

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Les Roms face au droit à l'aide sociale, au droit scolaire et au droit au logement

Versailles, Philippe

*Published in:*

Les Roms face au droit en Belgique

*Publication date:*

2012

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Versailles, P 2012, Les Roms face au droit à l'aide sociale, au droit scolaire et au droit au logement. dans *Les Roms face au droit en Belgique: actes de la journée d'étude du 26 avril 2011, organisée sous l'égide du Centre interdisciplinaire des droits de l'enfant (CIDE)*. Droit en mouvement, La Chartre, Bruxelles, pp. 229-283.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# **LES ROMS FACE AU DROIT A L'AIDE SOCIALE, AU DROIT SCOLAIRE ET AU DROIT DU LOGEMENT**

Philippe VERSAILLES  
Avocat (cabinet SVS),  
Chercheur à la Faculté de droit  
de l'Université de Namur

## **I. LES ROMS FACE AU DROIT À L'AIDE SOCIALE**

Le droit à l'aide sociale au sens large s'ouvre lorsque les conditions du respect de la dignité humaine ne sont plus garanties.

À vocation universelle et inconditionnelle, le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 8 juillet 1976, relayé et amplifié dans sa valeur symbolique par l'article 23 de la Constitution, se trouve au centre d'un débat permanent tant au sein de la science juridique que d'autres disciplines des sciences sociales.

La définition, la nature et le contenu du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine n'a pas fini de nous interroger. La loi organique des CPAS représente à cet égard une tentative d'opérationnalisation normative de la notion de dignité humaine, à tout le moins en ce qu'elle est comprise comme un état de besoin, auquel il s'impose de remédier.

### **A. Les critères de la dignité humaine**

Dans ce qui caractérise le mode de vie des Roms, certains éléments méritent d'être pointés comme aiguillon de la notion de dignité humaine au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS.

1) Nationalité et statut administratif

Le droit à l'aide sociale est, par principe, reconnu à toute personne résidant effectivement sur le territoire national, quelle que soit sa nationalité, sa race ou son origine ethnique. Il ne se conçoit pas que le respect de la dignité humaine soit source de discriminations entre les membres de la communauté humaine.

La jurisprudence a souligné que la nationalité ne constitue en principe pas, en tant que telle, une source de traitement différencié et *a fortiori* discriminatoire. Les juridictions du travail ont toujours refusé d'élaborer des barèmes spécifiques à certaines catégories de bénéficiaires en fonction de leur nationalité. L'aide sociale doit, au contraire, viser à supprimer les discriminations entre les Belges et les étrangers<sup>1</sup>.

Autrement dit encore, la nationalité n'est pas un critère en soi pour justifier l'octroi d'un montant inférieur qui suffirait à assurer la dignité humaine<sup>2</sup>. Il n'existe pas différents « standards » de dignité humaine, ni aucune raison juridique ou humaine qui justifie que l'on traite différemment des personnes se trouvant dans une situation équivalente de besoin<sup>3</sup>.

Par contre, le statut administratif de l'étranger sur le territoire belge constitue un élément essentiel, non de l'appréciation de l'atteinte à sa dignité humaine, mais de l'accès au droit à l'aide sociale auquel il pourrait prétendre à charge de la collectivité. La Belgique a fait le choix politique, traduit dans son ordre juridique, de conditionner, restreindre, voire refuser l'aide sociale à certaines catégories d'étrangers compte tenu de l'illégalité de leur présence sur le sol belge, ou de la précarité de leur séjour.

Le droit à l'aide sociale des Roms ne s'apprécie pas en fonction de leur appartenance à une communauté particulière ou de leur origine ethnique ou nationale, mais compte tenu de la situation de séjour individuelle du demandeur.

<sup>1</sup> Trib. trav. Dinant, 8 juin 1999, inédit, RG 56.471, qui cite Trib. trav. Nivelles, 20 décembre 1996, *Chron. D.S.*, 1998, p. 357 ; C. trav. Liège, 23 mai 2000, inédit, RG 28.811/2000.

<sup>2</sup> Trib. trav. Charleroi, 28 novembre 2000, inédit, RG 57.681/00/

<sup>3</sup> Trib. trav. Mons, 23 novembre 2000, inédit, RG 9.400/00/22 ; Trib. trav. Bruxelles, 9 novembre 2000, inédit, RG 24.907/00.

2) Les habitudes culturelles

Les cours et tribunaux se sont néanmoins interrogés sur la question de savoir si l'origine ethnique ou nationale des bénéficiaires de l'aide sociale influence, non pas l'atteinte à la dignité humaine entendue comme condition d'ouverture du droit à l'aide sociale, mais la définition de l'aide « la plus appropriée » pour y répondre.

Il a été jugé que les diverses habitudes culturelles des personnes étrangères installées en Belgique ne peuvent influencer le critère de distinction entre l'isolé et le cohabitant, pour le calcul du montant du revenu d'intégration ou plus largement pour l'appréciation de l'état de besoin, au motif que la cohabitation ne peut reposer que sur des critères objectifs. A donc été considéré comme cohabitant le père âgé accueilli dans la maison familiale du fils conformément au type d'organisation familiale habituelle dans les pays de l'Est, mais conservant néanmoins une autonomie sociale et financière<sup>4</sup>.

Par contre, à l'égard de personnes qui, par choix personnel, contrainte économique ou habitudes culturelles, adoptent un mode de vie semi-communautaire, en partageant certains espaces ou moments de la vie quotidienne tout en conservant une certaine autonomie personnelle, on a vu des tribunaux chercher à tenir compte de cette situation de fait à mi-chemin entre l'isolé et le cohabitant. Une certaine jurisprudence avait imaginé une aide à un « taux communautaire » situé entre l'équivalent des taux isolé et cohabitant du minimex<sup>5</sup>. Cette approche ne trouve plus d'écho en jurisprudence.

3) Approche individuelle, familiale, communautaire

Le droit à l'aide sociale est un droit subjectif qui s'attache à chaque personne en sa qualité d'être humain. L'appréciation de l'atteinte à la dignité humaine est donc individualisée, comme l'est la définition de l'aide la plus appropriée pour y remédier.

<sup>4</sup> Trib. trav. Namur, 10 novembre 2006, inédit, RG 129.489.

<sup>5</sup> Sur cette question, J.-F. FUNCK, « Le C.P.A.S. et les étrangers », *Les missions des centres publics d'aide sociale. Questions d'actualité*, Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, pp. 77-100.

Aux termes de l'article 57 de la loi de 1976, le CPAS a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité.

Si le titulaire du droit subjectif à l'aide sociale est sans conteste « toute personne », la loi érige les familles comme bénéficiaires directs de l'aide sociale. Certes, celles-ci ne jouissent d'aucune personnalité juridique. De même, la loi organique n'offre aucune définition de la famille.

La portée exacte à conférer au principe général de l'article 57, lequel ouvre sans doute des liens avec les dispositions des conventions internationales consacrant le droit au respect de la vie familiale, semble être d'établir la famille, ses besoins et ses aspirations comme un critère d'appréciation de l'aide à apporter aux titulaires du droit à l'aide sociale. Ainsi, il est évident que la composition du ménage du demandeur, la présence d'enfants à charge, mais aussi les besoins et les ressources des membres de ce ménage, constituent autant de critères d'appréciation de l'aide à accorder.

L'appartenance du demandeur à une communauté ou un type de collectivité organisée ne constitue pas l'indice, selon la jurisprudence d'une absence d'atteinte à la dignité humaine, au motif que l'intéressé serait pris en charge par le groupe.

De jurisprudence constante, l'aide reçue de tiers non débiteurs d'aliments, de services privés ou d'organismes caritatifs ne dispense pas le CPAS de sa mission légale.

Le soutien reçu de membres d'une communauté ou d'un groupe organisé qui n'ont pas d'obligation alimentaire légale à l'égard du demandeur d'aide ne saurait justifier un refus d'intervention du CPAS, motif pris de la prise en charge du besoin par un tiers.

La prévalence de l'aide sociale sur la solidarité familiale ou d'autres formes de solidarités d'ordre associatif ou ethnique, reste discutée en jurisprudence.

Certaines décisions estiment que la prise en charge du demandeur par les proches, membres ou non de sa famille, révèle une possibilité de mener une vie conforme à la dignité humaine qui peut amener le CPAS à

ne pas intervenir<sup>6</sup>. D'autres décisions cherchent un équilibre entre solidarité familiale et solidarité collective, estimant qu'il ne pourrait se concevoir que les CPAS se déchargent de leur mission légale sur des associations caritatives ou la solidarité familiale ou de compatriotes<sup>7</sup>.

D'une part, l'aide sociale est résiduaire en manière telle que les interventions familiales peuvent être considérées comme prioritaires, donc privilégiées. Dans cette optique, le CPAS n'offre son intervention que si le demandeur ne peut trouver auprès de ses familiers l'aide dont il a besoin pour recouvrer un niveau de vie conforme à la dignité humaine.

D'autre part, l'aide sociale est universelle et le droit subjectif à en bénéficier est ouvert à toute personne confrontée à un état de besoin qui met sa dignité humaine en péril. En ce sens, l'aide sociale est due par la collectivité, ainsi que l'énonce expressément l'article 57 de la loi de 1976, et le CPAS ne peut refuser d'intervenir en raison de la présence de membres de la famille dont l'intervention serait mobilisable en priorité.

Face à la dichotomie entre subsidiarité et universalité, la Cour du travail de Bruxelles rappelle qu'il convient de trouver le point d'équilibre entre la solidarité familiale telle qu'elle s'exprime dans chaque cas d'espèce, et les obligations de la société telles que la loi les a prévues<sup>8</sup>. La Cour ajoute qu'en aucune manière, les obligations de la collectivité ne disparaissent en raison de la présence de familiers et de la mobilisation éventuelle de solidarité familiale.

## **B. Dignité humaine et mode de vie particulier**

L'aide sociale a pour objectif de permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. La place réservée à la dignité humaine dans la loi de 1976 et la jurisprudence est pour le moins paradoxale : son affirmation relève d'un impératif absolu tandis que sa mise en œuvre s'avère relative. La notion de dignité humaine est complexe et variable en fonction des époques, des cultures, des religions, de l'appartenance à un groupe social et même d'individu à individu<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Trib. trav. Nivelles, 16 février 2001, inédit, RG 144/w/2000.

<sup>7</sup> Trib. trav. Bruxelles, 29 mars 1995, inédit, RG 72.911/94 ; Trib. trav. Bruxelles, 10 octobre 2001, inédit, RG 8.747/99.

<sup>8</sup> C. trav. Bruxelles, 15 mai 1997, inédit, RG 34.419.

<sup>9</sup> C. Trav. Bruxelles, 1<sup>er</sup> mars 2001, inédit, RG 40.347.

1) *Une définition générale*

La société civile, au travers de l'intervention du CPAS, doit garantir que la dignité humaine de chacun de ses membres est respectée. Mais la mise en œuvre de cette exigence, la manière de parvenir à ce résultat impératif varieront en fonction de chaque individu, de sa situation, de ses difficultés, de ses faiblesses, mais aussi de ses atouts, de ses forces et de ses capacités.

Le rôle du juge est capital : c'est lui qui rend fonctionnelle une notion de portée essentiellement éthique. C'est en en définissant la portée et les limites qu'il rend praticable un concept conçu dans la Constitution comme une référence avant tout eschatologique.

Quelles que soient les difficultés auxquelles conduit l'application concrète du critère de la dignité humaine, la jurisprudence martèle avec une constance évidente que le résultat à atteindre constitue un impératif absolu, inconditionnel et universel : la dignité humaine doit être sauve.

2) *Un mode de vie particulier*

Le mode de vie particulier du demandeur d'aide influence-t-il le critère d'appréciation de la violation de sa dignité humaine, et/ou le critère de définition de l'aide la plus appropriée à lui apporter ?

L'aide sociale a-t-elle pour objectif de permettre à chacun de conserver le mode de vie qu'il a choisi ou que lui dictent ses traditions ou origines culturelles, ethniques ou nationales ?

Les Roms peuvent-ils revendiquer l'intervention du CPAS pour préserver leur mode de vie ?

Certes, ils peuvent, comme tout demandeur d'aide, se prévaloir de leurs droits sociaux fondamentaux, notamment le droit à la vie privée et familiale, la liberté d'aller et venir et de choisir librement leur lieu de résidence. La Cour de Strasbourg a déjà estimé que la protection de l'identité tzigane impose aux États d'appliquer l'article 8, non seulement

négativement en assurant le droit au respect du domicile, mais aussi positivement en permettant aux Tsiganes de suivre leur mode de vie<sup>10</sup>.

Mais l'exercice des droits fondamentaux n'est pas absolu ; il connaît les restrictions autorisées par la C.E.D.H., prévues par la loi et proportionnées au but poursuivi par le législateur.

La loi sur l'aide sociale vise à permettre au bénéficiaire de mener une vie conforme à la dignité humaine, de disposer des moyens de nature à lui permettre de jouir de ses droits fondamentaux. Il s'agit de le mettre en position de pouvoir exercer ses droits, à tout le moins au regard de ce qu'exige le respect de la dignité humaine.

C'est dans la définition du seuil minimal de dignité humaine à garantir par l'aide sociale que se vérifie le respect des droits fondamentaux. L'aide sociale n'a pas pour vocation d'assurer la possession ou la jouissance *hic et nunc* d'un logement, d'un travail, d'un environnement sain, de l'accès effectif à la culture ou à la santé, mais de garantir les conditions de possibilités d'en bénéficier ou d'y accéder.

Les cours et tribunaux ont forgé un seuil minimal incontestable en dessous duquel la dignité humaine est réputée violée. Les besoins qualifiés de vitaux doivent être garantis : se loger, se nourrir, se vêtir, se soigner notamment. La jurisprudence définit les besoins vitaux élémentaires tant en terme de besoins concrets (se nourrir, se vêtir, se loger, etc.) qu'en terme de droits fondamentaux (le droit au logement, le droit à la santé, etc.). Cette double définition offre une vision dynamique de la dignité humaine, à la fois passive (des besoins à rencontrer) et active (des droits à faire valoir).

L'article 23 de la Constitution élargit le cadre conceptuel : à la recherche de la dignité humaine, la jurisprudence accueille aujourd'hui une grille d'appréciation non plus seulement quantitative mais également qualitative de la situation du demandeur, de ses dépenses et de ses charges. Au-delà des besoins de première nécessité, il est tenu compte des dépenses nécessaires à garantir une certaine qualité de vie, au travers des conditions d'alimentation, de loisirs d'études, de logement, de santé, etc.

<sup>10</sup> Cour eur. D. H., arrêt *Chapman c. Royaume Uni*, GC, 18 janvier 2001, § 96.

La dignité humaine ne s'apprécie plus seulement par référence à des besoins de première nécessité ou de conditions minimales de vie à assurer, mais en fonction des aides à mobiliser pour accompagner l'intéressé dans sa recherche légitime d'épanouissement personnel, de réalisation de soi et de sa condition d'homme ou de femme.

Le seuil de dignité humaine est dans cette optique appréhendé en jurisprudence par référence au niveau de vie général atteint par la population. Il tient compte d'une définition raisonnable des besoins de la vie courante de toute personne ou de certaines catégories de personnes. Cette définition est relative, dans le temps et dans l'espace.

Enfin, le titulaire du droit à l'aide sociale est tenu de respecter les obligations correspondantes que l'article 23 met à sa charge. Il doit concourir lui-même à la réalisation de ses droits fondamentaux, la liberté étant en quelque sorte indissociable de la responsabilité. Il doit s'abstenir de comportements qui contrarieraient les moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics.

### 3) *L'aide la plus appropriée*

Les Roms peuvent également revendiquer le respect de leur libre choix dans la définition de leur mode de vie, ainsi que de leurs convictions idéologiques, philosophiques et religieuses.

Cependant, le principe de libre choix autorise chacun à définir son mode de vie, mais il connaît le même tempérament dicté par l'impératif de l'intérêt général.

Le CPAS n'a pas comme tel pour objectif de permettre à chacun de réaliser ses choix personnels, aussi légitimes soient-ils. Sa mission consiste à allouer l'aide nécessaire pour vivre conformément à la dignité humaine, en respectant, dans la mesure du possible et des moyens publics disponibles, le libre choix de l'intéressé dans la définition et la mise en œuvre des moyens pour y arriver.

L'aide sociale n'a pas comme objectif de supporter les choix de convenance personnelle qui vont au-delà du respect du seuil de dignité

humaine (poursuite d'études complémentaires à un premier diplôme<sup>11</sup>, aide financière pour couvrir le coût d'une procréation médicalement assistée<sup>12</sup>, coût d'un régime alimentaire particulier<sup>13</sup>, coût d'un suivi médico-chirurgical-psychiatrique pour transsexualisme<sup>14</sup>, frais médicaux d'une circoncision<sup>15</sup>, frais nécessités par un animal de compagnie<sup>16</sup>, etc.).

La Cour du travail de Bruxelles a souligné l'importance d'une recherche par le CPAS de la meilleure adéquation de l'aide au regard des situations rencontrées. L'aide doit être d'autant plus appropriée qu'elle s'adresse à des personnes vivant dans un contexte social défavorable<sup>17</sup>.

Il faut donc en déduire que l'objectif de l'aide sociale n'est pas de permettre à chacun de préserver dans l'absolu son mode de vie, mais bien de recevoir les moyens de vivre conformément à la dignité humaine, de manière à, non seulement, couvrir ses besoins vitaux élémentaires, mais aussi atteindre un niveau de vie « standard » auquel chacun peut décentement prétendre en Belgique en 2012.

Cependant, une appréciation individualisée du seuil de dignité humaine amènera le CPAS à tenir compte des difficultés particulières vécues par le demandeur et qui, d'une certaine manière, seront la conséquence de son mode de vie.

La définition des exigences du respect de la dignité humaine est ainsi modalisée et nuancée en fonction de la situation personnelle du demandeur et de sa famille : l'âge, la maladie, l'endettement, la précarité des conditions de logement ou d'accès aux biens et services de base, et plus généralement tous les facteurs de fragilisation de la situation psychosociale et socio-économique.

Un mode de vie en caravane, sédentaire ou nomade, affecte évidemment les conditions de logement, de santé, de scolarité, d'activité

<sup>11</sup> « La notion de dignité humaine ne doit en effet pas être confondue avec les aspirations intellectuelles, si légitimes soient-elles, de chaque individu. » Trib. trav. Dinant (7<sup>e</sup> eh.), 14 février 2006, inédit, R.G. 69 575.

<sup>12</sup> C. trav. Mons, 22 octobre 2002, *Chron. D.S.*, 2006, liv. 4, 196, note J. MARTENS.

<sup>13</sup> Trib. trav. Namur, 28 octobre 1994, inédit, R.G. 82 136.

<sup>14</sup> Voy. Trib. trav. Bruxelles, 10 décembre 1998, *Chron. D.S.*, 2000, p. 253.

<sup>15</sup> Trib. trav. Verviers, 13 septembre 1994, inédit, R.G. 423/94.

<sup>16</sup> C. trav. Liège (1<sup>re</sup> ch.), 27 juin 2000, inédit, R.G. 28 663/2000.

<sup>17</sup> C. trav. Bruxelles, 14 janvier 1999, inédit, RG 36.235.

professionnelle, etc. Ces éléments doivent être pris en compte pour mesurer l'atteinte à la dignité humaine et l'adéquation de l'aide à assurer.

En ce sens, l'aide est la plus appropriée au sens de la loi lorsqu'elle est appropriée à la personne qui en fait la demande, compte tenu de sa personnalité et de sa situation individuelle et familiale, et non à l'institution qui l'accorde, à savoir le CPAS.

#### 4) *La cohabitation*

Plusieurs familles vivant en caravane, installées sur un même terrain et bénéficiant éventuellement de certaines économies d'échelle dans le coût de location du terrain et d'accès aux réseaux d'eau et l'électricité sont-elle cohabitantes aux yeux de la loi ?

Il faut entendre par cohabitation le fait que des personnes vivent sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères. Il s'agit des deux critères dégagés par l'arrêt de la Cour de cassation du 8 octobre 1984 en matière de chômage et appliqués également par les CPAS<sup>18</sup>. Deux éléments constitutifs caractérisent la définition : la vie sous le même toit et le fait de régler principalement en commun les questions ménagères. Ces conditions sont cumulatives.

La vie sous le même toit est une question de fait. Il s'agit d'occuper en commun des espaces de vie qui concentrent l'activité quotidienne ordinaire d'un ménage, de partager des locaux ou des installations essentielles pour pouvoir vivre décemment. La vie sous le même toit ne signifie pas nécessairement partager en permanence les mêmes pièces de vie. Deux personnes qui occupent des entités spatiales distinctes au sein d'un même immeuble sont cohabitantes si elles partagent de manière régulière des lieux de vie communs.

Des familles vivant dans leurs caravanes respectives et partageant le terrain ou le bloc sanitaire collectif ne vivent pas sous le même toit.

La cohabitation suppose en outre de régler principalement en commun les questions ménagères. La cohabitation est le fait de vivre ensemble sous le même toit en faisant ménage commun, c'est-à-dire en réglant de commun accord, sinon complètement à tout le moins

<sup>18</sup> Cass., 8 octobre 1984, *J.T.T.*, 1985, p. 112.

principalement les affaires du ménage, même sans pour autant confondre nécessairement ou entièrement les ressources<sup>19</sup>.

La question de savoir si des familles vivant dans leurs caravanes respectives peuvent être assimilées à un ménage entendu comme unité de vie économique dépendra de l'examen en fait de leur mode d'organisation, leur processus décisionnel par rapport aux questions financières, au regard des critères habituels dégagés par la jurisprudence.

La jurisprudence a considéré que prouve à suffisance sa situation d'isolé le demandeur de minimex qui habite une caravane aménagée de manière telle qu'il peut y organiser une vie autonome et économiquement indépendante, qui y dispose d'un appareil de chauffage, d'un réchaud à gaz, d'un lit, de l'eau courante, d'un W.C., de l'électricité<sup>20</sup>.

Jugé que des personnes qui logent dans des caravanes dispersées sur un seul et même terrain et qui se partagent l'usage de certaines utilités communes, habitent certes non loin l'une de l'autre, sans qu'on puisse toutefois dire qu'elles cohabitent<sup>21</sup>. Dans le même sens, prouve à suffisance l'absence de cohabitation la demanderesse qui habite dans une caravane distincte de celle de son ancien cohabitant, qui effectue des démarches concrètes pour trouver un autre logement, qui pourvoit seule à l'entretien de ses enfants et assume seule la gestion de son ménage<sup>22</sup>.

#### 5) *L'intégration sociale*

Les politiques d'insertion professionnelle et d'intégration sociale, promues par les autorités fédérales, communautaires et régionales chacune dans le champ de leurs compétences, se déclinent à la lumière d'un objectif d'intégration sur le marché du travail ou, à tout le moins, d'insertion dans un tissu social structurant.

La mission des CPAS doit favoriser l'intégration sociale des ayant-droit. Le principe est certain dans le cadre de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, dont l'article 11, § 1<sup>er</sup>, précise

<sup>19</sup> C. trav. Liège, 28 mars 2006, *Chron. D.S.*, 2008, p. 99.

<sup>20</sup> Voir Trib. trav. Dinant, 28 juin 1994, inédit, R.G. n°42611.

<sup>21</sup> Voir C. trav. Liège, 10 mars 1994, inédit, R.G. 4696/94, cité in *Mouv.comm.*, 1994, p.613.

<sup>22</sup> Voir Trib. trav. Namur, 28 octobre 1994, inédit, R.G. 82468.

que, selon les besoins de la personne, le projet individualisé porte soit sur l'insertion professionnelle, soit sur l'insertion sociale.

Les travaux préparatoires à la loi du 26 mai 2002 soulignent que le droit à l'intégration sociale repose sur la participation de chacun à la société, que le CPAS n'est pas seulement le rempart contre l'exclusion, mais surtout le tremplin vers l'insertion, qu'il faut passer de l'assistance sociale à l'action sociale. L'exposé des motifs indique que ce droit trouve sa justification et sa légitimité dans un contrat global avec la société<sup>23</sup>.

L'objectif général de l'intégration sociale percole clairement dans la mise en œuvre de l'aide sociale au sens strict. Cette évolution se manifeste notamment dans la condition de disposition au travail auquel le CPAS peut décider de subordonner l'octroi et le maintien d'une aide financière, qu'il peut désormais assortir d'un projet individualisé d'intégration sociale (article 60, § 3, de la loi de 1976).

L'application de cette législation impose de trouver un équilibre entre le respect des droits fondamentaux des Roms, notamment le droit à la vie privée et familiale qui fondent leur mode de vie particulier, avec les exigences qui assortissent l'octroi d'une aide publique, notamment celle de lier l'aide financière à un objectif d'intégration sociale ou professionnelle.

Comment, en quoi et jusqu'où le travail social mené par le CPAS sera-t-il le plus adapté – au sens de l'article 59 de la loi<sup>24</sup> – aux particularités, contraintes mais aussi richesses de la vie des Roms ?

L'intégration sociale, notamment au travers de formations professionnelles, de remises à niveau, d'apprentissage de l'une des langues nationales, de mise en ordre administrative, est-elle compatible avec un mode de vie plus ou moins marginal ? Suppose-t-elle une stabilité spatiale ou s'accommode-t-elle d'un parcours familial itinérant ? Ce type de vie peut-il être interprété comme une absence de volonté d'intégration sociale ou de disposition au travail au sens des législations sur l'aide sociale au sens large, ou comme potentialité à saisir ?

<sup>23</sup> Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n° 1603/001, p. 5.

<sup>24</sup> « Le CPAS remplit sa mission en suivant les méthodes du travail social les plus adaptées et dans le respect des convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses des intéressés. »

L'habitat mobile pose la question de la conformité à l'objectif annoncé d'insertion ou d'intégration sociale, d'un mode d'habitat susceptible de précariser l'activité professionnelle au sein d'un monde du travail construit sur une relation relativement statique dans l'espace entre le travailleur et son employeur.

### **C. Dignité humaine et séjour illégal**

L'octroi de l'aide sociale aux étrangers est une matière complexe, qui distingue selon les nombreuses hypothèses de séjour – régulier, légal ou illégal – sur le sol belge, du demandeur voire d'un membre de sa famille.

Comme tout étranger, un Rom non belge ne bénéficie du droit à l'aide sociale que si sa situation de séjour le permet. S'il est réfugié reconnu ou citoyen de l'Union européenne disposant d'un droit de séjour de plus de trois mois, il ouvre un droit à l'intégration sociale par cette qualité ; s'il est régularisé, il ouvre un droit à l'aide sociale par sa qualité de régularisé, et non parce qu'il est d'origine Rom. En d'autres termes, c'est la nationalité (ou l'absence de nationalité reconnue, c'est-à-dire l'apatridie) qui constitue le critère utile, et non l'origine raciale ou ethnique.

Jugé à ce propos que l'origine ethnique ne peut, par définition, être démontrée par aucun document écrit officiel, puisque par hypothèse une communauté ethnique n'est pas un État et ne dispose pas d'institution officielle susceptible d'attester cette origine ou délivrer un document d'identité<sup>25</sup>.

#### *1) Séjour illégal et force majeure*

Cependant, l'origine raciale ou ethnique entre en ligne de compte comme critère d'appréciation d'une situation de force majeure empêchant d'exécuter l'ordre de quitter le territoire.

La jurisprudence considère que l'aide reste due à l'égard d'un étranger ayant reçu un ordre de quitter le territoire définitif mais dont l'éloignement est rendu impossible pour des motifs de force majeure, qui

<sup>25</sup> Trib. trav. Liège, 31 mai 2006, inédit, RG 357.388.

résultent soit de son état de santé (force majeure dite médicale), soit de sa situation administrative (force majeure administrative), soit de la situation dans le pays d'origine (force majeure humanitaire).

L'intervention à laquelle reste tenu l'État belge sera selon les cas l'aide sociale allouée par le CPAS, ou l'aide matérielle en centre d'accueil dispensée par Fedasil.

## 2) Une protection individuelle

Il appartient au demandeur d'établir le cas de force majeure dont il se prévaut. Les cours et tribunaux sont attentifs à vérifier que l'intéressé est personnellement concerné par la situation de force majeure qu'il invoque<sup>26</sup>. La règle se conçoit aisément dans les hypothèses de force majeure médicale ou administrative.

La preuve individuelle est plus malaisée lorsque l'intéressé prétend courir un risque pour son intégrité en cas de retour au pays en raison de la situation sur place. La force majeure humanitaire concerne par définition l'ensemble des ressortissants ou des catégories de ressortissants de certains pays en proie à une situation intérieure difficile.

En principe, il ne suffit pas de se prévaloir de la situation politique, sociale ou économique inquiétante, alarmante voire dramatique du pays d'origine pour en déduire, d'emblée, l'impossibilité de retour dans le chef personnel du demandeur<sup>27</sup>.

Il a été jugé que l'article 6 du Code judiciaire fait interdiction au juge de se prononcer par voie de dispositions générales et réglementaires sur les causes qui lui sont soumises. Il ne pourrait décider, sans violer cette disposition, que toute personne d'une nationalité déterminée se trouve nécessairement empêché d'exécuter un ordre de quitter le territoire en raison d'une force majeure, pour le seul motif qu'elle a cette nationalité et n'a pu obtenir le statut de réfugié<sup>28</sup>.

Il ne relève pas de la compétence matérielle des juridictions du travail de dire qu'un peuple doit recevoir une aide sociale régulière en

<sup>26</sup> C. trav. Anvers, 25 octobre 2006, *Chron. D.S.*, 2008, p. 223; C. trav. Liège, 3 juillet 2007, inédit, RG 34.681/07.

<sup>27</sup> C. trav. Liège, 28 août 2007, inédit, RG 34.877/07, en l'espèce l'Irak.

<sup>28</sup> C. trav. Liège, 24 juillet 2007, inédit, RG 34.806/07.

Belgique (en l'espèce la communauté rom du Kosovo). Le juge ne peut se satisfaire de considérations générales, puisque la force majeure doit s'examiner au cas par cas et être étayée par des documents suffisamment probants<sup>29</sup>.

Dans le même sens, jugé que la qualité ethnique de Rom de Serbie-Monténégro n'a pas pour effet, en soi, de rendre impossible le rapatriement, dès lors qu'en outre le statut réservé aux Kosovars comme « personnes déplacées » a pris fin et que rien ne laisse présumer que le demandeur aurait dû y être assimilé<sup>30</sup>.

Jugé également que la seule circonstance que les demandeurs font état de leur ignorance du sort qui pourrait, dans leur pays d'origine, leur être réservé ou qu'il leur faudrait, pour obtenir les autorisations nécessaires, faire savoir aux autorités qu'ils rentrent volontairement dans leur pays, il n'est pas permis de conclure que ceux-ci couraient le risque d'une méconnaissance des droits fondamentaux que leur garantissent les dispositions internationales, notamment la Convention européenne des droits de l'homme<sup>31</sup>.

## 3) Une protection collective

Cependant, en fonction des pays concernés, la jurisprudence admet parfois l'impossibilité de retour compte tenu de l'inquiétude que suscite la situation politique générale intérieure.

Dans cette optique, la démonstration que le pays d'origine est en proie à une situation inquiétante voire alarmante pour le respect des droits de l'homme suffit à établir l'impossibilité de retour. La jurisprudence l'a admis notamment le cas pour la Sierra Leone<sup>32</sup>, le Togo<sup>33</sup>, la Tchétchénie<sup>34</sup>, les Roms au Kosovo<sup>35</sup>, l'Iran<sup>36</sup>, la Somalie<sup>37</sup>.

<sup>29</sup> C. trav. Liège, 24 octobre 2006, inédit, RG 33.888/06.

<sup>30</sup> Trib. trav. Verviers, 24 janvier 2006, inédit, RG 2.040/2005.

<sup>31</sup> C. trav. Liège, 10 mars 2008, inédit, RG 8.467/2007, en l'espèce l'Iran.

<sup>32</sup> Trib. trav. Bruxelles, 12 juillet 2005, inédit, RG 349.539.

<sup>33</sup> Trib. trav. Liège, 3 juin 2005, inédit, RG 348.611; Trib. trav. Liège, 28 septembre 2006, inédit, RG 358.938; Trib. trav. Charleroi, 17 octobre 2006, inédit, RG 66.720/R; Trib. trav. Liège, 13 décembre 2006, inédit, RG 362.797; Trib. trav. Charleroi, 26 juin 2007, inédit, RG 67.703/R.

<sup>34</sup> Trib. trav. Charleroi, 28 juin 2005, inédit, RG 64.880/R; Trib. trav. Charleroi, 5 juillet 2006, inédit, RG 66.265/R; Trib. trav. Charleroi, 4 août 2007, inédit, RG 67.512/R, qui fait référence aux arrêts du 24 février 2005 de la C.E.D.H. qui stigmatisent l'incapacité

La Cour de Strasbourg a déjà considéré que les Roms constituent une minorité défavorisée et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale, laissant transparaître l'avènement d'une protection d'une minorité comme telle. Les commentateurs s'interrogent si la Cour ne s'écarte pas progressivement du dogme individualiste de la philosophie des droits de l'homme pour reconnaître l'appartenance à une collectivité, notamment minoritaire, comme source de juridicité. La preuve de l'appartenance à cette minorité défavorisée et vulnérable suffirait à revendiquer le bénéfice d'une protection collective, sans devoir rapporter la preuve positive d'une discrimination individuelle dans le chef du requérant<sup>38</sup>.

Une évolution semble poindre dans la réflexion de la Cour par rapport à sa frilosité traditionnelle en matière de reconnaissance des discriminations affectant des membres de minorités nationales ou ethniques<sup>39</sup>.

La force majeure a été admise sur la base d'un document émanant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (U.N.H.C.R.), confirmant en mars 2005 que la MINUK (Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo) s'opposait au retour des Roms vers le Kosovo<sup>40</sup>.

La force majeure médicale a été admise sur la base d'un rapport circonstancié de Médecins Sans Frontières (M.S.F.) attestant en 2004 la discrimination grave dont est victime la minorité tzigane dans l'accès aux

---

des autorités russes à protéger des droits humains dans le cadre d'un conflit armé : affaires *Khochiev et Akaeva c. Russie* (requêtes n° 57942/00 et 57945/00), *Issaïeva, Youssouпова et Bozaïeva c. Russie* (n° 57947/00, 57948/00 et 57949/00) et *Issaïeva c. Russie* (n° 57950/00).

<sup>35</sup> Trib. trav. Verviers, 13 septembre 2005, inédit, RG 1.252/05 ; Trib. trav. Liège, 31 mai 2006, inédit, RG 357.388 ; Trib. trav. Liège, 30 juin 2006, inédit, RG 358.268.

<sup>36</sup> Trib. trav. Namur, 8 décembre 2006, inédit, RG 130.157 ; Trib. trav. Namur, 23 mars 2007, inédit, RG 130.421.

<sup>37</sup> Trib. trav. Liège, 31 janvier 2007, inédit, RG 357.708.

<sup>38</sup> Cour eur. D.H. (Grande chambre), arrêt *D.H. e.a. c. Tchéquie*, n° 57325/00, 13 novembre 2007, analysé in *Rev. trim. dr. h.*, 2008, p. 842.

<sup>39</sup> D. ROSENBERG, « L'indifférence du juge européen aux discriminations subies par les Roms. En marge de l'arrêt *Chapman c. le Royaume Uni* du 18 janvier 2001 », *Rev. trim. dr. h.*, 2001, p. 1024.

<sup>40</sup> Trib. trav. Verviers, 13 septembre 2005, inédit, RG 1.252/05.

soins de santé en Roumanie<sup>41</sup>, ainsi que d'un rapport d'Amnesty International de juillet 2005 intitulé « les Roms discriminés également dans leur santé »<sup>42</sup>.

L'examen des risques encourus par les Roms en cas de retour au pays alimente également largement la jurisprudence du Conseil du contentieux des Étrangers<sup>43</sup>.

## D. La compétence territoriale

La compétence territoriale du CPAS secourant est déterminée, en règle, par le lieu de la résidence principale du demandeur<sup>44</sup>. La localisation de celle-ci peut susciter des difficultés probatoires à l'endroit de personnes pratiquant l'habitat mobile.

Si l'ouverture d'un droit à l'aide sociale ou du droit à l'intégration sociale est subordonnée à une condition de résidence en Belgique, celle-ci est remplie et le demeure, nonobstant d'éventuels déménagements répétés à l'intérieur des frontières du Royaume. La nécessité de vérifier sa compétence territoriale conduit le CPAS à développer un contrôle social particulier, qui prend parfois la forme d'un assujettissement des bénéficiaires de son intervention à l'obligation de se présenter de manière régulière en ses locaux, pour justifier de sa présence sur le territoire communal desservi. La soumission à ce type de « pointage » a déjà été admise par la jurisprudence, qui l'a considéré justifiée par la précarité des conditions de vie du demandeur d'aide.

Il s'opère en définitive un glissement du principe de personnalité selon lequel la condition d'octroi s'attache à la personne même du

---

<sup>41</sup> Trib. Trav. Bruxelles, 24 janvier 2005, inédit, RG 87.578/04.

<sup>42</sup> Trib. trav. Liège, 31 mai 2006, inédit, RG 357.388. *Contra* : au motif que le demandeur n'établit pas être personnellement visé par la discrimination prétendue : Trib. Trav. Verviers, 24 janvier 2006, RG 2.040/2005.

<sup>43</sup> Notamment : C.C.E. n° 7.136, 11 février 2008, *Rev. dr. étr.*, 2008, liv. 147, p. 48 ; C.C.E. n° 19.307, 26 novembre 2008, *Rev. dr. étr.*, 2008, liv. 150, p. 528 ; C.C.E. n° 26.689, 29 avril 2009, *Rev. dr. étr.*, 2009, liv. p. 153 ; C.C.E. n° 31.064, 3 septembre 2009, *T. Vreemd.*, 2010 (sommaire), liv. 1, p. 44 ; C.C.E. n° 46.194, 12 juillet 2010, *Rev. dr. étr.*, 2010, liv. 159, p. 343 ; C.C.E. n° 46.380, 15 juillet 2010, *Rev. dr. étr.*, 2010, liv. 159, p. 347.

<sup>44</sup> Voir l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale.

demandeur au travers de son état de besoin, vers un principe de territorialité, aux termes duquel cet état de besoin devrait nécessairement s'ancre en un lieu précis pour ouvrir le droit à l'aide<sup>45</sup>.

La détermination de la catégorie des bénéficiaires du revenu d'intégration<sup>46</sup>, et par extension de l'aide sociale équivalente, suscite également certaines difficultés à l'égard de familles pratiquant l'habitat mobile et partageant les mêmes aires de stationnement. La jurisprudence est d'ordinaire attentive à la complexité des situations factuelles de certaines personnes provoquées par la précarité de leur mode de vie<sup>47</sup>.

## II. LES ROMS FACE AU DROIT SCOLAIRE

Il n'existe pas, en Communauté française, de filière scolaire spécifique au mode de vie mobile.

La Communauté française organise un enseignement à distance qui répond aux conditions de l'obligation scolaire. Des cours par correspondance permettent un apprentissage scolaire notamment aux enfants qui ne peuvent se rendre dans un établissement scolaire régulier, moyennant l'accompagnement et le soutien pédagogique d'un adulte.

L'enseignement à distance propose des cours pour les matières dites fondamentales (français, mathématiques, néerlandais) à l'usage d'enfants de 6 à 12 ans. Le public visé ne fait pas expressément référence aux Gens du voyage, mais aux enfants qui, étant de nationalité belge, résident dans un pays étranger et n'ont pas accès à un enseignement adapté, ceux qui ne peuvent fréquenter l'école de manière régulière, notamment pour raisons de santé, qui souhaitent un soutien scolaire, en complément ou en remédiation, ou qui suivent, par convenance personnelle, un enseignement à domicile.

<sup>45</sup> Jugé que « les organismes chargés d'appliquer les législations sociales doivent s'adapter au mode de vie des personnes susceptibles de bénéficier de ces législations, plutôt que l'inverse, spécialement lorsque l'objectif de la législation est de combattre la pauvreté. » : Trib. trav. Bruxelles, 29 juin 1992, *Chron. D.S.*, 1993, p.177.

<sup>46</sup> Voir l'article 14 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

<sup>47</sup> Voir le *Guide Social Permanent*, Bruxelles, Kluwer, Partie III, Livre I, « Aide sociale et minime ».

Les enfants roms peuvent entrer dans la catégorie des enfants qui ne peuvent fréquenter l'école de manière régulière.

La décision d'interrompre la fréquentation scolaire en faveur d'un enseignement à domicile doit être signalée à la Direction générale de l'enseignement obligatoire. L'accès est gratuit pour les enfants soumis à l'obligation scolaire.

L'enseignement à distance ne délivre pas de diplôme mais une attestation de suivi de cours à la fin de la formation. Il ouvre les portes du jury de la Communauté française, qui délivre les diplômes de l'enseignement secondaire.

Aujourd'hui, la plupart des enfants du voyage en Belgique sont scolarisés, même si la scolarité et l'éducation sont parfois perçues par les Gens du voyage comme des instruments d'intégration, voire d'assimilation à la société sédentaire et à ce titre accueillis avec réserve, voire défiance<sup>48</sup>.

La législation belge organisant les différents niveaux d'enseignement ne réserve aucun traitement particulier à la scolarité des enfants du voyage ou de Roms. Aucune référence spécifique n'y est faite.

En Flandre, la réglementation relative à l'enseignement fondamental ordinaire, financé ou subventionné par la Communauté flamande, organise la répartition des moyens publics relatifs à l'offre d'appui intégrée, et se fonde sur un certain nombre d'indicateurs, notamment les enfants de parents appartenant à une population itinérante. Sont visés les bateliers, les marchands, forains et exploitants et artistes de cirque, les tsiganes roms, les tsiganes manouches, les Voyageurs et autres personnes ayant une culture nomade. Cette qualité est reconnue sur la base d'une déclaration du bourgmestre certifiant que l'adresse mentionnée est un terrain spécifiquement destiné à la population itinérante (Roms, Voyageurs, Manouches) ou une attestation de nomade, remplie et signée par une asbl agréée par la Communauté flamande ou par un service ou une cellule spécifique au sein d'une ville ou commune<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> CENTRE AVEC, *Les gens du voyage en Communauté française de Belgique. Réalités et perspectives*, mars 2009, <http://www.centreavec.be>.

<sup>49</sup> Arrêté du Gouvernement flamand du 19 juillet 2002 relatif à l'offre d'appui intégrée dans l'enseignement fondamental ordinaire, modifié par l'arrêté du 10 octobre 2008.

Il n'existe évidemment pas dans notre pays de « classes séparées », comme dans d'autres pays d'Europe, qui ont donné lieu à une jurisprudence importante de la Cour de Strasbourg<sup>50</sup>.

Les autorités compétentes peuvent évidemment mettre en œuvre des programmes éducatifs spécifiques répondant à des besoins particuliers, voire créer des classes spéciales ou des écoles distinctes destinées aux enfants en difficulté. Cependant, le critère admissible renvoie aux difficultés d'apprentissage des élèves, et non à leur origine nationale, ethnique ou raciale.

En Communauté française, les allocations et prêts d'étude dont peuvent bénéficier les élèves sont conditionnés, dans le chef des étrangers qui ne sont ni réfugiés reconnus ni titulaires d'un séjour régularisé conformément à la loi du 22 décembre 1999, à une exigence de résidence et de poursuite d'études en Belgique pendant minimum 5 ans. Ce type de disposition n'est pas de nature à faciliter le bénéfice de ces aides financières aux populations itinérantes<sup>51</sup>.

### III. LES ROMS FACE AU DROIT DU LOGEMENT

L'habitat en logement mobile est une réalité partagée par de nombreuses familles, qui, par tradition, culture ou choix personnel habitent en roulotte, en caravane ou en mobilhome<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Cour eur. D.H. (Grande chambre) n° 57325/00, 13 novembre 2007 (*D.H. e.a. / Tchèque*); *Juristenkrant*, 2008 (reflet R. DEBEL), liv. 164, p. 6; <http://www.echr.coe.int> (30 janvier 2008); Cour eur. D.H. (1<sup>ère</sup> sect.) n° 15766/03, 17 juillet 2008 (*Orsus e.a. / Croatie*) <http://www.echr.coe.int> (13 novembre 2008); Cour eur. D.H. (Grande chambre) n° 15766/03, 16 mars 2010 (*Orsus / Croatie*) <http://www.echr.coe.int> (21 mai 2010); *J.D.E.*, 2010 (sommaire), liv. 168, 129; *J. dr. jeun.*, (sommaire, L-L. MATTERN), liv. 298, p. 38; *Rev. dr. étr.*, 2010 (sommaire), liv. 159, p. 407.

<sup>51</sup> Décret réglant, pour la Communauté française, les allocations et les prêts d'études, coordonné le 7 novembre 1983, et textes pris en exécution.

<sup>52</sup> Selon le Centre de médiation des gens du voyage de la Région wallonne, on compterait environ 8.000 personnes relativement stabilisées en Région wallonne, et chaque année 3.000 personnes en transit sur le territoire wallon. Voir notamment « Les gens du voyage en Wallonie », brochure réalisée grâce à la collaboration de la Région wallonne, le Centre de médiation des Gens du voyage de la Région wallonne, le Centre d'action interculturelle de la province de Namur, 2002. Voir également le Dossier « La réalité des gens du voyage », in *L'Observatoire*, revue d'action sociale & médico-sociale, n° 38, 2003.

L'expression de logement mobile a été retenue pour favoriser une approche dialectique entre mobilité et sédentarité dans le rapport au logement.

La mobilité des Gens du voyage n'est pas à confondre avec la migration ou le nomadisme, qui recouvrent des processus différents. La migration pousse une population à quitter une terre pour se transplanter dans une autre, sans véritable espoir de retour, et est guidée par des motifs d'ordre économique, social ou politique. Le nomadisme constitue quant à lui, même s'il favorise un déplacement progressif de population, une forme particulière d'exploitation des ressources disponibles sur un territoire, et s'appuie sur la circulation des individus au sein d'entités sociales qui organisent l'accès à cette exploitation<sup>53</sup>.

Plus précisément, l'expression de logement mobile sera utilisée pour souligner la mobilité physique du lieu de vie, favorisée par l'adoption de la traction automobile, c'est-à-dire la caravane, la roulotte, le mobilhome. La mobilité entendue en ce sens n'est donc pas à confondre avec l'itinérance que vivent certaines familles, qualifiées de sédentarisés, qui maintiennent une grande mobilité spatiale par des déménagements successifs d'un logement « en dur » à un autre, tant en fonction des nécessités économiques que du développement des liens sociaux au sein de leurs communautés.

Comment, en Belgique, le droit rencontre-t-elle les modes d'habitat mobile ?

En soi, notre système juridique n'éprouve guère de difficulté théorique à les appréhender. Le droit d'aller et venir, le droit de choisir librement son lieu de résidence, le droit au respect de sa vie privée et familiale, notamment, sont garantis par divers textes internationaux ratifiés par la Belgique. Ces droits, qualifiés de libertés fondamentales, constituent un cadre de base dans lequel peuvent se développer des modes d'habitat particuliers.

<sup>53</sup> *Les gens du voyage en Communauté française de Belgique. Réalités et perspectives*, op. cit., p. 13.

Si, dans les principes, le droit est parfaitement capable d'entendre la particularité du choix de ceux qui vivent la route, en pratique les choses se révèlent moins simples.

## **A. Les deux postulats des politiques de logement**

Les politiques publiques de logement, dans leurs diverses thématiques, abordent la question du logement au départ de deux postulats présidant au rapport entre l'homme et son habitat : le logement sédentaire et le logement « en dur ».

### *1) Le logement sédentaire*

Notre système juridique part d'un premier principe, que la vie se décline de manière sédentaire.

Les relations officielles des citoyens avec les autorités et administrations publiques s'organisent autour d'un lien de rattachement spatial de l'individu à un territoire donné, dans ses dimensions locale, régionale ou nationale.

Sur ce point, les personnes pratiquant l'habitat mobile se distinguent des résidents permanents qui vivent en caravane, chalet ou mobilhome, au sein de campings-caravanings, de parcs résidentiels ou de week-end, de villages de vacances. Pour ces familles, le recours à la caravane représente, bien souvent, une décision qui se situe entre la dernière chance de maîtriser un logement financièrement accessible, après avoir connu l'échec et l'expulsion de logements classiques, et un choix d'aller vivre « au vert »<sup>54</sup>.

L'habitat permanent en caravane constitue un mode spécifique de vie sédentaire. L'expression de résidents permanents évoque par elle-même une inscription du lieu de vie dans la durée. Ces situations posent des problèmes particuliers, notamment le non-respect des zonages définis par les politiques d'aménagement du territoire, le déficit des équipements sanitaires et de voiries dans les campings et parcs résidentiels, la diversité

<sup>54</sup> La présente contribution n'aborde pas le plan « H.P. » (« Habitat Permanent ») mis en œuvre en Région wallonne dans le cadre d'un plan d'action pluriannuel adopté le 13 novembre 2002 par le Gouvernement wallon et relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques.

voire l'opacité des rapports juridiques entre les occupants et le gérant ou le propriétaire des lieux.

La domiciliation, entendue comme inscription dans les registres de la population ou des étrangers de la commune du lieu du principal établissement, est conçue comme une évidence. Chaque personne est supposée s'être établie de manière principale en un lieu donné, marqué par sa stabilité dans le temps comme dans l'espace.

De même, la compétence territoriale des institutions de sécurité sociale se définit par référence à la résidence principale effective, voire par rapport au domicile. La scolarité suppose également, non des déménagements incessants, mais la fréquentation régulière d'un établissement scolaire géographiquement situé.

### *2) Le logement en dur*

Un second principe préside au raisonnement de notre droit positif, qui considère que l'habitat prend la forme d'un logement en dur.

Le Code wallon du logement se donne comme objectif prioritaire la mise en œuvre du droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émanicipation et d'épanouissement des individus et des familles, ainsi que la favorisation de la cohésion sociale par la stimulation de la rénovation du patrimoine et par une diversification et un accroissement de l'offre de logements dans les noyaux d'habitat (art. 2).

Techniquement parlant, le logement au sens du Code est, selon la définition de son article 1<sup>er</sup>, le bâtiment ou la partie de bâtiment structurellement destiné à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages, tandis que le bâtiment est entendu comme un immeuble bâti. La caravane, le mobilhome, la roulotte, et tout logement meuble au sens du Code civil, ne sont donc pas visés par le Code.

Cette définition du logement a fait dire au Juge de paix de Verviers que le droit au logement décent reconnu par l'article 2 du décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement ne s'appliquait pas aux personnes habitant en caravane, à défaut pour cette dernière d'être un bâtiment ou une partie de bâtiment<sup>55</sup>. Cette décision a préféré la notion

<sup>55</sup> J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Echos log.*, 2000, 119, note THOLOME.

de droit à un hébergement décent et approprié compte tenu de la tradition et de la culture des gens du voyage.

A l'inverse, le Code flamand du logement de 1997 a été complété par un décret du 19 mars 2004 qui, parmi les objectifs spécifiques de la politique du logement, vise à promouvoir le droit à un logement décent, notamment en améliorant les conditions de logement des habitants qui sont logés dans une roulotte, entendue au sens dudit Code comme un logement, caractérisé par sa flexibilité et mobilité, destiné à une occupation permanente et non récréative.

Le Code bruxellois du logement du 17 juillet 2003 a été modifié par une ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2012 pour inclure désormais dans sa définition du logement, l'« habitat itinérant », entendu comme habitation sur roues, caractérisée par sa mobilité, abritant de manière permanente et non récréative un ménage itinérant ou semi-itinérant.

#### a. Les baux de résidence principale

A côté de l'accès traditionnel à la propriété immobilière, la loi organise le régime de la location. La loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer s'applique aux contrats de bail portant sur le logement que le preneur affecte à sa résidence principale, ce qui suppose un mode de vie sédentaire (c'est le premier postulat), mais également un logement situé dans un immeuble ou une partie d'immeuble (c'est le second postulat).

Initialement, le législateur n'avait pas intégré dans la loi l'hypothèse de logements qui ne seraient pas un immeuble. Ce n'est que par une loi du 24 décembre 2002, qu'il est désormais stipulé que par logement, il faut également entendre tout bien meuble destiné à la résidence principale du locataire, comme une caravane, une roulotte ou une autre demeure mobile<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> Voir la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, *M.B.*, 31 décembre 2002. Cette loi s'applique à tout contrat conclu après le 1<sup>er</sup> janvier 2003, ainsi qu'aux contrats en cours à cette date, mais seulement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

#### b. La salubrité des logements

Les politiques de promotion de la qualité de l'habitat se réfléchissent essentiellement par rapport aux logements en dur. Les critères d'insalubrité, définis par les réglementations fédérales<sup>57</sup> et régionales<sup>58</sup> par référence au logement « en dur », ne visent pas expressément les caravanes et logements mobiles.

Si les conditions techniques actuelles de confort permettent de vivre décentement en caravane, roulotte ou mobilhome, il faut constater que les critères ordinaires de salubrité ne s'appliquent guère à ces formes d'habitat, ou auraient comme conséquence de les considérer systématiquement comme insalubres (notamment les normes d'isolation, les superficies utiles des pièces habitables, la localisation des pièces sanitaires par rapport aux pièces de vie, etc.).

Aucune disposition légale ou réglementaire n'empêche cependant le bourgmestre de faire application de ces critères d'insalubrité à l'endroit de caravanes ou de logements mobiles servant au logement<sup>59</sup>.

Notons encore qu'en Région wallonne, un certificat de performance énergétique des bâtiments est obligatoire à partir du 1<sup>er</sup> juin 2011 pour les locations d'un bâtiment ou partie de bâtiment servant de logement. Le CWATUPE définit son champ d'application par référence au bâtiment, entendu comme « toute construction dotée d'un toit, d'un plancher et de murs ou parois séparant le volume intérieur de l'air et du sol extérieurs, dans laquelle de l'énergie est utilisée pour réguler le climat et qui est équipée d'un système indépendant de chauffage ou de climatisation » (article 237/1). Une telle définition ne vise pas l'habitat mobile.

<sup>57</sup> Voir notamment l'arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, *M.B.*, 21 août 1997.

<sup>58</sup> Voir notamment l'article 3 du Code wallon du logement et l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1<sup>er</sup>, 19<sup>o</sup> à 22bis, du Code wallon du Logement (*M.B.*, 30 octobre 2007).

<sup>59</sup> Pour une application, voir C.E., n<sup>o</sup> 99.084, *Bogaert*, 25 septembre 2001 ; C.E., n<sup>o</sup> 106.093, *Catteau*, 25 avril 2002.

c. L'aménagement du territoire

Le même postulat du logement « en dur » guide également les politiques d'aménagement du territoire, qui se marquent par un lien stable entre un type d'activité et une portion de territoire, et définissent les affectations zonales dans les plans d'aménagement par référence à un habitat sédentaire en dur, tandis que les caravanes et demeures mobiles sont censées s'intégrer dans des infrastructures de camping-caravaning, par définition précaires dans le temps et l'espace, et partant situées dans des zones non consacrées au logement, mais à des activités récréatives ou de loisir qui ne tolèrent en principe pas l'habitat permanent.

Certes, le placement d'une caravane ou demeure mobile destinée à l'habitation dans une zone autorisant l'habitat, est en principe permis, sous réserve de l'obtention d'un permis d'urbanisme lorsque cette caravane est destinée à rester en place. Cependant, l'octroi de ce permis se heurte à la conception que développent les autorités communales (en l'occurrence le Collège communal) ou régionales (le fonctionnaire délégué) de la notion du bon aménagement des lieux qui, la pratique le montre, ne s'accommodent guère de ce type d'habitat.

*A fortiori*, l'introduction d'une demande de permis d'urbanisme ne se conçoit pas lorsqu'il s'agit de placer sa caravane sur un terrain durant quelques jours, quelques semaines ou une saison. S'illustre à nouveau l'idée de l'inscription dans la durée du rapport spatial à son habitat.

d. La promotion de l'accès à un logement décent

C'est encore la référence au logement « en dur » qui conduit les politiques publiques à favoriser le passage d'un habitat mobile, défini comme précaire, à un habitat « en dur », supposé mieux conforme aux exigences d'habitabilité et de confort moderne. En Région wallonne, la personne qui quitte un habitat en caravane pour se reloger dans un logement en dur peut prétendre au bénéfice de divers incitants favorisant son déménagement.

Elle peut bénéficier d'une allocation de déménagement et de loyer (AdeL), destiné à favoriser son relogement<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Voir l'arrêté du gouvernement wallon du 21 janvier 1999 concernant l'octroi d'allocations de déménagement et de loyer en faveur de ménages en état de précarité et de personnes sans-abri, *M.B.*, 25 février 1999.

Si cette personne émerge au CPAS, elle est admissible, lors du départ définitif de la caravane, à l'octroi d'une prime à l'installation, équivalente à une seconde mensualité du revenu d'intégration. La personne qui résidait en permanence dans une résidence de loisir et de plein air ou un camping-caravaning parce qu'elle n'était pas en mesure de disposer d'un autre logement et qui quitte effectivement cette résidence pour occuper un logement qui lui sert de résidence principale, a droit à la prime d'installation<sup>61</sup>.

Elle bénéficie encore d'une priorité particulière dans l'attribution des logements sociaux gérés par les sociétés immobilières de service public. La personne qui quitte une caravane, un chalet ou un abri précaire, qu'elle occupait à titre de résidence principale, se voit attribuer 8 points de priorité pour l'attribution d'un logement social<sup>62</sup>. La réglementation qualifie cette hypothèse de situation « d'extrême urgence sociale »<sup>63</sup>.

**B. L'habitat mobile n'est ni un logement sédentaire ni un logement « en dur »**

L'habitat mobile se départit de ces deux postulats et entraîne en conséquence en conflit avec les politiques classiques de logement, et plus largement avec diverses politiques publiques touchant différentes facettes de la vie en société.

<sup>61</sup> Voir l'article 14, § 3, de la loi 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et l'article 9 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002.

<sup>62</sup> Voir l'arrêté du gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public.

<sup>63</sup> Citons encore l'opération MEBAR, qui consiste à allouer une subvention, en application de l'article 2 du décret du 9 décembre 1993 relatif aux aides et aux interventions de la Région wallonne pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et des énergies renouvelables. Une subvention peut être octroyée au demandeur résidant dans une caravane ou un chalet situé dans un camping ou un parc résidentiel de week-end, en tant que première aide destinée à faciliter sa réinsertion dans un logement.

La subvention octroyée aux ménages à revenu modeste dans le cadre de l'opération MEBAR est affectée à la réalisation de travaux leur permettant d'utiliser rationnellement l'énergie notamment par une diminution de la facture énergétique : arrêté du Gouvernement wallon du 23 décembre 1998 relatif à l'octroi de subventions aux ménages à revenu modeste pour l'utilisation rationnelle et efficiente de l'énergie, *M.B.*, 3 février 1999.

Les réalités du terrain sont diverses : certaines familles sont propriétaires du terrain et de la caravane, d'autres sont propriétaires de la caravane et louent un emplacement ou un terrain, d'autres encore occupent un terrain du domaine public. Les conditions de l'occupation du terrain sont rarement formalisées par écrit. En l'absence de cadre contractuel clair, la présence des familles constitue souvent une situation de fait plus ou moins tolérée par les riverains et les autorités publiques locales. Les conflits sont rarement portés en justice et se résolvent par la négociation ou la médiation plus ou moins abouties.

1) *L'habitat mobile et les politiques de logement*

L'habitat mobile présente un rapport au logement qui s'inscrit avec difficulté dans les politiques publiques classiques de logement, et requiert au contraire une approche spécifique.

L'article 44 du Code wallon du logement permet aux communes, CPAS, provinces, et au Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie de solliciter une aide financière pour aménager des terrains destinés à recevoir des habitations mobiles occupées par des gens du voyage<sup>64</sup>. Cette disposition a été modifiée par le décret du 15 mai 2003 qui a remplacé le terme « nomades » par l'expression « gens du voyage ».

2) *L'habitat mobile et les autres politiques publiques*

Au-delà des politiques publiques de logement, l'habitat mobile interroge d'autres aspects de la vie économique et sociale, et pose la question de sa compatibilité avec d'autres politiques publiques censées promouvoir la qualité de la vie, dans ses dimensions familiale et sociétale.

a. *L'aide et la protection de la jeunesse*

L'aide et la protection de la jeunesse se déclinent autour de la notion centrale d'intérêt de l'enfant. Les pratiques du travail social au sein des organismes et autorités chargés de mettre en œuvre une politique d'aide à la jeunesse illustrent la tension qui se noue entre un habitat mobile

<sup>64</sup> Voir l'article 44, § 2, du décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement, et l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 novembre 2005 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de l'équipement d'ensembles de logements.

perçu comme marginal, et les standards de dignité et de confort dont les familles sont censées bénéficier et donc, que les parents sont censés assurer à leurs enfants. L'habitat mobile pose la question de la conformité à l'intérêt de l'enfant d'un mode d'habitat susceptible de précariser sa scolarité, de le confronter à des conditions de confort précaires, etc.<sup>65</sup>

b. *La scolarité*

La scolarité suppose une relation spatiale stable entre l'enfant et l'établissement d'enseignement. Le droit à l'éducation, au travers d'un accès épanouissant à l'alphabétisation et la scolarité requiert une réponse appropriée à un mode d'habitat mobile. La liberté de l'enseignement, au sens de la Constitution belge, implique le droit de l'enfant et de ses parents de choisir une forme d'enseignement qui respecte ses convictions philosophiques et religieuses, sa personnalité, ses connaissances, voire des formes d'enseignement qui n'entrent pas dans les cadres stricts de l'instruction obligatoire<sup>66</sup>.

En Communauté française, on l'a dit, un enseignement par correspondance est organisé par le Ministère de la Communauté française. Celui-ci répond aux exigences de l'obligation scolaire, moyennant le respect de diverses conditions administratives, mais n'est pas comme tel sanctionné par un diplôme ou une certification. Le succès de ce type d'enseignement suppose un accompagnement actif de la part des parents, appelés à se substituer à l'enseignant pour dispenser à son enfant les explications nécessaires à la compréhension des matières.

Ce type de démarche n'est aisément compatible ni avec le mode de vie ou la culture des familles pratiquant l'habitat mobile, ni, pour certaines d'entre elles, avec le faible niveau de scolarité atteint par les parents eux-mêmes, d'autant que l'élève et ses parents restent soumis à une forme de contrôle exercé par les services d'inspection du Ministère de la Communauté française.

<sup>65</sup> Jugé qu'à l'égard d'un enfant vivant avec ses parents et dont la résidence est inconnue ou incertaine, en l'espèce une caravane sur un parking d'une grande ville, le tribunal de la jeunesse compétent est celui du lieu où il est trouvé, du lieu où l'intéressé a commis l'infraction ou du lieu où la personne ou l'établissement auquel il a été confié par les instances compétentes a sa résidence ou son siège, Bruxelles, (jeun.), 2 octobre 2000, *J.L.M.B.*, 2001, 1838.

<sup>66</sup> F. DELPEREE, *Droit constitutionnel*, t. I, *Les données constitutionnelles*, Bruxelles, Larcier, 1987, p. 218.

c. Les registres de population et l'adresse de référence

Sans entrer dans une étude historique et juridique du domicile civil tel que défini à l'article 102 du Code civil, on peut ici retenir qu'il sert un impératif de gestion humaine d'un territoire. Il s'agit de pouvoir rattacher chacun à un lieu, notamment comme outil d'identification individuel relevant de la conception civiliste de l'état des personnes, mais également pour la sécurité du commerce, l'administration de la justice, la gestion financière des collectivités publiques, la collecte de données statistiques.

Le recours à la notion de domicile a paru d'autant plus élémentaire qu'il semblait évident que chaque citoyen disposait d'un domicile entendu comme lieu de son principal établissement, le centre de ses affaires privées et professionnelles<sup>67</sup>.

Le concept de domicile est progressivement apparu trop rigide. Au sens légal du terme, il rassemble un élément matériel (principal établissement, siège des intérêts personnels, affectifs, professionnels) et un élément intentionnel (la volonté de s'établir en un lieu déterminé). Il est en ce sens unique, fixe et parfois fictif (pour des raisons fiscales notamment).

Le droit lui a préféré la notion de résidence principale, mieux apte à prendre en compte l'évolution des faits, la mobilité croissante des personnes, la disparité des centres d'activité, la succession des étapes de la vie familiale et professionnelle et des lieux qui s'y rattachent.

La résidence principale s'analyse comme une situation de fait, où l'élément matériel est déterminant : il s'agit du lieu d'habitation effective et habituelle. Ce concept repose sur le postulat que le lieu de la résidence principale de chaque citoyen est par nature relativement stable dans le temps et l'espace.

C'est en conséquence sans difficulté que la résidence principale a été amenée à constituer, non une condition d'admissibilité ou d'octroi de droits ou d'avantages sociaux, mais une condition de leur exercice. Dans

<sup>67</sup> « Si jadis, la tenue des registres de la population a été considérée comme une mission purement administrative, il en va tout autrement depuis le Code judiciaire qui fixe le domicile des habitants pour la signification des actes de procédure, au lieu où ils sont inscrits sur les registres de la population. » : Civ. Liège (réf.), 6 mai 1983, *J.T.*, 1984, p. 39.

la même optique, l'inscription aux registres de population, supposée témoigner d'un ancrage spatial stable, constitue une preuve par présomption de la résidence au lieu de cette inscription<sup>68</sup>.

d. Les prestations de sécurité sociale

L'accès aux prestations de sécurité sociale s'organise autour d'une relation géographique entre l'assuré social bénéficiaire et l'organisme chargé de servir l'allocation. Cette relation est supposée stable dans le temps et l'espace et se définit par le lieu de la résidence principale de l'assuré social.

L'habitat mobile se caractérise par une définition précaire, dans le temps et l'espace, du lieu de la résidence principale. Le déménagement d'une circonscription administrative à une autre n'entraîne aucune conséquence quant à l'ouverture du droit aux prestations sociales, dont la condition d'octroi est de résider sur le sol belge, mais provoque des difficultés pratiques dans la gestion administrative du dossier. Du transfert d'un organisme à un autre découle des retards dans le traitement du dossier et la liquidation des prestations.

e. L'enlèvement des immondices

Aux termes du décret wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets, tout occupant d'immeuble a droit à l'enlèvement des déchets ménagers sans préjudice du droit de la commune de mettre le coût de la gestion à charge des bénéficiaires. Le conseil communal fixe, par règlement communal et en conformité avec ledit décret, les mesures adéquates pour la gestion des déchets ménagers, ainsi que les modalités d'exercice du droit de l'enlèvement. L'autorité communale communique à chaque ménage ou collectivité les jours d'enlèvement et, le cas échéant, les autres dispositions prises par la commune pour permettre à la population de se débarrasser de ses déchets ménagers.

Moyennant le respect de ces dispositifs par la population, les services de ramassage se déplacent jusqu'à l'habitation pour emporter les déchets.

<sup>68</sup> Pour plus de développements : voir Ph. VERSAILLES, « Chez soi quelque part : vers le droit à la résidence ? », *Chron. dr. soc.*, 1993/4, p. 165.

Lorsqu'un déversement non autorisé de déchets a été effectué sur un site, le locataire ou l'exploitant ou le propriétaire du site est tenu, dès qu'il en a connaissance, d'avertir le fonctionnaire chargé de la surveillance ou le bourgmestre et de leur communiquer, s'il en dispose, des renseignements permettant l'identification de l'auteur des déversements, le recensement et l'identification de ces déchets. L'abandon de déchets en petites quantités est sanctionné par une amende administrative.

L'enlèvement des déchets ménagers est un droit de tout citoyen. Le décret wallon de 1996 a été modifié en 2007 pour préférer le terme citoyen au texte antérieur qui visait « tout occupant d'immeuble situé sur le territoire de la commune » (article 21). Le ramassage des déchets ménagers concerne également les terrains occupés par des caravanes, dès lors, d'une part, que leurs occupants sont des citoyens, que d'autre part l'objectif de la réglementation est d'éviter la prolifération de déchets abandonnés.

f. La fouille des caravanes

De manière générale, et à l'égard de tous les citoyens, les forces de police peuvent procéder, sous certaines conditions, à des contrôles d'identité ainsi qu'à des fouilles de véhicules, d'habitations, voire à des fouilles corporelles.

Le contrôle d'identité ne peut être effectué que si les forces de police nourrissent de sérieux motifs de croire qu'une personne a commis ou tenté de commettre une infraction, ou encore si elle trouble l'ordre public par son comportement. Le contrôle d'identité ne peut être effectué en principe que dans un lieu public et ne durer que le temps strictement nécessaire à la vérification de l'identité.

Lorsque les forces de police ont des motifs sérieux de croire qu'un véhicule ou qu'un autre moyen de transport a servi ou sert à commettre une infraction, à entreposer ou à transporter des pièces à conviction ou des éléments de preuve d'une infraction, une fouille de ce véhicule peut être pratiquée. L'autorité policière ne doit pas être munie d'un mandat pour réaliser cette fouille.

Une circulaire du 2 février 1992 relative à la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police précise les règles applicables en cas de fouille d'un véhicule servant de logement.

Par véhicule, on entend tout moyen de transport (notamment voiture, caravane, mobilhome, remorque, etc.), qui se trouve sur la voie publique, en circulation ou en stationnement. Il ne s'agit pas d'une fouille domiciliaire puisque ce véhicule n'est pas censé servir de domicile à son propriétaire. Par contre, si le véhicule se trouve sur un terrain privé, il est protégé par l'inviolabilité du domicile qui s'attache à ce terrain privé<sup>69</sup>. Une fouille n'est alors possible que sur mandat de perquisition.

Une exception a été prévue lorsque la fouille doit concerner un véhicule ou moyen de transport qui est aménagé de manière permanente en logement, et qui est effectivement utilisé comme habitation au moment du contrôle.

Dans ce cas, l'autorité policière doit disposer d'un mandat de visite domiciliaire ou un mandat de perquisition délivré par un juge d'instruction. Cette visite n'est autorisée qu'entre 5 et 21 heures (sauf flagrant délit, en matière de stupéfiants, ou moyennant le consentement écrit de la personne).

**C. L'habitat mobile au travers de la police de la circulation routière**

L'habitat en caravane ou roulotte expose les familles à des exigences de mobilité particulières, qui entrent en conflit avec les règles classiques de la sécurité routière et du Code de la route.

Les règles de la circulation routière définissent de manière précise le stationnement des véhicules sur la voie publique, et s'appuient sur des objectifs liés aux impératifs de sécurité routière, de fluidité du trafic et de partage de la voie publique entre ses différents usagers.

L'arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière encadre de manière stricte la possibilité de stationnement de moyenne ou longue durée sur la voie publique. Selon

<sup>69</sup> Le principe de l'inviolabilité du domicile est confirmé par la cour de Strasbourg qui considère que le terrain acheté dans le but d'y élever domicile et sur lequel vit en caravane une personne depuis plusieurs années, est un domicile au sens de l'article 8 de la Convention : C.E.D.H., 25 septembre 1996, *Buckley/R.U.*, *Rev. trim. dr. h.*, 1997, p. 47.

son article 27.5.1, il est interdit de mettre en stationnement plus de vingt-quatre heures consécutives sur la voie publique des véhicules à moteur hors d'état de circuler et des remorques<sup>70</sup>.

Le bourgmestre puise par ailleurs dans son pouvoir de police administrative générale la compétence de déterminer, sur son territoire, les règles du stationnement de véhicules avec remorques, caravanes, mobilhomes, etc., notamment en autorisant des stationnements de plus longue durée.

A cet égard, violerait les principes d'égalité et de non-discrimination, le bourgmestre qui appliquerait une politique différente de délivrance d'autorisation de stationnement supérieur à 24 heures sur le territoire de sa commune, à certaines catégories de population comme les Tsiganes, par rapport à d'autres citoyens comme des campeurs<sup>71</sup>.

On le voit, la question de l'habitat mobile n'est pas appréhendée sous l'angle de sa dimension de logement, mais sous son aspect de mobilité, qui renvoie aux règles de la sécurité routière. Celle-ci, sous l'angle fédéral, poursuit d'autres buts que l'usage de l'espace public comme lieu d'habitat, et sous l'angle communal, se caractérise par un particularisme et une hétérogénéité des pratiques, des tolérances et des interdits.

<sup>70</sup> Dans la même logique, la pratique du camping-caravaning est interdite sur les voies publiques pendant plus de vingt-quatre heures (article 43 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 4 septembre 1991 relatif au camping-caravaning (*M.B.*, 28 septembre 1991).

De même, en Région de Bruxelles-Capitale relative, il est interdit, sauf autorisation, sur tout le territoire de la commune et à tout endroit de la voie publique, de loger ou dormir plus de 24 heures consécutives dans une voiture, une caravane ou un véhicule aménagé à cet effet ou de camper. Il est également interdit sur un terrain privé d'utiliser comme moyen de logement des abris mobiles tels que remorques d'habitation, caravanes ou motor-homes, pendant plus de 24 heures consécutives (article 20, de la circulaire du 24 octobre 2001 du ministre de l'Environnement et de la Propreté publique de la Région de Bruxelles-Capitale relative au rôle des communes dans la sanction des faits de malpropreté).

<sup>71</sup> C.E., n° 35.212, *Modeste*, 19 juin 1990, *R.A.C.E.*, 1990.

#### **D. L'habitat mobile au travers de la police générale administrative des bourgmestres**

La présence sur le sol communal de caravanes appartenant à des familles pratiquant l'habitat mobile suscite des réactions diverses au sein de la population et des pouvoirs locaux, qui s'enracinent souvent dans l'incompréhension de la différence culturelle, et s'alimentent du contexte social et politique ambiant généralement prompt à décliner l'imaginaire de l'insécurité et de la peur de l'autre.

Souvent confrontées à une volonté d'accueil défaillante de la part des pouvoirs locaux, les personnes pratiquant l'habitat mobile s'installent à des emplacements qu'elles savent ou redoutent non autorisés (les aires de repos des autoroutes, les parkings des grands magasins, les terrains vagues, etc.).

Les pouvoirs locaux, confrontés à la présence des caravanes ou roulottes sur leur territoire, sont tentés d'arrêter les mesures à prendre en référence aux missions communales de préservation de la tranquillité et de la sécurité dans les lieux et voies publiques<sup>72</sup>.

La gestion du stationnement et des expulsions des caravanes et roulottes par voie d'arrêtés de police, pris en application du pouvoir de police administrative générale des bourgmestres, montre que, plus qu'une approche sociale d'accueil et d'acceptation de la multiculturalité, c'est une politique de gestion des flux et de sûreté publique qui pousse les communes à réglementer les conditions de stationnement ou de séjour de personnes qualifiées de nomades sur des terrains spécialement aménagés sur leur territoire. Celles-ci se trouvent dès lors confrontées à une grande hétérogénéité des règlements locaux, voire à leur arbitraire, sans guère de possibilité effective de recours juridictionnel.

A nouveau, la question de l'habitat mobile n'est pas appréhendée sous l'angle de sa dimension de logement, mais sous son aspect de sécurité et de tranquillité dans les lieux publics, qui renvoie aux règles de police administrative des communes.

<sup>72</sup> Voir l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988 : « Les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sécurité et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. »

## **E. L'habitat mobile au travers des politiques d'aménagement du territoire**

Les Régions, compétentes en matière d'aménagement du territoire, subordonnent l'installation de caravanes, même sur des parcelles privées, à l'octroi d'un permis d'urbanisme préalable et écrit délivré par le collège communal de la commune concernée.

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

### *1) La nécessité d'un permis d'urbanisme*

Aux termes de l'article 84 du CWATUP, nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable, écriit et exprès du collège communal utiliser habituellement un terrain pour le dépôt d'un ou plusieurs véhicules usagés, de mitrilles, de matériaux ou de déchets, ainsi que le placement d'une ou plusieurs installations mobiles, telles que roulottes, caravanes véhicules désaffectés et tentes, à l'exception des installations mobiles autorisées par un permis de camping-caravaning.

Il résulte de la combinaison des dispositions du décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif aux conditions d'exploitation des terrains de camping-caravaning (notamment ses articles 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 1<sup>er</sup>, al. 2, 2<sup>o</sup>) et de l'article 41, § 1<sup>er</sup>, du CWATUP (actuellement article 84), que l'utilisation habituelle d'un terrain pour y placer des abris fixes ou mobiles à d'autres fins que la pratique du camping, requiert un permis de bâtir (actuellement permis d'urbanisme), tandis que le camping n'est légalement possible que dans ces abris non conçus pour servir d'habitation permanente<sup>73</sup>.

De même, la construction de bâtiments collectifs ou d'ouvrages complémentaires (sanitaires, conciergerie, ...) doit également être autorisée par un permis.

<sup>73</sup> C.E., n° 55.810, *Graff*, 17 octobre 1995, R.A.C.E., 1996.

Il appartient sans doute au premier chef au propriétaire de la parcelle et aux familles qui y stationnent d'apprécier la mesure dans laquelle le stationnement des caravanes est de courte durée et ne requiert pas de permis d'urbanisme, ou risque au contraire de se prolonger et nécessiter un tel permis.

Le fait de placer une caravane ou une roulotte sur un terrain, dans le but de l'y laisser pendant un certain temps et de l'utiliser de manière habituelle, nécessite un permis d'urbanisme, peu importe que la caravane soit résidentielle ou non, tractable immédiatement ou non, placée sur ses timons ou non, entourée de murets et palissades ou non.

### *2) Les plans d'aménagement et les zonages*

L'octroi d'un permis d'urbanisme dépend d'une part de l'affectation de la zone considérée dans les plans d'aménagements, d'autre part des critères de définition que développe l'autorité administrative du « bon aménagement des lieux » : la qualité des installations (matériaux, dimensions, couleurs), leur intégration dans le paysage, leur cohérence avec l'architecture locale, etc.

Le CWATUP détermine en Région wallonne les zones dans lesquelles l'implantation d'une aire de stationnement ou d'un terrain d'accueil pour nomades est théoriquement admise.

#### **a. La zone d'habitat**

Il s'agit d'une part de la zone d'habitat destinée principalement à la résidence (art. 26), ainsi que de la zone d'habitat à caractère rural, destinée à la résidence et aux exploitations agricoles (art. 27). La notion de résidence doit être interprétée largement<sup>74</sup>. L'acception courante de cette expression comprend certainement les espaces occupés ou destinés à être occupés par des habitations bâties, le CWATUP ne se référant pas à un lieu occupé par des installations mobiles pouvant être utilisées pour l'habitation telles que les roulottes<sup>75</sup>.

Aucun obstacle théorique ne s'oppose à l'implantation d'aires de stationnement et d'accueil dans une zone d'habitat ou d'habitat à caractère

<sup>74</sup> C.E., n° 25.502, *Marien*, 21 juin 1985, R.A.C.E., 1995.

<sup>75</sup> C.E., n° 26.946, *Durieux*, 01 octobre 1986, R.A.C.E., 987.

rural, dont les fonctions sont principalement résidentielles (et agricoles en zone d'habitat à caractère rural).

La zone d'habitat et d'habitat à caractère rural est également destinée à d'autres activités, notamment aux équipements touristiques ou récréatifs. Le camping rentre dans cette dernière notion<sup>76</sup>.

Les articles 26 et 27 du CWATUP imposent cependant que l'équipement touristique ou récréatif soit compatible avec le voisinage, ce qui est plus strict que le concept habituel du bon aménagement des lieux.

b. La zone de loisirs

La zone de loisirs est destinée à recevoir les équipements récréatifs ou touristiques, en ce compris les équipements de séjour (art. 29). L'article 181 de l'ancienne version du CWATUP précisait que cette zone pouvait inclure des campings, chalets groupés, parcs résidentiels de camping et parcs résidentiels de week-end.

c. La zone de services publics et d'équipements communautaires

Il s'agit encore de la zone de services publics et d'équipements communautaires, destinée aux activités d'utilité publique ou d'intérêt général. Elle ne peut comporter que des constructions ou aménagements destinés à satisfaire un besoin social assuré par une personne publique ou une personne privée à laquelle les pouvoirs publics ont confié la gestion d'un service public. Elle peut également comporter des constructions ou aménagements qui ont pour finalité de promouvoir l'intérêt général (art. 28).

L'ancien article 182 qui définissait la zone d'équipement communautaire et d'utilité publique avait donné lieu à un arrêt du Conseil d'État considérant comme équipement communautaire et d'utilité publique l'affectation d'un terrain à des campements de nomades<sup>77</sup>.

Rien ne s'oppose, compte tenu de sa finalité sociale, d'intégrer une aire de stationnement et d'accueil dans une zone de services publics et d'équipements communautaires.

d. La zone d'aménagement différé

Les zones d'aménagement différé sont destinées à recevoir toute affectation conforme à une zone d'urbanisation (art. 33). Leur mise en œuvre dépend de la volonté du pouvoir communal, dès lors qu'un programme communal doit être élaboré et approuvé par le Gouvernement, qui détermine l'ordre de priorité de la mise en œuvre des zones d'aménagement différé situées sur son territoire, et qu'un plan communal d'aménagement doit également exister, couvrant toute la zone.

e. Les dérogations

Des dérogations aux zonages peuvent être autorisées dans les limites de l'article 110 du CWATUP, qui précise qu'en dehors des zones qui leur sont spécialement réservées, les constructions et équipements de services publics ou communautaires peuvent être admis à titre exceptionnel, et pour autant qu'ils s'intègrent au site bâti ou non bâti. Il pourrait notamment s'agir d'une implantation en zone de loisirs ou d'activité économique dont la fonction ne peut plus être remplie. Ces projets dérogatoires sont soumis à enquête publique, ce qui souligne l'importance de l'investissement politique au niveau local.

3) *L'ingérence dans les droits particuliers au nom de l'intérêt général*

Les mesures prises par les autorités publiques dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement emportent des restrictions à l'usage des droits individuels des propriétaires ou occupants des parcelles de territoire concernées. Cette ingérence dans l'exercice des droits particuliers n'est pas pour autant illégale, lorsqu'elle est « prévue par la loi » au sens de la C.E.D.H. et qu'elle est proportionnée au but poursuivi.

<sup>76</sup> C.E., n° 36.465, *Lourquin*, 20 février 1991, R.A.C.E., 1991.

<sup>77</sup> C.E., n° 26.946, *Durieux*, 01 octobre 1986, R.A.C.E., 1987.

La cour de Strasbourg a eu l'occasion de faire application de ce principe à l'égard de personnes tsiganes<sup>78</sup>.

Après avoir constaté que la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tsigane, la Cour ajoute que les mesures imposées par les pouvoirs publics dans un objectif d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement sont justifiées par l'intérêt général et constituent une ingérence dans le droit au respect de leur vie privée et familiale. Les mesures prises par l'autorité publique s'imposent dès lors qu'elles sont prévues par la loi au sens de la C.E.D.H. et qu'elles poursuivent un but légitime, en l'occurrence la protection de l'environnement. Ni l'article 14 C.E.D.H. ni l'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel ne sont violés.

Ces arrêts s'inscrivent à la suite de l'arrêt *Buckley* du 25 septembre 1996<sup>79</sup>, qui avait considéré qu'un Tsigane empêché de vivre en caravane sur son terrain ne peut se plaindre de faire l'objet d'une discrimination, dès lors que cet empêchement est justifié par des prescripts légitimes d'urbanisme et qu'il n'a pas été pénalisé ou subi un traitement défavorable du seul fait de s'être efforcé de suivre le mode de vie traditionnel des Tsiganes. Si un refus de délivrer un permis d'aménagement foncier autorisant un individu à vivre avec sa famille sur son terrain constitue bien une ingérence dans le droit au respect du domicile, pareille ingérence peut être considérée comme nécessaire, dans une société démocratique, compte tenu notamment de ce que le refus résulte d'un processus décisionnel comprenant une possibilité de recours et un examen par un expert qualifié et indépendant, ce qui est de nature à

<sup>78</sup> Notamment : Cour eur. D.H. (Grande chambre) n° 27238/95, 18 janvier 2001, *Chapman / Royaume-Uni*, <http://www.echr.coe.int> (10 avril 2001); *Dr. Q.M.*, 2001, liv. 31, 40; *J.T. dr. eur.*, 2001 (abrégé), 131; *Jaarboek Mensenrechten*, 2000-2001, 215, note E. BREMS; *Juristenkrant*, 2004 (reflet J. KUSTERS), liv. 82, 11; *Juristenkrant*, 2001 (reflet W. VANDENHOLE), liv. 25, 15; *N.J.B. (Pays-Bas)*, 2001 (reflet), 630 et <http://www.njb.nl> (13 juin 2001); *R.W.*, 2002-2003 (reflet N. VAN LEUVEN), liv. 25, 995 et <http://www.rw.be> (10 mars 2003); *Rev. dr. étr.*, 2001, 397, note J. RINGELHEIM; *Rev. trim. D.H.*, 2001 (abrégé), 888, note F. SUDRE. Cour eur. D.H. (Grande chambre) n° 24876/94, 18 janvier 2001, *Coster / Royaume-Uni*, <http://www.echr.coe.int> (10 avril 2001). Cour eur. D.H. (Grande chambre) n° 25154/94, 18 janvier 2001, *Jane Smith / Royaume-Uni*.

<sup>79</sup> Cour eur. D.H. 25 septembre 1996, *Buckley / Royaume-Uni*; *Amén.*, 1997 (reflet E. ORBAN de XIVRY), 217; *Dr. Q.M.*, 1997, 13, note A. OTTEVAERE; *J.T. dr. eur.*, 1996, 230; *N.J.B. (Pays-Bas)*, 1997 (reflet), 813; *Rec. Cour eur. D.H.*, 1996, IV, 1271; *Rev. trim. D.H.*, 1997 (abrégé), 47, note O. DE SCHUTTER.

assurer le respect des intérêts du titulaire du droit en cause, et de ce que l'intéressé bénéficiait d'alternatives à l'installation sur son propre terrain.

#### 4) Les sanctions du défaut de permis d'urbanisme

L'installation, de même que le maintien de caravanes ou roulottes sans permis, constituent une infraction pénale. Le fait de placer ce type de logement mobile, sans disposer du permis requis, expose son propriétaire ou son occupant au risque de devoir l'évacuer<sup>80</sup>.

Le Conseil d'État souligne par contre que le défaut de permis ne peut légalement motiver un arrêt d'inhabitabilité ou d'insalubrité pris par le bourgmestre, lequel doit reposer sur des motifs tenant à la salubrité publique du logement<sup>81</sup>.

En cas de poursuites, outre la peine infligée, le juge répressif peut, à la demande du fonctionnaire délégué ou du Collège des communal, ordonner dans un délai de maximum un an, des mesures de réparation destinées à mettre fin aux effets de l'infraction sur le plan de l'aménagement du territoire (art. 155 CWATUP).

Ces mesures de réparation prennent en pratique la forme d'une remise en état des lieux par l'évacuation des caravanes ou roulottes et l'enlèvement ou la démolition des ouvrages accessoires (auvents, palissades, murets, etc.). Les autres mesures de réparation autorisées par le CWATUP sont peu compatibles avec ce type de contentieux (réalisation de travaux d'aménagement destinés à régulariser la situation sur le plan urbanistique, paiement de la plus-value acquise ensuite de l'infraction).

Les infractions commises à l'occasion de l'utilisation d'un terrain par le placement d'installations fixes ou mobiles peuvent être imputées à celui qui les a placées ou qui les y maintient, comme aussi au propriétaire qui y a consenti ou qui l'a toléré (article 154 CWATUP).

<sup>80</sup> C.E., n° 55.810, *Graff*, 17 octobre 1995 *RACE*, 1996.

<sup>81</sup> C.E., n° 126.485, *Catteau*, 16 décembre 2003.

## **F. L'habitat mobile au travers de la politique du tourisme**

L'habitat nomade n'est pas organisé au travers des législations relatives au tourisme en camping-caravaning.

Il se voit exclu de leur champ d'application, soit implicitement (le décret wallon du 18 décembre 2003 relatif aux établissements d'hébergement touristique définit le touriste comme la personne qui, pour le loisir, la détente ou les affaires, se rend dans un lieu de destination situé au-delà de la commune où elle réside habituellement ou des communes limitrophes à celle-ci et qui séjourne hors de sa résidence habituelle), soit expressément (le décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif aux conditions d'exploitation des terrains de camping-caravaning définit le camping-caravaning par l'utilisation comme moyen d'hébergement, par d'autres personnes que des forains ou des nomades agissant comme tels, de l'un des abris mobiles suivants : tente, caravane routière, caravane de type résidentiel sans étage, motorhome ou tout autre abri analogue, non conçus pour servir d'habitation permanente).

### *1) Les mécanismes correctifs*

La loi est destinée à s'appliquer à un ensemble de situations définies de manière générale et abstraite. Lorsque des considérations d'ordre économique, social, culturel ou autres le justifient, la loi joint à la règle générale et abstraite, des dispositions spécifiques censées poursuivre la protection d'un intérêt particulier considéré comme digne d'intérêt.

Les personnes pratiquant l'habitat mobile représentent, aux yeux de la loi, un phénomène difficile à appréhender, donc difficile à comprendre et à rencontrer. A l'instar des demandeurs d'asile ou des SDF, les gens du voyage sont souvent situés, selon l'idée dominante, « en marge » de la société.

Relever ce constat n'est pas poser un jugement de valeur. C'est constater qu'en raison de choix personnels ou familiaux, et en raison des modes de vie auxquels conduisent ces choix, les personnes pratiquant l'habitat mobile se situent à la marge des modes de vie généralement rencontrés dans la société.

Le droit en vigueur n'est pas adapté à l'habitat mobile. A nouveau, il ne s'agit pas de poser un jugement de valeur quant à l'adaptation, l'insertion ou l'intégration sociale d'un groupe particulier de citoyens. C'est plutôt constater qu'un mode de vie inhabituel, a-normal (ne correspondant pas aux normes dominantes) rentre avec difficultés dans les « tiroirs » habituels du droit.

Invité, ou contraint d'intervenir, le législateur aborde ces situations particulières par la technique du correctif ponctuel. L'habitat sédentaire « en dur » reste la norme, et lorsque les dispositions inhérentes à ce type d'habitat sont inapplicables aux hypothèses marginales, la loi leur consacre un traitement spécifique.

### *a. L'inscription aux registres de population*

La loi a entendu répondre aux difficultés d'ancrage administratif des personnes pratiquant l'habitat mobile, par l'instauration de mécanismes dérogatoires.

Les personnes qui résident en demeure mobile doivent être inscrites dans les registres de la commune où elles sont présentes au moins 6 mois par an de manière fixe. Par demeure mobile, on entend les bateaux, roulottes et les caravanes qui ne sont pas attachées au sol.

La preuve de cette durée appartient à l'intéressé et est établie par toutes voies de droit. Aux termes de l'article 16, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992, cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage.

Les étrangers demeurant en roulotte, voiture ou bateau, doivent se faire inscrire dans les délais requis au registre des étrangers de la commune où ils désirent que les communications officielles leur soient faites (art. 28 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers).

Aucun refus d'inscription à titre de résidence principale ne peut être opposé pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Aucun obstacle théorique ne s'oppose dès

lors à la domiciliation dans un logement mobile occupé durant au moins 6 mois par an de manière fixe sur le territoire d'une commune.

Toutefois, tout ménage qui sollicite son inscription dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, est inscrit à titre provisoire pour une période maximale de trois ans.

Si, dans les trois mois de la demande, l'autorité communale compétente n'a pas entamé la procédure administrative ou judiciaire prévue par ou en vertu de la loi en vue de mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée, l'inscription dans les registres devient définitive. L'inscription prend fin dès que le ménage a quitté les lieux. L'inscription devient définitive si l'autorité judiciaire ou administrative n'a pas pris, dans les trois ans à compter de l'inscription, les décisions et mesures mettant fin à la situation litigieuse<sup>82</sup>.

En cas de difficulté ou de contestation en matière de résidence principale, le ministre de l'Intérieur détermine le lieu de celle-ci après avoir fait procéder au besoin à une enquête sur place. Si le lieu de son habitation est connu, la personne dont l'inscription aux registres de population doit être régularisée, et le cas échéant, son représentant légal, ainsi que la ou les communes concernées, en sont avisés par lettre recommandée à la poste, afin de leur permettre de faire valoir dans les quinze jours de cette notification leurs observations ou moyens de défense éventuels. Ces personnes, de même que le représentant de la ou des communes concernées, sont, à leur demande, entendus par le ministre ou, si celui-ci a fait usage de son droit de délégation, par le fonctionnaire délégué pour prendre la décision. Passé ce délai, le ministre ou son délégué prend sa décision. Au cas où cette enquête révèle que la personne intéressée a quitté sa dernière adresse connue sans en faire la déclaration requise et que le lieu où elle s'est établie ne peut être découvert, il est procédé à sa radiation d'office des registres de population<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> Voir l'article 16, § 2, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

<sup>83</sup> Voir l'article 8 de la loi 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.

b. L'adresse de référence

A défaut de résider au moins 6 mois par an de manière fixe sur le territoire d'une commune, les personnes en demeure mobile sont inscrites à une adresse de référence.

Une loi du 24 janvier 1997 a modifié la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques<sup>84</sup>, pour donner une base légale à la notion d'adresse de référence déjà appliquée de manière limitée dans l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers notamment pour les personnes séjournant dans les demeures mobiles et pour les personnes sans abri.

Cette loi détermine de manière limitative les catégories de personnes et les conditions auxquelles cette notion est applicable<sup>85</sup>.

L'arrêté royal du 21 février 1997 a remplacé l'article 20 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 susmentionné par une nouvelle disposition organisant les modalités de l'inscription dans les registres de la population des personnes séjournant dans une demeure mobile.

L'adresse de référence est l'adresse d'une personne physique inscrite au registre de la population au lieu où elle a établi sa résidence principale et où, avec l'accord de cette dernière, une personne sans résidence est inscrite. S'il s'agit de l'adresse d'un ménage, l'accord doit émaner de la personne de référence. Une adresse poste restante ne constitue pas une adresse de référence. Il en est de même d'une simple boîte postale dans un immeuble où personne ne prendra en charge le courrier éventuel.

<sup>84</sup> Circulaire ministérielle du 2 avril 1997, *M.B.*, 7 juin 1997.

<sup>85</sup> Outre les personnes séjournant en demeure mobile, il s'agit des personnes absentes pour moins d'un an en raison de voyage d'études ou d'affaires en dehors de la commune, des membres du personnel civil et militaire des Forces armées en garnison à l'étranger et leur ménage, des membres du personnel diplomatique ou consulaire et leur ménage, des membres du personnel de la coopération au développement et leur ménage, des personnes n'ayant pas ou plus de résidence en raison du manque de ressources suffisantes.

En d'autres termes, la fixation d'une adresse de référence suppose non seulement l'accord de la personne inscrite à cette adresse, mais encore l'assurance de l'intervention de celle-ci pour relever le courrier et le transmettre à son destinataire. Il s'agit obligatoirement de l'adresse d'une personne physique sauf pour les personnes qui par suite de manque de ressources suffisantes n'ont pas ou n'ont plus de résidence, qui sont inscrites à l'adresse du CPAS.

La réglementation interdit toute rétribution liée à l'autorisation d'une adresse de référence et sanctionne pénalement toute infraction aux dispositions de l'article 20.

L'inscription en adresse de référence n'emporte pas cohabitation avec la personne dont l'adresse sert de référence. La jurisprudence en matière d'aide sociale au sens large est claire en ce sens<sup>86</sup>. De même, une circulaire de l'ONEm le confirme également : « La personne ou le ménage inscrit à une adresse de référence constitue un ménage distinct de celui de la personne ayant marqué son accord sur cette inscription.<sup>87</sup> ».

#### e. Les baux de résidence principale

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, le locataire d'une caravane, ou de tout bien meuble destiné à la résidence principale du locataire, bénéficie des dispositions de la loi du 20 février 1991 relative aux baux portant sur la résidence principale du preneur.

Cette loi s'applique aux baux portant sur le logement que le preneur, avec l'accord exprès ou tacite du bailleur, affecte dès l'entrée en jouissance à sa résidence principale. Un logement est un bien meuble ou immeuble ou une partie de celui-ci qui est destiné à la résidence principale du locataire<sup>88</sup>.

Jugé que la notion de résidence principale du preneur n'est pas définie par la loi : elle s'entend du lieu où le preneur réside effectivement

<sup>86</sup> Voir le *Guide Social Permanent*, Bruxelles, Kluwer, Partie III, Livre I, « Aide sociale et minimex ».

<sup>87</sup> Voir la circulaire ministérielle du 7 octobre 1992 modifiée par la circulaire du 2 avril 1997.

<sup>88</sup> Voir l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil, inséré par la loi du 20 février 1991, et modifié par la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

et à titre principal c'est-à-dire de l'endroit où il organise en fait ses principales activités familiales, ce que confirme la définition du logement donnée par la loi-programme du 24 décembre 2002. Une caravane peut constituer la résidence principale du locataire du terrain sur lequel elle se trouve<sup>89</sup>.

Cette disposition légale vise le locataire d'une caravane, et non le propriétaire d'une caravane désireux de louer une parcelle pour y stationner. Le terrain non bâti ne rentre pas dans le champ d'application de la loi du 20 février 1991 en ce que, par nature, il ne peut être occupé comme résidence principale<sup>90</sup>.

L'extension du champ d'application de la législation protectrice des locataires ne concerne donc pas les personnes pratiquant l'habitat mobile qui sont généralement propriétaires de leur caravane ou roulotte. Du reste, la soumission à cette législation du lien contractuel avec le propriétaire de la parcelle temporairement occupée n'est pas nécessairement souhaitable, dès lors que son objectif, qui est de sécuriser dans le temps l'occupation du logement, n'est pas nécessairement recherché par des personnes pratiquant un habitat mobile.

#### d. Les saisies

La marginalité de l'habitat mobile, entendu comme lieu du logement familial, pose la question de sa protection contre les mécanismes de saisie et de cession du droit commun.

La caravane ou la roulotte répond à la définition que donne le Code civil du bien meuble par nature : il s'agit, selon les termes de l'article 527 dudit Code, de corps qui peuvent se transporter d'un lieu à un autre, soit qu'ils se meuvent par eux-mêmes, soit qu'ils ne puissent changer de place que par l'effet d'une force étrangère, comme les choses inanimées<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> J.P. Binche, 25 novembre 2004, *J.L.M.B.*, 2006, liv. 9, 386.

<sup>90</sup> *Contra* : La mise en location de l'emplacement sur lequel le preneur met sa propre caravane relève du champ d'application de la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer : J.P. Westerlo, n° 06A6, 3 juillet 2006, *Huur*, 2008, liv. 3, p. 134.

<sup>91</sup> Jugé en matière fiscale qu'un mobilhome ne peut être considéré comme un bien immobilier, même s'il est raccordé au réseau électrique par une boîte de distribution et un câble amovible et pourvu d'une fiche facile à retirer. Le revenu cadastral sur lequel

L'on pourrait par contre se demander si les caravanes et ses infrastructures annexes (auvents, palissades, etc.) placées par l'exploitant d'un camping-caravaning sur le terrain ne pourraient être considérées comme immeubles par destination au sens de l'article 524 du Code civil, qui considère tels les objets que le propriétaire d'un fonds y place pour le service et l'exploitation de ce fonds.

La caravane n'est évidemment pas visée dans la liste des biens déclarés insaisissables par l'article 1408 du Code judiciaire. Cependant, il pourrait être plaidé que l'insaisissabilité légale des meubles indispensables au coucher du saisi et sa famille, au rangement du linge et des vêtements, de la table permettant à la famille de prendre ses repas, de la machine à laver le linge, des appareils nécessaires au chauffage du logement familial, de l'appareil pour la conservation des aliments et de celui pour la préparation des repas chauds, puisse être étendu à la caravane elle-même, à la structure de laquelle ils sont enchâssés.

e. Le stationnement sur un terrain privé

Le stationnement de caravanes ou de roulottes sur des terrains privés pose la question de la nature juridique de cette occupation.

C'est le droit commun du Code civil qui en constitue le cadre légal. Envisagée sous le lien contractuel, la location du terrain relève soit d'un contrat de louage des articles 1713 et suivants du Code civil, soit d'une tolérance extra-contractuelle, soit une occupation sans titre au sens de l'article 591,1°, du Code judiciaire.

Quelle qu'en soit la qualification juridique, cette occupation ne peut prendre fin, sauf convention, que par un titre judiciaire ordonnant le déguerpissement des occupants et autorisant le propriétaire à les expulser.

Ce contentieux relève de la compétence d'attribution du juge de paix du lieu du terrain, qui puise dans la loi le pouvoir de modaliser le délai de déguerpissement compte tenu des intérêts respectifs des parties, notamment, dans le chef des familles en stationnement, la protection due à

stationnent les caravanes doit en conséquence être déterminé comme celui d'un terrain de camping ; Mons, 27 mai 1988, *Bull. contr.*, 1989, 2047.

leur droit au logement, au droit à la vie privée et au droit à la vie familiale (article 591 du Code judiciaire, article 1148 du Code civil).

2) *Le droit au logement des personnes pratiquant l'habitat mobile*

a. La définition du droit au logement

Le droit du logement<sup>92</sup> peut s'analyser comme l'ensemble des règles juridiques qui organisent les relations entre l'individu, le logement et son environnement. Formalisant des choix de société, les politiques économiques, sociales, urbanistiques, environnementales développées dans le cadre du droit du logement reçoivent notamment pour mission d'organiser les conditions de possibilité de l'avènement du droit au logement.

Celui-ci peut se définir comme le droit de chacun d'être situé dans un espace de vie, et de bénéficier de réelles conditions de possibilité de cet attachement. Celui-ci comporte une dimension d'ordre matériel (la possibilité de se stabiliser dans l'espace et le temps dans un lieu de vie décent), symbolique (la possibilité d'investir matériellement et psychiquement son lieu de vie), familial (la possibilité de vivre avec sa famille dans un lieu adapté aux besoins de celle-ci), social (la possibilité de reconnaissance par la collectivité locale de la présence en son sein d'un individu et de sa famille), administratif (la possibilité de reconnaissance par l'autorité publique, et bénéfice effectif des droits qui s'y rattachent, de la présence en un lieu donné d'un individu et de sa famille).

Ainsi défini, le droit au logement appelle trois niveaux de compréhension.

Le droit au logement, c'est d'une part reconnaître réellement à l'individu les droits que confère sa présence effective en un lieu précis. Cette première étape est fondamentale, nonobstant sa place relativement marginale dans l'élaboration conceptuelle traditionnelle du droit au logement, dans la mesure où, logiquement et chronologiquement, elle précède les autres. Il s'agit de permettre à l'individu qui se trouve de manière effective dans une commune de s'y domicilier, fut-ce en adresse

<sup>92</sup> Pour une approche plus détaillée, voir Ph. VERSAILLES, « Le droit au logement et l'article 23 de la Constitution », in (coll.), *Ébauches d'un droit au logement effectif*, Bruxelles, La Chartre, 1998, p. 71 ss., et références citées.

de référence, d'obtenir les documents d'identité et de bénéficier des aides au logement, financières ou autres, octroyées par la collectivité locale : c'est le droit à la résidence.

Le droit au logement, c'est ensuite assurer à l'individu un cadre de vie intérieur, pour lui et sa famille, où se déploieront, dans l'intimité nécessaire, les activités quotidiennes de la vie individuelle et familiale : c'est le droit au logement au sens strict.

Le droit au logement, c'est enfin permettre à l'individu de jouir d'un cadre de vie extérieur, qui tienne compte de l'environnement matériel, humain et social de son logement : c'est le droit à l'habitat.

b. Le droit au logement des personnes pratiquant l'habitat mobile

Le droit au logement des personnes pratiquant l'habitat mobile ne diffère pas fondamentalement de l'expression de l'aspiration fondamentale de chacun d'être « bien là où il vit », quelles que soient les conditions de cet habitat : logement « en dur » ou logement mobile.

Quelle que soit sa forme, la fonction du logement est la même : abriter un noyau familial, constituer une cellule de vie<sup>93</sup>.

Sans doute la mise en œuvre du droit au logement des personnes pratiquant l'habitat mobile doit-elle tenir compte de facteurs spécifiques : placer sa caravane sur un terrain n'est pas seulement stationner un véhicule, mais installer un lieu de vie d'où s'épanouiront les dimensions intimes, familiales, économiques et sociales de la vie quotidienne de ses occupants<sup>94</sup>.

La Cour de Strasbourg a constaté dans plusieurs arrêts similaires du 18 janvier 2001 que la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tsigane et est protégée par le droit au respect de la vie privée et familiale consacré à l'article 8 C.E.D.H., lequel n'impose toutefois pas aux États parties à la Convention, une obligation de mettre à la disposition de

<sup>93</sup> P. DELHEZ, « Le droit au logement des gens du voyage : une revendication incongrue », *D.Q.M.*, n° 15, 1997, p. 3.

<sup>94</sup> L'analyse de ces facteurs spécifiques dépasse évidemment le cadre de cette contribution. Pour une première approche, voir les références en note 51.

la communauté tsigane un nombre adéquat de sites convenablement équipés<sup>95</sup>.

Cet arrêt représente une avancée importante par rapport à l'arrêt *Buckley c/ R.U.*, du 25 septembre 1996, dans lequel la Cour avait refusé de considérer que le mode de vie tsigane méritait en tant que tel d'être protégé comme une composante du droit au respect de la vie privée et familiale ou du droit au respect du domicile<sup>96</sup>.

Le Conseil d'État avait déjà relevé que la vie en caravanes et en roulottes est considérée comme faisant partie du mode de vie traditionnel des tsiganes<sup>97</sup>.

C'est également dans cette optique que s'inscrit une décision du Juge de paix de Verviers qui condamne la commune à procurer aux gens du voyage expulsés du terrain qu'ils occupaient sans titre ni droit depuis dix ans, 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.<sup>98</sup>.

Le droit au logement décent n'est pas absolu ou sans limite.

Il ne peut sans doute conduire à protéger des situations contraires à la loi, notamment en cas d'installation de caravane sur des terrains inscrits dans des zones du territoire non dédiées à l'habitat<sup>99</sup>.

<sup>95</sup> Voir notamment C.E.D.H., 18 janvier 2001, *Chapman/R.U.*, *Rev. tr. D.H.*, 2001, 888. Cet arrêt suscite la discussion à propos de la reconnaissance des minorités : la Cour reconnaît que le droit des personnes appartenant à une minorité de mener une vie privée et familiale conforme à leurs traditions entre dans le champ d'application des droits protégés par l'article 8. Sur cette question, voir 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. ét.*, 2001, 410. Voy. également, Cour eur. D.H. (Grande chambre) n° 24876/94, 18 janvier 2001 (*Coster / Royaume-Uni*), cité ; Cour eur. D.H. (Grande chambre) n° 25154/94, 18 janvier 2001 (*Jane Smith / Royaume-Uni*) cité.

<sup>96</sup> C.E.D.H., 25 septembre 1996, *Buckley/R.U.*, *Rev. tr. D.H.*, 1997, 47.

<sup>97</sup> C.E., n° 35.212, *Modeste*, 19 juin 1990, *R.A.C.E.*, 1990.

<sup>98</sup> J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Echos log.*, 2000, 119, note THOLOME.

<sup>99</sup> En sens inverse, jugé que le droit au logement est inscrit dans la Constitution et a donc davantage de poids que le droit de l'aménagement du territoire en vertu duquel l'occupant d'une résidence secondaire transformée sans permis d'urbanisme en résidence permanente doit remettre les lieux en l'état en enlevant cette construction illégale : Corr. Termonde, 18 novembre 1997, *A.J.T.*, 1997-1998, p. 266, cité in H.

Sa mise en œuvre s'inscrit dans une recherche d'équilibre et de balance des intérêts avec d'autres droits, notamment le droit de propriété.

Selon les termes mêmes de l'article 23 de la Constitution, c'est la loi qui doit garantir la concrétisation du droit au logement. Il est généralement considéré que les pouvoirs publics contractent une obligation de moyen, visant à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour tendre à la réalisation de l'objectif assigné par le Constituant.

En Belgique, les pouvoirs locaux n'ont pas l'obligation de développer une politique spécifique d'accueil des gens du voyage. Les Régions disposent de moyens financiers pour promouvoir l'accueil et l'intégration des itinérants. Ces moyens restent sous-utilisés par les acteurs locaux<sup>100</sup>.

En Wallonie, des subsides régionaux existent également pour des travaux de voirie, d'égouttage, d'éclairage public, la distribution d'eau et l'aménagement des abords communs<sup>101</sup>. On l'a dit, l'article 8 C.E.D.H. n'implique pas pour autant pour les États parties à la Convention, l'obligation de mettre à la disposition de la communauté tsigane un nombre adéquat de sites convenablement équipés<sup>102</sup>.

La Flandre soutient une politique dite d'émancipation des citoyens allochtones et des gens du voyage, afin de leur permettre de participer pleinement à la vie en société. L'accueil s'organise autour des terrains résidentiels, terrains de passage et aires de passage, et les communes

peuvent prétendre à des subsides lors de l'acquisition, l'aménagement ou l'extension d'un terrain de campement pour demeures mobiles<sup>103</sup>.

Le titulaire du droit au logement est tenu de respecter les obligations correspondantes que l'article 23 de la Constitution met à sa charge.

Il doit concourir lui-même à la réalisation de ses droits fondamentaux, la liberté étant en quelque sorte indissociable de la responsabilité. Il doit s'abstenir de comportements qui contrarieraient les moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics<sup>104</sup>, notamment en adoptant un comportement portant atteinte aux intérêts légitimes de tiers, par exemple des voisins ou de la collectivité locale accueillant un terrain pour les gens du voyage.

### c. L'intégration

En Wallonie, l'habitat en caravane ou roulotte constitue, au travers du pourcentage de ménages occupant ce type de logement, l'un des indicateurs synthétiques d'accès aux droits fondamentaux afin de mesurer le niveau de cohésion sociale des communes (décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française).

En Flandre, la politique de l'intégration prête une attention particulière, notamment, aux personnes qui séjournent légalement en Belgique et qui sont ou étaient logées dans une roulotte, ou dont les parents étaient logés dans une roulotte, à l'exception des habitants de campings ou de résidences secondaires (décret du 28 avril 1998 relatif à la politique flamande de l'intégration). Le Code flamand du logement de 1997 a été complété par un décret 19 mars 2004 qui, parmi les objectifs spécifiques de la politique du logement, vise à promouvoir le droit à un logement décent en notamment améliorant les conditions de logement des habitants qui sont logés dans une roulotte, entendue comme un logement, caractérisé par sa flexibilité et mobilité, destiné à une occupation permanente et non récréative.

<sup>103</sup> Arrêté du Gouvernement flamand du 12 mai 2000 portant subventionnement de l'acquisition, l'aménagement, la rénovation et l'extension de terrains de campement pour forains (*M.B.*, 10 août 2000).

<sup>104</sup> Voir en matière de bail, J.P. Grâce-Hollogne, 30 mai 2002, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1815.

FUNCK, « L'article 23 de la Constitution à travers la jurisprudence des cours et tribunaux », in W. RAUS et M. STROOBANT, « Les droits économiques et sociaux, [l'article 23 Const. : état des lieux après deux décennies », Bruxelles, Anthemis, 2010, p. 100.

<sup>100</sup> Voir X., « Les Gens du Voyage dans nos villes », *Echos log.*, 2006, liv. 1, 32-37.

<sup>101</sup> Arrêtés pris en exécution des articles 44 et suivants du Code wallon du logement.

<sup>102</sup> Cour eur. D.H. (Grande chambre) n° 27238/95, 18 janvier 2001 (Chapman / Royaume-Uni), <http://www.echr.coe.int> (10 avril 2001); *Dr. Q.M.*, 2001, liv. 31, 40; *J.T. dr. eur.* 2001 (abrégé), 131; *Jaarboek Mensenrechten*, 2000-2001, p. 215, note E. BREMS, *Juristenkrant*, 2004 (reflet J. KUSTERS), liv. 82, 11; *Juristenkrant*, 2001 (reflet VANDENHOLE, W.), liv. 25, 15; *NJB* (Pays-Bas), 2001 (reflet), 630 et <http://www.njb.nl> (13 juin 2001); R.W. 2002-2003 (reflet VAN LEUVEN, N.), liv. 25, 995 et <http://www.rw.be> (10 mars 2003); *Rev. dr. étr.*, 2001, 397, note J. RINGELHEIM, *Rev. trim. D.H.*, 2001, (abrégé), 888, note F. SUDRE.

d. Le risque du non-droit

Au-delà de ces réponses ponctuelles, la particularité de l'habitat mobile n'est guère compatible avec l'état actuel du droit.

Le droit au logement des personnes pratiquant l'habitat mobile ne se limite pas à l'équipement d'aires de stationnement accueillantes. Qui dit stationner, dit aussi voyager, s'arrêter, repartir.

On l'a dit, solliciter un permis d'urbanisme pour placer sa caravane trois mois sur un terrain n'est pas praticable. Inscrire ses enfants dans une école alors que la famille changera d'emplacement trois fois sur l'année pose de sérieuses difficultés. Exercer des métiers, que l'idée dominante qualifie de « vieux » (remouleurs, ferrailleurs, brocanteurs, rempailleurs, bateleurs et forains), se trouve soumis à des exigences légales et des formalités administratives peu compatibles avec un mode de vie non sédentaire.

Le pouvoir politique semble insuffisamment préoccupé de permettre une meilleure prise en compte par le droit du mode de vie particulier des personnes pratiquant l'habitat mobile.

Le principe de la compétence territoriale éclatée de diverses institutions de sécurité sociale ou d'aide sociale (au premier rang desquels les CPAS et les bureaux de chômage) illustre un objectif de décentralisation de la gestion individuelle des dossiers par les institutions de sécurité sociale, ce qui entraîne la nécessité d'un contrôle social accru des déplacements de la population d'un territoire communal à un autre.

Les pouvoirs régionaux, compétents en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, peuvent être tentés de privilégier une approche répressive de l'habitat illégal en zones non destinées à l'habitat, notamment en sollicitant devant les tribunaux, et à titre de mesure de réparation, l'enlèvement des caravanes et installations placées sans permis d'urbanisme.

La conception actuelle de l'aménagement du territoire ne rend pas compte de ce mode de vie, en raison de la rareté du territoire disponible, de la saturation ou pré-saturation de l'espace domestiqué. Le

développement de zones d'accueil équipées de qualité constitue une réponse nécessaire.

La définition des zonages pouvant accueillir le stationnement de personnes pratiquant l'habitat mobile doit tenir compte de divers facteurs, notamment la présence des équipements et infrastructures nécessaires, la proximité des services collectifs et des zones destinées à l'urbanisation, le respect de l'environnement architectural et paysager.

Les personnes pratiquant l'habitat mobile se retrouvent, malgré elles, reléguées dans une position de non-droit, et les réponses des autorités locales, souvent moins empreintes d'une véritable politique d'accueil que de considérations de sécurité publique, ne favorisent pas l'émergence du dialogue.

C'est sans nul doute ce déficit de dialogue, de concertation et de médiation entre les personnes pratiquant l'habitat mobile, les pouvoirs publics et les riverains qui, notamment, contribue à maintenir les premiers « en marge » de la société, dans une zone de non-droit qui, à son tour... fragilise l'émergence du dialogue.