la direction de), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, Bruxelles, Larcier, 2014.

59. Le « bail d'habitation » est un « bail portant sur un logement [...] » (art. 2, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du Code bruxellois du logement, tel qu'inséré par l'art. 3 de l'avant-projet d'ordonnance).

60. Art. 2, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du Code bruxellois du logement.

61. Voir *supra*, n° 9.

62. Art. 1875 et s. du Code civil.

63. Sur cette construction jurisprudentielle, voir notamment I. SNICK et M. SNICK, *Occupation précaire*, Gand, Story Publishers, 2010, ainsi que N. BERNARD, « Bail, résiliation pour occupation personnelle et convention d'occupation précaire : une clarification bienvenue », note sous Civ. Bruxelles, 28 juin 2013, *R.G.D.C.*, 2015, pp. 391 et s.

64. Art. 1<sup>er</sup>, § 2, de l'avant-projet de décret wallon modifiant diverses dispositions du Code civil relatives au bail d'habitation.

### 3. L'insuffisance de terrains

#### a) Position de la question

**14.** Le fait est notoire, les Roms et gens du voyage peinent à trouver des terrains pour s'installer, fût-ce provisoirement ; et les rares qui existent ne sont pas toujours équipés (eau courante, électricité, sanitaires, éclairage, voirie, ramassage des déchets, ...). En tout cas, cette pénurie explique (au moins en partie) que les populations concernées recourent occasionnellement à l'occupation *illégal*e de parcelles.

**15.** La France, à cet égard, a adopté une approche particulièrement volontariste, pour ne pas dire coercitive. Ainsi, « les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles », dicte le législateur français<sup>65</sup>. Concrètement, « dans chaque département, au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques, un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées »<sup>66</sup>. Ce plan ne fait pas que délimiter des emplacements, « il définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent »<sup>67</sup>. Les communes ont-elles le choix d'adhérer (ou non) à cette démarche ? Non. Celles qui comptent plus de 5 000 habitants « figurent obligatoirement au schéma départemental »<sup>68</sup>.

En l'espèce, le législateur français manie carotte et bâton simultanément : en même temps qu'il octroie des

subventions<sup>69</sup> aux communes pour les aider à satisfaire à leurs obligations de mise en place d'aires d'accueil (« aménagées et entretenues »<sup>70</sup>), il leur assigne un calendrier pour ce faire et, en cas de défaillance, il autorise les autorités centrales à se substituer aux municipalités défaillantes<sup>71</sup>.

**16.** Davantage marquée par la culture de la concertation<sup>72</sup> (et instruite peut-être de l'insuccès – relatif – de la démarche française plus répressive<sup>73</sup>), la Belgique a délaissé pour sa part la voie de l'obligation ou de l'*imperium* réglementaire pour privilégier avec les communes une logique partenariale ; et cette collaboration se fait sous le signe du subside. Ainsi, c'est en proposant des incitants pécuniaires aux pouvoirs locaux qu'on espère voir ceux-ci mettre des terrains à disposition des Roms et gens du voyage. La matière étant défédéralisée, effectuons un bref tour d'horizon des dispositifs régionaux (voire communautaires) déployés en ce domaine.

#### b) Déclinaisons régionales

**17.** La Flandre<sup>74</sup>, tout d'abord, aide financièrement une série de pouvoirs publics (communes, provinces, C.P.A.S. ou encore sociétés de logement social) à acquérir des terrains au bénéfice des gens du voyage et à les aménager, entre autres<sup>75</sup> ; en 2016, ce subside va jusqu'à couvrir 100 % du coût engagé<sup>76</sup>. Il faut pour ce faire que le terrain « se situe dans un environnement sain, où l'on peut facilement réaliser un raccordement à l'infrastructure existante », et à condition qu'« il existe des équipements primaires de type quotidien, commercial, tertiaire et socio-culturel à proximité du terrain »<sup>77</sup>. Parallèlement, l'Autorité flamande<sup>78</sup> octroie une subvention pour des investissements à la fois dans des terrains de transit<sup>79</sup> au

65. Art. 1<sup>er</sup>, I, de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, *J.O.R.F.*, n° 155, 6 juillet 2000.

66. Art. 1<sup>er</sup>, II, al. 1<sup>er</sup>, de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000. Ces emplacements sont « destinés à permettre une installation temporaire et non à sédentariser les gens du voyage » (C.A. Aix-en-Provence, 4 juin 2009, n° 08/17146, cité par N. DERDEK et A. FIRMIN, « Le droit au logement en France des Roms citoyens de l'UE », *Housing rights watch*, hiver 2010, p. 13).

67. Art. 1<sup>er</sup>, II, al. 2, *in fine*, de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.

68. Art. 1<sup>er</sup>, II, al. 2, *in limine*, de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.

69. Art. 4 et 5 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.

70. Art. 2, I, de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.

71. Art. 3, I, de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000.

72. Ainsi le précédent secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale avait-il expliqué, face à l'approche française, qu'« en Belgique, l'État a pour tradition de cultiver avec les communes une relation davantage marquée du sceau de la concertation, de sorte que les mesures envisagées ici prennent plus volontiers la forme de l'*incitation* » (réponse faite par Christos Douleridis le 23 mars 2010 en commission du logement et de la rénovation urbaine du Parlement bruxellois à la suite de la question orale posée par Vincent Lurquin « concernant le droit à l'habitat des gens du voyage », *C.R.I. COM*, 2009-2010, n° 61, p. 32).

73. « La loi n'a été suivie d'effet que dans une minorité des communes visées », a déploré en effet le Comité européen des droits sociaux, non sans fustiger au passage « l'impuissance » de l'État, les « manquements répétés » des collectivités locales, ainsi que la « longue période de défaut de prise en compte [...] des besoins spécifiques des Roms et des gens du voyage » (Com. E.D.S., *Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri c. France*, 5 décembre 2007 (fond.), récl. 39/2006, § 164).

74. Arrêté du Gouvernement flamand du 11 décembre 2015 relatif à l'octroi de subventions pour l'acquisition, l'aménagement, la rénovation et l'extension de terrains destinés aux gens du voyage, *M.B.*, 27 janvier 2016.

75. Précédemment, son aide visait les « forains » spécifiquement, définis comme des « personnes à culture nomade se trouvant légalement en Belgique, et vivant ou ayant vécu traditionnellement dans une roulotte, en particulier les voyageurs autochtones et les gitans, et ceux qui vivent avec ces personnes ou en descendent du premier degré » (art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup>, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 mai 2000 portant subventionnement de l'acquisition, l'aménagement, la rénovation et l'extension de terrains de campement pour forains, *M.B.*, 10 août 2000).

76. Contre 90 % auparavant. Voir l'art. 5 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 décembre 2015.

77. Art. 3, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 décembre 2015.

78. Décret flamand du 28 mars 2014 portant une subvention pour des investissements dans des terrains de campement résidentiel pour roulottes et des terrains de transit pour nomades, *M.B.*, 19 juin 2014.

79. Le terrain de transit est « un terrain destiné et aménagé au campement temporaire de roulottes adaptées à la circulation » (art. 2, 4<sup>e</sup>, du décret flamand du 28 mars 2014).

bénéfice des nomades<sup>80</sup> et dans des terrains de campement résidentiel pour roulotte<sup>81</sup>. De manière générale, pour disposer d'une vue claire en la matière (et calculer l'effort restant à accomplir), « le Gouvernement flamand ordonne périodiquement un mesurage de l'offre existante d'emplacements pour roulotte sur des terrains de campement résidentiel pour roulotte et sur des terrains de transit pour forains »<sup>82</sup>.

Manifestement, une telle politique porte ses fruits puisque la Flandre compte aujourd'hui cinq terrains de transit (comptant au total 77 emplacements) et trente terrains publics résidentiels publics (490 emplacements) destinés à accueillir une occupation permanente ; au global, 60 à 70 % des besoins seraient couverts<sup>83</sup>.

**18.** Pour sa part, la Région wallonne s'engage – au profit des pouvoirs locaux qui entreprendraient de tels travaux – à prendre à sa charge non seulement « le coût de l'équipement en voirie, égouts, éclairage public, réseau de distribution d'eau, et des abords communs », mais également les dépenses associées à « l'aménagement » de tels équipements<sup>84</sup>.

La décision de mettre à disposition un terrain d'accueil pour les gens du voyage reste cependant de compétence communale (l'échelon régional ne jouant ici qu'un rôle de pourvoyeur de fonds), ce qui peut expliquer que les terrains pour lesquels cette subvention a été sollicitée se comptent sur les doigts d'une main (Bastogne fut pionnière en ce domaine). La raison invoquée tient parfois dans l'inutilité d'équiper structurellement ces terrains alors que les séjours des gens du voyage sont souvent limités dans le temps (quelques semaines). Quoi qu'il en soit, on compte seulement cinq terrains résidentiels en Wallonie<sup>85</sup>. Ceci étant, onze communes ont conclu en 2016 avec l'administration régionale une convention officielle de partenariat dont l'objet consiste à organiser le séjour des Roms et gens du voyage sur des sites de transit ; par ailleurs, une trentaine de communes accueillent ce public-là en vertu d'accords *informels*.

**19.** Quant à elle, la Communauté française octroie des fonds aux provinces et communes en vue notamment de l'acquisition, de l'aménagement et de l'extension de terrains de campement en faveur de « nomades » (non autrement définis)<sup>86</sup>. Cumulable – pour certaines des dépenses – avec les crédits wallons précités, la présente subvention est susceptible de couvrir 60 % du coût total<sup>87</sup>, mais des conditions sont posées à son octroi. Pour ce qui est, d'abord, du subside à l'acquisition, le terrain doit être situé « dans un endroit salubre » et « à proximité des moyens de transport public donnant accès aux équipements scolaires, à l'approvisionnement et autres contacts sociaux »<sup>88</sup>. En ce qui concerne, ensuite, le subside à l'aménagement, les travaux, pour y être éligibles, doivent impérativement comprendre à la fois le dégagement d'un accès « facile » pour les véhicules, le raccordement à l'eau et à l'électricité, l'équipement d'une fosse septique, la pose d'un revêtement, le ramassage des ordures et, même, l'installation de plantations, entre autres<sup>89</sup>. Las, « cet arrêté semble toutefois être resté largement lettre morte », puisque « très peu de communes [ont] introduit des demandes »<sup>90</sup>.

**20.** En Région bruxelloise, enfin, aucun subside spécifique de ce type n'existe, malgré l'adoption par le Parlement bruxellois d'une très officielle résolution appelant à la création de plusieurs terrains de séjour temporaire destinés aux gens du voyage<sup>91</sup>. Lien de cause à effet ou pas, seul un terrain officiel (appartenant au C.P.A.S. de Bruxelles) existe au profit des gens du voyage ... et encore, il est fermé depuis 2012. S'il a fait l'objet depuis de réouvertures ponctuelles, la fermeture définitive est proche, aux dernières nouvelles.

## c) De l'obligation positive

**21.** Certes, l'approche participative prônée par la Belgique peut produire des résultats, en regard notamment des limites qu'accuse une posture plus comminatoire ou prescriptive à la française. Ce n'est pas non plus la panacée, tant s'en faut, pour deux motifs au moins. D'abord, faire reposer entièrement la politique

80. Les nomades étant ces « personnes qui séjournent légalement en Belgique et qui sont ou étaient logées dans une roulotte, telles que visées à l'article 2, 33°, du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, ou dont les parents étaient logés dans une roulotte, à l'exception des habitants de campings ou de résidences secondaires » (art. 3, 2°, du décret flamand du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique, *M.B.*, 26 juillet 2013).

81. Le terrain de campement résidentiel pour roulotte est un « terrain destiné et aménagé en vue de l'habitation sédentaire en roulotte, et sur lequel une activité artisanale et/ou commerciale restreinte peut avoir lieu conformément à la législation en vigueur » (art. 2, 3°, du décret flamand du 28 mars 2014).

82. Art. 3, al. 1<sup>er</sup>, du décret flamand du 28 mars 2014.

83. À en croire du moins G. RULENS, « Les gens du voyage dans nos villes », *Échos log.*, 2006, n° 1, p. 35.

84. Art. 44, § 2, du Code wallon du logement. Voir aussi l'art. 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon 24 novembre 2005 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de l'équipement d'ensembles de logements, *M.B.*, 29 décembre 2005.

85. Voir Centre de médiation des gens du voyage et des Roms en Wallonie, *Caravane et logement : entre précarité juridique et bien-être social, Le point sur les terrains familiaux*, 2010.

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

87. Art. 5 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 1<sup>er</sup> juillet 1982.

88. Art. 2, 2°, de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 1<sup>er</sup> juillet 1982.

89. Art. 3 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 1<sup>er</sup> juillet 1982.

90. G. KENSJER et D. DEOM, « D'une commune à l'autre : quelle destination pour les nomades... ? », *op. cit.*, pp. 6 et 7.

91. Résolution du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 février 2004 relative à la création de plusieurs terrains de transit destinés aux gens du voyage, *Doc. Cons. Brux.-Cap.*, sess. ord. 2003-2004, n° A-464/3.



d'accueil à l'égard des gens du voyage sur la seule bonne volonté de pouvoirs locaux qu'on sait par avance rétifs à cette perspective (il s'agirait là d'une « initiative électoralement suicidaire »<sup>92</sup>) peut sembler hasardeux<sup>93</sup>. De manière plus essentielle, ensuite, il reste à concilier cette approche bienveillante (pas toujours fructueuse au demeurant) avec la logique des droits fondamentaux ; bien au-delà d'une simple tolérance, celle-ci *oblige* en effet les États à engager des actions dites positives pour permettre matériellement au mode de vie des minorités de s'exprimer<sup>94</sup>.

**22.** Ainsi, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (relatif au droit à la vie privée et familiale ainsi qu'au respect du domicile) « impose donc aux États contractants l'obligation positive de permettre aux Tsiganes de suivre leur mode de vie », a jugé la Cour de Strasbourg<sup>95</sup>. Pour autant, cette disposition ne va pas jusqu'à requérir des instances nationales qu'elles mettent au service de la communauté tzigane un nombre adéquat de sites convenablement équipés, a statué la même juridiction (au risque de brouiller son premier enseignement)<sup>96</sup>.

En sens inverse, le Comité européen des droits sociaux a estimé<sup>97</sup> l'insuffisance de campements pour Roms en Italie constitutive d'une violation à la fois du droit au logement (art. 31 de la Charte sociale européenne révisée<sup>98</sup>) et du principe de non-discrimination (art. E<sup>99</sup>). « Appliqué au mode de vie des gens du voyage », explique le Comité dans une autre affaire (celle qui a abouti à la condamnation de la Belgique en 2012), « 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 »<sup>100</sup>.

**23.** Par ailleurs, au nom du droit à la dignité humaine enchâssé dans la Constitution<sup>101</sup> (comme source d'inspiration et horizon programmatique des différents droits économiques, sociaux et culturels – dont le droit au logement<sup>102</sup>), le juge de paix de Verviers a condamné la commune à procurer à des gens du voyage occupant illégalement un terrain privé un « hébergement décent et adapté sur un terrain approprié, dans des conditions fixées de commun accord, notamment quant au niveau d'occupation, d'aménagement des lieux, de participation aux frais, aux normes de sécurité, etc. » ; ce, dans les cinq mois et en tenant compte « de leur tradition et de leur culture »<sup>103</sup>. Or, ce droit à la dignité humaine « doit être rattaché aux droits fondamentaux en ce sens qu'ils supposent une obligation d'action des pouvoirs publics ; que le respect de ce droit requiert des mesures positives de la part des pouvoirs publics afin de réaliser l'objectif voulu par la Constitution »<sup>104</sup>.

#### 4. Difficultés urbanistiques

##### a) Enjeu

**24.** Même lorsque les gens du voyage parviennent à devenir propriétaires d'un terrain, l'installation de la caravane ou de la roulotte sur leur propre sol rencontre également son lot de difficultés, sur le plan urbanistique cette fois. Mobiles, les caravanes sont regardées par leurs occupants comme leur véritable résidence (principale) et, partant, ont pleinement vocation à s'implanter sur des zones résidentielles. À l'inverse, les autorités urbanistiques les tiennent trop souvent pour des installations récréatives ou de loisirs, interdites dès lors sur de telles zones<sup>105</sup>.

Résultat : des gens du voyage sont parfois expulsés de parcelles *dont ils sont propriétaires !* Ce, sans que (étrangement<sup>106</sup>) la Cour européenne des droits de

92. H. GOLDMAN, « A-t-on le droit de vivre dans une roulotte ? », *Migrations magazine*, hiver 2012, n° 6 (« Roms, Tsiganes, Gitans... Les malentendus »), p. 55.

93. Malgré les très louables efforts de sensibilisation qu'accomplit une association comme le Centre de médiation des gens du voyage et des Roms en Wallonie.

94. « La jouissance effective de certains droits fondamentaux suppose une intervention positive de l'État : 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 », explique ainsi le Comité européen des droits sociaux dans une affaire relative à des Roms (Com. E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, 18 octobre 2006 (fond.), récl. 31/2005, § 35).

95. Cour eur. D.H. [GC], arrêt Chapman c. Le Royaume-Uni, 18 janvier 2001, § 96. Cf. aussi Cour eur. D.H., arrêt Connors c. Le Royaume-Uni, 27 mai 2004, § 84.

96. « Les considérations d'ordre humanitaire qui auraient pu militer en faveur d'une issue différente pour la procédure interne ne sauraient être utilisées par la Cour pour fonder une conclusion qui équivaldrait à soustraire les requérants au champ d'application de la législation nationale en matière d'aménagement et à obliger les gouvernements à veiller à ce que chaque famille tzigane dispose d'un hébergement adapté à ses besoins » (Cour eur. D.H. [GC], arrêt Coster c. Le Royaume-Uni, 18 janvier 2001, § 128).

97. Com. E.D.S., *Centre européen de droit des Roms c. Italie*, 7 décembre 2005 (fond.), récl. 27/3004.

98. « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :

1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;
2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;
3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ».

99. « 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 ».

100. Com. E.D.S., *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme c. Belgique*, 21 mars 2012 (fond.), récl. 62/2010, § 112.

101. Art. 23, al. 1<sup>er</sup>.

102. Art. 23, al. 3, 3<sup>o</sup>.

103. J.P. Verviers (II), 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, p. 119. Sur cette décision, voir N. BERNARD, *La réception du droit au logement par la jurisprudence. Quand les juges donnent corps à l'article 23 de la Constitution*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 369 et s.

104. J.P. Verviers (II), 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, p. 120.

105. Voir C. ROMAINVILLE et N. BERNARD, « Le droit à l'habitat des gens du voyage », in *Le droit et la diversité culturelle*, sous la direction de J. Ringelheim, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 779 et s.

106. Voir *supra*, n° 7, in fine.

l'homme ne s'en émeuve<sup>107</sup>. Ou encore, puisqu'il y a infraction urbanistique, des amendes peuvent frapper, voire une destruction/démantèlement de l'installation<sup>108</sup>.

## b) Déclinaisons régionales

**25.** La difficulté urbanistique, en fait, est double : il s'agit d'abord de trouver une zone susceptible en soi d'accueillir une caravane et, ensuite (et dans l'affirmative seulement), espérer obtenir de la commune un permis d'urbanisme pour pouvoir effectivement y installer une caravane de manière un tant soit peu durable ou habituelle. Détaillons.

### • Une zone compatible

**26.** À propos de la difficulté qu'il y a à identifier, au sein des plans de secteur, un périmètre compatible avec l'installation d'un habitat mobile, on peut songer, en Wallonie par exemple<sup>109</sup>, à ranger roulottes et caravanes dans les zones d'habitat (à caractère rural ou non)<sup>110</sup>, en invoquant le fait que le critère de « résidence » qui caractérise celles-ci<sup>111</sup> est interprété de manière extensive (par le Conseil d'État notamment<sup>112</sup>) et, en tout état de cause, ne semble pas réductible au logement *sensu stricto*. De la même manière, la zone de services publics et d'équipements communautaires<sup>113</sup> peut s'envisager pour accueillir ce type d'habitat<sup>114</sup>, à condition que les constructions et aménagements soient « destinés à satisfaire

un besoin social »<sup>115</sup>. Surabondamment, si l'intéressé utilise aussi sa caravane à des fins professionnelles (les forains par exemple ou les circassiens<sup>116</sup>), la piste de la zone d'activité économique est à étudier dans la mesure où « le logement de l'exploitant [...] peut être admis pour autant que la sécurité ou la bonne marche de l'entreprise l'exigent. Il fait partie intégrante de l'exploitation »<sup>117</sup>. *Quid*, pour terminer, de la zone de loisirs (qui peut en effet « comporter de l'habitat »<sup>118</sup>) ? Ici non plus, l'installation ne sera pas une sinécure, vu la somme des exigences à satisfaire<sup>119</sup>. Notons cependant, par contraste, qu'on admet expressément au sein d'une zone de loisirs des installations relevant de l'habitat permanent<sup>120</sup> ; deux poids, deux mesures<sup>121</sup> ?

Il n'empêche, à supposer d'abord que ces interprétations soient admises, il ne s'agit là que d'expédients, impuissants à stabiliser sur le long terme ni à permettre aux gens du voyage de nourrir de véritables projets de vie. C'est d'authentiques zones *ad hoc* que les gens du voyage paraissent dès lors avoir besoin aujourd'hui.

**27.** En regard de cette précarité urbanistique qui règne en Belgique, la démarche française de régularisation et d'innovation sociale (avec la loi dite ALUR<sup>122</sup>) doit indéniablement être saluée. Adopté le 24 mars 2014, ce texte non seulement assure une consécration officielle à plusieurs formules émergentes d'habitat mais aussi, voire principalement, adapte la réglementation

107. Ainsi a-t-elle refusé d'assimiler à une violation du droit à la vie privée et familiale (reconnu par l'article 8 de la Convention) le non-octroi par les autorités britanniques d'un permis d'aménagement à une Tsigane désireuse d'implanter durablement ses caravanes sur un terrain lui appartenant ; au passage, la Cour rappelle que ladite disposition « ne reconnaît pas comme tel le droit de se voir fournir un domicile » (Cour eur. D.H. [GC], arrêt Chapman c. Le Royaume-Uni, 18 janvier 2001, § 99). Quelques années auparavant, la juridiction strasbourgeoise avait déjà posé comme principe que l'article 8 « ne va pas nécessairement jusqu'à permettre aux préférences individuelles en matière de résidence [le 'mode de vie traditionnel des Tsiganes'] de l'emporter sur l'intérêt général [les exigences urbanistiques] » (Cour eur. D.H., arrêt Buckley c. Le Royaume-Uni, 25 septembre 1996, § 81). Voir sur le thème J. RINGELHEIM, « La Cour européenne des droits de l'homme et la défense du mode de vie tsigane : le choix de l'immobilisme », *Rev. dr. étr.*, 2001, pp. 415 et s., ainsi que D. ROSENBERG, « L'indifférence du juge européen aux discriminations subies par les Roms », *Rev. trim. dr. h.*, 2001, pp. 1026 et s.

108. Voir *infra*, n° 30.

109. Cf. Fr. HAUMONT, « La planification urbanistique », in *La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, La Charte, 2012, pp. 138 et s.

110. Art. D.II.24 et D.II.25 du nouveau Code wallon de développement territorial porté par le décret du 20 juillet 2016, *M.B.*, 14 novembre 2016 (dit encore CoDTbis, parce qu'il complète et abroge le CoDT précédent, institué par le décret du 24 avril 2014, *M.B.*, 15 septembre 2014).

111. Voir l'alinéa 1<sup>er</sup> de ces dispositions.

112. Ont pu ainsi revêtir un caractère résidentiel le logement collectif composé de personnes poursuivant une post-cure psychiatrique (C.E., 21 juin 1985, Marien, n° 25.502), l'institution hébergeant des enfants handicapés mentaux (C.E. (XIII réf.), 18 juin 2004, André et crts, n° 132.604), le home pour personnes âgées (C.E. (XIII réf.), 7 décembre 2011, Ingrao et crts, n° 216.711), la seniorie avec services apportés aux habitants (C.E. (Vbis réf.), 22 février 2012, Peters et Mager, n° 218.159), le garage transformé en pièce d'habitation (C.E. (XIII), 16 janvier 2003, Leboutte, n° 114.576), des lieux de séjour dans des congrégations religieuses (C.E., 8 mai 1981, Mellone et crts, n° 21.160), même avec chapelle (C.E. (XV), 22 juin 2010, a.s.b.l. ARAU et crts, n° 205.601), ...

113. Art. D.II.26 du CoDTbis.

114. Est susceptible d'être aménagée à cette zone, suivant le Conseil d'État toujours, le terrain affecté à des campements de nomades par exemple (C.E., 1<sup>er</sup> octobre 1986, Durieux, n° 26.946).

115. Lequel besoin doit être assuré par une personne publique ou une personne privée à laquelle les pouvoirs publics ont confié la réalisation d'un projet. Cf. l'art. D. II.26, § 1<sup>er</sup>, al. 2, du CoDTbis.

116. Du monde du cirque.

117. Art. D.II.28, al. 4, du CoDTbis.

118. Art. D.II. 27, al. 3, du CoDTbis.

119. Il faut en effet que la zone de loisirs « soit contiguë à une zone d'habitat, à une zone d'habitat à caractère rural ou à une zone d'aménagement communal concerté mise en œuvre et affectée en tout ou partie à la résidence [et] pour autant que simultanément : 1° cet habitat et ces activités soient complémentaires et accessoires à la destination principale de la zone ; [2°] la zone de loisirs soit située dans le périmètre d'un schéma d'orientation local approuvé préalablement par le Gouvernement » (art. D.II. 27, al. 3, du CoDTbis).

120. Il importe à cet effet que la zone « soit reprise dans le plan relatif à l'habitat permanent », « figure sur la liste des zones de loisirs adoptée par le Gouvernement » et « soit couverte par un permis d'urbanisme de constructions groupées ou un permis d'urbanisation délivré avant l'entrée en vigueur du Code » (art. D.II.64, al. 1<sup>er</sup>, 1°, 2° et 3°, du CoDTbis). « La disposition a été adaptée en vue de faciliter la mise en œuvre du plan relatif à l'habitat permanent », explique l'auteur du texte ; « il convient [...] de donner plus de souplesse juridique à une zone de loisirs occupée par de l'habitat permanent et permettre ainsi d'optimiser l'aménagement de ces zones pour améliorer le cadre et les conditions de vie » (projet de décret abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial, Commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 37).

121. Cf. N. BERNARD, « L'impact du CoDTbis sur la police du logement », *Amén.*, 2017 (à paraître).

122. Art. 132 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

urbanistique en vue d'accueillir ces projets. Souffrons que l'on s'y appesantisse un instant.

Soucieuse de prendre en compte « l'ensemble des modes d'habitat »<sup>123</sup>, cette législation<sup>124</sup> définit les « habitations légères de loisirs » (« constructions démontables ou transportables, destinées à une occupation temporaire ou saisonnière à usage de loisirs »)<sup>125</sup>, les « résidences mobiles de loisirs » (« véhicules terrestres habitables qui sont destinés à une occupation temporaire ou saisonnière à usage de loisirs, qui conservent des moyens de mobilité leur permettant d'être déplacés par traction mais que le code de la route interdit de faire circuler »<sup>126</sup>), les « caravanes » (mêmes types de véhicules, mais qui « conservent en permanence des moyens de mobilité leur permettant de se déplacer par eux-mêmes ou d'être déplacés par traction et que le code de la route n'interdit pas de faire circuler »<sup>127</sup>) ou encore les « résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs » (« installations sans fondation disposant d'équipements intérieurs ou extérieurs et pouvant être autonomes vis-à-vis des réseaux publics »<sup>128</sup>).

Surtout, en ce qui concerne l'autorisation urbanistique de pareils types d'habitat, le texte<sup>129</sup> instaure une règle nouvelle : « l'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis, pour permettre l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs [...] ou de résidences mobiles [...], est soumis à permis d'aménager ou à déclaration préalable, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Ces terrains doivent être situés dans des secteurs constructibles. Ils peuvent être autorisés dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, dans les conditions prévues à l'article L.151-13 »<sup>130</sup>. À l'heure où on l'on s'échine aujourd'hui à débuserquer, dans les interstices des réglementations urbanistiques

existantes, des zones où pourrait trouver à s'épanouir l'habitat mobile (ou à tout le moins être toléré), pareille clarification législative laisse rêveur.

• *Un permis d'urbanisme*

**28.** Quand bien même cette première question d'ordre planologique recevrait une réponse (positive), encore l'implantation doit-elle recevoir l'autorisation communale requise, à savoir le permis d'urbanisme ; et ce, dans les trois Régions. En Wallonie par exemple, « sont soumis à permis d'urbanisme préalable écrit et exprès, de l'autorité compétente, les actes et travaux suivants : [...] utiliser habituellement un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations mobiles, telles que roulottes, caravanes, véhicules désaffectés et tentes »<sup>131</sup>. Les réglementations aménagent certes une exception, mais elle est réservée aux installations mobiles relevant de la législation *touristique* ou du camping<sup>132</sup> et constituant à ce titre la résidence secondaire de leurs occupants, ce qui n'est assurément pas le cas des gens du voyage ni des Roms.

En tout cas, les communes (autorités de première ligne de délivrance des permis) voient généralement d'un mauvais œil cette installation, en dépit du fait que, par exception au caractère normalement pérenne du permis d'urbanisme, le législateur a pris soin d'assortir ce permis d'une durée *limitée* dans le temps<sup>133</sup> (un an seulement par exemple en Région bruxelloise pour l'installation d'une caravane sur un terrain<sup>134</sup>), durée non prorogeable par surcroît<sup>135</sup>. Du reste, le Comité européen des droits sociaux<sup>136</sup> a vu dans cette différence de traitement une « discrimination directe » (par rapport à l'habitat traditionnel), sans compter que la limitation dans le temps du permis contrevient au principe de la garantie légale de maintien dans les lieux<sup>137</sup>.

123. Suivant l'intitulé de la section 1 du chapitre II du titre IV de la loi du 24 mars 2014.

124. Voir également les textes pris dans la foulée, comme l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme et le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.

125. Art. R.111-37 du Code de l'urbanisme.

126. Art. R.111-41 du Code de l'urbanisme.

127. Art. R.111-47 du Code de l'urbanisme.

128. Art. R.111-51 du Code de l'urbanisme. Ces installations « sont destinées à l'habitation et occupées à titre de résidence principale au moins huit mois par an. Ces résidences ainsi que leurs équipements extérieurs sont, à tout moment, facilement et rapidement démontables ».

129. Art. L.444-1 du Code de l'urbanisme.

130. Ce dernier article dispose :

« Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés :

1° Des constructions ;

2° Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage [...] ;

3° Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Il précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

Il fixe les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire.

Ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers [...] ».

131. Art. D.IV.4, al. 1<sup>er</sup>, 15<sup>o</sup>, litt. b, du CoDTbis. Voir également l'art. 98, § 1<sup>er</sup>, 10<sup>o</sup>, litt. c, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (appelé usuellement CoBAT), ainsi que l'art. 4.2.1, 5<sup>o</sup>, litt. c, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

132. Voir la finale de l'art. D.IV.4, al. 1<sup>er</sup>, 15<sup>o</sup>, litt. b, du CoDTbis, de l'art. 98, § 1<sup>er</sup>, 10<sup>o</sup>, litt. c, du CoBAT et de l'art. 4.2.1, 5<sup>o</sup>, litt. c, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

133. Art. D.IV.80, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup>, du CoDTbis et art. 102 du CoBAT. Cf. aussi l'art. 4.6.3 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

134. Voir le point 2, litt. c, de l'annexe de l'arrêté du Gouvernement de la Région bruxelloise du 29 janvier 2004 relatif aux permis à durée limitée, M.B., 24 mars 2004.

135. Art. 102, al. 5, du CoBAT (voir toutefois l'art. 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région bruxelloise du 29 janvier 2004).

136. Com. E.D.S., *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme c. Belgique*, 21 mars 2012 (fond.), récl. 62/2010, § 138.

137. Principe énoncé notamment par Com. E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. France*, 19 octobre 2009 (fond.), récl. 51/2008, § 46.

**29.** Pour habiller en droit leur refus, les communes invoquent souvent la figure générique (et un peu fourre-tout) du bon aménagement des lieux<sup>138</sup>, couplée parfois à des considérations davantage pratiques (comme le risque de nuisances pour les riverains).

Précisons cependant que la notion de bon aménagement des lieux permet avantagement aux pouvoirs locaux (qu'on sait très moyennement gagnés à la cause des gens du voyage) d'injecter une certaine dose de subjectivité dans leurs décisions. Et, à propos des perturbations pour les riverains (qu'il ne s'agit aucunement de nier), l'expérience donne à voir justement qu'elles n'adviennent que là où *rien n'est prévu* pour accueillir les gens du voyage<sup>139</sup>. C'est avant tout l'absence d'aires d'accueil qui contraint les gens du voyage à s'installer sur des terrains privés de manière illégale, ce qui ne peut que déboucher sur des conflits et de l'hostilité ; et, quand un emplacement plus ou moins officiel est mis à la disposition des nomades, le défaut d'équipement ou d'aménagement (pour la collecte des détritiques par exemple) rend vite la situation intenable pour les riverains. C'est au contraire en réglementant, fût-ce par le truchement de taxes idoines (sur le ramassage des déchets par exemple), que l'on favorisera la cohabitation<sup>140</sup> ; au passage, on instillera par là l'idée que les gens du voyage ne représentent pas une population complètement à part et veulent être traités comme des citoyens comme les autres<sup>141</sup>.

### c) La question du démantèlement

**30.** On l'a dit, il pèse toujours un risque de démolition sur la structure installée sur un terrain en contrariété avec les réglementations urbanistiques. Signalons d'abord que la destruction (assurée avec le concours des forces de police qui plus est) de maisons appartenant à des Roms a contraint ces derniers, ainsi chassés de leur village, à « vivre dans des conditions déplorables », a statué la Cour européenne des droits de l'homme ; ces « souffrances psychologiques

considérables » ont été assimilées par la haute juridiction à des « traitements dégradants », proscrits par l'article 3 de la Convention<sup>142</sup>.

En droit belge, par ailleurs, le mobile de l'urbanisme – souvent avancé précisément par les autorités locales pour justifier une démarche de fermeture ou de destruction de l'habitat mobile – semble insuffisant en droit. C'est que toute démolition d'un logement ordonnée par le bourgmestre sur pied de l'article 135 de la Nouvelle loi communale doit invoquer spécifiquement un risque d'atteinte à l'ordre public, à l'hygiène, à la sécurité publique<sup>143</sup> ou à la salubrité publique<sup>144</sup> (lesquels domaines circonscrivent la compétence du bourgmestre en matière de salubrité – par rapport à celle de la Région<sup>145</sup>) ; s'il s'appuie uniquement sur une méconnaissance des normes régionales d'urbanisme, un tel ordre de destruction encourt la censure du Conseil d'État. Ainsi ce dernier n'a-t-il pas hésité à suspendre<sup>146</sup> (puis annuler<sup>147</sup>) l'arrêté de démantèlement d'une caravane résidentielle, au motif que le bourgmestre avait simplement présenté celle-ci comme incompatible avec la réglementation régionale en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, sans effectivement « démonstr[er] que la salubrité publique est mise en danger par l'état du logement » ; dès lors, « [e]n ordonnant la démolition par les soins de la commune, l'arrêté du bourgmestre modifie de manière irréversible et immédiate la situation de fait, empêchant les parties requérantes de conserver en l'état le bien et où elles ont envisagé d'établir leur résidence à l'avenir »<sup>148</sup>.

### 5. La domiciliation

**31.** L'inscription dans les registres de la population est à la fois une obligation pour tout individu<sup>149</sup> et un droit subjectif<sup>150</sup>. En sens inverse, l'absence d'inscription a pour effet de placer l'individu dans une sorte de *no man's land* juridique et administratif<sup>151</sup>, dès

138. Notion déduite notamment de l'art. D.I.1 du CoDTbis (même si, par rapport à l'art. 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, du CWATUPE, le concept d'aménagement a quelque peu été supplanté – lexicalement parlant à tout le moins – par celui de développement) ; cf. aussi l'art. 2 du CoBAT. Voir sur la question Fr. HAUMONT, « Le bon aménagement des lieux. Le développement territorial durable », in *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme 50 ans après la loi organique*, sous la direction de M. Delnoy et al., Limal, Anthemis, 2013, pp. 500 et s.

139. « Les villes qui disposent de terrains voient diminuer les problèmes rencontrés », expose ainsi le Comité national des gens du voyage (proposition de résolution du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale relative à la création de plusieurs terrains de transit destinés aux gens du voyage, rapport fait au nom de la Commission de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la politique foncière, *Doc. Cons. Brux.-Cap.*, sess. ord. 2003-2004, n° A-464/2, p. 15).

140. On songe également à l'établissement d'une convention type d'occupation précaire du terrain ainsi que d'un modèle d'état des lieux.

141. Cf. A. AHKIM, « Installer la cohabitation pour que les gens du voyage se sentent citoyens », interview donnée à *Mouv. comm.*, mars 2011, n° 856, p. 26.

142. Cour eur. D.H., arrêt *Moldovan et autres c. Roumanie*, 12 juillet 2005, §§ 103, 110 et 113 respectivement.

143. Voir, en matière d'incendie par exemple, C.E. (VI), 12 novembre 2012, Syndicat national des propriétaires et copropriétaires, n° 221.339.

144. Est d'ailleurs salubre, au sens étymologique du terme, ce qui est propice à la santé, sain.

145. La Région œuvre pour sa part à « l'amélioration de l'habitat » (C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, Rosier, n° 105.215), ce qui l'autorise à régir l'ensemble des éléments du bâti et à traiter tout type de dégradation (pas uniquement donc celles qui constituent un foyer d'infection ou causent une nuisance sanitaire pour le voisinage). Au besoin, le Conseil d'État n'hésite pas à faire le départ entre les attributions régionales et communales en matière de salubrité : C.E. (VII), 28 avril 1966, Baetens et Beernaert, n° 11.779, C.E. (III), 22 mars 1985, Bidoul, n° 25.152 et C.E. (III), 31 janvier 1992, Suslikova, n° 38.624.

146. C.E. (XIII réf.), 25 avril 2002, Catteau, n° 106.093.

147. C.E. (XIII), 16 décembre 2003, Catteau, n° 126.485.

148. « Le fait qu'un logement soit en totale infraction avec certaines dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et qu'aucune possibilité de régulariser cette situation n'est possible ne peut fonder une mesure d'inhabitabilité, laquelle doit reposer sur des motifs tenant à la salubrité publique » (C.E. (XIII réf.), 25 avril 2002, Catteau, n° 106.093).

149. « Toute personne qui veut fixer sa résidence principale dans une commune du Royaume » doit, dans les huit jours de l'installation effective, « en faire la déclaration à l'administration communale du lieu où elle vient se fixer » (art. 7, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, et § 4, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.*, 15 août 1992). Le fonctionnaire international en est cependant exempté.

150. « Le droit subjectif de l'intéressé d'être inscrit sur le registre de la population » revient à pouvoir « exiger de l'autorité pareille inscription lorsqu'il remplit les conditions légales » (Cass., 17 novembre 1994, *J.T.*, 1995, p. 316, note B. HAUBERT et *Journ. proc.*, n° 275, 1995, p. 26, note Fr. TULKENS).

151. Cf. notamment N. BERNARD, « L'inscription provisoire dans les registres de la population. Éradiquer l'occupation illégale... ou l'illégalité de l'occupation ? », *Chron. D.S.*, 2012, p. 393.

lors que de nombreuses réglementations font de cette inscription formelle précisément le pivot de l'application de leurs dispositions, que ce soit en matière judiciaire<sup>152</sup>, d'assurance soins de santé<sup>153</sup>, de garantie de revenus aux personnes âgées<sup>154</sup>, de détermination du taux (isolé ou cohabitant) de certaines prestations sociales<sup>155</sup>, etc. Parfois, on mobilise plutôt<sup>156</sup> cette situation de fait<sup>157</sup> qu'est le concept de résidence principale<sup>158</sup> (érigée en condition centrale – et unique – pour la domiciliation<sup>159</sup>), singulièrement pour ladite détermination du taux des allocations sociales<sup>160</sup>.

**32.** À cet effet, la réglementation sur la domiciliation a été expressément aménagée pour faire profiter de celle-ci ceux qui « séjournent dans une demeure mobile », pour peu qu'ils « résident au moins six mois par an à une adresse fixe »<sup>161</sup>. Et pourtant, les gens du voyage et les Roms sont très souvent confrontés à des refus de domiciliation émanant des communes ; lesquelles, pour justifier leur décision, s'appuient entre autres sur l'illégalité éventuelle de l'implantation ou son irrégularité urbanistique. Or, en termes très explicites, la loi prohibe tout refus adossé sur cette raison<sup>162</sup>. D'autres communes, et c'est une autre manœuvre, préviennent les intéressés de ce qu'elles vont transmettre dans la foulée l'infraction urbanistique au parquet, ce qui dissuade souvent toute installation. Lorsqu'elle est (enfin !) accordée, la domiciliation ne règle cependant pas tout car les gens du voyage, dans la mesure où ils occupent à *plusieurs familles* le

même terrain, courent le risque de voir leurs allocations sociales assujetties au taux *cohabitant* (plutôt qu'*isolé*)<sup>163</sup>.

**33.** *Quid* cette fois des gens du voyage qui ne peuvent *pas* exciper d'une occupation fixe d'au moins six mois ? Ici aussi, la situation particulière de l'itinérance a été prise en considération puisqu'il est loisible aux ménages qui « séjournent dans une demeure mobile » de revendiquer une adresse dite de référence<sup>164</sup>, et ce, auprès d'une personne morale aussi bien que d'un particulier<sup>165</sup>.

Malheureusement, la pratique n'est pas toujours réjouissante sur ce point puisque les particuliers opposent un enthousiasme très relatif face à ce type de demande<sup>166</sup> ; c'est d'ailleurs ce qui a justifié l'octroi aux nomades de la possibilité de prendre une adresse de référence auprès de personnes *morales* également<sup>167</sup>. Est-il possible alors, si l'on instruit plutôt cette dernière piste, de se tourner vers le C.P.A.S. par exemple ? La chose est douteuse dans la mesure où ce type là d'adresse de référence est réservé à ceux « qui, par manque de ressources suffisantes, n'ont pas ou n'ont plus de résidence et qui, à défaut d'inscription dans les registres de la population, se voient privés du bénéfice de l'aide sociale d'un centre public d'aide sociale ou de tout autre avantage social »<sup>168</sup> ; or, les gens du voyage ne sont ni sans-abri<sup>169</sup> ni nécessairement usagers du C.P.A.S.

152. Art. 36 C. jud.

153. Art. 9, al. 1<sup>er</sup>, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, *M.B.*, 27 août 1994, *err. M.B.*, 13 décembre 1994. Voir également l'art. 37 *decies*, § 1<sup>er</sup>.

154. Art. 2, 4<sup>o</sup>, et 4 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.*, 29 mars 2001.

155. Art. 124, §§ 2 et 3, et 225, § 4, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, *M.B.*, 31 juillet 1996. Voir également l'art. 123, al. 2.

156. Art. 14, § 3, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 26 mai 2002 sur le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002 et art. 57 *bis* de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 5 août 1976, *err. M.B.*, 26 novembre 1976. Voir de manière générale M. VAN RUYMBEKE et Ph. VERSAILLES, « L'ancien et le nouveau : comparaison entre la loi nouvelle et le régime du minimum de moyens d'existence », in *Vers le droit à l'intégration sociale*, sous la direction de M. Bodart, Bruxelles, La Charte, 2002, pp. 82 et s.

157. Fondée sur « la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année » (art. 16, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992). Voir notamment C.E. (VI), 7 février 2005, Gustin, n° 140.278.

158. Définie comme « le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage » (art. 3, al. 1<sup>er</sup>, 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, en vue d'imposer l'inscription aux registres de la population des personnes n'ayant pas de résidence en Belgique, *M.B.*, 3 septembre 1991).

159. Art. 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 19 juillet 1991. Voir également l'art. 3, 5<sup>o</sup>, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, *M.B.*, 21 avril 1984.

160. Art. 59, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, *M.B.*, 25 janvier 1992, *err. M.B.*, 8 avril 1992 et 11 juin 1992 et art. 7, § 3, al. 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, *M.B.*, 1<sup>er</sup> avril 1987. Cf. sur la question N. STERCKX, « Notion de cohabitation pour les C.P.A.S. : (im)possible détermination ? », *C.P.A.S.*, 2011, n° 5, pp. 73 et s. et N. BERNARD, « De l'influence du mode de logement (la cohabitation) sur le taux des allocations sociales (et donc leur montant) », *J.T.*, 2011, pp. 487 et s.

161. Art. 20, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> tiret, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

162. Art. 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 19 juillet 1991 et art. 16, § 2, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

163. Cf. N. BERNARD, « De l'influence du mode de logement (la cohabitation) sur le taux des allocations sociales (et donc leur montant) », *J.T.*, 2011, pp. 487 et s.

164. Art. 1<sup>er</sup>, § 2, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> tiret, de la loi du 19 juillet 1991 et art. 20, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> tiret, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

165. Art. 1<sup>er</sup>, § 2, al. 2 et 3, de la loi du 19 juillet 1991.

166. Cf. A. AHKIM, « L'habitat mobile des gens du voyage », in *La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, La Charte, 2012, p. 32.

167. « Auparavant, seule la possibilité de prendre une adresse de référence chez une personne physique s'offrait à ces personnes [les nomades], de façon à ce qu'elles puissent être jointes pour tout courrier et tous documents administratifs leur étant destinés. Toutefois, une telle inscription engendrait divers problèmes. Tout d'abord, la continuité de ces adresses de référence était précaire (et ce, notamment parce que cette personne physique peut démissionner, tomber malade, se rétracter, ...). En outre, peu de personnes acceptaient de servir d'adresse de référence. De fortes concentrations d'inscriptions chez quelques personnes étaient dès lors constatées » (circulaire du 2 mai 2006 relative à l'extension des possibilités d'utilisation de l'adresse de référence pour les groupes de population nomades, *M.B.*, 6 juillet 2006).

168. Art. 1<sup>er</sup>, § 2, al. 5, de la loi du 19 juillet 1991.

169. Car, au sens de la réglementation relative aux registres de la population, ils ont bien une « résidence », notion de pur fait s'il en est, qui reflète simplement la présence effective de l'intéressé dans n'importe quel lieu, fût-il mobile (art. 3, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 19 juillet 1991 et art. 16, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992). Pareillement, la typologie Ethos (*European Typology on Homelessness and housing exclusion*) de la Feantsa, qui fait autorité en la matière, a décidé de ne pas ranger la vie en « mobile home » (situation de vie n° 11.1) dans la catégorie du sans-abrisme (situations de vie n° 1.1 et 1.2).

Heureusement, il reste d'autres personnes morales, comme ces a.s.b.l. dont l'activité consiste entre autres à fournir cette adresse aux gens du voyage<sup>170</sup>. Sont seules admises à assumer cette fonction, précise la loi du 14 décembre 2005, les associations ayant expressément dans leur objet social « le souci de gérer ou de défendre les intérêts d'un ou plusieurs groupes de population nomades »<sup>171</sup>.

## 6. Les expulsions

**34.** L'expulsion (du terrain où ils étaient installés) cristallise probablement les difficultés les plus aiguës vécues par les gens du voyage et, quelque part, signe l'échec – patent – des politiques de logement à leur égard. Dans ce registre, la condamnation<sup>172</sup> prononcée le 21 mars 2012 par le Comité européen des droits sociaux à l'encontre de la Belgique est riche d'enseignements<sup>173</sup>. Si le Comité approfondit son propre sillon jurisprudentiel<sup>174</sup> plutôt que de révolutionner la matière, sa décision n'en constitue pas moins un jalon d'importance. Dont l'enseignement peut tenir en une phrase : implantés de manière légale ou non sur une parcelle (la leur ou celle d'autrui), les intéressés ne sont pas sans prérogatives juridiques et l'éventuelle évacuation ne saurait se faire dans n'importe quelle condition. Sans titre, peut-être, mais pas sans droits<sup>175</sup> ! Quels arguments avance le Comité ?

D'abord, à bien y regarder, l'expulsion des Roms ou des gens du voyage a quelque chose d'obligé : ne bénéficiant pas de terrains ou de logements en suffisance, ils n'ont d'autre choix généralement que de s'installer sur des emplacements *non autorisés*, ce qui les expose alors à une éviction inéluctable. Aussi, l'illégalité originelle de l'implantation ne saurait légitimer à elle seule l'évacuation (ou plutôt, n'importe

quel type d'évacuation). « 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 »<sup>176</sup>.

Ensuite, l'expulsion du terrain ne répond pas à des règles moins strictes que celles qui gouvernent traditionnellement l'éviction du logement, dans la mesure où « 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 » et où, surtout, « le terrain sur lequel la caravane est installée doit aussi être considéré comme faisant partie du logement »<sup>177</sup>. Dès lors, « 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 »<sup>178</sup>.

Quant au fond, l'expulsion doit, pour être compatible avec la Charte sociale européenne révisée, satisfaire à une batterie d'exigences : avoir été prévue (du point de vue de sa procédure) par une loi, avoir fait l'objet d'une concertation préalable avec les intéressés (en vue de dégager des solutions alternatives à l'évacuation), être précédée d'un délai de préavis raisonnable, ne pas intervenir la nuit ni l'hiver, pouvoir donner lieu à des recours judiciaires, ouvrir l'accès à une assistance juridique, permettre une indemnisation en cas d'expulsion illégale et, *last but not least*, être assortie de solutions de relogement<sup>179</sup>.

170. Cf. à Bruxelles le « Foyer – Dienst roma en woonwagenbewoners » ; sur cette structure, voir K. GEURTS, « Au Foyer : 'les Roms pour les Roms' », *Migrations magazine*, hiver 2012, n° 6 (« Roms, Tsiganes, Gitans... Les malentendus »), pp. 48 et s.

171. Art. 1<sup>er</sup>, § 2, al. 3, *in fine*, de la loi du 19 juillet 1991, modifié par l'art. 14 de la loi du 14 décembre 2005, *M.B.*, 28 décembre 2005, *err. M.B.*, 17 février 2006. Cf. aussi la circulaire du 2 mai 2006 relative à l'extension des possibilités d'utilisation de l'adresse de référence pour les groupes de population nomades, *M.B.*, 6 juillet 2006.

172. Com. E.D.S., *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme c. Belgique*, 21 mars 2012 (fond.), récl. 62/2010.

173. De manière générale, signalant que les décisions du Comité européen des droits sociaux ne sont pas juridiquement contraignantes. Déjà, ce dernier ne saurait être assimilé à une juridiction ; on a là bien plutôt un comité d'experts qui « appréciera, d'un point de vue juridique, la conformité des législations, réglementations et pratiques nationales avec le contenu des obligations » (art. 24.2 de la Charte sociale européenne, tel qu'inséré par le Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne, signé à Turin le 21 octobre 1991). Il n'empêche, la procédure menée au Comité la rapproche incontestablement de la démarche judiciaire (avec notamment le respect des droits de la défense et du contradictoire), de sorte qu'on évoque à propos de cet organe une « quasi-juridiction ». Plus fondamentalement, ses décisions ne sont certes pas exécutoires, ni ne bénéficient de l'autorité de la chose jugée, mais elles jouissent d'un crédit juridique, politique et moral incontestable. En tout état de cause, la condamnation d'un État entraîne la saisine du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, aux fins de voir celui-ci formuler des recommandations à l'adresse du pays mis en cause (art. 9.1 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, signé à Strasbourg le 9 novembre 1995). Sur le thème, voir notamment Th. AUBERT-MONPEYSSSEN, « Une justiciabilité accrue de la Charte sociale européenne », *J.D.E.*, 2011, pp. 166 et s.

174. Notamment Com. E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. Grèce*, 8 décembre 2004 (fond.), récl. 15/2003, Com. E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. Italie*, 7 décembre 2005 (fond.), récl. 27/2004, Com. E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, 18 octobre 2006 (fond.), récl. 36/2005, Com. E.D.S., *Centre européen des droits des Roms c. France*, 26 octobre 2009 (fond.), récl. 51/2008, Com. E.D.S., *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France*, 24 janvier 2012 (fond.), récl. 64/2011 et Com. E.D.S., *Médecins du Monde-International c. France*, 11 septembre 2012 (fond.), récl. 67/2011.

175. Voir sur le thème L. FARKAS, « En bonne voie vers l'égalité : la recherche par les Roms d'une protection judiciaire contre la discrimination devant les juridictions européennes », *Revue de droit européen relatif à la non-discrimination*, n° 3, avril 2006, pp. 21 et s., ainsi que N. BERNARD, « La lancinante question de l'expulsion des Roms, et autres considérations. À propos de la condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux le 11 septembre 2012 », note sous Com. E.D.S., *Médecins du Monde-International c. France*, 11 septembre 2012 (fond.), récl. 67/2011, *Rev. trim. dr. h.*, 2013, pp. 909 et s.

176. Com. E.D.S., *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme c. Belgique*, 21 mars 2012 (fond.), récl. 62/2010, § 161. Voir également Com. E.D.S., *Médecins du Monde-International c. France*, 11 septembre 2012 (fond.), récl. 67/2011, § 74 et Com. E.D.S., *Centre européen des Droits des Roms c. Bulgarie*, 18 octobre 2006 (fond.), récl. 36/2005, § 53.

177. Com. E.D.S., *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme c. Belgique*, 21 mars 2012 (fond.), récl. 62/2010, § 73.

178. Com. E.D.S., *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme c. Belgique*, 21 mars 2012 (fond.), récl. 62/2010, § 162.

179. Com. E.D.S., *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme c. Belgique*, 21 mars 2012 (fond.), récl. 62/2010, §§ 163 et 164.

35. De manière générale, et dans la ligne de ce qui a déjà été souligné plus haut<sup>180</sup>, un arrêté d'évacuation pris par un bourgmestre doit pouvoir établir un réel trouble à l'ordre public<sup>181</sup>, en termes de propreté par exemple (déchets), de tranquillité (nuisances) ou encore de sécurité<sup>182</sup>. Par ailleurs, l'édile doit toujours garder à l'esprit le principe de proportionnalité entre le désagrément réel que cause l'occupation et la gravité de l'impact – induit par une expulsion – sur une population déjà fragilisée.

Dans cet arbitrage, le fait que le terrain appartienne le cas échéant à la puissance publique peut exercer une certaine influence, ainsi que la circonstance que la parcelle est de toute façon dépourvue de projet à courte échéance<sup>183</sup>. N'est pas non plus à négliger la durée (longue) de l'occupation dont peuvent se targuer les intéressés<sup>184</sup>, ou encore l'absence prolongée de réaction des autorités (avant qu'elles se décident à ordonner déguerpissement)<sup>185</sup>. Doit également entrer en ligne de compte le droit (concurrent) au libre

établissement des Roms et gens du voyage<sup>186</sup>, corollaire du droit à la libre circulation des personnes (sur lequel l'Union européenne s'est construite)<sup>187</sup>. Sans compter que les expulsions compromettent également d'autres droits fondamentaux, comme le droit à l'éducation (pour les enfants, obligés de se trouver ailleurs une autre école) et le droit au travail (les parents ne pouvant plus honorer leurs commandes s'ils doivent partir).

En tout cas, la violation du droit au domicile et au respect de la vie privée et familiale<sup>188</sup> qu'emporte une expulsion est plus patente encore *in casu* dès lors que, a estimé la Cour européenne des droits de l'homme, les gens du voyage ont pour trait culturel de se déplacer et stationner *en groupe*, dont la dislocation rompt alors l'équilibre des relations sociales<sup>189</sup>. On le voit, un patient travail de mise en balance – marquée intimement par la casuistique – doit être effectué avant de songer à priver un ménage de son domicile (en l'expulsant du terrain).

180. N° 30.

181. À cet égard, le Tribunal administratif du Lille par exemple a annulé un arrêté de reconduction à la frontière d'une ressortissante roumaine, entrée en France depuis moins de trois mois et installée illégalement sur un terrain appartenant à la communauté urbaine de Lille, pour les motifs suivants : « cette occupation illégale ne constituait pas en elle-même, en l'absence de circonstances particulières, une menace suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société et ne pouvait dès lors être considérée comme une menace pour l'ordre public » (T.A. Lille, décision n° 1005246, 27 août 2010).

182. Cf. aussi S. SMOOS, « Les pouvoirs des communes au niveau de l'accueil des gens du voyage », *Mouv. comm.*, mars 2011, n° 856, p. 28.

183. En 2009, le Tribunal de grande instance de Lyon (requis pour autoriser l'expulsion de Roms s'étant installés illégalement sur un terrain public) a ainsi statué que « le droit de propriété sur le terrain [...] ne semble pas remis en question par la présence de personnes occupant le campement installé puisque le département du Rhône n'utilise pas ce terrain et ne justifie d'aucun projet immédiat. Dès lors l'expulsion n'apparaît, en l'état, pas nécessaire [...], aucun dommage imminent ni trouble manifestement illicite n'étant caractérisé » (T.G.I. Lyon, réf., 16 novembre 2009, *Échos log.*, 2010, p. 33).

184. Ainsi de la Cour européenne des droits de l'homme par exemple, qui, après avoir constaté que « les requérants étaient établis depuis de nombreuses années (entre cinq et trente ans) dans le bois du Trou-Poulet à Herblay », en a déduit qu'ils « entretenaient des liens suffisamment étroits et continus avec les caravanes, cabanes ou bungalows installés sur les terrains qu'ils occupaient pour qu'ils soient considérés comme leurs domiciles, indépendamment de la légalité de cette occupation selon le droit interne » (Cour eur. D.H., arrêt Winterstein et autres c. France, 17 octobre 2013, § 141).

185. Cour eur. D.H., arrêt Yordanova et autres c. Bulgarie, 24 avril 2012, § 121.

186. Art. 12.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 13.1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et al. 3 du *Préambule* de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

187. Art. 3.2 du Traité sur l'Union européenne ; voir aussi la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, *J.O.U.E.*, L 158, 30 avril 2004. Sans nommer les Roms expressément, la Commission a critiqué, au nom du droit à la libre circulation, les expulsions subies par certains migrants (Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 10 décembre 2008 sur l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, COM/2008/0840 final). Et, manifestement, la Cour de justice de l'Union européenne partage cette préoccupation (C.J.U.E., 29 avril 2004, Orfanopoulos et autres et Oliveri, C-482/01 et C-493/01, § 99 notamment). Sur ce thème, cf. A. ILIOPOULOU, « 'Le temps des gitans' : à propos de la libre circulation des Roms dans l'Union européenne », *Europe*, 2011, n° 1.

188. Édité par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

189. « L'obligation faite aux requérants, sous astreinte, d'évacuer caravanes et véhicules et d'enlever toutes constructions des terrains constitue une ingérence dans leur droit au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile [...] Il en va d'autant plus ainsi qu'il s'agit en l'espèce de décisions ordonnant l'expulsion d'une communauté de près d'une centaine de personnes, avec des répercussions inévitables sur leur mode de vie et leurs liens sociaux et familiaux » (Cour eur. D.H., arrêt Winterstein et autres c. France, 17 octobre 2013, § 143). De manière générale, toutefois, la jurisprudence de la Cour n'est pas univoque comme on l'a vu, ni indistinctement favorable aux Roms (voir *supra*, n° 24).