



Rapport de monitoring par la société civile
sur l'implémentation des stratégies nationales d'inclusion
des Roms en Belgique

*Identifier les angles morts
dans les politiques d'inclusion des Roms*

2019



Rapport de monitoring par la société civile sur l'implémentation de la stratégie nationale d'inclusion des Roms en Belgique

*Identifier les angles morts
dans les politiques d'inclusion des Roms*

Préparé par :
CMGVR – Centre de Médiation des Gens du Voyage et des
Roms

Novembre 2019

Ce rapport a été préparé par le Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms dans le cadre du projet pilote [Roma Civil Monitor](#), qui a pour objectif le « *Renforcement des capacités de la société civile rom et de sa participation dans le monitoring des stratégies nationales d'intégration des Roms* ». Le projet pilote est réalisé pour la Commission européenne, DG Justice et Consommateurs. Il est coordonné par le Centre d'Etudes Politiques de l'Université d'Europe Centrale Européenne (CEU CPS), en partenariat avec le réseau européen des organisations de défense des Roms (ERGO), le Centre européen des droits des Roms (ERRC), la Fundación Secretariado Gitano (FSG) et le Roma Education Fund (REF) et mis en œuvre avec environ 90 ONG et des experts issus de 27 États membres.

Bien que le projet pilote Roma Civil Monitor soit coordonné par le CEU, le rapport présente les conclusions des auteurs et ne reflète pas nécessairement le point de vue de la CEU. La CEU ne peut être tenue responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y figurent.

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	6
SOMMAIRE EXECUTIF	7
INTRODUCTION	9
LE BESOIN DE RECONNAISSANCE EFFECTIVE DE LA CARAVANE COMME LOGEMENT	11
Définition du problème	11
Contextualisation	12
Réponses politiques apportées.....	12
<i>Cas d'étude : Affaire de la saisie collective de caravanes</i>	14
L'ABSENCE DE REPONSE AU SANS-ABRISME FAMILIAL	17
Définition du problème	17
Contextualisation	17
Réponses politiques apportées.....	19
L'ACCES A L'ASILE ET AU SEJOUR LEGAL POUR LES ROMS	23
Définition du problème	23
Contextualisation	23
Réponses politiques apportées.....	25
<i>Cas d'étude : une famille rom emprisonnée et expulsée vers la Serbie</i>	27
RECOMMANDATIONS	30
BIBLIOGRAPHIE ET LECTURES SUGGEREES	32

LISTE DES ABREVIATIONS

AMU	Aide Médicale Urgente
CMGVR	Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms
UNIA	Centre Interfédéral pour l'Égalité des Chances
CPAS	Centre Public d'Action Sociale
CEDS	Comité Européen des Droits Sociaux
CGRA/CGVS	Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides / Commissariaat Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen)
COCOM	Commission Communautaire Commune
COCOF	Commission Communautaire Française
CIRE	Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Etrangers
DGDE	Délégué Général aux Droits de l'Enfant
ERRC	European Roma Rights Centre (Centre Européen des Droits des Roms)
RCM	Roma Civil Monitor
SNIR	Stratégie Nationale d'Inclusion des Roms

SOMMAIRE EXECUTIF

Après la publication de deux premiers rapports d'évaluation des politiques d'inclusion des Roms en Belgique¹, l'objectif de ce troisième rapport est de se concentrer davantage sur les questions qui n'ont pas reçu une attention suffisante dans le cycle stratégique actuel, ainsi que sur des problèmes qui ne sont pas actuellement adressés par le politique. Dans cette optique, les thématiques sélectionnées sont les suivantes :

Le besoin de reconnaissance effective de la caravane comme logement

Les nombreuses difficultés et atteintes aux droits fondamentaux auxquelles sont confrontés les Gens du Voyage en Belgique aujourd'hui sont directement liées à l'insécurité juridique qui caractérise le mode de vie mobile, et plus particulièrement à l'absence de reconnaissance effective des caravanes comme logement. Les caravanes sont pourtant aujourd'hui reconnues comme un type d'habitat dans les trois régions de la Belgique. Dans la pratique, il s'avère que les développements positifs que pourrait amener cette reconnaissance sont fortement limités par le fait qu'elle n'a pas été accompagnée d'une adaptation des critères qualitatifs de logement (santé, sécurité, habitabilité). Le manque d'emplacements disponibles, les expulsions à répétition, les difficultés pour obtenir un permis d'urbanisme ou une adresse de résidence, sont autant de symptômes de cette prise en considération insuffisante des caravanes et du mode de vie mobile dans notre système juridique.

Les autorités locales sont appelées à jouer un rôle central dans l'efficacité des décrets qui établissent la reconnaissance des caravanes comme logement. Pour l'instant, le "statut intermédiaire" des caravanes génère un certain flou dans les modalités d'application de la loi au niveau local par les autorités et services communaux.

Les principales recommandations pour ce premier chapitre sont l'élaboration de normes techniques et de critères qualitatifs pour les logements mobiles, et l'obligation d'aménagement de terrains d'accueil supplémentaires pour les Gens du Voyage. Les recommandations insistent également sur la nécessité de sensibiliser les autorités locales et d'employer des médiateurs issus de la communauté des Gens du Voyage.

Étude de cas : saisie collective de caravanes durant une opération de police

Pour illustrer la nécessité d'une reconnaissance effective de la caravane comme logement, les auteurs développent une étude de cas axée sur les conséquences de l'opération policière « Strike » menée en 2019 sur des terrains où séjournaient des groupes de Gens du Voyage. Un grand nombre de caravanes ont été saisies par la police, privant des centaines de Voyageurs de leur logement. L'objectif de cette étude de cas est d'attirer l'attention sur les éléments de l'intervention judiciaire qui sont problématiques de par leur nature disproportionnée (saisie d'un « logement »), ainsi que sur leurs conséquences sur la vie des familles concernées par cette saisie.

L'absence de réponses aux situations de sans-abrisme familial

Depuis quelques années, les acteurs de terrain observent une augmentation du nombre de familles roms en situation de sans-abrisme, ce qui génère l'apparition d'un nombre croissant de squats, et même des débuts de bidonvilles. Alors que la Belgique est un pays caractérisé par une sécurité sociale avancée et par la promotion des droits fondamentaux, il n'y existe guère de réponses humanitaires (et même d'urgence) à la situation

¹ Le premier cycle annuel du RCM était axé sur les thématiques de la gouvernance, de la lutte contre l'antitsiganisme et de la lutte contre la discrimination. Le deuxième cycle concernait les quatre domaines politiques clés que sont l'éducation, l'emploi, la santé et le logement. Tous les rapports sont disponibles à l'adresse suivante : <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor-reports>

préoccupante de ces familles et de ces enfants. Bien au contraire ! Récemment, les difficultés rencontrées par ces familles se sont vues aggravées par un revers juridique : l'introduction de la "loi anti-squat".

Il existe dans les cas de sans-abrisme vécus par les Roms une dimension familiale qui ajoute aux problèmes liés au manque d'infrastructures et de réglementation. Si la famille est une source évidente de résilience pour les groupes marginalisés, il s'avère qu'elle peut aussi constituer un élément en leur défaveur car l'aide disponible aux sans-abris est presque toujours conçue pour des individus isolés. Le manque criant de perspectives pour les familles en situation de sans-abrisme illustre cette problématique.

Malgré le manque global de volonté politique autour de la question du sans-abrisme familial, plusieurs projets locaux d'insertion par le logement pour les familles roms ont vu le jour ces dernières années. Ces projets, qui ont émergé dans différentes communes belges, s'inspirent de la dynamique du « Housing First ».

Les recommandations issues de ce deuxième chapitre portent sur le développement d'alternatives de logement adaptées aux familles et sur la promotion de mesures permettant l'occupation temporaire de bâtiments inhabités.

L'accès à l'asile et au séjour légal pour les Roms

La manière dont les demandes d'asile des Roms sont traitées illustre l'un des paradoxes les plus profonds de l'Europe contemporaine : si les discriminations et les persécutions à l'encontre des Roms sont désormais largement reconnues et présentées comme un défi pour les autorités européennes, il leur est aujourd'hui encore pratiquement impossible d'obtenir l'asile. Récemment, la systématisation des refus des demandes d'asile a été facilitée par l'adhésion de plusieurs pays d'Europe de l'Est dans l'UE, ainsi que par l'adoption de la "*liste des pays sûrs*", pour lesquels les procédures d'asile sont accélérées et les possibilités de recours limitées. Parmi ces "pays sûrs", soumis à une présomption de garantie et de protection des droits, figurent plusieurs pays des Balkans, où est pourtant rapporté un climat d'insécurité, de traitements discriminatoires et de sentiments antitsiganes.

Malheureusement, il n'existe pas à l'heure actuelle de réponse politique spécifique visant à assurer la protection des familles roms qui sont exclues, voire persécutées, dans leur pays d'origine. Que du contraire : la population rom continue d'être la cible de mesures d'expulsion et d'une interprétation restrictive des instruments internationaux de protection des réfugiés.

Les recommandations pour ce chapitre sur l'accès des Roms à l'asile appellent notamment à réduire le recours systématique à la liste des pays sûrs, afin de garantir à tout demandeur d'asile une évaluation individuelle approfondie de ses craintes de persécution.

Cas d'étude: famille rom emprisonnée et expulsée vers la Serbie

Pour illustrer la réalité concrète de cette négligence dans le cadre des procédures d'asile, les auteurs détaillent la récente détention et expulsion vers la Serbie d'une famille rom avec enfants. Cette affaire a été au centre d'une tempête médiatique : en effet en 2017, et malgré des condamnations antérieures (2004 et 2008), les autorités belges ont rétabli la possibilité de détenir des familles et des enfants migrants en séjour illégal. Cette politique controversée a été appliquée en premier sur une famille rom, dont le profil était particulièrement vulnérable. En octobre 2018, cette famille a finalement été expulsée, après deux mois de détention, et ce malgré que le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies ait spécifiquement demandé à la Belgique de libérer la famille. Au lieu de cela, les arguments soulevés par les avocats et la société civile concernant les craintes de persécution de la famille ont été présentés comme "purement hypothétiques" par le secrétaire d'État à l'asile et à l'immigration. Aujourd'hui, un an après l'expulsion, cette famille vit dans un bidonville à 200 km de Belgrade, sans adresse, sans papiers ni revenus, sans accès à une quelconque forme de scolarité pour les enfants.

INTRODUCTION

Le Roma Civil Monitor (RCM) est un projet pilote initié par le Parlement européen, et qui vise à sonder la société civile de chaque État membre concernant la mise en œuvre des politiques d'inclusion des Roms. En Belgique, comme dans de nombreux autres États européens, une Stratégie Nationale pour l'Inclusion des Roms (SNIR) a vu le jour en 2012. Cette stratégie préconise une approche globale des différents objectifs mis en avant dans le cadre européen pour les stratégies nationales d'inclusion des Roms jusqu'en 2020.

Quelques années après l'élaboration de la SNIR belge, il est temps d'évaluer sa mise en œuvre. C'est dans ce contexte que le Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms (CMGVR) a été mandaté pour mener à bien cette mission de recherche, de collecte de données et d'analyse, via la production de trois rapports d'évaluation. Le premier rapport (2017) portait sur la gouvernance et le cadre politique général, la lutte contre la discrimination et la lutte contre le racisme. Le deuxième rapport (2018) a abordé les questions clés que sont le logement, l'emploi, l'éducation et la santé. Ces deux rapports ont montré que, malgré certaines améliorations, des défis considérables restent à relever dans tous les secteurs couverts par la SNIR.

Les deux précédents rapports du Roma Civil Monitor ont montré qu'au-delà de la production de la stratégie elle-même, peu de choses ont été mises en place pour améliorer concrètement les conditions de vie des communautés de Roms et de Gens du Voyage en Belgique. Il faut noter cependant quelques améliorations importantes sur le plan politique, avec l'introduction récente d'un décret accordant une reconnaissance officielle des caravanes comme logement et d'un décret prévoyant l'aménagement de dix sites supplémentaires pour le séjour temporaire des Gens du Voyage. Malgré ces avancées, la communauté du Voyage souffre toujours d'un manque critique de reconnaissance effective du mode de vie mobile, qui transparait dans le manque de terrain disponibles pour le séjour temporaire et permanent, ainsi que dans les expulsions à répétition qui en découlent. Cette incertitude de logement entrave l'accès des Gens du Voyage aux droits fondamentaux ainsi qu'à la pleine jouissance de leur citoyenneté. La communauté Rom, quant à elle, continue de faire face à des conditions de vie précaires et à une discrimination globale qui l'empêche d'accéder pleinement à l'école, au logement, aux soins de santé et au marché du travail. Dans l'ensemble, la lutte contre la discrimination et l'antitsiganisme subis par les Roms et Gens du Voyage est actuellement peu efficace, avec un très petit nombre de plaintes déposées et trouvant suite. Les perspectives de participation et de représentation des communautés en politique belge sont également maigres : si un certain degré de consultation a été assuré depuis la publication de la stratégie, les recommandations émises par la société civile sont encore rarement intégrées dans les décisions politiques. Sur une note positive, depuis 2014, l'accès au marché du travail belge pour les citoyens roumains et bulgares a constitué un progrès indéniable en termes de conditions de vie.

Ce troisième cycle de Roma civil monitor se veut l'opportunité de se concentrer sur des questions qui n'ont pas reçu une attention suffisante ou pour lesquelles les politiques développées sont insuffisantes, mal (/pas) appliquée ou inexistantes. Se basant sur leur expérience de longue date et sur une connaissance pointue des réalités de terrain, les auteurs ont décidé de concentrer ce troisième rapport sur les questions suivantes :

1. La nécessité d'une reconnaissance officielle et effective des caravanes comme logement : la marginalisation du mode de vie mobile et du logement mobile est au cœur des difficultés rencontrées aujourd'hui par les Gens du Voyage dans leur accès aux droits.
2. Les familles roms en situation de sans-abrisme et leur accès au logement et aux droits sociaux : bien que cette question concerne une minorité de Roms en Belgique, le nombre croissant de familles en situation de sans-abrisme ou de grande précarité de

logement relève de l'urgence humanitaire, et n'a jusqu'ici fait l'objet d'aucune solution appropriée et durable.

3. L'accès des Roms à l'asile et au séjour légal : on ne peut que constater l'incohérence qui caractérise les perspectives d'obtention d'un séjour légal pour de nombreux Roms. Tout d'abord, les portes de l'asile leur restent hermétiquement closes, et ce bien que la précarité chronique, l'antitsiganisme permanent et les violations des droits humains dont souffrent les Roms dans la plupart des pays d'origine soient désormais largement reconnus. Par ailleurs, le droit à la libre circulation et au séjour des Roms européens est quant à lui limité par le recours fréquent à la notion de « *charge déraisonnable pour l'État* », qui suffit à justifier la délivrance d'un ordre de quitter le territoire.

Ces trois sujets ont été identifiés comme des thématiques centrales dans le travail de terrain et comme des obstacles majeurs que rencontrent les communautés dans leurs efforts d'inclusion. Pour le CMGVR, ce troisième cycle du RCM est l'occasion d'améliorer et de clarifier les connaissances sur ces questions et de continuer à informer les autorités publiques de manière utile et pertinente.

La méthodologie de ce rapport s'inscrit dans une approche qualitative. Les auteurs font partie d'une organisation de terrain qui est active sur le terrain depuis près de 20 ans, avec les communautés de Roms et de Gens du Voyage, et qui a toujours mis un point d'honneur à relayer et à répondre aux préoccupations exprimées par les communautés elles-mêmes tout en maintenant des relations étroites avec les autorités locales, régionales et fédérales. Les trois thèmes choisis pour ce rapport reflètent ces préoccupations et trouvent leur source dans des vides juridiques et/ou politiques, que les auteurs ont cherché à documenter.

LE BESOIN DE RECONNAISSANCE EFFECTIVE DE LA CARAVANE COMME LOGEMENT

Définition du problème

Depuis des années, les représentants des Gens du Voyage attirent l'attention sur les multiples obstacles qu'ils rencontrent pour conserver leur mode de vie mobile. La communauté du Voyage fait face à des tensions croissantes autour de l'organisation du séjour temporaire et à des difficultés persistantes dans la négociation de périodes d'installation viables pour leurs activités professionnelles. Malgré l'augmentation des moyens publics disponibles pour financer de nouveaux sites, les représentants des Gens du Voyage et les travailleurs de terrain s'accordent à dire que le problème le plus central et le plus urgent pour les Gens du Voyage aujourd'hui reste le manque de terrains disponibles, tant pour le séjour résidentiel que temporaire. Comme évoqué dans les précédents rapports du RCM, les expulsions de familles de Gens du Voyage se produisent encore toute l'année. Cette situation est très problématique pour les Gens du Voyage car c'est leur mobilité est nécessaire au développement de leurs activités économiques et au maintien de leurs liens familiaux, sociaux et professionnels.

Tous ces éléments problématiques ont déjà été mis en évidence en mars 2012, dans une décision du Comité Européen des Droits Sociaux (CEDS) qui dénonçait la violation par la Belgique de plusieurs droits protégés par la Charte Sociale Européenne². Depuis lors, peu de mesures ont été mises en place pour répondre à ces problématiques urgentes, comme cela a été détaillé dans le précédent rapport de RCM. Concrètement, le contexte actuel est dans une "position de blocage" qui affecte directement les droits fondamentaux des Gens du Voyage. Pour de nombreux intervenants, la situation actuelle illustre à la fois les limites de l'approche volontariste qui prévaut en Belgique et le besoin pressant d'une implication supra-communale. L'incompréhension et le rejet du mode de vie mobile des Gens du Voyage font obstacle à l'exercice de leurs activités indépendantes, à la poursuite d'une scolarité régulière, à un accès à des soins médicaux continus et, globalement, au sentiment d'être inclus en tant que citoyens.

Une amélioration positive est cependant à noter : les caravanes sont désormais reconnues comme une forme d'habitat dans les trois régions de Belgique³.

Toutefois, les développements positifs que pourrait amener cette reconnaissance sont fortement limités par le fait que les critères techniques et qualitatifs de logement n'ont pas encore fait l'objet d'adaptations. En d'autres termes, les réglementations et les normes de logement n'ont généralement pas été ajustées aux spécificités des caravanes.

Les nombreuses difficultés et obstacles aux droits fondamentaux auxquels sont confrontés les Gens du Voyage en Belgique sont directement liés à l'insécurité juridique qui entoure le mode de vie mobile, ainsi qu'à l'absence de reconnaissance effective des caravanes en tant que logement. Le manque d'emplacements disponibles, la gestion des expulsions, les difficultés d'obtention d'un permis d'urbanisme ou d'une adresse de résidence, sont autant de symptômes de cette prise en considération insuffisante des caravanes et du mode de vie mobile dans notre système juridique. Ce chapitre se veut un bilan des efforts entrepris par les autorités belges pour une reconnaissance plus efficace, ainsi que des défis qui restent à relever à ce jour.

² ECSR, Decision on the merits: International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium, Collective Complaint No. 62/2010. Disponible sur <https://hudoc.esc.coe.int/eng#%7B%22ESCDcIdentifier%22:%5B%22cc-62-2010-dmerits-en%22%5D%7D>

³ La Wallonie a été la dernière des trois régions à formaliser cette reconnaissance, en avril 2019, avec le décret "Habitat Léger" qui reconnaît la caravane, entre autres types de logements alternatifs, comme un logement légitime.

Contextualisation

« Le Comité [Comité Européen des Droits Sociaux - 2012] constatait qu'en raison du manque de prise en compte de l'habitat en caravane dans le droit et les politiques en vigueur, les Gens du voyage rencontraient d'extrêmes difficultés à trouver des terrains – publics ou privés - où il leur soit possible de séjourner en caravane, que ce soit de façon temporaire (terrains dits de passage ou de séjour temporaire pour de courts séjours) ou de façon permanente (terrains dits résidentiels pour un habitat de longue durée) »⁴.

Aujourd'hui encore, l'accueil de groupes de Gens du Voyage et l'organisation du séjour temporaire sont principalement basés sur des mesures incitatives et des politiques volontaristes. Certaines communes ont décidé de s'impliquer officiellement dans l'organisation de l'accueil et reçoivent des subventions pour l'acquisition, l'équipement et la gestion d'un terrain de passages⁵. Cependant, le nombre de ces communes restent limité à une dizaine pour 262 communes wallonnes. C'est pourquoi le nombre actuel de terrains disponibles est clairement insuffisant pour répondre aux besoins, et ce bien que des subventions existent tant en Flandre qu'en Wallonie. Les quelques terrains existants sont généralement pleins et les listes d'attente particulièrement longues.

Le manque de terrains d'accueil tend à s'accroître pendant l'hiver car la plupart des sites sont alors fermés par les autorités locales, ce qui pousse des familles entières sur les routes durant les mois les plus froids de l'année. Ce problème concerne plus particulièrement les familles wallonnes et bruxelloises puisque de nombreuses familles de Voyageurs français, hollandais et flamands disposent de terrains résidentiels dans leur pays ou région d'origine où ils peuvent retourner passer l'hiver⁶.

Le manque d'infrastructures pour les Gens du Voyage est avant tout un problème social et de logement. Aujourd'hui en Belgique, le mode de vie mobile est sérieusement compromis par le manque de terrains dédiés au séjour temporaire et résidentiel, par des expulsions de plus en plus fréquentes et par le rejet de la population sédentaire. La difficulté de trouver des terrains de passage impose aux familles du Voyage une insécurité de logement difficilement supportable, qui complique encore leur accès au travail et aux droits fondamentaux.

Enfin, les réticences politiques et l'inertie qui caractérisent les pratiques actuelles contribuent à légitimer et à renforcer le sentiment de rejet à l'égard des Gens du Voyage chez les populations locales, ce qui creuse encore le fossé avec la société sédentaire.

Réponses politiques apportées

Niveau actuel de reconnaissance: un statut "entre-deux" pour les caravanes

"La caravane est-elle un logement ? La question est délicate, et l'enjeu crucial : si la caravane n'est pas considérée comme un logement (au sens des codes régionaux du logement), de nombreuses conséquences négatives en découlent, comme l'impossibilité urbanistique de l'installer sur un terrain résidentiel, l'absence de toute prime régionale (à l'acquisition, à la rénovation, ...), etc. En sens inverse, l'assimilation de la caravane à un logement a pour effet d'assujettir celle-ci aux normes de salubrité..."⁷

En Belgique, les questions liées au logement sont gérées par les Régions et s'inscrivent donc dans les codes régionaux du logement. Le type et le degré de reconnaissance

⁴ Ringelheim, Julie, septembre 2015. *La situation des Gens du Voyage en Belgique : Analyse de la Ligue des droits de l'homme présentée au Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.*

⁵ 11 communes en Wallonie, quatre en Flandre, et aucune en région bruxelloise.

⁶ Le Soir, « Un nouvel hiver en suspens pour les Gens du Voyage », 22 novembre 2019.

⁷ Bernard, N., Moons, N., (2016). *Les difficultés d'accès au logement des Roms et Gens du Voyage en Belgique.*

juridique dont bénéficient les caravanes varient d'une région à l'autre, sans que cela n'entraîne de différences importantes en pratique :

- En Flandre, le Code Flamand du Logement inclut la caravane depuis mars 2004. Le Code Flamand du Logement évoque la nécessité d'améliorer les conditions de logement des Gens du Voyage.
- À Bruxelles, le Code du Logement Bruxellois a consacré la notion d'« habitat itinérant » en mars 2012, mais ces habitats sont exclus de tous les types d'aides existantes (pour l'acquisition, la location ou la rénovation) ainsi que des règles classiques de sécurité et d'hygiène⁸. En outre, depuis l'introduction de cette reconnaissance légale, les possibilités (formelles et informelles) pour les Gens du Voyage de séjourner avec leur caravane sur le territoire bruxellois ont progressivement disparu : aujourd'hui, il n'y a plus un seul terrain d'accueil pour les Gens du Voyage en région de Bruxelles-Capitale.
- En Wallonie, les autorités régionales ont tenté de promouvoir différents types d'habitats alternatifs. Récemment, en avril 2019, le gouvernement wallon a modifié son Code du Logement avec l'introduction du décret « Habitat léger », qui accorde une reconnaissance juridique à différents types d'habitats alternatifs, dont la caravane.

Des défis non-résolus

Dans la plupart des pays européens, la situation des Gens du Voyage est traitée comme relevant d'un domaine politique distinct et "exceptionnel". Les avancées législatives mentionnées ci-dessus constituent en cela une amélioration et un pas vers une plus grande sécurité du logement pour les Gens du Voyage qui vivent en caravane, car elles les ramènent dans le domaine du droit commun. En général, les représentants des communautés du Voyage perçoivent ces décrets d'un bon œil, mais beaucoup expriment des réserves sur leurs réalisations concrètes, étant donné l'inertie qui continue de caractériser les questions d'urbanisme, de domiciliation et d'organisation du séjour temporaire pour les Gens du Voyage.

En résumé, l'actuel degré d'inclusion des caravanes dans notre système juridique ne résout pas la plupart des problèmes rencontrés par les Gens du Voyage. Il y a deux raisons principales à cela :

- 1) Pour être efficace, la reconnaissance légale des caravanes doit s'accompagner de nouvelles réglementations en matière de logement et de normes techniques adaptées aux spécificités des habitats mobiles.
- 2) L'interprétation de la loi et sa mise en œuvre au niveau local : l'actuel « statut intermédiaire » des caravanes permet un certain flou dans la manière dont les autorités et services communaux se chargent d'appliquer la législation niveau local. Or, les autorités communales sont des acteurs centraux de l'efficacité des décrets liés à la reconnaissance des caravanes et à l'accueil des Gens du Voyage. Elles sont en position de faire évoluer la situation des Gens du Voyage, non seulement en termes de droit au logement mais aussi en termes d'accès à une existence juridique et administrative, avec tout ce que cela implique pour les autres droits fondamentaux.

Une avancée politique récente : le décret wallon « Gens du Voyage » (2019)

Depuis des années, le CMGVR tente de lutter contre l'absence de progrès qui existe autour de la création de terrains d'accueil, et qui génère en ce moment un phénomène de congestion dans les rares communes qui organisent le séjour temporaire des Gens du Voyage. En 2019, la ministre wallonne de l'action sociale, Alda Gréoli, a adopté un décret

⁸ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=12-03-14&numac=2012031110

« Gens du Voyage », qui prévoit des subventions pour la création de dix terrains de passage en Wallonie. Neuf villes et communes ont répondu à l'appel à projet (la plupart d'entre elles étant déjà impliquées dans une organisation subventionnée du séjour temporaire).

Cas d'étude : Affaire de la saisie collective de caravanes

Avertissement : L'analyse ci-dessous ne porte pas sur les causes ayant mené à la saisie ni sur la gravité des infractions commises. Celles-ci font l'objet d'une enquête criminelle et de poursuites judiciaires. L'objectif de cette étude de cas est d'attirer l'attention sur les éléments de l'intervention judiciaire qui sont problématiques, de pointer leur nature disproportionnée, ainsi que sur leurs conséquences sur la vie des auteurs présumés et surtout de leurs familles. Selon les auteurs, il existe un lien évident entre cette disproportionnalité et la nécessité d'une reconnaissance effective des caravanes comme logement.

Dans un récent rapport, UNIA, le centre interfédéral pour l'égalité des chances, résume la situation des Gens du Voyage suite à cette action policière qui a eu lieu dans différentes villes belges, et qui a fait la une des médias nationaux et internationaux :

*« Le 7 mai 2019, les services de police belges mènent une opération de grande envergure, notamment sur des terrains où résident des gens du voyage, dans le cadre d'un dossier présenté comme relevant du crime organisé, notamment en lien avec une affaire de fraude et d'escroquerie liées à l'achat et la vente de véhicules d'occasion via internet. Lors d'une conférence de presse donnée le 8 mai, le parquet fédéral explique que plus de 1.200 policiers ont effectué quelque 200 perquisitions sur 19 sites, au cours desquelles ils ont arrêté 52 personnes, dont 24 ont été placées sous mandat d'arrêt. 90 caravanes, 91 véhicules et 34 biens immobiliers ont été saisis, ainsi que de grosses sommes en liquidités. 18 perquisitions ont été menées dans plusieurs banques afin de saisir le contenu de coffres bancaires. Cette opération, dénommée « Strike » dans la presse, est décrite comme l'une des opérations de police les plus importantes de ces vingt dernières années »*⁹. (UNIA, juillet 2019, p.3)

La question de la disproportionnalité :

"La privation de liberté, la perquisition du domicile privé, la fouille corporelle, la saisie ou la mise sous séquestre de biens sont des instruments certes intrusifs pour le justiciable, mais qui peuvent être mis en œuvre dans le cadre d'actions judiciaires à condition que leur usage soit justifié, c'est-à-dire qu'ils doivent être mobilisés comme moyens nécessaires pour atteindre un but légitime. (...) Si le moyen n'est pas nécessaire, c'est-à-dire qu'il serait possible d'atteindre le même but par d'autres moyens supposés moins intrusifs, on parle de « disproportionnalité ». (UNIA, juillet 2019, p.14)

Sans négliger la gravité des accusations, de nombreux représentants de la société civile ont exprimé des inquiétudes quant à la disproportionnalité de cette opération, qui est susceptible de déboucher sur des traitements inhumains ou dégradants. Les témoignages et rapports ont soulevé des éléments problématiques, notamment au niveau des perquisitions, de la saisie des biens indispensables et de l'absence de réponse aux conséquences de ces saisies.

Lors de l'intervention policière, des biens ont été saisis, dont de nombreuses caravanes qui étaient les seules habitations de leurs propriétaires et de leurs familles. Du jour au lendemain, des familles entières, avec des enfants et des personnes âgées, sont devenues des sans-abris sans solution de relogement¹⁰. Certains ont trouvé refuge dans leur famille élargie, d'autres vivaient dans des tentes, des voitures, d'autres encore seraient même à la rue. Au lendemain de l'intervention policière, des groupes de Gens du Voyage se sont

⁹ Le 11 juillet 2019, UNIA, le centre interfédéral pour l'égalité des chances, a publié son second rapport sur la situation des Gens du Voyage en Belgique suite à l'opération de police « Strike ».

¹⁰ Avec une exception où une solution de relogement a été proposée, mais refusée car il s'agissait d'un centre d'hébergement pour sans-abris où la famille était susceptible d'être séparée.

rassemblés devant le palais de justice de Bruxelles pour protester contre le caractère jugé discriminatoire des saisies et pour attirer l'attention du public sur le dénuement qu'ils subissaient de ce fait. Au journal télévisé du même jour, une mère demandait « *On n'a plus de caravanes, on n'a plus de couches, plus de biberons... On n'a plus rien, on est comme ça dans la rue. On n'est pas des chiens, quand même !* »¹¹

Une partie des véhicules et caravanes saisis auraient déjà été mis aux enchères et vendus avant même la conclusion de l'enquête et du procès. Des comptes bancaires appartenant aux familles des auteurs présumés ont été gelés et bloqués sans autre explication. « *La procédure en cours autoriserait que la justice prenne possession à titre conservatoire de tous les avoirs des personnes visées, en bloquant leurs comptes puis en les vidant, en revendant leurs voitures ainsi que leurs caravanes saisies, et manifestement sans se soucier de savoir comment feront ces personnes pour survivre ne fût-ce que jusqu'à la fin de l'enquête* ». (UNIA, juillet 2019, p.13)

La plainte de l'ERRC

En juillet 2019, l'ERRC (*European Roma Rights Center* – Centre Européen des Droits des Roms) a déposé une plainte contre la Belgique auprès du Comité européen des droits sociaux, demandant des mesures immédiates de la part du gouvernement belge en réponse aux violations présumées de la Charte Sociale Européenne¹². La plainte évoque, entre autres, une punition collective à caractère ethnique : « *Sur la base des preuves que nous avons pu rassembler sur l'opération de police, il apparaît que la police avait des raisons de croire qu'un nombre limité de Gens du Voyage étaient impliqués dans des activités criminelles. Elle a réagi comme si tous les Voyageurs du pays étaient impliqués dans cette activité criminelle. (...) Cela correspond à un châtement collectif ethniquement ciblé* »¹³.

Face à ces accusations de l'ERRC, les autorités belges se sont défendues dans une déclaration en date du 27 août 2019¹⁴, affirmant que l'opération policière et judiciaire visait à démanteler « une organisation criminelle internationale » indépendamment de l'origine des personnes concernées.

Intervention de l'ONU

En juin 2019, suite à une plainte déposée par l'un des avocats des Gens du Voyage, l'ONU a demandé des explications aux autorités belges sur l'éventuelle disproportionnalité des mesures prises par la justice et sur leur impact sur les conditions de vie des familles touchées. Quatre rapporteurs spéciaux de l'ONU (santé, logement, droits des minorités, lutte contre le racisme) ont alors publié une communication détaillant leurs préoccupations quant aux conséquences de ces saisies sur le droit au logement des Gens du Voyage¹⁵.

¹¹ Vidéo disponible sur: https://www.rtb.be/info/societe/detail_des-gens-du-voyage-denoncent-leurs-conditions-suite-aux-vastes-perquisitions-de-cette-semaine?id=10215352

¹² Dans la plainte collective, l'ERRC affirme que le comportement des autorités belges est en violation des dispositions suivantes de la Charte sociale européenne : Article E lu conjointement avec le paragraphe 1§2 (le droit au travail), 11§1 (le droit à la protection de la santé), 12§1 (le droit à la sécurité sociale), 13§1 (le droit à l'assistance sociale et médicale), 15§3 (le droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté), 16 (le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) et 17 (le droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique).

¹³ Collective Complaint n° 185/2019 ERRC v. Belgium (traduction française par les auteurs de ce rapport)

¹⁴ ERRC c. Belgique, 27 July 2019. Réclamation n° 185/2019, pièce n°2. « *Observations du gouvernement sur la recevabilité et la demande de mesures immédiates* ».

¹⁵ UA BEL 2/2019. Disponible sur : <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24630>

Le lien avec le besoin de reconnaissance effective des caravanes

Il existe un lien évident entre la gestion de cette opération policière/judiciaire et l'absence d'une reconnaissance effective des caravanes comme logement. Au-delà des témoignages et rapports sur la situation des familles dépossédées, les différents témoignages révèlent que les saisies ont été exécutées sans tenir compte du fait que ces caravanes étaient des logements familiaux, et sans que soit questionnée la proportionnalité de telles mesures avant tout jugement au tribunal. *« Il est clair que lorsque les caravanes ont été saisies, l'argument n'a pas été pris en compte que celles-ci ne sont pas, pour les familles qui y habitent, des objets de luxe (tourisme), mais bien leur habitat ».* (UNIA, juillet 2019, p. 11)

Comme l'ont indiqué les quatre rapporteurs des Nations Unies dans leur communication de juin 2019 : *« (...) la confiscation de caravanes signalée par les autorités équivaut à une expulsion forcée, une grave violation du droit à un logement convenable et à d'autres droits de l'homme, interdit par le droit international des droits de l'homme ».* (p.4)

A propos de la saisie des caravanes, les rapporteurs des Nations Unies précisent encore : *« La confiscation de tels logements – même si elle est entreprise dans le cadre d'une enquête criminelle – n'est respectueuse des droits de l'homme que si diverses garanties sont respectées, comme indiqué dans l'Observation générale No 7 du Comité sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels (E/1998/22) qui souligne (para. 16) qu'une expulsion d'une personne ne devrait pas la laisser sans toit ou la rendre vulnérable à une violation d'autres droits de l'homme. L'Observation générale indique aussi que lorsqu'une personne ne peut subvenir à ses besoins, l'État partie doit veiller à ce que d'autres possibilités de logement lui soient offertes ».* (p.4)

En raison de la gestion de cette enquête de police, des familles entières ont été poussées dans des situations de sans-abrisme, sans que soient considérées les circonstances individuelles de chacun, ni la question de la culpabilité ou de l'innocence des personnes dépossédées. Dans son rapport de juillet 2019, UNIA a résumé la menace qui pèse alors sur ces familles : *« Si on retire sa caravane à une famille de gens du voyage, elle se retrouve d'un instant à l'autre sans abri – une des formes de précarité matérielle et de marginalité sociale les plus délétères qui soient dans nos sociétés européennes, et plus violente encore lorsqu'elle atteint directement des femmes et des enfants, des personnes âgées, des malades ».* (p.15)

L'ABSENCE DE REPONSE AU SANS-ABRISME FAMILIAL

Définition du problème

De nombreuses familles roms quittent leur pays d'origine pour fuir l'antitsiganisme, la précarité économique chronique et l'exclusion sociale. Si beaucoup trouvent le moyen de s'en sortir et de se faire une place dans la société belge, certaines familles restent aux prises avec les conséquences des discriminations passées et présentes, qui les maintiennent dans la pauvreté et dans des conditions de logement instables.

Comme évoqué dans le précédent rapport de RCM, les dernières années ont été marquées par un constat alarmant : le nombre de familles roms en situation de sans-abrisme et d'errance permanente augmente¹⁶, non seulement dans les rues de Bruxelles mais aussi dans d'autres villes belges. Selon les estimations des organisations de terrain publiées par le CIRE (Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Etrangers), il y aurait en moyenne environ 300 personnes Roms en situation de sans-abrisme à Bruxelles. Les acteurs de terrain dans d'autres grandes villes belges ont également constaté l'émergence de ces situations en nombre croissant, avec des familles contraintes de survivre dans la rue ou en passant d'un squat à l'autre.

Récemment, la multiplication de ces situations d'extrême dénuement a généré des débuts de bidonvilles, un phénomène jusqu'ici largement évité dans notre pays. C'est ainsi que des familles entières vivent dans la rue, parfois avec des nouveau-nés, même pendant l'hiver. Alors que la Belgique se caractérise généralement par une sécurité sociale avancée et par la promotion des droits fondamentaux, il n'existe guère de réponses humanitaires (et même d'urgence) à la situation préoccupante de ces familles et de ces enfants.

Comme l'a résumé un psychologue du service de santé mentale Ulysse : « *Le pire de ces contextes de vie est la rue où l'insécurité, l'instabilité et le manque de contenant sont exacerbés. Vivre à la rue épuise physiquement et psychologiquement. Les risques de décompensation psychique sont multipliés car les réponses institutionnelles sont peu sécurisantes et reproduisent, comme en miroir de leur parcours migratoire, des ruptures à répétition qui provoquent l'errance de ces familles* »¹⁷.

Il est regrettable d'observer qu'alors que la famille est une source évidente de résilience pour les groupes marginalisés, elle peut aussi constituer un obstacle car le soutien disponible à l'heure actuelle est presque toujours conçu pour des individus. Ce chapitre se concentre sur une illustration frappante de cette problématique : la question du sans-abrisme familial auquel est confrontée une frange de la population rom en Belgique, et le manque de perspective qui leur est réservé en termes d'insertion par le logement.

Contextualisation

La dimension familiale : une source de résilience et un facteur de vulnérabilité

Les Roms sans logement font face à une précarité similaire au reste des personnes sans-abris. La principale différence réside dans le fait qu'ils font généralement l'expérience de cette situation en tant que famille (et non pas comme individus isolés).¹⁸ Si la dimension

¹⁶ Ce phénomène est particulièrement visible depuis 2009, l'année au FEDASIL a cessé de recevoir les ressortissants européens dans leurs centres d'accueil.

¹⁷ De Ridder, P., (2018). "Familles forcées à l'errance". Contribution d'expert à l'étude présentée par le CIRE, (2018). *Ce n'est pas de mon ressort ! Pour une inclusion des familles migrantes en errance*.

¹⁸ En Belgique, il n'y a pas de chiffre officiel sur le nombre de personnes en situation de sans-abrisme. Il n'y a que des évaluations produites par des associations. En 2003, l'ONG européenne de lutte contre le sans-abrisme FEANTSA a publié une estimation de 17,000 personnes sans-abris en Belgique. Cette évaluation a été utilisée dans des rapports plus récents, tels que celui de SPP Intégration Sociale, *Focus n°2 Lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez soi* (2012). A Bruxelles, l'organisation La Strada a organisé un recensement

familiale est positive en termes de santé psycho-sociale, elle est en porte-à-faux avec un système où la plupart des services publics et des solutions d'intégration socioprofessionnelle et d'accès au logement sont individualisés.¹⁹

En effet, la plupart des initiatives et programmes destinés à lutter contre le sans-abrisme ou à développer des solutions d'insertion par le logement sont inadaptés aux familles roms car ils sont conçus pour des individus isolés. Ce constat vaut également pour les aides au logement les plus élémentaires tels que les abris de nuit, dont la grande majorité n'est pas accessible aux enfants.²⁰ Même dans les rares cas où ils peuvent l'être (centres d'hébergement familiaux), les places sont limitées et certaines conditions d'accès – notamment celles liées au statut de séjour – sont susceptibles d'exclure les familles roms en situation administrative précaire. En outre, au-delà des perspectives à court-terme de l'hébergement d'urgence, il est difficile de trouver un logement adapté pour une famille nombreuse, en raison des faibles disponibilités en logements sociaux et des coûts de location élevés pour des logements qui soient suffisamment spacieux.

La citoyenneté européenne, la libre circulation et l'accès aux droits

De nombreux Roms en Belgique sont des citoyens européens. Ils bénéficient donc d'un « droit de résidence conditionné »²¹, ce qui rend la plupart des politiques d'action sociale relativement inaccessibles pour eux. En effet, la liberté de circulation et de séjour des citoyens européens est un droit basé sur un critère économique, à savoir celui de disposer de ressources suffisantes pour ne pas constituer une « charge déraisonnable pour l'Etat²² ». Or, c'est précisément le manque de ressources financières qui pousse de nombreuses familles roms à l'exil. En d'autres termes, pour les citoyens de l'UE qui n'ont pas de statut de résident permanent, introduire une demande d'aide sociale peut avoir des conséquences directes sur le droit de séjour.

L'expérience de terrain montre que la notion de « charge déraisonnable pour l'État » est souvent utilisée de manière excessive lorsqu'il s'agit des Roms : dans certains cas, une demande d'aide sociale non contributive suffit pour générer un ordre de quitter le territoire. Beaucoup de familles en situation de précarité renoncent alors à demander de l'aide par crainte de devenir la cible d'une mesure d'expulsion. En matière d'accès aux droits et aux services sociaux, ces familles se trouvent dans une véritable impasse juridique et administrative.

Qu'il s'agisse de citoyens de l'UE ou non, les aspects administratifs multiplient les facteurs qui conduisent à des situations de sans-abrisme. Comme l'a résumé un représentant de l'ASBL Lutte contre l'Exclusion Sociale (Molenbeek, Bruxelles) : « *La problématique des familles en errance prend toute son ampleur quand celles-ci ne rentrent pas dans les cases*

des personnes sans-abris la nuit du 7 novembre 2016 et y a compté un total de 3, 386 personnes dans les rues de la capitale.

¹⁹ Le système de l'aide sociale individualisée est consacré par la loi organique du 8 juillet 1976 sur les CPAS. En outre, la plupart des projets d'insertion socioprofessionnelle existants sont développés sur base individuelle et ne prennent guère en compte les facteurs familiaux. En ce qui concerne l'insertion par le logement, le principal projet existant est le projet Housing First Belgium (HFB), qui vise l'insertion par le logement de personnes isolées exclusivement.

²⁰ Les abris de nuit accueillent principalement des adultes et ne sont généralement pas mandatés pour accueillir des enfants.

²¹ Les citoyens de l'UE bénéficient d'un droit de séjour automatique en Belgique à condition qu'ils remplissent les conditions de l'article 40 de la loi du 15 décembre 1980. Pendant les trois premières années de séjour, l'Office des étrangers peut retirer le droit de séjour au citoyen de l'UE s'il ne remplit plus ces conditions ou s'il constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale (article 42bis de la loi du 15 décembre 1980).

²² Pour les ressortissants européens, la liberté de circulation et de séjour est principalement fondée sur un critère économique, à savoir celui de disposer de ressources suffisantes pour ne pas constituer une "charge déraisonnable pour l'État".

permettant de bénéficier des soutiens nécessaires et d'entrevoir une solution durable pour recouvrer la dignité, tant dans le statut social que dans les conditions de vie. »²³

Un représentant du CPAS de Forest (Bruxelles) a présenté une observation similaire : « *L'impasse administrative maintient ces hommes, ces femmes et leurs enfants dans l'errance et la marginalité, où les perspectives sont rétrécies à l'urgence* »²⁴.

Réponses politiques apportées

Produite en 2012, la Stratégie belge pour l'Inclusion des Roms prévoyait d'organiser au mieux l'occupation temporaire de bâtiments abandonnés. Cette nécessité y était illustrée par l'exemple de l'Eglise du Gesu (Bruxelles) : à l'époque, cette église était habitée par plus de 200 personnes, dont de nombreuses familles roms. Cependant, en novembre 2013, et alors que cette occupation faisait l'objet d'un contrat à titre précaire, les occupants ont été expulsés de force sur décision du bourgmestre par plus de 200 policiers. Les alternatives de logement proposées se sont par ailleurs avérées largement insuffisantes.

Un manque global de réaction politique

Le droit à un logement décent et le droit à vivre dans la dignité sont institués par plusieurs textes ratifiés par la Belgique, tels que la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. À plusieurs reprises, le Comité Européen des Droits Sociaux a confirmé qu'en matière de dignité humaine, la Charte Sociale Européenne ne pouvait être interprétée de manière à priver les étrangers en séjour irrégulier d'une protection de leurs droits les plus fondamentaux²⁵. Plus particulièrement, comme l'ont rappelé le Délégué Général belge aux Droits de l'Enfant et les nombreuses organisations travaillant dans ce domaine, l'absence de réponse à la situation des familles sans-abris constitue une violation de l'Art. 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Cet article établit la notion d'« intérêt supérieur de l'enfant » et insiste sur la nécessité pour les États de prendre toutes les mesures législatives et administratives appropriées pour assurer la protection et le bien-être des enfants.

Pourtant, la question des familles roms sans-abris en Belgique reste marquée par un manque flagrant de réponse politique. Il n'existe actuellement ni cadre juridique ni moyen administratif adéquat pour pallier la réalité de ces familles. Même les réponses humanitaires et d'extrême urgence restent rares, et sont pour la plupart des actions solidaires spontanées initiées par de simples citoyens. Certains évoquent même un « déni d'existence » dont ces familles sont victimes : « *Elles semblent enfermées dans une sorte de "sous statut", d'infra-humanité sans pour autant parvenir à mobiliser les institutions et les secteurs sociaux dont la mission est normalement de leur venir en aide* »²⁶.

Les représentants de la société civile tirent la sonnette d'alarme sur ce que ce problème pourrait devenir si les autorités belges n'adoptent pas, dans un avenir proche, des mesures

²³ Benabid, A., (2018). "Un accompagnement global dans une logique de consortium de compétences", Expert contribution to the study published by the CIRE (2018), *Ce n'est pas de mon ressort ! Pour une inclusion des familles migrantes en errance*.

²⁴ Roekens, C., (2018). "Perspectives rétrécies à l'urgence des familles Roms à Forest pour reléguer l'errance au passé". Contribution d'expert à l'étude publiée par le CIRE (2018), *Ce n'est pas de mon ressort ! Pour une inclusion des familles migrantes en errance*.

²⁵ Par exemple : Comité des Droits Sociaux, Plainte n° 90/2013, Plainte n° 86/2012, Plainte n° 69/2011.

²⁶ Béghin, J., (2018). "Parfois, j'en ai eu gros sur la patate... Itinérance d'un travailleur social." Contribution d'expert à l'étude présentée par le CIRE, (2018). *Ce n'est pas de mon ressort ! Pour une inclusion des familles migrantes en errance*.

adaptées d'insertion par le logement. L'émergence de petits bidonvilles dans plusieurs villes belges (notamment à Bruxelles²⁷) en est un signe avant-coureur.

Récemment, les difficultés liées au manque d'infrastructures et de réglementations ont été renforcées par un important recul juridique : l'adoption de la « loi anti-squat ». En octobre 2017, les autorités belges ont en effet adopté une loi²⁸ qui vise à pénaliser l'occupation illégale de tout bien immobilier. Cette décision fait suite à la couverture médiatique de l'occupation illégale d'une maison par des familles roms à Gand. Depuis lors, une vague d'expulsions a eu lieu, augmentant la pauvreté et la marginalisation d'une population déjà vulnérable. Parmi elles, de nombreuses familles roms. Dans une étude publiée par le CIRE, le professeur Nicolas Bernard détaille les raisons pour lesquelles cette nouvelle loi est particulièrement inquiétante : « *D'abord, elle fait fi du contexte sociétal qui explique l'apparition des squats, à savoir la crise du logement et, corrélativement, le scandale de la vacance immobilière de centaines de biens (...) Ensuite, cette loi va à contre-courant de la tendance actuelle qui vise à régulariser les squats* ». (2018, p.23)

Initiatives locales – Projets "Housing First" pour des familles roms

Depuis 2016, malgré le manque global de volonté politique autour de la problématique du sans-abrisme familial, quelques projets locaux d'insertion par le logement pour des familles roms ont vu le jour à Bruxelles grâce à un budget mis à disposition par la Région. Ces projets s'inspirent de la dynamique « Housing First »²⁹ et ont l'ambition de ramener les familles marginalisées dans le droit commun. Par exemple, le CPAS d'Ixelles a développé un projet de ce type (avec deux familles relogées pendant au moins deux ans), ainsi que le CPAS Forest et celui de Molenbeek (une famille pendant 18 mois)³⁰. Il faut également noter que le CPAS de Bruxelles et le CPAS d'Anderlecht ont ouvert une « cellule Rom » au sein de leurs services, et que le CPAS d'Auderghem a lancé un projet de soutien administratif visant spécifiquement à accompagner la population rom.

Certaines villes flamandes ont lancé des projets similaires. Par exemple, Instapwonen à Gand (depuis septembre 2013) : ce projet accueille et guide trois familles d'origine slovaque et bulgare, sous condition de participation active et financière (un tiers du loyer si elles ont un revenu).

En Wallonie, le CMGVR a développé cette année une pratique innovante, en partenariat avec le Fonds Wallon du Logement, qui a permis l'insertion par le logement d'une famille rom en situation de sans-abrisme. Elle a permis l'occupation de logement de manière conventionnée permettant aux familles concernées d'entamer un réel processus d'insertion par le travail, l'éducation, ... Cette expérience s'est renouvelée avec plusieurs autres familles et représente pour le CMGV un modèle à développer et à soutenir. Pour Ahmed Ahkim, directeur du CMGVR « *Nous consacrons à empêcher ou limiter les expulsions de familles roms. Aujourd'hui, grâce à ce modèle, une fois les familles logées, nous nous investissons plutôt dans l'accompagnement au niveau de l'éducation, l'emploi, la formation professionnelle, ... C'est beaucoup plus gratifiant pour nous, les familles concernées et pour tous les services impliqués.* »

²⁷ RTBF Info, *Un bidonville en plein cœur de Bruxelles*, 14 avril 2016.
https://www.rtb.be/info/regions/detail_un-bidonville-en-plein-c-ur-de-bruxelles?id=9269738

²⁸ Détails dans le précédent rapport RCM.

²⁹ « Housing First » est le nom d'une méthode destinée à lutter contre le sans-abrisme, basée sur l'idée que tout processus d'inclusion efficace commence par un endroit décent où vivre. Dans cette logique, fournir aux sans-abri un logement individuel et permanent est une condition préalable à toute insertion durable et pour être en mesure d'aller de l'avant. Cependant, les projets de Housing First en Belgique sont conçus pour des personnes isolées, ce qui les rend difficilement accessibles aux familles.

³⁰ Ces trois projets sont détaillés dans l'étude publiée par le CIRE (2018) : « *Ce n'est pas de mon ressort ! Pour une inclusion des familles migrantes en errance* ».

Ces projets locaux de réinsertion par le logement s'appuient sur une approche globale, qui vise à élargir l'accompagnement des familles à un soutien dans l'accès à l'éducation, à la santé et aux démarches administratives. L'objectif est de stabiliser tous les domaines de la vie en prévision d'un logement permanent. Les résultats positifs de ces projets locaux illustrent que, bien qu'il n'existe pas de solution toute faite, certaines bonnes pratiques sont actuellement en cours de développement.

SAMUSOCIAL, Bruxelles

À Bruxelles, le principal service d'accueil des personnes en situation de sans-abrisme est le Samusocial. En 2014, face à un nombre croissant de familles à la rue, le Samusocial a ouvert un « foyer familial » d'environ 130 lits répartis dans 38 chambres privées. Selon le rapport d'activité du Samusocial, 75 familles d'horizons variés ont été accueillies en 2019, et 39 d'entre elles ont ensuite été orientées vers d'autres solutions d'hébergement. Les familles accueillies sont issues de différents milieux et pays, et il n'y a aucune condition d'accès liée à leur statut administratif.

Le Samusocial aurait déjà accueilli quelques familles roms. Dans l'étude du CIRE de 2018 sur les familles en situation d'errance permanente, un représentant du Samusocial en témoigne : « *on accueille, depuis deux ans, trois [Roma] familles pour lesquelles l'intégration administrative est difficile et la recherche d'une solution pérenne, parsemée d'obstacles* ». (p.33)

Réponses de la société civile

En 2013, un groupe de travail inter-associations appelé la Plateforme Familles en Errance a été créé à Bruxelles avec l'ambition de réfléchir à des solutions durables pour ces familles, dont beaucoup sont roms européennes, et d'encourager les réactions politiques à ces situations inquiétantes³¹. La même année, le groupe de travail a envoyé un manifeste³² aux représentants de la région bruxelloise, qui détaillait trois principes fondamentaux pour un soutien social adéquat de ces familles :

- (1) la stabilisation de leur situation dans un lieu sûr permettant un hébergement de longue durée,
- (2) le besoin d'une assistance sociale rapprochée, et
- (3) la nécessité de garantir un accès à la citoyenneté et aux droits sociaux. L'idée est donc de combiner des mesures d'urgence et des solutions long-terme. Les apports de la Plate-forme Familles en Errance ont été déterminants dans la mise à disposition d'un budget par la Région Bruxelloise et dans le développement des projets locaux d'insertion par le logement évoqués ci-dessus.

Par ailleurs, plusieurs conférences, ont été organisées par le CMGVR (2017, 2018) axées sur les situations de sans-abrisme vécues par les familles roms. L'objectif était d'initier un dialogue et une réflexion collective entre les nombreux acteurs de terrain amenés à rencontrer des familles sans domicile dans leur travail quotidien (assistants sociaux, travailleurs de rue, personnel médical, police, etc.). Le CMGVR organise également régulièrement des formations et activités de sensibilisation à destination des travailleurs sociaux. Ces événements sont avant tout l'occasion de rappeler les fondamentaux : « **les Roms n'ont pas pour vocation d'être pauvres ou sans-abris** ». Selon les retours d'expérience reçus par le CMGVR, les formations ont aidé les acteurs sociaux à comprendre que les Roms partagent les mêmes aspirations, désirs, projets, que toute autre famille

³¹ Cette plateforme rassemblait le CIRE, la Ligue des Droits de l'Homme, Médecins du Monde, le Foyer, Amnesty International et l'association Rom en Rom.

³² Un résumé du manifeste envoyé par la Plateforme Famille en Errance est disponible en ligne sur le site d'Amnesty (2013) « *Familles Roms en errance à Bruxelles : le Manifeste des Associations* » : <https://www.amnesty.be/infos/nos-blogs/archives/le-blog-de-claire-pecheux/article/familles-roms-en-errance-a>

d'immigrants... C'est-à-dire avoir un foyer, trouver un emploi, envoyer leurs enfants à l'école et vivre dans la dignité. Bien que les aspirations soient similaires, la différence réside dans la stigmatisation et la discrimination séculaire dont les Roms font l'objet, et qui décuple les difficultés habituellement rencontrées par les familles immigrées.

L'ACCES A L'ASILE ET AU SEJOUR LEGAL POUR LES ROMS

Définition du problème

La question de l'(in)accessibilité de l'asile pour les Roms est l'une des nombreuses illustrations des doubles standards et des paradoxes qui marquent leur traitement partout en Europe. Aujourd'hui, les siècles de discrimination et de persécutions subis par la communauté rom sur tout le continent sont largement reconnus et présentés comme un défi majeur par les institutions européennes. Si ces institutions reconnaissent la persistance de l'antitsiganisme et des violations des droits humains dont les Roms sont encore aujourd'hui victimes dans la plupart des pays d'origine, les portes de l'asile leur restent hermétiquement closes au niveau national. Qu'ils viennent de pays européens ou non, les demandes d'asile des Roms sont généralement rejetées. Leur reconnaissance en tant que minorité vulnérable est un critère qui n'est pratiquement jamais activé dans le cadre du droit d'asile.

De ce fait, de nombreuses familles en provenance de pays tiers se retrouvent en situation illégale sur le territoire belge suite au rejet de leur demande d'asile. Les parents sont alors confrontés à un choix impossible : retourner dans un pays qui ne veut pas d'eux ou rester et se cacher sans aucun accès aux droits. Leurs enfants, même nés en Belgique, grandissent dans les mêmes situations liminales, aux marges de la société et de l'accès aux droits.

En ce qui concerne les citoyens de l'UE, il faut savoir que la liberté de circulation est un droit soumis à des conditions, notamment celle de disposer de ressources financières suffisantes. Or, c'est précisément le manque de ressources financières qui pousse de nombreuses familles roms à l'exil. Beaucoup d'entre elles firent l'objet d'une activation des exceptions à la libre circulation l'année même où la Stratégie pour l'Inclusion des Roms fut publiée (en 2012). Ces familles reçurent l'ordre de quitter le territoire et certaines ont été renvoyées.

En outre, les mesures d'expulsion ont été facilitées en 2018 par l'introduction d'une loi permettant la détention de familles migrantes avec enfants. Malgré les condamnations antérieures par différentes instances internationales, et malgré l'émoi provoqué dans l'opinion publique, une première famille a été enfermée en août 2018. Il s'agissait d'une famille rom³³. Note importante : An avril 2019, le Conseil d'État a décidé de suspendre l'arrêté royal permettant la détention d'enfants en séjour illégal. Cette pratique a donc cessé pour l'instant.

Contextualisation

Il serait vain de reproduire la liste des exactions, de l'exclusion et de la marginalisation systématiques ou ponctuelles dont sont victimes les Roms en Europe. De nombreuses organisations internationales (ONU, CoE, Parlement européen, l'Agence des droits fondamentaux de l'UE ...) les relèvent presque annuellement. Cependant, il est pertinent d'identifier les principaux obstacles à l'asile pour les Roms en Belgique. Parmi ces obstacles : l'inaccessibilité de l'asile pour les citoyens européens, la liste des "pays sûrs", la couverture médiatique des migrations roms, la perception des Roms comme « peuple nomade », et la persistance de sentiments antitsiganes.

La liste des pays sûrs

Récemment, la systématisation du refus des demandes d'asile a été facilitée par l'entrée de plusieurs pays d'Europe de l'Est dans l'UE, ainsi que par l'adoption (en 2012 pour la

³³ Voir les détails dans l'étude de cas ci-dessous.

Belgique) de la « liste des pays sûrs »³⁴ - des pays qui sont soumis à une présomption de garantie et de protection des droits humains. Comme le montrent de nombreux forums et rapports internationaux, la plupart de ces « pays sûrs » sont des pays des Balkans, où est rapporté un climat d'insécurité, de traitements discriminatoires et de sentiments antitsiganes.

Dans la plupart des pays d'origine, les Roms souffrent de mauvaises conditions en termes d'accès au logement, à l'emploi et aux services sociaux. C'est encore plus le cas pour les « retournés », c'est-à-dire ceux qui reviennent au pays d'origine³⁵. Une étude réalisée en 2019 par la Banque Mondiale³⁶ décrit en détail les difficultés particulières auxquelles sont confrontés les Roms qui ont été contraints de retourner dans des pays des Balkans occidentaux. Cette étude évoque les obstacles dans leur accès aux institutions, la ségrégation de logement, des taux de chômage élevés, des indicateurs de santé inférieurs à ceux du reste de la population, un accès difficile à la scolarité ...

Au-delà des accords de réadmission négociés avec les pays d'origine, une question centrale pour les rapatriés concerne l'obtention d'une carte d'identité délivrée par le pays d'accueil afin d'accéder aux services sociaux : « *Les Roms font état de discriminations tout au long du processus de retour. Ils se retrouvent souvent dans des campements informels et rencontrent des difficultés pour prouver leur adresse ou pour rassembler d'autres documents d'identification nécessaires pour s'inscrire aux services sociaux, y compris ceux qui sont essentiels à la réinsertion* »³⁷.

À en juger par le contexte général auquel les Roms sont confrontés dans leur pays d'origine, il convient de faire preuve d'une grande prudence avant de conclure au caractère hypothétique des craintes de persécutions, ou d'extrême précarité socio-économique en cas de retour. Pourtant, pour les personnes venant de ces pays dit « sûrs », les procédures d'asile sont accélérées et les possibilités de recours sont limitées. En conséquence, beaucoup sont confrontés à un retour forcé, y compris avec des enfants nés en Belgique, vers des pays où elles ne bénéficieront probablement pas d'un soutien efficace à la réinsertion ni d'un accès suffisant aux droits et services de base.

Il faut rappeler que la Cour Européenne des Droits de l'Homme envisage d'établir une norme d'évaluation des risques en cas de retour dans un pays tiers, comme pour le retour dans le pays d'origine. Dans les deux cas, un examen rigoureux des conditions et du traitement effectif des demandeurs est requis. Au-delà d'une évaluation individualisée de la sûreté d'un pays pour un demandeur d'asile particulier, cela impose aux autorités chargées de l'asile de prendre en compte les rapports des organisations internationales et des ONG, ainsi que la capacité de ces organisations à effectuer une surveillance indépendante des droits de l'homme dans le pays en question. La Cour Européenne des Droits de l'Homme rejette catégoriquement un usage où l'appartenance à la liste de pays sûrs suffit à établir l'illégitimité des craintes d'un demandeur d'asile particulier. Elle souligne également les obligations des États dans l'évaluation proactive du risque de

³⁴ La loi internationale (Convention de Genève) et la législation de l'UE (Directive sur les procédures d'asile) considèrent qu'un pays est sûr lorsqu'un système démocratique y est en place et que, de façon générale et permanente il n'y a : pas de persécution, pas de torture ni de traitement ou punition inhumains ou dégradants, pas de menace de violence et pas de conflit armé.

³⁵ Voir par exemple le rapport de l'UNDP, (2017), *Roma returnees to the Western Balkans : "No place for us: neither here, nor there"*.

³⁶ World Bank Group, 2019. *Supporting the effective reintegration of Roma returnees in the Western Balkans*. (Traduction en français par l'auteur)

³⁷ *Idem*, p. 10. (Traduction en français par l'auteur)

violation de l'article 3 de la Charte Européenne des Droits de l'Homme, y compris lorsqu'ils appliquent des présomptions de sécurité ailleurs³⁸.

La couverture médiatique et son impact sur l'opinion public

Dans la plupart des pays d'accueil, dont la Belgique, les migrations roms ne sont généralement pas perçues favorablement, même lorsqu'elles ont lieu dans le cadre de la libre circulation des personnes. On se souvient de l'importante couverture médiatique déployée en 2007, lorsque la Bulgarie et la Roumanie sont entrées dans l'UE, et en 2014, lorsque travailleurs bulgares et roumains ont pu accéder au marché du travail. Dans les deux cas, la circulation des Roms de ces pays a été présentée par une certaine partie des médias comme une source de préoccupation majeure. La multiplication d'articles alarmants, l'utilisation de termes tels que « immigration massive », « exode », « invasion », illustrent la manière dont ces migrations ont été présentées et perçues. Il est évident que cette perspective médiatique correspond à certains discours politiques tenus à l'égard des Roms en Europe, notamment ceux qui soutiennent des politiques de contrôle ou des mesures répressives, qui se combinent si facilement avec les préjugés existants à l'encontre de cette communauté.

La perception des Roms comme un peuple nomade

Toujours sur le sujet des stéréotypes et des représentations, il faut noter que les Roms sont encore largement perçus et dépeints par les médias, les politiques et l'opinion comme un peuple nomade, et donc comme une population qui a fait le choix d'être constamment en mouvement. Il existe un amalgame de longue date entre les Roms et les Gens du Voyage, notamment parce qu'ils partagent une histoire commune de nomadisme. Cependant aujourd'hui, la grande majorité des Roms est sédentaire. L'une des conséquences de cette association au nomadisme est qu'elle complique encore la compréhension politique et administrative des demandes d'asile introduites par les Roms, et limite donc leurs possibilités concrètes d'obtenir un séjour légal. Il est donc essentiel de rappeler que les Roms ne sont pas des Gens du Voyage et que les problèmes auxquels ils sont confrontés ne doivent pas être traités comme étant ceux d'une population nomade.

Cette confusion s'explique en partie par ce que le sociologue français Eric Fassin a appelé le « nomadisme d'État »³⁹. Le nomadisme d'État désigne le fait que les expulsions répétées des Roms, ajoutées à la quasi-impossibilité pour eux d'accéder à un logement décent, les contraignent à un mode de vie "nomade". Ce mode de vie nomade est ensuite récupéré par les politiques et par les médias pour conclure que la communauté entière est par essence « impossible à intégrer » (selon les mots de l'ancien Premier Ministre français Manuel Valls). Ceci est un exemple clair d'une tendance plus large : le phénomène d'ethnisation des problèmes sociaux et économiques, qui sont progressivement transformés en « problème rom ». Cette ethnisation est au cœur des récits antitsiganes et constitue l'une des principales raisons pour lesquelles les Roms, bien que reconnus internationalement comme victimes, sont encore bien souvent désignés comme des coupables dans la pratique.

Réponses politiques apportées

Malheureusement, à ce jour, il n'existe pas de véritable réponse politique visant à assurer la protection des familles roms souffrant d'exclusion, voire de persécution dans leur pays d'origine (à l'exception de quelques rares décisions du Conseil du Contentieux des Etrangers). Au contraire, la population Rom continue d'être la cible de mesures d'expulsion et d'une interprétation restrictive des instruments internationaux de protection des

³⁸ L'article 3 de la CEDH concerne l'interdiction de la torture : "Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants".

³⁹ Fassin É., Fouteau C., Guichard S., Windels A., 2014, *Roms et riverains. Une politique municipale de la race*, Paris, La Fabrique éditions, 227 p.

réfugiés. Cette situation engendre le rapatriement de familles entières dans des conditions désastreuses, sans tenir compte de la nécessité et des besoins, et sans suivi adéquats une fois de retour au pays.

Au fil des années, force est de constater que les stratégies et les politiques de migration concernant les Roms s'inscrivent dans une certaine continuité. Les trois cas suivants en sont des illustrations emblématiques :

- Il y a près de 20 ans, en 1999, un groupe de 74 demandeurs d'asile roms slovaques ont été expulsés de force. Ils avaient obéi à une convocation de la police dont l'objectif déclaré était d'aider les familles à "compléter leur dossier d'asile". Il s'agissait en réalité d'un prétexte pour les regrouper et les renvoyer⁴⁰. L'expulsion de ces familles a eu lieu en dépit des instructions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, qui avait recommandé de prendre le temps d'examiner la légitimité des demandes d'asile et avait rappelé l'interdiction des expulsions collectives.
- Plus récemment, en 2011, l'expulsion d'une famille rom de Belgique vers la Serbie a également été condamnée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (en 2015)⁴¹. Cette condamnation accusait les autorités belges de « traitement inhumain ou dégradant » pour avoir laissé une famille de sept personnes dans la rue pendant des semaines. Les autorités belges ont été condamnées à verser à la famille une indemnisation de 22 750 euros. Bien que la Cour ne se soit pas prononcée sur la légitimité de la demande d'asile, la condamnation a invoqué une multiplication de rapports indiquant notamment que « *les Serbes d'origine rom étaient victimes de discrimination en Serbie, qu'ils vivaient dans des conditions déplorables et qu'ils n'avaient pas accès aux soins de santé, au logement ou à l'éducation* ». La Cour a également ajouté la nécessité de prendre en compte « *les vulnérabilités propres aux requérants, à savoir la présence d'une fille gravement handicapée et de jeunes enfants, dont un nourrisson* »⁴².
- Ces condamnations n'ont pas empêché l'incarcération et l'expulsion vers la Serbie, en 2018, de toute une famille rom, dont les demandes d'asile ont été déboutées malgré un solide ancrage en Belgique, et une apparente légitimité des craintes de persécution et de marginalisation en cas de retour en Serbie. (Détails dans le cas d'étude ci-dessous).

⁴⁰ Voir par exemple : Goldman, Henri, "Retour à Kosice". MICMAG, avril 2014 (pp. (5-6). Disponible sur: https://www.cncd.be/IMG/pdf/mic_mag_01_web.pdf

⁴¹ <https://www.lalibre.be/belgique/la-cedh-condamne-la-belgique-pour-avoir-laisse-a-la-rue-une-famille-rom-avec-5-enfants-559bb7e23570c685853111ce>

⁴² Il convient de noter que suite à cet arrêt de 2015, l'affaire a été renvoyée devant la Grande Chambre de la CEDH, qui a décidé de radier la requête de la famille parce que l'avocat n'avait pas maintenu le contact avec leurs clients V.M. et al c. Belgique - Rayés de la liste - par la Grande Chambre.

Cas d'étude : une famille rom emprisonnée et expulsée vers la Serbie

Cette étude de cas ne documente pas un cas isolé : elle reflète un manque de considération généralisé pour les craintes de persécution avancées par les Roms dans le cadre des procédures d'asile. La particularité de ce cas est qu'il a été au centre d'une tempête médiatique parce qu'il impliquait la détention de jeunes enfants. En effet, en 2017, et malgré les condamnations antérieures (2004 et 2008), la possibilité de détenir les familles migrantes et les enfants en séjour irrégulier a été rétablie. Cette politique a d'abord été appliquée à une famille rom, au profil particulièrement vulnérable.

Note : le jeudi 4 avril 2019, le Conseil d'État a suspendu l'arrêté royal permettant la détention d'enfants. Cette décision constitue, si besoin est, un indice supplémentaire de la nature hautement problématique des détentions de familles qui ont eu lieu durant l'année écoulée.

Sur la détention d'enfants

Dès qu'elle fut rendue publique, l'idée de créer un centre de détention pour les familles avec enfants a été unanimement critiquée par la société civile belge, qui s'est empressée d'en référer aux institutions internationales des droits de l'homme. Déjà en décembre 2016, le Commissaire Européen aux Droits de l'Homme Nils Muižnieks exhortait le gouvernement belge à reconsidérer sa décision⁴³. Plusieurs organismes internationaux tels qu'UNICEF⁴⁴, Amnesty International⁴⁵ et le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies⁴⁶ ont également demandé l'interdiction de ces pratiques dans l'UE. En outre, de nombreux représentants politiques belges, plus de 300 organisations et des milliers de citoyens se sont mobilisés autour de cette question.

Comme l'a souligné UNICEF Belgique, « *la détention d'enfants pour cause de migration est une violation des droits de l'enfant et est toujours contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant* ». Or, la Belgique a ratifié et inscrit dans sa constitution la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, qui stipule que l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours primer sur les décisions de l'État.

La première famille en détention était une famille rom

En août 2018, malgré les protestations de centaines d'ONG et de citoyens, une première famille a été enfermée dans le Centre 127bis de Steenokkerzeel. Cette famille était rom, composée d'une mère de 23 ans et de ses quatre enfants (tous âgés de moins de six ans, dont un nouveau-né). Ces enfants étaient tous nés en Belgique et y ont été élevés. Quant à la mère, elle avait quitté la Serbie lorsqu'elle était encore adolescente et n'en gardait qu'un souvenir lointain. Le reste de leurs proches habitant en Belgique et à l'étranger, il ne restait à cette famille ni ressource matérielle ni relation familiale pour l'aider une fois envoyée en Serbie. Comme l'ont résumé les Délégués Généraux aux Droits de l'Enfant (GDCE): « *C'est donc une mère seule sans attache, sans revenus, ce qui risque d'exposer ses enfants à des conditions de vie indignes et dégradantes, que la Belgique va envoyer vers un territoire potentiellement hostile avec quatre enfants nés sur le sol belge* ».

Expulsion malgré une intervention de l'ONU

Cette affirmation du DGDE faisait clairement référence au risque de discrimination auquel font face les Roms qui sont expulsés vers la Serbie. Un risque dont l'avocate de la famille

⁴³ CommDH(2016)43, 12 décembre 2016. [https://rm.coe.int/ref/CommDH\(2016\)43](https://rm.coe.int/ref/CommDH(2016)43)

⁴⁴ <https://www.unicef.be/fr/la-detention-denfants-migrants-en-centres-fermes-une-violation-des-droits-de-lenfant/>

⁴⁵ <https://www.amnesty.be/camp/asile/jesuishumain/stopdetentionenfant>

⁴⁶ <http://www.youdontlockupachild.be/actus/the-un-committee-on-the-rights-of-the-child-urges-belgium-put-an-end-to-the-detention-of-children/>

était bien informée, et qu'elle a amplement documenté dans son recours. Consciente des chances minimales de succès d'une demande d'asile pour les personnes venant d'un pays répertorié comme « sûr », l'avocate a également mis en évidence l'absurdité de l'emprisonnement et de l'expulsion d'une famille qui est ancrée en Belgique depuis de nombreuses années et sans plus aucune racine en Serbie.

L'expulsion vers la Serbie a malgré tout eu lieu en octobre 2018, après deux mois de détention - une durée bien supérieure aux quinze jours prévus dans l'arrêté royal qui fixe les conditions d'enfermement - et malgré que le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies ait spécifiquement demandé à la Belgique de libérer la famille⁴⁷. Les arguments soulevés par les associations et les avocats pour justifier les craintes de persécution de la famille avaient tous été jugés "*purement hypothétiques*" et la famille s'était vu offrir une "*aide au retour*".

Pourtant, la Serbie est un pays où la communauté rom souffre d'une longue histoire de diaspora, d'exil et de refus d'accès aux papiers d'identité. Jusqu'à son expulsion, cette jeune mère vivait avec sa famille, avec les grands-parents de ses enfants, dans une ville belge où elle a vécu pendant des années. Ses quatre jeunes enfants, tous nés en Belgique, parlaient mieux le flamand que le serbe. Cette expulsion s'est en outre soldée d'une séparation forcée avec le père de famille, qui ne bénéficiait pas d'une nationalité reconnue et dont la réadmission a été refusée par la Serbie. Au-delà du traumatisme et du chagrin évident pour tous les membres de la famille, son absence est un facteur de vulnérabilité important pour la famille, envoyée dans un pays dont ils ne savent rien.

Conditions de vie au retour

Aujourd'hui, un an après l'expulsion, la famille vit dans un bidonville à 200 km de Belgrade, sans adresse, sans papiers ni revenus, sans accès à une quelconque forme de scolarité pour les enfants. Lors de sa visite en Serbie en janvier 2019, le Délégué Général aux Droits de l'Enfant a constaté qu'au-delà des accords de réadmission, rien n'avait été mis en place pour garantir à la famille l'obtention d'un statut de résidence légale⁴⁸. Or en Serbie, comme dans plusieurs autres pays des Balkans, l'accès à l'école et à l'aide sociale de base dépend du statut de résidence.

Comme l'a constaté le Délégué Général aux Droits de l'Enfant après sa visite en Serbie, ainsi que les avocats et les associations qui sont encore en contact avec la famille, les préoccupations qui avaient été décrites par les autorités belges comme « hypothétiques » se sont toutes concrétisées. Pourtant, la Serbie continue d'être présentée comme un endroit sûr pour renvoyer les Roms, sans qu'il semble nécessaire d'enquêter correctement sur les circonstances individuelles ni de vérifier la légitimité des craintes des requérants.

Rapports internationaux sur la situation des Roms en Serbie

En avril 2017, l'ONU publiait son rapport d'évaluation sur la Serbie⁴⁹ (avril 2017), qui faisait état des crimes de haine comme de l'un des « principaux sujets de préoccupation » :

« 10. Le Comité est préoccupé par le fait que, malgré les efforts de l'État membre pour prévenir les infractions motivées par la haine, les crimes de haine, en particulier contre les Roms, continuent de poser un grave problème dans l'État membre. Tout en prenant note des modifications apportées à l'article 54 a) du Code pénal, qui introduisent des

⁴⁷ <https://www.dei-belgique.be/index.php/nos-publications/communiqués/send/42-communiqués/395-communiqué-de-presse-le-comité-des-droits-de-l-enfant-des-nations-unies-ordonne-la-libération-de-la-famille-serbe.html>

⁴⁸ Lien Youtube vers le reportage réalisé par le Délégué Général aux Droits de l'Enfant pendant sa visite en Serbie: <https://www.youtube.com/watch?v=MyfIyKzr8sg>

⁴⁹ CCPR/C/SRB/CO/3 – International Covenant on Civil and Political Rights. (Traductions de texte en français par l'auteur)

circonstances aggravantes pour les crimes commis par des personnes éprouvant de la haine à l'encontre d'une race, d'une religion, d'une nationalité ou d'une ethnie, d'un sexe, d'une orientation sexuelle ou d'une identité de genre, il regrette que l'État membre n'ait fourni aucun exemple de mise en œuvre pratique de ces modifications (art. 2, 6, 20 et 26). »

« 14. Le Comité se déclare à nouveau préoccupé par le fait que, malgré les efforts de l'État membre, les membres de la communauté rom continuent de souffrir d'une discrimination et d'une exclusion généralisées, d'un haut taux de chômage, d'expulsions forcées et d'une ségrégation en matière de logement et d'éducation. Tout en notant que l'État membre a fait des progrès sur la question des inscriptions dans les registres, il est préoccupé par les difficultés que continuent de rencontrer les Roms déplacés à l'intérieur du pays en matière de : a) l'enregistrement des naissances et de leur lieu de résidence et l'obtention de documents d'identité, notamment en raison d'une interprétation étroite de la loi sur la résidence permanente et temporaire ; b) l'intégration dans la société serbe ; et c) les mauvaises conditions signalées dans les centres collectifs (art. 2, 7, 16-17, 24 et 26) ».

Dans un rapport publié en 2014, le Comité Consultatif du Conseil de l'Europe sur la Convention pour la Protection des Minorités Nationales s'est dit préoccupé par le fait que les membres de la communauté rom continuent de faire l'objet d'attaques ciblées en Serbie :

"Le Comité consultatif observe que si le nombre d'incidents motivés par la haine signalés semble avoir globalement diminué ces dernières années (de 354 en 2007 à 242 en 2011), les attaques racistes contre les personnes appartenant à des minorités nationales et leurs biens (y compris les biens religieux) continuent de se produire, et les Roms en sont fréquemment la cible. [...] Il reste également très préoccupant que les familles roms qui ont été réinstallées à la suite d'une expulsion fassent à nouveau l'objet d'attaques racistes violentes et récurrentes. Ces attaques font suite à des protestations parfois violentes contre la décision d'installer les familles dans leur nouveau lieu de résidence"⁵⁰.

En décrivant les conditions de vie subies au retour par cette famille rom, cette étude de cas constitue une raison supplémentaire de se demander s'il est bien légitime de considérer systématiquement la Serbie (et d'autres pays des Balkans) comme « sûre » quelle que soit l'origine ethnique des requérants.

D'une manière plus générale, la situation décrite ci-dessus explicite une fois de plus l'existence d'un « biais » en ce qui concerne l'accès aux droits fondamentaux. Dans la pratique, l'application de ces droits aux individus et aux familles roms reste floue, incertaine, et s'inscrit parfois dans un non-droit tel que même les positions et décisions prises par les organisations internationales n'ont que peu d'impact.

⁵⁰ Troisième opinion sur la Serbie adoptée le 28 novembre 2013, publiée le 23 juin 2014. www.refworld.org/docid/53b2c2be4.html

RECOMMANDATIONS

Le besoin de reconnaissance effective de la caravane comme logement

1. *L'élaboration de normes techniques et de critères qualitatifs pour l'habitat mobile* : Les autorités régionales, en consultation avec les représentants des communautés du Voyage, doivent définir les critères techniques auxquels les caravanes doivent répondre pour être reconnues comme habitat.
2. *Obligation de création de terrains dédiés au séjour des Gens du Voyage* : l'approche volontariste ayant montré ses limites, il est temps de rendre obligatoire la création de terrains supplémentaires pour les Gens du voyage. Ce qui permettrait d'améliorer sensiblement les conditions de vie des Gens du Voyage et les relations avec les populations locales.
3. *Promouvoir l'emploi de médiateurs issus de la communauté des Gens du Voyage* : Malgré les ambitions déclarées dans la stratégie belge, les médiateurs du Voyage sont encore embauchés en nombre insuffisant. L'expérience sur le terrain suggère que l'emploi de médiateurs issus de la communauté pourrait s'avérer très bénéfique pour la communication ainsi que pour les relations entre les groupes de Gens du Voyage et les autorités et populations locales.

Apporter des réponses aux situations de sans-abrisme familial

4. *Développer des alternatives de logement qui soient adaptées aux familles* : Il existe un besoin urgent de développer des mesures et programmes d'insertion par le logement qui soient adaptés aux familles. Des subventions structurelles pourraient également être allouées aux organisations actives dans la réinsertion par le logement. En outre, il est nécessaire de repenser le système et les services d'hébergement afin d'inclure des solutions au sans-abrisme qui soient adaptées à une dimension familiale.
5. *Appliquer la recommandation de la SNIR belge, qui était de développer des solutions d'occupation temporaire de bâtiments inhabités et le recours à des conventions d'occupation à titre précaire* : cette mesure permettrait notamment de régulariser certaines situations de squats, à condition que ceux-ci soient conformes aux normes de salubrité.
6. *Instaurer un moratoire sur les expulsions pendant l'hiver et garantir des solutions de relogement appropriées pour les familles expulsées* : Le droit à un logement convenable tel que défini par le Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels des Nations Unies correspond au droit de vivre en sécurité, en paix et dans la dignité. L'une des directives des Nations unies concerne d'ailleurs la responsabilité des États dans la protection des personnes contre les expulsions forcées.

Améliorer l'accès à l'asile et au séjour légal pour les Roms

7. *Réduire le recours systématique à la liste des pays sûrs dans le cadre des demandes d'asile* : Aujourd'hui, les discriminations dont les Roms font l'objet dans plusieurs pays dits « sûrs » sont largement reconnues par les autorités européennes et les organismes de défense des droits humains. Elles sont documentées dans d'innombrables rapports internationaux et locaux. Sans remettre en cause l'utilité de la liste des pays sûrs, elle ne peut être l'unique facteur déterminant la légitimité des demandes d'asile émises par des ressortissants de « pays sûrs ». Cette première recommandation est directement liée à la seconde :

8. *Assurer la reconnaissance effective des Roms en tant que minorité persécutée, soumise à une ségrégation ethnique* : L'appartenance à une minorité persécutée est l'un des critères protégés par la Convention de Genève, et qui devrait donc être pris en considération dans l'examen de toute demande d'asile. Déjà en 2007, la Cour Européenne des Droits de l'Homme avait déclaré que « *du fait de leur histoire mouvementée et de leur déracinement constant, les Roms sont devenus une minorité particulièrement défavorisée et vulnérable* » pour laquelle il est nécessaire d'assurer une "protection spéciale" »⁵¹.
9. *Garantir à tout demandeur une possibilité effective de réfuter la sûreté d'un pays tiers au regard de sa situation individuelle*, notamment par l'accès à une assistance et à une représentation juridique, et par l'accès à un recours effectif avec effet suspensif automatique.

⁵¹ D.H. and Others v. the Czech Republic. 13 novembre 2017, paragraphe 182.

BIBLIOGRAPHIE ET LECTURES SUGGEREES

Bernard, N., (2012). "Quel droit au logement pour les Gens du Voyage?". Les Echos du logement, no. 1 (3-19).

Bernard, N., Moons, N., (2016). *Les difficultés d'accès au logement des Roms et des Gens du Voyage en Belgique*. Note de discussion issue de la rencontre du National Roma Contact Point sur le logement. Disponible sur: https://www.mis.be/sites/default/files/documents/note_de_discussion_-_logement_nicolas_bernard_et_nico_moons.pdf

CIRE, (2016). "Les familles migrantes dites roms en errance à Bruxelles: des citoyens européens de seconde zone?"

CIRE, (2018). "Ce n'est pas de mon ressort! Pour une inclusion des familles migrantes en errance - Contribution de professionnels de terrains et d'experts, et pistes de solutions".

ERRC c. Belgique, 27 août 2019. *Réclamation n° 185/2019 et the European Committee of Social Rights, pièce n°2*. "Observations du gouvernement sur la recevabilité et la demande des mesures immédiates".

ERRC, 12 juillet 2019. *Collective complaint number 185/2019 at the European Committee of Social Rights, case document n°1*. European Roma Rights Centre (ERRC) v. Belgium.

ERRC, 30 septembre 2019. *Collective complaint number 185/2019 at the European Committee of Social Rights, case document n°3*. European Roma Rights Centre (ERRC) v. Belgium. "Observations on the Government's Observations on Admissibility and the Request for Immediate Measures".

Fassin, E., (2014). *Roms et Riverains*. La Fabrique Editions.

IFHR vs Belgium, 62/2010. *Collective complaint – International Federation of Human Rights Leagues v. Belgium for failure to offer social, legal and economic protection and protection against poverty and social exclusion to Travellers deprived of proper access to housing*.

Ringelheim, J., (2015). *La situation des Gens du voyage en Belgique: Analyse de la Ligue des droits de l'homme présentée au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*. Disponible sur: http://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2018/05/LDH_Gens_du_voyage_0915.pdf

SPP Intégration Sociale. "Stratégie Nationale pour l'Intégration des Roms" 2012. Disponible sur: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_belgium_strategy_fr.pdf.

UNIA, 11 July 2019. *Deuxième rapport relatif à la situation des Gens du Voyage en Belgique suite à l'opération de police dite "Strike" du 7 mai 2019*.

Articles de presse

L'Echo, "Concert de protestations après la détention d'enfants en centre fermé", 15 août 2018. Disponible sur: <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/concert-de-protestations-apres-la-detention-d-enfants-en-centre-ferme/10040054.html>

La Libre, Contribution externe, "Détention d'enfants en centre fermé: la Belgique s'illustre à nouveau par le pire", 6 septembre 2018. Disponible sur:

<http://www.lalibre.be/debats/opinions/detention-d-enfants-roms-en-centres-fermes-la-belgique-s-illustre-a-nouveau-par-le-pire-5b8fecbecd70ef4bea8c3753>

La Libre. "L'Office des étrangers refuse de respecter l'injonction du Comité des droits de l'enfant de l'ONU de libérer la famille serbe", 26 septembre 2017. Disponible sur: <http://www.lalibre.be/actu/belgique/l-office-des-etrangers-refuse-de-respecter-l-injonction-du-comite-des-droits-de-l-enfant-de-l-onu-de-liberer-la-famille-serbe-5baba991cd70a16d81104fbb>

