2024/7019/A

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE
DE BRUXELLES
DU 15 OCTOBRE 2026

4ème chambre

EN CAUSE DE :

1. L'ASBL C.N. G.V., inscrite à la B.C.E. sous le n°(…), dont le siège social est établi à (…) ;

2. Monsieur E. C. (NN : ….), domicilié à (…) ;

Demandeurs ;

Représentés par Me Jacques FIERENS, avocat à 1170 Bruxelles, (jacques.fierens@unamunbe);

3. Le CENTRE INTERFÉDÉRAL POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES (ci-après : UNIA), institution publique interfédérale indépendante, inscrite à la B.C.E. sous le n°0548.895.776, dont le siège social est établi à 1060 Bruxelles, place Victor Horta 40/40 ;

Intervenant volontaire ;
Demandeur sur incident ;

Représenté par Me Véronique VAN DER PLANCKE, avocate à Bruxelles, (v.vanderplancke@quartierdeslibertes.be);

CONTRE:

1. La Région de Bruxelles-Capitale, représentée par son Gouvernement, en la personne de son Ministre-Président, dont les bureaux sont établis à (…) ;

Première défenderesse au principal et sur incident ;

Représentée par Me Geoffrey NINANE et Me Coline REVELARD, avocats à Bruxelles, (geoffrey.ninane@lli.be) ;

2. La Région Wallonne., représentée par son Gouvernement en la personne de son Ministère-Président, dont les bureaux sont établis à (…) ;

Deuxième défenderesse au principal et sur incident ;

Représentée par Me Jacques ENGLEBERT, avocat à 5000 Namur, (menglebert.legal) ;

Après avoir :

· vu les pièces de la procédure et notamment :

o la citation introductive d'instance signifiée les 19 et 24 décembre 2024;
o la requête en intervention volontaire déposée pour UNIA le 26 février 2025 ;
o l'ordonnance rendue par le Tribunal en application de l'article 747§1 du Code judiciaire le 14 mars 2025 ;
o les conclusions de synthèse remises au greffe du Tribunal pour les demanderesses le ler décembre 2025 via la plateforme E-deposit ;
o les conclusions remises au greffe du Tribunal pour l'intervenante volontaire le 29 décembre 2025 via la plateforme E-deposit ;
o Les ultimes conclusions en réplique remises au greffe du Tribunal pour la seconde défenderesse le 2 mars 2026 via la plateforme E-deposit ;
o les secondes conclusions additionnelles et de synthèse remises au greffe du Tribunal pour la première défenderesse le 2 avril 2026 via la plateforme E-deposit ;
o Les dossiers de pièces déposés pour les parties ;

· entendu les conseils des parties aux audiences publiques des 4 et 9 septembre 2026 ;
· clos les débats et pris cette affaire en délibéré à l'audience du 9 septembre 2026;

le tribunal prononce le jugement suivant.

I. OBJET DES DEMANDES

1.
L'asbl C. N. G. V. et Monsieur C. sollicitent, au terme de leurs dernières conclusions, qu'il soit fait droit aux demandes suivantes :

• Dire pour droit que les carences législatives des défenderesses conduisant à un manque de mise à disposition de terrains susceptibles d'accueillir les Gens du voyage et de leur permettre de vivre en nomades violent leurs droits fondamentaux consacrés par les instruments internationaux, la Constitution et les principes généraux du droit et sont constitutives de discrimination directe et indirecte ;

• A titre principal, condamner les défenderesses à prendre dans le cadre de leurs compétences respectives tout décret ou toute ordonnance accordant une attention spéciale aux besoins des Gens du voyage et à leurs modes de vie propres et incluant :

o la mise à leur disposition d'un nombre suffisant de terrains équipés de ce qui est nécessaire pour vivre conformément à la dignité humaine, notamment d'un accès à l'eau et à l'électricité, à savoir des terrains résidentiels capables d'accueillir une quinzaine de familles toute l'année ainsi que des terrains de passage capables d'accueillir une trentaine de caravanes pendant au moins trois semaines en été et au moins six mois en hiver ;
o une obligation de concertation avec les intéressés pour trouver des solutions alternatives à d'éventuelles expulsions des terrains publics ou privés où ils se sont arrêtés ;

o une interdiction des expulsions la nuit ou l'hiver, des terrains mis à la disposition des Gens du voyage par les autorités publiques ;
o des solutions de relogement par les autorités publiques en cas d'expulsion forcée ;

-

• Subsidiairement, faire injonction à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Région wallonne, à titre de réparation des conséquences dommageables des manquements constatés, pour prévenir la survenance d'un dommage futur et certain, dont une partie est déjà réalisée, et pour assurer l'effectivité de la protection de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article E combiné avec l'article 16 de la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe, tels qu'interprétés par la décision du Comité européen des droits sociaux du 21 mars 2012 statuant sur la réclamation n° 62/2010, de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, des articles 3, §§ 1er et 2, et 16 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, des articles 22, 22bis et 23, alinéa 2 et 3 de la Constitution et du principe général du droit du respect de la dignité humaine, de prendre les mesures appropriées pour que les Gens du voyage puissent de manière effective vivre en nomades, dans des conditions conformes à la dignité humaine, sur le territoire des deux régions ;

• Condamner chacune des défenderesses au paiement d'une astreinte de 10.000 € par mois, à partir de la signification du jugement à intervenir, jusqu'à ce que dans le cadre de leurs compétences respectives, elles aient légiféré comme demandé, et acter que les astreintes échues seront affectées exclusivement à la réalisation du but statutaire du C. N. G. V. ;

• Condamner les défenderesses, solidairement, in solidum et l'une à défaut de l'autre au paiement d'un euro au C. N. G. V. ;

• Condamner les défenderesses, solidairement, in solidum et l'une à défaut de l'autre au paiement d'une somme de dix mille euros à Monsieur C. ;

• Condamner les défenderesses aux entiers dépens, en ce compris l'indemnité de procédure.

2.
Le Centre interfédéral pour l'Egalité des chances (ci-après : UNIA) forme, aux termes de ses conclusions, les mêmes demandes principales et subsidiaires que le C.N.G. V., sous les réserves suivantes :

· UNIA vise également l'arrêté comme norme à l'adoption de laquelle elle sollicite la condamnation à titre principal des parties défenderesses ;

· Dans le cadre de la condamnation sollicitée à titre subsidiaire, elle vise, en sus des dispositions visées par les parties demanderesses, les articles 10 et 11 de la Constitution et postule qu'il soit fait injonction aux parties défenderesses, afin d'assurer l'effectivité de l'ensemble de ces dispositions, de prendre les mesures appropriées pour que « les Gens du voyage puissent de manière effective vivre en nomades, dans des conditions conformes à la dignité humaine et sans discrimination, sur le territoire des deux régions ».

Elle sollicite, en outre, « uniquement dans l'hypothèse où les astreintes réclamées par la première partie demanderesse ne lui étaient pas octroyées », la condamnation de chacune des parties défenderesses au paiement d'une astreinte de 10.000 € par mois, à partir de la signification du jugement à intervenir, jusqu'à ce que, dans le cadre de leurs compétences respectives, elles aient légiféré et administré comme demandé. Elle demande, en outre, qu'il soit acté que les astreintes échues seront affectées exclusivement à la réalisation du but statutaire.

Enfin, elle sollicite la condamnation des parties défenderesses solidairement, in solidum ou l'une à défaut de l'autre à lui payer une somme réduite à 1 euro provisionnel ainsi qu'aux dépens, en ce compris

l'indemnité de procédure, ceci au terme d'un jugement déclaré exécutoire par provision nonobstant tout recours et sans possibilité de cantonnement.

Elle forme également une demande avant dire droit tendant à obtenir la condamnation de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer au Tribunal « l'étude Idea Consult « portant sur la recherche de terrains » et commanditée en 2022 par le service public régional bruxellois Perspective.brussels ». Lors de sa plaidoirie, UNIA a précisé que cette demande avant dire n'était formée qu'à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où le tribunal ne s'estimait pas suffisamment informé pour faire droit, d'emblée, aux demandes formées au fond.

3.
La Région de Bruxelles-Capitale sollicite :

- que le tribunal se déclare sans pouvoir de juridiction pour connaître des mesures sollicitées et qu'il mette hors de cause la Région de Bruxelles-Capitale, dès lors que les mesures sollicitées ne relèvent pas de sa compétence ;
- qu'il déclare, en toute hypothèse, l'action des demandeurs irrecevable à défaut d'intérêt et, à tout le moins, non fondée et les demandes de l'intervenante volontaire non fondée ;
- qu'il condamne les demandeurs et l'intervenante volontaire aux dépens de la présente instance, en ce compris l'indemnité de procédure.

4.
La Région wallonne postule qu'il soit statué comme suit :

· Constater l'absence de connexité entre les demandes introduites à l'encontre de la Région de Bruxelles-Capitale et celles introduites à l'encontre de la Région wallonne ; en conséquence, disjoindre la demande introduite contre la Région wallonne de celle introduite, devant le juge territorialement compétent, contre la Région de Bruxelles-Capitale ; mettre en conséquence hors cause la Région wallonne et inviter les demandeurs originaires, concernant la Région wallonne, à mieux se pourvoir ; à titre subsidiaire, renvoyer la cause, concernant la Région wallonne, au Tribunal de première instance de Namur, division Namur ;

· A titre subsidiaire :

o En ce qui concerne la demande de réparation en nature de la prétendue carence législative de la Région wallonne :

. La déclarer irrecevable dans le chef de Monsieur C. ;
. Se déclarer sans juridiction pour ordonner les mesures d'injonction sollicitées à charge de la Région wallonne par le C. N. G. V. et UNIA;
. En toutes hypothèses, déclarer ces demandes non fondées et en débouter ces derniers ;
. Plus subsidiairement encore, déclarer la demande d'astreintes non fondée ;

o En ce qui concerne les demandes de dommages et intérêts :

. Les déclarer non fondées ;
. À titre infiniment subsidiaire, réduire à 1 euro le dommage de Monsieur C. ;

o Condamner les demandeurs et l'intervenante volontaire aux dépens, augmentés des intérêts judiciaires à dater du prononcé de la décision à intervenir.

II. CONTEXTE FACTUEL, LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

II.1. CONTEXTE GLOBAL

5.
Il résulte des explications données par les parties qu'on entend par « G.V. » les populations de culture Rom, Manouche ou Sinti (appelés aussi Tsiganes), ainsi que certaines communautés qui ne sont pas de culture ou d'origine Rom (appelées aussi « Voyageurs »), mais qui ont toutes en commun de vivre par tradition dans des habitations mobiles (page 6 des conclusions de UNIA).

UNIA expose que les familles manouches actuellement en Belgique sont des descendants directs de groupes qui sont arrivés sur le territoire couvert par la Belgique actuelle vers le 15e siècle, alors que les familles de culture rom sont des descendants de groupes qui se sont installés en Belgique au 19e siècle. Les Voyageurs résident actuellement pour la plupart d'entre eux dans des maisons ou dans des caravanes sédentaires, d'autres encore ont adopté un mode de vie semi-nomade.

Les parties demanderesses et UNIA évaluent à 120 familles, soit 300 à 400 personnes, le nombre de Gens du voyage qui résident sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, de manière permanente ou ponctuelle. La Flandre et la Wallonie compteraient environ 1.000 à 1.500 familles sur leur territoire, soit un nombre approximatif de 2.500 à 5.000 personnes chacune. A cela s'ajouteraient environ 1.000 à 1.500 familles, c'est-à-dire environ 3.000 à 5.000 individus, qui traverseraient le pays durant « la belle saison » en provenance des pays avoisinants.

Elles exposent que les Gens du voyage ne formeraient pas un bloc homogène, dans la mesure où ils ne vivent pas tous de façon itinérante et/ou pas toute l'année. Si le logement (roulotte ou caravane) est généralement mobile, l'itinérance est plutôt relative. Ainsi, les temps de déplacement seraient de plus en plus limités et une tendance à la stabilité serait de plus en plus observée. Ainsi, en Flandre et à Bruxelles, les Gens du voyage seraient seulement 3% à se déplacer presque toute l'année. Pour le surplus, les saisons déterminent assez largement les périodes de voyage : pour la majorité des itinérants, l'hiver est synonyme de ralentissements des déplacements ou de changement de contrée. La sortie de l'hiver engendre, par contre, des mouvements inverses. Le tissu économique, les relations sociales et familiales ainsi que les rassemblements religieux et/ou culturels jouent un rôle prépondérant dans les déplacements, la fixation des lieux de halte ainsi que dans la durée du stationnement.

Même s'il existe une certaine tendance à la sédentarisation, contrainte ou non par les obstacles auxquels ils exposent être confrontés, ce mode de vie, en famille et en caravane, est perçu par les Gens du voyage comme « ancestral, viscéral, instinctif et même vital»[1]

Le tribunal relève que les parties défenderesses ne contestent pas, en tant que tel, ce qui précède. Elles ne fournissent, par ailleurs, pas d'autres données chiffrées relatives à la présence des Gens du voyage sur leur territoire respectif.

6.
Le 30 septembre 2010, la Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme a introduit une plainte devant le Comité européen des Droits sociaux à l'encontre de l'Etat belge au terme de laquelle elle soutenait que la situation des Gens du voyage en Belgique n'était pas conforme aux articles 16 et 30 de la Charte sociale européenne révisée, ainsi qu'à l'article E, combiné avec chacune de ces dispositions.

Dans sa décision rendue le 21 mars 2012[2], le Comité européen des Droits sociaux a conclu à :

- une violation de l'article E, combiné avec l'article 16 de la Charte sociale européenne révisée en raison de :

---

1 Page 8 des conclusions d'UNIA et référence citée : A. AKHIM et C. VANDENPLAS, « Gens du voyage et habitat léger : échos du terrain », Les Echos du logement 129, décembre 2021, p.19

2 Comite européen des droits sociaux, décision du 21 mars 2012, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique, réclamation n°62/2010, pièce n°31 des demandeurs

- la non-reconnaissance de la qualité de « logement » aux caravanes en Région wallonne et de l'existence de critères qualitatifs de logement inadaptés aux caravanes et aux terrains sur lesquels elles sont installées dans les Régions flamande et bruxelloise ;
- un nombre trop restreint de terrains accessibles aux Gens du voyage et de l'action insuffisante de l'Etat pour y remédier ;
- l'insuffisance de prise en compte des spécificités des familles de Gens du voyage dans les législations urbanistiques et dans leur mise en oeuvre (au regard, notamment, de la limitation dans le temps des permis d'urbanisme et des difficultés pour obtenir la délivrance d'un tel permis) ;
- l'insuffisance des garanties entourant les expulsions des Gens du voyage de terrains qu'ils occupent de manière illicite (expulsions pouvant être réalisées à tout moment de l'année, de jour et de nuit, absence de solutions de relogement, etc...) ;
- une violation de l'article E, combiné avec l'article 30 de la Charte sociale européenne révisée en raison de l'absence d'une politique globale et coordonnée propre à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale qui affectent les Gens du voyage, alors que leur situation exige un traitement différencié et des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions.

Dans sa résolution adoptée le 30 avril 2013, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a fait à son tour le constat de la violation de la Charte sociale révisée par l'Etat belge et a déclaré attendre de ce dernier qu'il fasse état des mesures prises en vue de se mettre en conformité avec la Charte (pièce n°32 demandeurs)[3].

Dans le cadre du suivi des décisions prises par le Comité européen des Droits sociaux mis en place, ce dernier a constaté à plusieurs reprises (notamment en 2020 et en 2023) que la situation n'avait pas été mise en conformité par l'Etat belge avec l'article E, combiné avec l'article 16 de la Charte et avec l'article E, combiné avec l'article 30 (pièces n°33 et 34 demandeurs).

7.
Les parties demanderesses et intervenante volontaire font état de ce que la situation des Gens du voyage en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne serait toujours particulièrement problématique. Ainsi, elles relèvent qu'en Région de Bruxelles-Capitale, l'accueil des Gens du voyage ne serait pas organisé matériellement ou juridiquement et qu'il le serait de manière insuffisante en Région wallonne. Elles exposent que les carences en matière d'accueil vouent les Gens du voyage à une errance permanente et à des conflits récurrents avec des particuliers ou les autorités publiques, faute d'emplacements adaptés. Ils sont ainsi amenés à occuper des terrains non destinés à les accueillir, dont ils sont fréquemment expulsés sur la base d'ordonnances rendues sur requête unilatérale par les présidents des tribunaux de première instance, d'arrêtés de police ou de jugements des juges de paix fondés sur la loi du 18 octobre 2017 relative à la pénétration, à l'occupation ou au séjour illégitimes dans le bien d'autrui.

Elles relèvent, par ailleurs, que lorsque les Gens du voyage s'installent en caravane sur des terrains privés qu'ils ont achetés ou loués, ils se voient, très souvent, confrontés au refus des communes de leur délivrer un permis d'urbanisme ou, s'ils parviennent à l'obtenir, à une situation qui reste précaire, dans la mesure où le permis qui leur est octroyé a, par opposition aux permis délivrés pour une habitation « classique », une durée limitée dans le temps.

Elles soutiennent que cette situation affecte de manière significative l'exercice de certains droits fondamentaux, comme le droit à la protection de leur vie familiale et à l'intégration sociale, mais aussi aux services de santé et, plus globalement, aux droits économiques, sociaux et culturels, parmi lesquels le droit pour leurs enfants d'accéder à l'enseignement.

---

[3] Résolution C/ResChS(2013)8, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 30 avril 2013.

Elles citent, notamment, à cet égard le rapport établi par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance en 2019, selon lequel : « (...) en raison du manque d'aires de transit ou résidentielles, les Gens du voyage sont contraints de se déplacer sans arrêt en Belgique. Ce groupe devient de plus en plus marginalisé et de plus en plus pauvre avec des conditions de vie qui peuvent être, dans certains cas, effroyables. Pour certains, cette situation dure depuis des années et empêche l'accès à d'autres droits fondamentaux, tels que l'éducation et les soins de santé »[4].

Dans un document daté du 31 juillet 2025, l'asbl F., travaillant avec les Gens du voyage en Région bruxelloise depuis 2003, a dénoncé le manque d'emplacement pour ces derniers dans les termes suivants : « Alors qu'en 2000, 3 sur 4 des gens du voyage bruxellois disposaient d'un emplacement sûr, à peine 1 famille sur 5 dispose d'un emplacement sûr pour sa caravane en 2025. L'espoir a été ravivé en 2012, lorsque la vie en caravane a été officiellement reconnue à Bruxelles comme logement à part entière. Cependant, la dernière tentative dans la région de mettre en oeuvre un projet concernant des emplacements pour les gens du voyage remonte à 2018 (sur l'ancien terrain de transit à Haren) et n'a duré que six mois. Depuis, aucune initiative politique concrète n'a été prise pour résoudre ce problème » (pièce n°5 UNIA).

Cette asbl relève les conséquences de cette situation sur la communauté des Gens du voyage : « Des études (notamment celles de HIVA) montrent que ces familles sont donc déconnectées de la société. A Bruxelles, par exemple, nous avons constaté une baisse drastique de la scolarisation des enfants des gens du voyage au cours des 20 dernières années. Ils obtiennent rarement un diplôme scolaire, tandis que leur taux d'alphabétisation continue de baisser considérablement, avec toutes les conséquences sociales et les contextes multi-problématiques que cela entraîne pour le reste de leur vie. L'étude de la FRA en 2020 a également révélé que le niveau d'éducation de ces enfants en Belgique est le plus bas des pays d'Europe occidentale » (pièce n°5 UNIA).

8.
Confrontées à ces constats, les parties demanderesses au principal et sur incident ont, à plusieurs reprises, interpellé les pouvoirs publics.

Ainsi, par un courrier du 28 octobre 2021 adressé au Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, le conseil des parties demanderesses a relevé qu'il n'existait plus un seul terrain accessible aux Gens du voyage sur le territoire de cette région. Il lui a demandé quelles dispositions il comptait prendre pour remédier aux manquements de la Région de Bruxelles-Capitale à cet égard (pièce n°3 demandeurs).

Dans un courrier du 15 décembre 2021, le Ministre-Président a répondu ce qui suit :

« (...) La question des terrains mis à disposition des gens du voyage se situe à la croisée de diverses compétences : l'Aménagement du Territoire, la politique foncière bien entendu, mais aussi le Logement, la politique sociale et les pouvoirs locaux.

Conscient qu'il y avait un manquement dans cette mise à disposition, j'ai lancé, courant septembre, différentes recherches auprès des administrations compétentes : à savoir P.b et C., par le biais du Guichet des occupations temporaires visant à identifier le foncier, tant public que privé, susceptible de répondre aux critères de votre recherche :

- que le terrain soit en partie asphalté,
- que le terrain puisse accueillir 100 personnes, soit 25 caravanes, et que les connexions eau/électricité puissent être prises en charge par l'occupant.

J'attends les résultats de cette prospection, sous forme de listing de terrains potentiels, pour début janvier.

---

[4] Rapport de la Commission Européenne contre le racisme et l'intolérence (ECRI) sur la Belgique, sixième cycle de monitoring, adopté le 12 décembre 2019 p7

Une fois le listing établi, nous retournerons vers le Président du C. N. G. V. pour lui soumettre ces propositions et nous établirons une méthode de travail impliquant l'ensemble des compétences concernées au sein de mon Gouvernement.

(....) » (pièce n°4 demandeurs).

Le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale n'est, toutefois, jamais revenu vers les parties demanderesses et aucune démarche concrète ne semble avoir été entreprise pour mettre des terrains à disposition des Gens du voyage.

UNIA a également interpellé la Région de Bruxelles-Capitale par courrier daté du 12 décembre 2024 au sujet de l'absence de terrains pour les gens du voyage et des discriminations occasionnées à leur encontre (pièce n°2.a UNIA). Ce courrier ne semble pas davantage avoir donné lieu à des suites utiles.

9.
Le conseil des parties demanderesses a interpellé la Région wallonne, par l'intermédiaire de son conseil, par courrier du 28 octobre 2021 (pièce n°5 demandeurs).

Par courrier du 6 décembre 2021, le conseil de la Région wallonne a répondu que l'accueil des Gens du voyage reposait sur le principe d'autonomie communale, consacré par la Constitution, et, par conséquent, sur la liberté laissée aux autorités communales dans l'organisation de leur séjour temporaire. Il a, par ailleurs, indiqué qu'une obligation imposée aux communes de prévoir une aire d'accueil pour les Gens du voyage n'était pas de nature à solutionner les problèmes liés aux occupations sauvages de terrains privés par les Gens du voyage et à leurs expulsions, comme l'exemple de la France l'illustrait. Il a relevé qu'une obligation décrétale d'organiser au niveau local cet accueil serait disproportionnée, les efforts fournis par la Région wallonne pour encourager les communes à créer des aires d'accueil ayant permis d'offrir une capacité d'accueil de 123 emplacements, ce qui permet de répondre à la demande qui serait, en période hivernale, de 70 à 100 caravanes. Il a souligné les démarches que sa cliente avait déjà entreprises afin d'assurer les conditions favorables à la création d'aires d'accueil. Enfin, il a rappelé que les décisions du Comité européen des Droits sociaux n'étaient pas directement exécutoires (pièce n°6 demandeurs).

Par courrier du 23 mai 2022, le conseil des parties demanderesses a fait savoir au Ministre-Président de la Wallonie que le C. N. G. V. envisageait d'introduire une action judiciaire, dans la mesure où il restait hautement préoccupé par l'insuffisance, en Wallonie, des terrains aménagés susceptibles d'accueillir les Gens du voyage. Il a, toutefois, indiqué que son client était disposé à le rencontrer afin d'envisager ensemble la manière de dépasser la situation actuelle (pièce n°7 demandeurs).

Par courrier du 2 septembre 2022, le Ministre-Président de la Wallonie a remercié le C. N. G. V. pour sa disposition à ouvrir un dialogue sur l'aménagement de terrains pour les Gens du voyage en Wallonie. Il a indiqué ce qui suit :

« Le Parlement de Wallonie a approuvé le 5 mai 2022 un décret modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé concernant l'aide aux Gens du voyage. La Wallonie octroie, dans le cadre de ce dernier, une subvention annuelle de 30.000 euros aux communes, associations de communes, intercommunales et provinces, en vue de l'acquisition, de l'aménagement, de l'accessibilité et de l'extension d'aires d'accueil à destination des Gens du voyage.

Le gouvernement de Wallonie a également approuvé le 14 juillet 2021 l'octroi d'une subvention de 500.000 euros TVAC à cinq communes dans le cadre d'un appel à projets pour une aide exceptionnelle en infrastructures pour l'accueil des Gens du voyage.

J'ai transmis une copie de notre échange à Madame Christie Morreale, Ministre de l'Egalité des Chances, et je lui ai demandé de me tenir informé du suivi qui y sera apporté.

(...) » (pièce n°8 demandeurs).

UNIA a également interpellé la Région wallonne par courrier daté du 12 décembre 2024 au sujet de l'absence de terrains pour les gens du voyage et des discriminations occasionnées à leur encontre (pièce n°2.a UNIA).

10.
Ni ces courriers, ni ceux qui ont suivi n'ayant permis, selon les parties demanderesses, de faire évoluer la situation, elles ont introduit la présente procédure par citation signifiée les 19 et 24 décembre 2024.

II.2. CONTEXTE FACTUEL, NORMATIF ET REGLEMENTAIRE EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE ET EN REGION WALLONNE

11.
Au niveau fédéral, l'article 27.5.1. de l'arrêté royal du 1er décembre 1975, portant règlement général sur la police de la circulation routière interdit le stationnement plus de vingt-quatre heures consécutives sur la voie publique des véhicules à moteur hors d'état de circuler et des remorques ; les Gens du voyage sont donc en infraction dès qu'ils stationnent leurs véhicules et remorques plus de 24 heures consécutives sur la voie publique.

12.
Conformément à l'article 6, §1" de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes en matière (i) d'Urbanisme et d'Aménagement du territoire, (ii) d'Environnement et de Politique de l'eau et (iii) de Logement, dont la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques.

II.2.1. Examen du contexte en Région de Bruxelles-Capitale

13.
Le 14 octobre 2002, trois parlementaires bruxellois ont déposé une proposition d'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale relative à la création de quatre terrains de transit destinés aux Gens du voyage[5].

Cette proposition d'ordonnance avait pour objectif d'imposer à la Région de sélectionner 4 terrains, qui seraient affectés à l'accueil des gens du voyage en transit, après avoir constaté que « [lies gens du voyage vivent dans nos régions depuis des siècles » et que « refuser d'organiser leur passage est irresponsable. Face à ce défi, la réponse des autorités publiques bruxelloises a relevé du syndrome NIMBY jusqu'à ce jour. Les communes et la Région, malgré des promesses répétées, n'ont pas été en mesure d'offrir des solutions. C'est pourquoi la voie législative semble indiquée. Elle permettra de concrétiser pour les gens du voyage le droit à un logement décent, inscrit à l'article 23 de la Constitution belge »[6]. Les auteurs de cette proposition relevaient également que « [c]est par défaut d'une action communale longtemps attendue et sollicitée que cette ordonnance régionale doit viser à concrétiser la non-discrimination dans le droit au logement »[7].

Le dépôt de cette proposition n'a pas permis d'aboutir à l'adoption d'une ordonnance.

14.

---

5 Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Doc., sess. 2001-2002, A-348/1, Proposition d'ordonnance relative à la création de quatre terrains de transit destinés aux gens du voyage, pièce n°1 du dossier des demandeurs

6 Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Doc., sess. 2001-2002, A-348/1, Proposition d'ordonnance relative à la création de quatre terrains de transit destinés aux gens du voyage, p.1-2

7 Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Doc., sess. 2001-2002, A-348/1, Proposition d'ordonnance relative à la création de quatre terrains de transit destinés aux gens du voyage, p.4

A l'initiative de la Ville de Bruxelles, un premier terrain de transit a été inauguré le 22 décembre 2003 (…), disposant d'une capacité d'accueil de 25 caravanes (pièce n°3 UNIA).

Un peu plus d'un an après son inauguration, le terrain a été fermé.

15.
Les parties demanderesses au principal et sur incident indiquent qu'une résolution relative à la création de plusieurs terrains de transit destinés aux Gens du voyage a été adoptée le 20 février 2004 par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, aux termes de laquelle il est demandé au gouvernement « de sélectionner, d'affecter, d'aménager et d'équiper plusieurs terrains de transit d'une superficie minimale de 2.000 m2 destinés au stationnement des gens du voyage pour une période n'excédant pas trois semaines ». Il leur est également enjoint « d'aménager les terrains de transit, notamment en les stabilisant et en assurant des voies d'accès et de manoeuvre et de les équiper d'arrivées d'eau, de bornes d'incendie et d'éclairage public » ainsi que « d'assurer le ramassage des immondices par les services de la Région » (proposition de résolution produite en pièce n°2 par les demandeurs).

16.
Le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), adopté par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 avril 2004, prévoit à son article 98, §1er que « le placement d'une ou de plusieurs installations mobiles pouvant être utilisées pour l'habitation, telles que roulottes, caravanes » est soumis à l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme.

Conformément à l'article 102 du CoBAT et à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 janvier 2004 relatif aux permis d'urbanisme à durée limitée, le permis délivré pour « le placement d'une ou de plusieurs installations mobiles pouvant être utilisées pour l'habitation, telles que roulottes, caravanes » est d'une durée limitée à un an. Ces « actes et travaux » pour lesquels un permis à durée limitée a été obtenu peuvent faire l'objet d'un nouveau permis à durée limitée.

17.
En octobre 2005, le terrain de transit de Haren a rouvert. Il a, à nouveau, été fermé fin 2007 pour être à nouveau rouvert le 10 octobre 2011 (pièce n°3 UNIA).

18.
Le 1er mars 2012, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté une ordonnance modifiant le Code bruxellois du logement afin de reconnaître l'habitat des Gens du voyage.

L'article 2, §1e r, 4° du Code bruxellois du logement définit l'habitat itinérant comme une « habitation sur roues, caractérisée par sa mobilité, abritant de manière permanente et non récréative un ménage itinérant ou semi-itinérant ».

L'article 3 rappelle que chacun a droit à un logement décent et qu'il appartient aux pouvoirs publics, entre autres, de créer les conditions nécessaires à la réalisation de ce droit fondamental.

L'article 191 énonce ce qui suit :

« § 1er. Le droit à un logement décent rappelé à l'article 3 n'exclut pas l'habitat itinérant.
Afin de rendre effectif pour ce type d'habitat le droit à un logement décent, le Gouvernement détermine par arrêté les exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4 que doivent rencontrer spécifiquement l'habitat itinérant et les terrains mis à disposition de ce dernier par l'autorité publique. Il détermine également les critères du rattachement territorial des unités d'habitat itinérant à la Région.

§2
Les dispositions du Titre Ill ne s'appliquent pas à l'habitat itinérant, à l'exception de celles du chapitre ler de ce titre.

§3
La mise à disposition du public d'unités d'habitat itinérant n'est du ressort ni des opérateurs immobiliers publics, ni des agences immobilières sociales.

§4
Les aides à l'acquisition, la location ou la rénovation à charge du budget de la Région ne concernent pas l'habitat itinérant ».

19.
En juillet 2012, le terrain de Haren a, à nouveau, été fermé.
Au printemps 2018, les communes de Haren et d'Anderlecht (…) ont chacune mis à disposition un terrain pouvant accueillir respectivement une quinzaine et une quarantaine de caravanes, jusqu'au 30 juin de la même année (pièce unique déposée par la Région de Bruxelles- Capitale).

20.
Par arrêté du 17 mars 2022 relatif aux permis d'urbanisme à durée limitée, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a fait passé à 2 ans la durée du permis d'urbanisme délivré pour le placement « d'installations mobiles pouvant être utilisées pour l'habitation permanente et non récréative d'une ou plusieurs personnes vivant de manière itinérante ou semi-itinérante, tels que les roulottes, caravanes, véhicules désaffectés, tentes ».

21.
Le 15 décembre 2022, le Gouvernement bruxellois a adopté le plan bruxellois de lutte contre le racisme 2023-2026. Celui-ci prévoit diverses mesures destinées à lutter contre le racisme et, notamment, à renforcer la lutte contre les discriminations au logement.

L'action 22 de ce plan tend à « rendre effective la reconnaissance de l'habitat des Gens du voyage ». Après avoir visé l'article 191 du Code bruxellois du logement ainsi que les deux arrêtés du 17 mars 2022 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif, d'une part, aux actes et travaux dispensés, notamment, de permis d'urbanisme et, d'autre part, au permis d'urbanisme à durée limitée, ce plan prévoit que « les arrêtés d'exécution de l'article 191 du Code bruxellois du logement devront être finalisés en vue de créer un cadre règlementaire et administratif complet et adapté. Ce cadre visera à déterminer les exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement des habitats itinérants ». Le délai de réalisation envisagé était : « 2023 ».

L'action 23 prévoit la réalisation d' « un cadastre des sites d'accueil en vue de la mise à disposition effective de terrains pour les gens du voyage ». L'objectif était de disposer, début 2023, d'une étude identifiant tous les terrains (publics et privés) en vente ou en location pouvant potentiellement accueillir les Gens du voyage.

Il est précisé que la « prospection immobilière est lancée sur toute la Région par le biais d'un marché d'études de P.b. ».

22.
Par décret du 4 avril 2024, le Parlement bruxellois a adopté le Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité. Celui-ci poursuit « l'objectif de contribuer à réaliser l'égalité et l'inclusion sur le territoire bruxellois, en luttant contre toutes les formes de discrimination, en assurant l'égalité des chances et de traitement et en promouvant la diversité » (article 2).

L'article 6 prévoit que : « Dans le respect des compétences exercées par la Région, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, la présente Partie s'applique à toutes les personnes, tant pour le secteur public que pour le secteur privé, y compris les instances régionales, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française, ainsi que l'administration locale, en ce qui concerne: (...) 3°l'accès et la fourniture des biens et services

qui sont à la disposition du public indépendamment de la personne concernée et qui sont offerts en dehors de la sphère de la vie privée et familiale, ainsi qu'aux transactions qui se déroulent dans ce cadre, y compris en matière de logement, d'énergie et de transports en commun urbains et vicinaux (...) ».

Ce code impose au Gouvernement, au Collège et au Collège réuni d'intégrer « l'égalité des chances dans l'ensemble des politiques, programmes, mesures et actions, qu'ils mettent en oeuvre, d'un point de vue stratégique et opérationnel, en vue d'éviter ou de corriger d'éventuelles inégalités fondées sur les critères protégés » (article 65, §1").

Enfin, ce Code impose à chaque ministre et secrétaire d'Etat, chaque membre du Collège et du Collège réuni d'établir une analyse d'impact sur l'égalité des chances, notamment, pour les projets législatifs ou réglementaires ainsi que pour les projets de documents de planification stratégique (article 69).

23.
A ce jour, les arrêtés d'exécution déterminant les exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement des habitats itinérants n'ont toujours pas été adoptés par le Gouvernement bruxellois.

Par ailleurs, malgré les demandes en ce sens formulées par UNIA, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pu donner aucune explication par rapport à l'étude dont la réalisation est visée à l' « action 23 » du plan bruxellois de lutte contre le racisme 2023-2026.

Enfin, il n'y a, actuellement, aucun terrain mis à disposition des Gens du voyage sur l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les parties demanderesses établissent que, contrairement à ce que la Région de Bruxelles-Capitale affirme (p.23 de ses conclusions), les Gens du voyage sont également expulsés des terrains qu'ils occupent sur son territoire (cfr. page 48 de leurs conclusion[8]).

II.2.2. Examen du contexte en Région wallonne

24.
Le décret du 6 novembre 2008 du Parlement wallon relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination prévoit en son article 5, §1er, 3° qu'il s'applique « à toutes les personnes, tant pour le secteur public que pour le secteur privé, y compris les organismes publics en ce qui concerne: (...) 3° l'accès et la fourniture des biens et services qui sont à la disposition du public indépendamment de la personne concernée et qui sont offerts en dehors de la sphère de la vie privée et familiale, ainsi qu'aux transactions qui se déroulent dans ce cadre, y compris en matière de logement ».

25.
Le Code wallon d'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (le CWATUPE) soumettait « le placement d'une ou plusieurs installations mobiles, telles que roulottes, caravanes » à l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme (article 84, §1er), lequel est aussi d'une durée limitée (article 87).

Le remplacement de ce code par le Code du développement territorial (le CoDt) à partir du 1' juin 2017 n'a pas modifié les règles qui précèdent.

---

8 Renvoyant vers les liens suivants : https://www.amnesty.be/infos/notre-magazine-le-fil/septembre-octobre-2013/article/roms-actualite-cinq-siecles; https://www.rtbf.be/aticle/bruxelles-une-trentaine-de-roms-expulses-d-un terrain-luge-dangereux-9700655; https://www.Unia .be/fr/connaissances-recommandations/carte-blanche-expulsion des gens-du-voyage-2018; https://www.dhnet.beregions/bruxelles/2022/03/01/camp-de-roms-a-schaerbeek-lexpulsion prevue-pour-bientot-3B0A4W26VFAPDHBPSTP6WNVZ64/; https://bx1.be/communes/anderlecht/le-bourgmestre d'anderlecht-compte-demanteler-un-campement-rom-sous-le-ring/.

26.
Par décret du 2 mai 2019[9], le Parlement wallon a modifié le Code wallon du logement et de l'habitat durable en insérant à l'article 1", 40° la définition de « l'habitation légère », soit « l'habitation qui ne répond pas à la définition de logement visée au 3° mais qui satisfait à au moins trois des caractéristiques suivantes: démontable, déplaçable, d'un volume réduit, d'un faible poids, ayant une emprise au sol limitée, auto-construite, sans étage, sans fondations, qui n'est pas raccordée aux impétrants ».

Les Gens du voyage ont été définis comme « des communautés d'origines différentes caractérisées par un habitat mobile et par des périodes de séjour temporaire et par des périodes de séjour hivernal » (article 149/1, 1° du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé).

La période de séjour temporaire est définie comme la période de l'année de mars à octobre durant laquelle les Gens du voyage se déplacent de lieu en lieu. La période hivernale court, quant à elle, de novembre à fin février (article 149/1, 2° et 3° du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé).

Le 3 décembre 2020, le Gouvernement wallon a adopté trois arrêtés d'exécution relatifs aux normes de salubrité adaptées. Ces textes concernent respectivement les exigences de salubrité et d'habitabilité en tant que telles[10], la procédure destinée à les mettre en œuvre[11] et, enfin, le permis de location[12].

27.
Depuis 2009, le Gouvernement wallon a décidé d'apporter son soutien aux initiatives des communes impliquées dans l'accueil des Gens du voyage. Les communes pouvaient ainsi obtenir une subvention annuelle de 10.000 € pour financer les frais de fonctionnement complétée par des points APE pour couvrir les dépenses en frais de personnel.

Depuis l'adoption du décret du 2 mai 2019 relatif à l'aide aux Gens du voyage modifiant la deuxième partie, livre 1", titre VII, du Code wallon de l'action sociale et de la santé, la Région wallonne propose aux communes, dans la limite des crédits disponibles, une subvention annuelle plafonnée à 30.000 € pour les frais de personnel et de fonctionnement liés à la création et à la gestion, sur une base volontaire, d'aires d'accueil pour les Gens du voyage (article 149/11 du Code wallon de l'action sociale et de la santé)[13].

En plus du financement annuel de fonctionnement, un appel à projets 2019 prévoyait également une subvention d'investissement destinée à financer la création ou l'aménagement d'une aire d'accueil, pouvant s'élever jusqu'à 500.000 € par projet, dans l'objectif de soutenir les communes dans les coûts initiaux élevés liés à l'achat d'un terrain, aux travaux d'aménagement (voirie interne, bornes électriques, sanitaires, raccordements), à la sécurisation du site et au mobilier urbain.

Le 14 juillet 2021, le Gouvernement wallon a sélectionné les cinq projets d'aires d'accueil aménagées soumis par les communes d'Amay, Bastogne, Charleroi, Mons et Sambreville. Les communes disposaient de 36 mois pour réaliser les travaux et pouvaient solliciter deux prolongations de 6 mois

---

9 Décret du 2 mai 2019 modifiant le Code wallon du logement et de l'habitat durable

10 Arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 2020 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article ler, 19° à 22°bis du Code wallon du logement, en vue d'y insérer les dispositions spécifiques aux habitations légères

11 Arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 2020 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 relatif à la procédure en matière de respect des critères de salubrité des logements et de la présence de détecteurs d'incendie

12 Arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 2020 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location

13 Voyez également l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 juillet 2019 insérant des dispositions relatives à l'aide aux Gens du voyage dans le Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé.

supplémentaires sur la base d'une demande motivée. Les projets étaient financés à hauteur de 500.000 € par projet. A la suite de l'abandon du projet par la Ville de Mons, 125.000 € supplémentaires ont été accordés à chacune des quatre autres communes.

Par décret du 5 mai 2022, le Parlement wallon a étendu aux projets supracommunaux le bénéfice de tout appel à projets de création d'une aire d'accueil. Il a, par ailleurs, redéfini l'aire d'accueil, laquelle doit être accessible aux Gens du voyage toute l'année, et ce dans les termes suivants : « le terrain aménagé comprenant au minimum un accès à l'eau potable, à l'électricité et à des sanitaires, destiné à l'accueil de groupes familiaux d'au moins quinze caravanes et offrant un accueil durant toute l'année, et ce pour de courtes durées en période de séjour temporaire et de plus longues durées en période hivernale ».

Ces projets n'ont, en définitive, pas pu se concrétiser et l'appel à projet s'est clôturé en 2025 sans avoir fourni le moindre résultat.

28.
A la suite du décret du 2 mai 2019, dont question ci-dessus, le Gouvernement wallon a également agréé le 28 novembre 2019 l'asbl C. m. G. du voyage, en tant qu'organisme spécialisé en médiation des Gens du voyage. Cet organisme est notamment chargé de réaliser des missions de médiation sur le terrain en cas d'occupation non planifiée des Gens du voyage.

29.
Il résulte du rapport d'activités établi par la Région wallonne pour l'année 2024 qu' « [u]n terrain a été mis à disposition par 6 des 7 communes subventionnées, contre 7 terrains dans 8 communes en 2023, 8 terrains dans 8 communes en 2022, 13 terrains pour 9 communes en 2021 et 16 terrains pour 11 communes en 2020 » (pièce n°3 Région wallonne, p.4). Il en résulte que non seulement le nombre de communes accueillantes se réduit d'année en année, mais qu'en outre, le nombre de terrains mis à disposition diminue également.

La Région wallonne relève, par ailleurs, que « (T'absence de terrains véritablement aménagés et équipés parmi les communes subventionnées pour l'accueil des Gens du voyage se traduit par un niveau d'infrastructures parfois rudimentaire » (pièce n°3, p.5). Ainsi, si tous les terrains mis à disposition en 2024 disposaient d'un raccordement à l'eau et à l'électricité ainsi que d'un service de ramassage des immondices, des toilettes n'étaient disponibles que sur 5 terrains et aucune d'entre elles n'était adaptée aux PMR, seuls 4 terrains disposaient d'un système d'éclairage public, trois d'un système d'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales et seule la moitié des terrains disposait d'une bouche d'incendie.

A l'heure actuelle, des emplacements d'accueil pour les Gens du voyage ont été aménagés par moins d'une dizaine de communes sur 261.

III. QUANT A LA CONNEXITE

III.1. THESE DES PARTIES

30.
La Région wallonne a soulevé, dès ses premières conclusions, un premier moyen tiré du défaut de connexité des demandes introduites dans un seul et même acte introductif contre la Région de Bruxelles-Capitale et contre elle-même.

Elle fait valoir que ni la base factuelle de ces demandes, ni la situation juridique prévalant dans les deux entités fédérées visées ne sont les mêmes. Elle en déduit qu'il pourrait sans difficulté être fait droit à la demande à l'égard d'une de ces deux entités sans qu'il y soit nécessairement fait droit à l'égard de l'autre entité fédérée, de telle manière qu'il n'y aurait en l'espèce aucun risque de décision inconciliable.

Elle rappelle, en outre, que rien n'interdit qu'une juridiction apprécie une situation juridique différemment d'une autre.

Elle demande, par conséquent, au tribunal d'ordonner la disjonction des deux demandes, seule celle dirigée contre la Région de Bruxelles-Capitale étant recevable.

Subsidiairement, elle demande au tribunal de renvoyer la cause dirigée contre elle devant le Tribunal de première instance de Namur, division Namur.

31.
Les demandeurs exposent que les demandes seraient liées entre elles par un lien si étroit qu'il serait impossible qu'un tribunal statue dans un sens vis-à-vis d'une des deux entités fédérées et dans un autre sens vis-à-vis de l'autre.

Ainsi, l'appréciation du pouvoir de juridiction du tribunal, de l'existence d'une violation des obligations de droit constitutionnel et de droit international incombant aux entités fédérées ainsi que de l'existence d'une éventuelle carence législative dans leur chef ne pourrait, selon les demandeurs, donner lieu à des décisions en sens contraire.

La situation factuelle serait, en outre, la même pour les deux entités fédérées : aucune d'entre elles n'aurait mis à disposition suffisamment de terrains, n'aurait édicté une obligation de concertation avec les intéressés pour trouver des solutions alternatives à d'éventuelles expulsions, n'aurait interdit les expulsions l'hiver et la nuit ou n'aurait prévu de solution de relogement en cas d'expulsion forcée.

Ce serait, dès lors, des mêmes carences dont il serait question en l'espèce dans le chef des deux entités fédérées.

III.2. PRINCIPES APPLICABLES

32.
L'article 701 du Code judiciaire autorise l'introduction, par le même acte introductif d'instance, de plusieurs demandes entre deux ou plusieurs parties, à condition que ces demandes soient connexes. Le demandeur peut donc assigner plusieurs défendeurs par un seul et même acte contenant deux ou plusieurs demandes qui, si elles n'avaient pas été connexes, auraient dû être introduites séparément et, le cas échéant, devant des juges différents. Dans ces circonstances, le demandeur peut librement choisir le tribunal qu'il entend saisir parmi les différents tribunaux compétents.

Le professeur B. écrit au sujet de cette disposition : « Fondé sur le principe de l'économie de la procédure, l'article 701 du Code judiciaire vise à rationaliser le procès et à assurer la bonne administration de la justice en évitant l'introduction séparée de causes qui présentent entre elles un lien tel qu'il convient de les instruire et les juger simultanément »[14].

Cette règle de procédure n'intéresse pas l'ordre public[15]. Seul le (ou les) défendeur(s) peu(ven)t soulever in limine litis la violation des conditions d'application de l'article 701 du Code judiciaire.

L'article 30 du Code judiciaire prévoit que « [dies demandes en justice peuvent être traitées comme connexes lorsqu'elles sont liées entre elles par un rapport si étroit qu'il y a intérêt à les instruire et juger en même temps, afin d'éviter des solutions qui seraient susceptibles d'être inconciliables si les causes étaient jugées séparément ».

---

14 H. BOULARBAH, « Nature et sanction(s) de l'article 701 du Code judiciaire »,J.T., 2009/17, n° 6351, p. 306-307

15 Cass. (lève ch.), 24/11/2008, J.T., 2009/17, n°6351, p.304-305

Selon le professeur D. L., « [l]a connexité s'analyse au regard de la conciliation intellectuelle des décisions en prenant en considération la nature de la contestation. Il faut une liaison objective entre les demandes (« rapport si étroit ») pendantes au premier degré de juridiction et reposant, ne fut ce que pour partie, sur un même complexe de faits communs aux deux demandes même si les fondements juridiques invoqués peuvent être différents. C'est pourquoi si deux procès en cours comportent l'examen de questions similaires, voire identiques sur le plan juridique, il n'y a pas pour cette seule raison connexité. En bref, la solution du litige doit s'inscrire dans le cadre d'une même situation de fait et appeler globalement la même appréciation »[16].

III.3. APPRECIATION

33.
Les questions juridiques soumises au tribunal sont, à plusieurs égards, similaires, voire identiques. Dans les deux cas, il lui appartient d'examiner si les politiques menées à l'égard des Gens du voyage sont conformes aux obligations de droit interne et de droit international incombant aux Régions concernées, si une faute susceptible d'engager leur responsabilité extracontractuelle peut être retenue et, le cas échéant, si les mesures de réparation sollicitées peuvent être ordonnées au regard notamment du principe de la séparation des pouvoirs.

La connexité ne peut toutefois être appréciée au seul regard de la similitude des questions juridiques soulevées. Conformément à l'article 30 du Code judiciaire, elle suppose également l'existence d'un rapport suffisamment étroit entre les demandes, ancré dans une même situation factuelle ou dans un ensemble de faits communs, de nature à conduire à des décisions susceptibles d'être inconciliables en cas de traitement séparé.

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. Les demandes dirigées contre la Région de Bruxelles-Capitale et contre la Région wallonne reposent sur des situations factuelles et normatives distinctes. Comme cela résulte de l'exposé du contexte normatif et règlementaire ci-dessus (cfr. points 13 à 29 du présent jugement), chacune de ces entités a exercé, dans le cadre de ses compétences propres, ses prérogatives législatives et réglementaires de manière autonome. L'examen des griefs formulés à leur encontre requiert dès lors une analyse individualisée de leur cadre normatif respectif ainsi que des mesures concrètement adoptées ou omises.

Le risque que des juridictions distinctes apportent des réponses différentes à des questions juridiques comparables ne saurait être assimilé au risque de décisions inconciliables visé par l'article 30 du Code judiciaire. Comme le relève à juste titre la Région wallonne, rien n'interdit, en effet, qu'une juridiction apprécie une situation juridique différemment d'une autre. C'est à la Cour de cassation, dans une telle hypothèse, qu'il appartient, le cas échéant, d'assurer l'unité de la jurisprudence et de veiller à l'interprétation et à l'application uniforme du droit.

L'appréciation du tribunal aurait peut-être pu être différente si les parties demanderesses avaient soutenu que l'effectivité des droits invoqués ne pouvait être appréciée qu'au regard de la situation prévalant sur l'ensemble du territoire belge et que la responsabilité de chacune des régions ne pouvait être déterminée qu'à l'issue d'un examen global et comparatif des politiques mises en oeuvre par les trois entités fédérées compétentes.

Telle n'est toutefois pas la thèse développée en l'espèce.

Les parties demanderesses ont effectivement choisi de ne pas mettre à la cause la Région flamande et elles invitent le tribunal à vérifier, pour la Région de Bruxelles-Capitale et pour la Région wallonne, si les mesures qu'elles ont chacune adoptées dans l'exercice de leurs compétences propres satisfont aux

---

[16] G. DE LEVAI, « Eléments de compétence », in G. DE LEVAI (dir.), Droit judiciaire, Procédure civile, Tome II, Bruxelles, 2021, p.151

obligations qui leur incombent respectivement. Cet examen demeure individualisé et peut conduire à des conclusions différentes selon la situation factuelle et normative propre à chaque région.

Dans ces conditions, la circonstance que les mêmes normes soient invoquées et que des griefs similaires soient formulés ne suffit pas à faire naître un risque de décisions inconciliables au sens de l'article 30 du Code judiciaire.

Il s'ensuit que les conditions de la connexité visées aux articles 30 et 701 du Code judiciaire ne sont pas réunies.

34.
L'absence de connexité entraîne uniquement la disjonction des demandes et leur jugement séparé, avec l'obligation pour les demandeurs de solliciter l'inscription de la cause disjointe au rôle du tribunal compétent pour en connaître.

Il y a lieu, par conséquent, d'ordonner la disjonction des causes. La procédure à l'égard de la Région wallonne sera poursuivre devant la juridiction territorialement compétente, à savoir le Tribunal de première instance francophone de Namur, division Namur, à charge pour les demandeurs de solliciter une nouvelle mise au rôle et de payer les frais y afférents (le droit de mise au rôle étant payé après le prononcé du jugement par la partie qui succombe (sauf lorsqu'elle en est dispensée), il apparaît que seule la contribution au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne mis sur pied par la loi du 19 mars 2017 devra être réglée au moment de cette nouvelle mise au rôle).

Le tribunal poursuivra, dès lors, uniquement l'examen des demandes formées à l'encontre de la Région de Bruxelles-Capitale, dont il demeure saisi.

IV. POUVOIR DE JURIDICTION

35.
La Région de Bruxelles-Capitale sollicite que le tribunal se déclare sans pouvoir de juridiction pour connaître des demandes qui lui sont soumises, dans la mesure où celles-ci violeraient le principe de la séparation des pouvoirs.

IV.1. PRINCIPES APPLICABLES

36.
La question du pouvoir de juridiction du tribunal doit être distinguée de celle de l'étendue de son pouvoir d'injonction. « L'ordre des questions a son importance car le juge sans juridiction n'exerce aucun pouvoir »[17] et ne peut, par essence, apprécier la légalité des mesures sollicitées au regard du principe de la séparation des pouvoirs.

37.
Le pouvoir de juridiction du juge judiciaire.
Les contestations qui ont pour objet des droits subjectifs relèvent de la juridiction des cours et tribunaux (articles 144 et 145 de la Constitution), nonobstant la qualité de la personne contre qui le droit est invoqué.

Un administré est titulaire d'un droit subjectif à l'égard d'une autorité publique lorsque deux conditions sont remplies :

[17] X., « Les procédures accélérées », in J. ENGLEBERT ET X. TATON (dir.), Droit du procès civil, volume III, Limai, Anthemis, 2022, p. 27-28

· L'existence d'une obligation juridique déterminée dans le chef de l'autorité administrative mise à sa charge par une règle de droit objectif ;
· L'existence dans le chef de l'administré d'un intérêt propre à en réclamer le respect et l'exécution.

A ce stade de la réflexion, il n'y a pas lieu de distinguer selon que les mesures ou les abstentions critiquées sont le fait d'une compétence discrétionnaire ou d'une compétence liée, l'autorité administrative étant tenue de se conformer aux lois sensu lato et de respecter les droits subjectifs qu'elles confèrent ainsi que les obligations édictées par l'article 6.5 du Code civil, même dans l'exercice d'une compétence discrétionnaire[18].

L'absence de compétence liée n'exclut donc pas, en soi, qu'un droit subjectif puisse avoir été lésé[19].

38.
Il faut, pour déterminer si les cours et tribunaux ont pouvoir de juridiction, prendre en considération l'objet véritable du litige[20] et vérifier si celui-ci tend à obtenir le respect d'un droit subjectif.

Il ne suffit pas, pour fonder la compétence des cours et tribunaux, d'invoquer un droit subjectif civil à l'appui de la demande ; encore faut-il que la mesure sollicitée soit en lien avec la protection de ce droit subjectif civil.

39.
Le pouvoir d'injonction du juge judiciaire.
Après avoir admis le caractère subjectif du contentieux, « le point délicat n'est plus la compétence du juge judiciaire de connaître du litige [lire : le pouvoir de juridiction], mais plutôt le type de mesures qu'il peut ordonner »[21].

Ainsi, «[u]ne fois l'obstacle de la compétence (...) franchi, la nature de la compétence de l'administration, liée ou discrétionnaire, conditionne le pouvoir du juge de faire des défenses, injonctions et réformations dans le respect de la séparation des pouvoirs et des fonctions »[22].

La compétence de l'autorité est liée lorsqu'elle ne lui offre aucune liberté d'appréciation dans l'exercice de la compétence qui est la sienne[23]. « Il s'agit, en d'autres termes, pour l'autorité administrative de constater l'existence d'une situation au regard d'un texte et de lui appliquer le dispositif imposé par ce texte. Entre le texte et la situation, il n'y a pas de place pour une liberté d'appréciation, habilitant l'autorité à retenir une solution parmi plusieurs existantes, puisque seule une solution est de mise »[24].

---

18 Cass., 3 janvier 2008, C.06.322.N, www.juportal.be; Cass., 24 janvier 2014, R.G. n*C.10.0537.F

19 Ainsi, comme le relève pertinemment la doctrine, de « nombreuses décisions judiciaires s'arrêtent à la constatation d'in pouvoir discrétionnaire de l'administration pour exclure leur « compétence », alors que ce n'est pas par cette question que leur raisonnement devait débuter (...) Le juge « compétent » confronté à une décision discrétionnaire a, contrairement à ce qui est souvent plaidé, un « certain pouvoir » puisqu'il exerce à la fois un contrôle de légalité et un contrôle marginal sur la décision attaquée » (X., « Les procédures accélérées », in J. ENGLEBERT ET X. TATON (dir.), Droit du procès civil, volume III, Limai, Anthemis, 2022, p. 29, qui cite en ce sens, J. PUT, Administratieve sancties in het sociale zekerheidsrecht. Preventieve rechtsbescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van administratieve sancties in de sociale zekerheid, Coll. Administrative Bibliotheek Bruges, Die Keure, 1998, p. 448 ; M. DELANGE, « Mesure d'exclusion en matière de chômage », C.D.S., 2002, p. 472).

20 Cass., 20 décembre 2007, C.06.0574.F/1, www.iuportal.be

21 M. PÂQUES et L. DoNNAv, « Chapitre V — Le contentieux des droits subjectifs », in X., Contentieux administratif, gère édition, Bruxelles, Larder, 2023, p. 197

22 M. PÂQUES, Principes de contentieux administratif, Coll. Fac. Droit Liège, Bruxelles, Larder, 2017, p.123

23 D. RENDERS, Droit administratif général, 2ème édition, Bruxelles, Bruylant, 2017, p.361

24 D. RENDERS, « Dans quelle mesure le principe de la séparation des pouvoirs fait-il interdiction au juge de condamner l'administration à réparer en nature le dommage causé par sa faute extracontractuelle 7 », R.G.D.C., 2015, p,575

Une compétence est, par contre, discrétionnaire, lorsqu'elle laisse à l'autorité administrative une marge d'appréciation dans l'exercice de la compétence qui est la sienne.

Quand le contentieux porte sur un droit subjectif correspondant à une compétence liée dans le chef de l'administration, « l'obstacle tiré de la séparation des pouvoirs est purement formel »[25] et le pouvoir d'injonction ou de réformation dans le chef du juge se conçoit de façon plus étendue.

Il en va différemment lorsque l'autorité administrative dispose d'une compétence discrétionnaire. Si les cours et tribunaux sont également compétents pour prévenir ou mettre un terme à une atteinte paraissant portée fautivement à des droits subjectifs par l'autorité administrative dans le cadre de l'exercice d'une telle compétence[26], ils ne pourront, à cette occasion, priver l'administration de sa liberté d'appréciation et se substituer à elle dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, notamment en lui faisant injonction d'agir dans telle ou telle direction.

Il a ainsi été décidé que « Les cours et tribunaux (...) ne peuvent pas exercer eux-mêmes un pouvoir discrétionnaire qui appartient à l'administration (Cass, 4 mars 2004, Pas., 2004, p.374, R.G. n°C.03.0346.N ; Cass., 1" octobre 2007, loc.cit. ; Cass., 3 janvier 2006, Pas., 2008, p.10, R.G. n°C.06.0322.N), ni apprécier l'opportunité de l'action de l'administration lorsque celle-ci exerce un tel pouvoir (Cass., 3 juin 2010, Pas., 2010, p.1714, R.G. n°C.08.0582.N), ni encore priver l'administration de sa liberté politique (Cass., 24 janvier 2014, RG n°C.10.0537.F) »[27].

Il s'agit d'une application du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.
Compte tenu de ce qui précède, les cours et tribunaux peuvent, sans attenter au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, faire toute injonction appropriée à l'administration, lorsque celle-ci porte fautivement atteinte à un droit subjectif. Ils peuvent également, à condition de rester dans la sphère précitée, imposer ou interdire certains actes lorsqu'ils concluent raisonnablement que l'administration n'a pas agi dans le cadre des limites dans lesquelles elle doit intervenir[28].

IV.2. APPRECIATION

40.
En l'espèce, les parties demanderesses au principal et sur incident exposent que la présente contestation relève de la compétence des juridictions judiciaires, dès lors qu'elle tend à obtenir le respect de droits subjectifs tirés, notamment, des articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et à obtenir la condamnation de l'Etat belge à réparer le dommage causé par sa faute en application de l'article 6.5 du Code civil.

Le droit d'obtenir la réparation d'un dommage causé par la faute d'un tiers, à charge de ce dernier en application de l'article 6.5 du Code civil, constitue un droit subjectif.

Il n'est pas contesté, pour le surplus, que le pouvoir judiciaire a pouvoir de juridiction pour se prononcer sur des contestations relatives aux articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution ainsi qu'aux différents droits repris dans la Convention européenne des droits de l'homme, tels que le droit à la vie privée et familiale (article 8) ou le droit de ne pas être traité de manière discriminatoire (article 14).

Par le dispositif de leurs conclusions, les parties demanderesses au principal et sur incident demandent au tribunal d'ordonner des mesures destinées à réparer en nature et par équivalent le dommage qu'elles

---

25 M. PÂQUES, ibid., p.180

26 Cass, 24 septembre 2010, C.08.0429.N, www.iuportal.be; voir également en ce sens : Bruxelles (9ème), 21 février 2014, J.T., 2015, p.79 ; Bruxelles (2ème), 12 septembre 2014, J.T., 2015, p. 74

27 Bruxelles, 12 septembre 2014, J.T., 2015, p.74-79

28 Cass., 4 mars 2004, C.030448.N., www.iuportal.be

auraient subi par la faute de la Région de Bruxelles-Capitale et à mettre un terme à l'atteinte aux droits invoqués.

Les droits allégués sont, dès lors, bien en lien avec leur demande.

41.
Les questions de savoir si l'invocation des droits allégués l'a été à bon escient, la portée exacte il convient de leur conférer et si le tribunal peut, ou non, prononcer les injonctions sollicitées dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs relèvent non du pouvoir de juridiction du tribunal mais du fond. Elles ne conditionnent, dès lors, nullement la « recevabilité de la demande » ou le pouvoir de juridiction du tribunal mais bien le fondement des demandes dont il est saisi.

C'est, par conséquent, dans ce cadre que ces deux questions seront examinées, ceci pour autant, en ce qui concerne les injonctions, que la preuve de l'atteinte aux droits allégués ainsi que de la réunion des éléments constitutifs de la responsabilité civile extracontractuelle soit rapportée dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale.

42.
Eu égard aux motifs qui précèdent, le tribunal a pouvoir de juridiction pour connaître de la présente procédure.

V. QUANT A LA RECEVABILITE

43.
La Région de Bruxelles-Capitale soulève un moyen tiré de l'irrecevabilité de l'action à défaut d'intérêt personnel dans le chef des demandeurs.

V.1. PRINCIPES APPLICABLES

44.
Aux termes de l'article 17 du Code judiciaire, l'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas intérêt pour la former. L'intérêt requis pour l'introduction de l'action s'apprécie au moment où la demande est formé[29]'.

L'intérêt est défini comme « tout avantage matériel ou moral — effectif mais non théorique — que le demandeur peut retirer de la demande qu'il intente au moment où il la forme, dussent la reconnaissance du droit, l'analyse ou la gravité du dommage n'être établis qu'à la prononciation du jugement »[30].

Il ne doit pas être confondu avec le bien-fondé de la demande.

La Cour de cassation a, à cet égard, rappelé que la partie au procès qui prétend être titulaire d'un droit subjectif a la qualité et l'intérêt pour introduire la demande, le droit fut-il contesté. L'examen de l'existence ou de la portée du droit subjectif invoqué ne concerne pas la recevabilité mais le caractère fondé de la demande[31].

L'intérêt doit être personnel et direct.

L'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire, prévoit que :

---

29 Cass., 4 décembre 1989, Pas., 1990, I, p. 414

30 X, « L'action en justice et son exercice », in J. ENGLEBERT et X. TATON (dir.), Droit du procès civil, volume I, Limai, Anthemis, 2018, p. 72, n°63 et référence citée : Rapport VAN REEPINGHEN, Doc. pari., Sénat, secs. ord., 1963-1964, n°60, p.23.

31 Cass., 29 octobre 2015, R.G. n°C.13.0374.N.

« L'action d'une personne morale, visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique, est également recevable aux conditions suivantes :
1° l'objet social de la personne morale est d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général;
2° la personne morale poursuit cet objet social de manière durable et effective ;
3° la personne morale agit en justice dans le cadre de cet objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet;
4° seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale à travers son action ».

V.2. APPRECIATION

V.2.1. En ce qui concerne l'asbl C. N. G.V.

45.
L'asbl C. N. G. V. a pour objet social « d'aider, sans distinction de religion ou d'origine, les Gens du voyage, tant en Belgique qu'à l'étranger, à vivre leur mode de vie en adéquation avec la loi. Il vise aussi à renforcer l'effectivité en ce qui concerne les Gens du voyage, de leurs droits fondamentaux et des libertés fondamentales reconnues par la constitution et par les instruments internationaux qui lient la Belgique. Enfin, l'association a aussi pour but et finalité de soutenir les Gens du voyage dans tous les domaines qui les concernent, notamment au niveau social, politique, juridique, éducatif, culturel, artistique, professionnel, du logement, de l'urbanisme,... ».

Ses statuts lui reconnaissent la possibilité d'ester en justice de manière à renforcer l'effectivité des droits fondamentaux des Gens du voyage et/ou de leurs libertés fondamentales reconnu(e)s par la Constitution et par les instruments internationaux qui lient la Belgique.

Cet objet social est d'une nature particulière, distincte de l'intérêt général.

Il résulte, par ailleurs, des pièces produites que l'asbl poursuit cet objet social de manière durable et effective. Cette asbl a été constituée en date du 2 juin 2009. Elle oeuvre, depuis lors, de manière effective à la défense des droits fondamentaux et des libertés fondamentales des Gens du voyage (pièces n°3, 4, 5, 7, 9, 11 et 37 des demandeurs ; pièces n°4 et 5 de la Région wallonne ; pièces n°2.a à 2.c de UNIA). Elle est d'ailleurs reconnue par les autorités publiques comme une interlocutrice valable en ce qui concerne les questions relatives aux Gens du voyage.

La présente procédure a été introduite dans le cadre de cet objet social, en vue d'assurer la défense des intérêts des Gens du voyage, le respect de leurs droits fondamentaux ainsi que l'effectivité de ces droits.

Enfin, elle poursuit uniquement un intérêt collectif dans le cadre de la présente action, en ce que celle-ci vise à assurer la défense des intérêts précités.

Pour le surplus, elle dispose d'un intérêt personnel à obtenir la réparation du dommage qu'elle aurait subi personnellement en raison des agissements de la Région de Bruxelles-Capitale. La question de savoir si elle démontre l'existence dans son chef d'un dommage réparable relève de l'examen du fond et c'est, par conséquent, dans ce cadre qu'elle sera analysée.

46.
Les conditions prévues à l'article 17 du Code judiciaire étant réunies, l'action est recevable en ce qu'elle a été introduite par l'asbl C. N. G. V..

V.2.2. En ce qui concerne Monsieur C.

47. Monsieur C. appartient à la Communauté des Gens du voyage.

Si les pièces produites semblent, prima facie, établir à suffisance que Monsieur C. est personnellement et directement concerné par les problématiques soumises au tribunal en ce qui concerne la Région wallonne, à savoir le manque de terrains mis à la disposition de cette communauté ainsi que les expulsions ordonnées sur requête unilatérale de terrains occupés sans titre ni droit (notamment : pièce n°1 de la Région wallonne ; pièce n°30 des demandeurs), il ne fournit aucune explication, ni ne dépose aucune pièce permettant de justifier d'un tel intérêt en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

Il ne résulte, en effet, d'aucune pièce produite au dossier qu'il aurait été confronté personnellement à la difficulté de trouver un terrain sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, de se voir délivrer un permis d'urbanisme ou qu'il aurait fait l'objet d'une expulsion sur un terrain occupé sans titre ni droit sur le territoire de cette région.

Rien ne permet de démontrer que la manière dont les Gens du voyage sont accueillis à Bruxelles affecterait personnellement sa situation.

Il échoue, par conséquent, à démontrer l'existence d'un intérêt personnel et direct à la présente procédure, en ce qu'elle est diligentée à l'encontre de la Région de Bruxelles-Capitale.

Pour le surplus, il n'est, bien entendu, pas recevable à agir dans l'intérêt collectif de l'ensemble de la communauté des Gens du voyage, ni à solliciter, dans ce cadre, le prononcé d'injonctions générales au profit de l'ensemble de cette communauté. Cette prérogative appartient, dans les conditions prévues par la loi, aux personnes morales habilitées à défendre un tel intérêt collectif, tel que cela a été exposé ci-dessus.

48.
A défaut pour Monsieur C. d'apporter la preuve d'un intérêt personnel et direct à l'action en ce qu'elle est diligentée à l'encontre de la Région de Bruxelles-Capitale, il y a lieu de la déclarer irrecevable dans son chef.

VI. INTERVENTION VOLONTAIRE

49.
UNIA sollicite qu'il lui soit donné acte de son intervention volontaire et que celle-ci soit déclarée recevable.

UNIA agit dans le cadre de la présente procédure en tant qu'institution publique indépendante chargée de promouvoir l'égalité des chances et de lutter contre les discriminations. Elle dispose du pouvoir d'ester en justice, notamment en vue de « combattre toutes formes de discriminations » « dans tous les litiges auxquels pourrait donner lieu notamment l'application » des normes anti-discrimination belge, qu'elles émanent des autorités fédérale, communautaires ou régionales[32].

Les demandes qu'elle forme dans le cadre de la présente procédure tendent à mettre un terme aux discriminations dont les Gens du voyage seraient victimes sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Elle a bien intérêt à intervenir dans ce cadre à la présente procédure, ce qui ne fait d'ailleurs l'objet d'aucune contestation de la Région de Bruxelles-Capitale.

---

[32] Article 6, §3 de l'accord de coopération du 12 juin 2013 entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés visant à créer un centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune au sens de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980; cet accord a notamment été approuvé par la loi du 19 janvier 2014, M.B. du 5 mars 2024

50.
Il y a lieu, par conséquent, de lui donner acte de son intervention volontaire à la procédure et de la déclarer recevable.

VII. QUANT AU FOND

VIII. BREF RESUME DES POSITIONS DES PARTIES

51.
Les parties demanderesses au principal et sur incident font valoir que la Région de Bruxelles-Capitale, en s'abstenant de prendre les dispositions législatives ou réglementaires visant à créer les conditions nécessaires pour que les Gens du voyage puissent vivre en nomade, a violé les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles E, 16 et 30 de la Charte sociale européenne révisée, de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, des articles 3, §§1" et 2, et 16 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ainsi que des articles 10, 11, 22, 22bis et 23, alinéa 2 et 3 de la Constitution.

En s'abstenant d'adopter les mesures normatives ad hoc, la Région de Bruxelles-Capitale aurait commis une faute au sens de l'article 6.5 du Code civil (article 1382 de l'ancien Code civil) qui l'oblige à réparer le dommage qu'elle a causé, en nature et par équivalent.

A titre de réparation en nature, elles demandent au tribunal d'enjoindre la Région de Bruxelles- Capitale de mettre un terme à ces carences législatives et exécutives en prenant les mesures appropriées, qu'elles détaillent dans leur demande formée à titre principal, afin de permettre aux Gens du voyage de vivre de manière effective en nomades, dans des conditions conformes à la dignité humaine et sans discrimination sur son territoire, ceci sous peine d'astreintes.

A titre de réparation par équivalent, elles sollicitent le prononcé d'une condamnation pécuniaire à charge de la Région de Bruxelles-Capitale.

52.
La Région de Bruxelles-Capitale conteste que les mesures sollicitées relèveraient de ses compétences.

Elle relève :
- qu'en vertu de l'autonomie communale, c'est aux autorités communales et aux C.P.A.S. qu'il appartient de déterminer les aménagements particuliers qui ont eu lieu sur leur territoire respectif;
- que la politique de l'aide aux personnes est une matière communautaire qui relève des institutions communautaires et/ou fédérales ;
- que c'est la Commission communautaire commune qui exerce la tutelle sur les CPAS ;
- que les expulsions relèvent de la police administrative des communes.

A supposer même qu'elle serait compétente pour légiférer en cette matière, elle conteste avoir violé une obligation positive qui découlerait du droit international directement applicable et/ou du droit interne.

En ce qui concerne les mesures de réparation sollicitées, elle conteste le pouvoir du tribunal de prononcer les injonctions sollicitées, celles-ci se heurtant au principe de la séparation des pouvoirs, ainsi que l'existence d'un dommage dans le chef des parties demanderesses au principal et sur incident.

Elle conclut, par conséquent, à l'absence de fondement des demandes dirigées à son encontre.

53.

Le tribunal examinera, dans un premier temps, si les parties demanderesses démontrent la violation des obligations de droit international et de droit interne qu'elles allèguent et l'existence, dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale, d'une faute.

Dans l'hypothèse où une faute est établie, il analysera si la preuve des deux autres éléments constitutifs de la responsabilité civile extracontractuelle est rapportée.

Enfin, il examinera, le cas échéant, le bien fondé des mesures de réparation sollicitées.

VII.2. QUANT A LA VIOLATION DES NORMES DE DROIT INTERNATIONAL ET DE DROIT INTERNE VISEES

54.
Les parties demanderesses au principal et sur incident invoquent la violation de plusieurs dispositions de droit international et de droit interne ainsi que le non-respect par la Région de Bruxelles-Capitale de la décision rendue le 21 mars 2012 par le Comité européen des droits sociaux.

L'examen du tribunal se concentrera sur la violation des articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de celle des articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution, dans la mesure où les autres normes citées par les parties demanderesses au principal et sur incident, nonobstant leur importance, n'apportent pas d'élément complémentaire déterminant susceptible d'avoir une incidence sur la résolution du présent litige.

En ce qui concerne la décision du Comité européen des droits sociaux, la Région de Bruxelles-Capitale relève à juste titre qu'elle ne bénéficie pas de l'autorité attachée aux décisions d'une juridiction internationale. L'absence de caractère exécutoire de cette décision ne prive toutefois pas les constats posés par cet organe de toute valeur ni utilité.

Ainsi qu'il résultera des développements qui suivent, ceux-ci s'avèrent, en effet, précieux pour apprécier la portée des obligations découlant des autres normes invoquées, telles que les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées, mais aussi pour apprécier le respect par la Région de Bruxelles-Capitale de son obligation d'agir comme une autorité normalement prudente et diligente (voir, à cet égard, les points 79 et suivants du présent jugement).

VII.2.1. Portée des dispositions de droit interne et de droit international visées

A) Article 22 de la Constitution et article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme

55. L'article 22 de la Constitution se lit comme suit :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

La Cour constitutionnelle considère que la portée de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme est analogue à celle de l'article 22 de la Constitution, « de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un ensemble indissociable »[33].

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit que :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

[33] C.C., 29/2018 du 15 mars 2018, B.10.3

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi, qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

56.
Dans l'affaire C. contre Royaume-Uni, Madame C. alléguait que les mesures l'empêchant de continuer à occuper son terrain avec ses caravanes constituaient une atteinte à son droit au respect de son domicile ainsi que de sa vie privée et familiale.

La Cour européenne des droits de l'homme a décidé ce qui suit :

« 73. La Cour considère que la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tsigane de la requérante car cela s'inscrit dans la longue tradition du voyage suivie par la minorité à laquelle elle appartient. Tel est le cas même lorsque, en raison de l'urbanisation et de politiques diverses ou de leur propre gré, de nombreux Tsiganes ne vivent plus de façon totalement nomade mais s'installent de plus en plus fréquemment pour de longues périodes dans un même endroit afin de faciliter l'éducation de leurs enfants, par exemple. Des mesures portant sur le stationnement des caravanes de la requérante n'ont donc pas seulement des conséquences sur son droit au respect de son domicile, mais influent aussi sur sa faculté de conserver son identité tsigane et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition.

74. Partant, la Cour constate qu'est en leu en l'espèce le droit de la requérante au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile »[34] (c'est le tribunal qui souligne).

Elle en a déduit que le refus d'octroyer à Madame C. un permis l'autorisant à vivre dans sa caravane sur le terrain lui appartenant ainsi que les mesures d'exécution prises .à son encontre constituent une ingérence dans son droit au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile.

A l'occasion d'autres affaires qui lui ont été soumises, la Cour a également considéré, que l'évacuation de Gens du voyage du terrain qu'ils occupaient illégalement depuis plusieurs années constituaient une ingérence à ce droit[35].

En l'absence de liens suffisants et continus avec le lieu dont les Gens du voyage ont été expulsés, la Cour a considéré, dans une telle hypothèse, que le droit au respect du domicile ne pouvait pas être invoqué, mais que le grief devait être examiné sous l'angle du droit au respect de la vie privée et familiale, une mesure d'évacuation d'un campement ayant « des répercussions inévitables sur les liens familiaux »[36]. Elle en a déduit que l'obligation faite aux requérants d'évacuer le campement qu'ils occupaient depuis 6 mois constituait une ingérence dans leur droit au respect de leur vie privée et familiale.

57.
Dans le cadre de l'examen de la proportionnalité des mesures dont elle était saisie, la Cour a considéré que « la vulnérabilité des Roms et gens du voyage, du fait qu'ils constituent une minorité, implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire valable en matière d'aménagement que lors de la prise de décision dans des cas particuliers (C., §96 et Connors, précité, §84) ; dans cette mesure, l'article 8 impose donc aux Etats contractants l'obligation positive de permettre aux Roms et gens du voyage de suivre leur mode de vie (C., §96, et la jurisprudence précitée) »[37] (c'est le tribunal qui souligne).

---

[34] Cour eur. DM., C. c. Royaume-Uni, arrêt du 18 janvier 2001, §§73-74; dans le même sens : Cour eur. D.H., Winterstein et autres c. France, arrêt du 17 octobre 2013, §142

[35]. Cour eut.. D.H., Winterstein et autres c. France, arrêt du 17 octobre 2013, §142

[36] Cour eur. Hirtu et autres c. France, arrêt du 14 mai 2020, §§65-66.

[37] Cour eur. D.H., Winterstein et autres c. France, arrêt du 17 octobre 2013, §148

Elle a également relevé que « N'appartenance des requérants à un groupe socialement défavorisé et leurs besoins particuliers à ce titre doivent être pris en compte dans l'examen de la proportionnalité que les autorités nationales sont tenues d'effectuer, non seulement lorsqu'elles envisagent des solutions à l'occupation illégale des lieux, mais encore, si l'expulsion est nécessaire, lorsqu'elles décident de sa date, de ses modalités et, si possible, d'offres de relogement »[38].

Dans l'affaire C., la Cour a, par ailleurs, considéré que :
« §98. La Cour ne souscrit toutefois pas à l'argument selon lequel, du simple fait que le nombre de Tsiganes est statistiquement supérieur à celui de places disponibles sur les sites tsiganes autorisés, la décision de ne pas autoriser la requérante et sa famille à occuper le terrain de leur choix pour y installer leur caravane emporte en soi violation de l'article 8. En effet, cela reviendrait à imposer au Royaume-Uni, comme à tous les autres Etats contractants, l'obligation au titre de l'article 8 de mettre à disposition de la communauté tsigane une nombre adéquat de sites convenablement équipés. La Cour n'est pas convaincue que, en dépit de l'évolution qui s'est indéniablement fait jour dans le domaine de la protection des minorités tant en droit international, comme en témoigne la convention-cadre, que dans les législations nationales, on puisse considérer que l'article 8 implique pour les Etats une obligation positive en matière sociale aussi étendue (...).

§99. ll importe de rappeler que l'article 8 ne reconnaît pas comme tel le droit de se voir fournir un domicile, pas plus que la jurisprudence de la Cour. Il est à l'évidence souhaitable que tout être humain dispose d'un endroit où il puisse vivre dans la dignité et qu'il puisse désigner comme son domicile, mais il existe malheureusement dans les Etats contractants beaucoup de personnes sans domicile. La question de savoir si l'Etat accorde des fonds pour que tout le monde ait un toit relève du domaine politique et non judiciaire.

§100. En bref, la question que la Cour est appelée à trancher en l'espèce est non pas celle du caractère acceptable ou non d'une situation générale qui existe au Royaume-Uni, aussi regrettable soit-elle au regard des engagements de ce pays en droit international, mais celle, plus restreinte, de savoir si les circonstances particulières de la cause révèlent une violation du droit de la requérante, Mme C., au respect de son domicile, droit garanti par l'article 8 de la Convention »[39] (c'est le tribunal qui souligne).

Dans l'affaire Y. , elle a précisé ce qui suit :

Traduction libre

« 129. Ce dernier argument ne tient pas compte du fait que les requérants font partie d'une communauté marginalisée et d'un groupe socialement défavorisé (voir D.H. et autres c. la République tchèque (GC.1, n° 57325/00, § 182, CEDH 2007-IV, avec d'autres références). De tels groupes sociaux, quelle que soit l'origine ethnique de leurs membres, peuvent avoir besoin d'une aide pour pouvoir jouir effectivement des mêmes droits pue la population majoritaire. Comme la Cour l'a indiqué dans le cadre de l'article 14 de la Convention, cette disposition non seulement n'interdit pas à un État membre de traiter différemment certains groupes afin de corriger des « inégalités de fait » entre eux, mais, en outre, dans certaines circonstances, le fait de ne pas tenter de corriger une inégalité par un traitement différencié peut en soi constituer une violation de l'article 14 (voir D.H. et autres c. la République tchèque, précité, § 175; «Affaire relative à certains aspects de la législation sur l'emploi des langues dans l'enseignement en Belgique » c. Belgique (fond), arrêt du 23 juillet 1968, série A n° 6, § 10; Thlimmenos c. Grèce (GC], n° 34369/97, § 44, CEDH 2000-IV; et Stec et autres c. Royaume-Uni [GU n° 65731/01, § 51, CEDH 2006-...). Dans le cadre de l'article 8, dans des affaires telles que la présente, la spécificité des requérants en tant que groupe social et leurs besoins doivent constituer l'un des facteurs pertinents dans l'appréciation de la proportionnalité que les autorités nationales sont tenues d'effectuer.

---

38 Cour eur. D.H., Hirtu et autres c. France, arrêt du 14 mai 2020, §70

39 Cour eur. D.H., C. c. Royaume-Uni, arrêt du 18 janvier 2001, §§98-100.

130. Ce qui précède ne signifie pas que les autorités aient l'obligation, en vertu de la Convention, de fournir un logement aux requérants. L'article 8 ne confère pas expressément le droit de se voir attribuer un logement (voir C., précité, § 99) et, par conséquent, toute obligation positive de loger les sans-abri doit être limitée (voir O'Rourke c. Royaume-Uni (déc.), n° 39022/97, CEDH 26 juin 2001). Toutefois, une obligation de garantir un abri à des personnes particulièrement vulnérables peut découler de l'article 8 de la Convention dans des cas exceptionnels (ibid. ; voir également, mutatis mutandis, Budina c. Russie (déc.), n° 45603/05, 18 juin 2009) »[40].

58.
Dès lors, selon la Cour :

- l'évacuation de Gens du voyage de terrains qu'ils occupent, fut-ce illégalement, des mesures portant sur le stationnement des caravanes ou le refus de délivrer aux Gens du voyage un permis les autorisant à vivre dans leur caravane sur un terrain leur appartenant influent sur leur faculté de conserver leur identité tsigane et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition ; de telles mesures sont donc constitutives d'une ingérence dans leur droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention ;
- La vulnérabilité des Gens du voyage implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire valable en matière d'aménagement que lors de la prise de décision dans des cas particuliers ; de tels groupes sociaux peuvent avoir besoin d'une aide pour pouvoir jouir effectivement des mêmes droits que la population majoritaire.
- L'article 8 impose aux Etats contractants une obligation positive de prendre des mesures appropriées et raisonnables pour permettre aux Gens du voyage de suivre effectivement leur mode de vie et tenant compte de leur vulnérabilité particulière ; il ne peut, par contre, être déduit de cet article une obligation positive de mettre à disposition des Gens du voyage un nombre déterminé de sites convenablement équipés.

59.
Les principes applicables à l'appréciation des obligations positives incombant à un État au titre de la Convention sont comparables à ceux régissant l'appréciation de ses obligations négatives. Dans les deux cas, il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts antagoniques de l'individu concerné.

---

[40] Cour eur. D.H., Y. et autres c. Bulgarie, arrêt du 24 avril 2012, §§129-130, traduction libre de : «129. The latter argument faits to recognise the applicants' situation as an outcast community and one of the socially disadvantaged groups (see D.H. and Others v. the Czech Republic (GC.1, no. 57325/00, § 182, ECHR 2007-IV, with further references). Such social groups, regardless of the ethnic origin of their members, may need assistance in order to be able effectively to enjoy the same rights as the majority population. As the Court has stated in the context of Article 14 of the Convention, that provision not only does not prohibit a member State from treating groups differently in order to correct "factual inequalities" between them but, moreover, in certain circumstances a failure to attempt to correct inequality through diffèrent treatment may in itself give rise to a breach of Article 14 (see D.H. and Others v. the Czech Republic, cited above, § 175; "Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" v. Belgium (Merits), judgment of 23 July 1968, Series A no. 6, § 10; Thlimmenos v. Greece (GC], no. 34369/97, § 44, ECHR 2000-1V; and Stec and Others v. the United Kingdom [GC], no. 65731/01, § 51, ECHR 2006-...). In the context of Article 8, in cases such as the present one, the applicants' specificity as a social group and their needs must be one of the relevant factors in the proportionality assessment that the national authorities are under a duty to undertake.
130. The above does not mean that the authorities have an obligation under the Convention to provide housing to the applicants. Article 8 does not in terms give a right to be provided with a home (see, C., cited above, § 99) and, accordingly, any positive obligation to house the homeless must be limited (see O'Rourke v. the United Kingdom (dec.), no. 39022/97, ECHR 26 June 2001). However, an obligation to secure shelter to particularly vuinerable individuals may flow from Article 8 of the Convention in exceptional cases (ibid.; see, also, mutatis mutandis, Budina v. Russia (dec.), no. 45603/05, 18 lune 2009)».

Dans le cadre de cette appréciation, la Cour prend en considération, d'une part, « l'importance de l'intérêt en jeu ou la mise en cause de « valeurs fondamentales » ou d' « aspects essentiels » de sa vie privée, ainsi que l'impact sur l'intéressé d'un conflit entre la réalité sociale et le droit », et, d'autre part, « l'impact sur l'Etat en cause de l'obligation positive alléguée, par exemple le caractère ample et indéterminé, ou étroit et défini, de cette obligation »[41].

Comme dans le cadre des obligations négatives, les Etats jouissent d'une certaine marge d'appréciation dans la mise en oeuvre des obligations positives qui leur incombent au titre de l'article 8. Pour déterminer l'ampleur de cette marge, il y a lieu de prendre en compte un certain nombre de facteurs : « Lorsqu'un aspect particulièrement important de l'existence ou de l'identité d'un individu se trouve en jeu, la marge laissée à l'État est restreinte (voir, par exemple, X et Y c. Pays-Bas, 1985, §§ 24 et 27 ; Christine Goodwin c. Royaume-Uni [GC], 2002, § 90 ; Pretty c. Royaume-Uni, 2002, § 71). En revanche, la marge d'appréciation est plus large lorsqu'il n'existe pas de consensus entre les États membres du Conseil de l'Europe sur l'importance relative de l'intérêt en jeu ou sur les meilleurs moyens de le protéger, en particulier lorsque l'affaire soulève des questions morales ou éthiques délicates (X, Y et Z c. Royaume-Uni, 1997, § 44 ; Fretté c. France, 2002, § 41; Christine Goodwin c. Royaume-Uni (GC], 2002 § 85). La marge d'appréciation est d'une façon générale également ample lorsque l'État doit ménager un équilibre entre des intérêts privés et des intérêts publics concurrents ou entre différents droits protégés par la Convention qui se trouvent en conflit (Fretté c. France, 2002, § 42 ; Odièvre c. France (GC], 2003, §§ 44-49; Evans c. Royaume-Uni (GC], 2007, § 77; Dickson c. Royaume- Uni [GC], 2007, § 78; S.H. et autres c. Autriche (GC], 2011, § 94) »[42].

B) Principe d'égalité et de non-discrimination

60.
L'article 10 de la Constitution précise que les Belges sont égaux devant la loi. L'article 11 garantit, quant à lui, que la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges soit assurée sans discrimination.

La Cour constitutionnelle indique, à propos de ces dispositions, que :

« Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. »[43].

L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit quant à lui que :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions

41 Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, mis à jour au 31 août 2022, préparé au sein du greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, pp.8-9, https://humanrights.directus.app/assets/498d4860-5981- 4d63-91ce-16ba23c9e8a9/230531 Leitfaden Art8 EMRK FR.pdf

42 Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, mis à jour au 31 août 2022, préparé au sein du greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, pp.8-9, https://humanrights.directus.app/assets/498d4860-5981- 4d63-91ce-16ba23c9e8a9/230531 Leitfaden Art8 EMRK FR.pdf

43 C. C., 18 juillet 2019, n°111/2019, B.21

politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

61.
La Cour européenne des droits de l'homme a relevé, dans la jurisprudence citée ci-dessus, que la vulnérabilité des Gens du voyage, du fait qu'ils constituent une minorité, impliquait d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre, ceci tant dans le cadre réglementaire valable en matière d'aménagement que lors de la prise de décisions individuelles. Elle a considéré que les Etats contractants avaient l'obligation positive de permettre aux Gens du voyage de suivre leur mode de vie[44].

Elle a, par ailleurs, rappelé que des groupes sociaux faisant partie d'une communauté marginalisée et d'un groupe socialement défavorisé pouvaient avoir besoin d'une aide pour jouir effectivement des mêmes droits que la population majoritaire. Le fait pour un Etat contractant de ne pas tenter de corriger une inégalité par un traitement différencié peut, en soi, constituer une violation du principe d'égalité et de non-discrimination[45].

Dans le même sens, le Comité européen des droits sociaux a rappelé dans sa décision du 21 mars 2012, à propos d'une violation de l'article E, combiné avec l'article 16 de la Charte sociale européenne révisée, que « de par leur mode de vie en caravane, les familles de Gens du voyage ne sont pas dans la même situation que le reste de la population. Ces familles doivent donc bénéficier de mesures spécifiques appropriées afin d'assurer un traitement égal et d'éviter une discrimination fondée sur le mode de vie » (pièce n°31 demandeurs, §50).

C) Article 23 de la Constitution

62.
L'article 23 de la Constitution prévoit que :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.
A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et déterminent les conditions de leur exercice.
Ces droits comprennent notamment :
(..)
2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique; 3° le droit à un logement décent;
5° le droit à l'épanouissement culturel et social (...) ».

L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit en son 1"§ que :

« Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront les mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie ».

La Cour constitutionnelle considère que ce texte a une portée analogue à celle de l'article 23, alinéa 3, 3° de la Constitution et que les garanties consacrées par ces deux textes constituent un ensemble

44 Cour eur. Winterstein et autres c. France, arrêt du 17 octobre 2013, §148
45 Cour eur. D.H., Y. et autres c. Bulgarie, arrêt du 24 avril 2012, §129

indissociable. Elle tient donc compte de la disposition internationale précitée lorsqu'elle examine la validité d'une disposition législative au regard de l'article 23, alinéa 3, 3° de la Constitution[46].

Selon la jurisprudence de la Cour :
« B.15.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et ils déterminent les conditions de leur exercice. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes »[47]

63.
L'article 23 de la Constitution confère expressément aux législateurs compétents le soin de garantir les droits qu'il énumère en vue d'assurer à chacun une vie conforme à la dignité humaine et de déterminer les conditions de leur exercice.

Si cette disposition leur reconnaît une large marge d'appréciation quant aux mesures à adopter pour atteindre cet objectif, elle leur impose néanmoins de poursuivre la réalisation effective du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine qu'elle consacre et de mettre en oeuvre les mesures qu'ils jugent nécessaires à cette fin.

Ainsi, « l'Etat est, d'une part, tenu d'adopter les législations, règlementations ou autres actes juridiques à portée individuelle nécessaires à l'effectivité des droits fondamentaux. Le cas échéant, l'obligation positive de réalisation peut également lui imposer de modifier les législations, réglementations ou autres pratiques administratives ou jurisprudentielles qui contrecarrent l'effectivité d'un droit fondamental considéré. (...). L'obligation positive de réalisation peut, d'autre part, consister dans un effort financier ou en une prestation purement matérielle. (...) L'obligation de garantir à chacun un logement décent ou d'assurer la gratuité de l'enseignement relève également de cette catégorie »[48].

VII.2.2. Application en l'espèce

64.
Il y a lieu de déterminer si la Région de Bruxelles-Capitale a pris les mesures appropriées et raisonnables pour permettre aux Gens du voyage de suivre effectivement leur mode de vie, tout en menant une vie conforme à la dignité humaine, sans être exposés à d'éventuelles discriminations fondées sur leur mode de vie, conformément aux obligations positives qui s'imposent à elle en application des dispositions et des principes exposés ci-dessus.

65.
Il résulte de l'examen du contexte factuel et normatif en Région de Bruxelles-Capitale (cfr. points 11 à 23 du présent jugement) que la situation sur son territoire est la suivante :

- Aucun terrain n'est mis à disposition des Gens du voyage par les pouvoirs publics ;
- Au contraire des deux autres Régions, la Région de Bruxelles-Capitale ne démontre avoir entrepris aucune démarche concrète en vue d'encourager les communes à mettre des terrains à disposition des Gens du voyage ;
- Malgré l'adoption par son Gouvernement le 15 décembre 2022 du plan bruxellois de lutte contre le racisme 2023-2026 et, plus particulièrement, de l'action 23 de ce plan qui prévoit la réalisation, pour début 2023, d' « un cadastre des sites d'accueil en vue de la mise à disposition

46 Voyez notamment : C.C., arrêt n° 136/2019, 17 octobre 2019, B.24
47 C.C., arrêt n°126/2025, 25 septembre 2025,13.15.1
48 I. HACHEZ, « La portée des droits constitutionnels », in M. VERDUSSEN, N. BONBLED (dir.), Les droits constitutionnels belges, Volume I, Bruxelles, Bruylant, 2011, p.335

effective de terrains pour les gens du voyage »[49], la Région de Bruxelles-Capitale ne démontre pas avoir entrepris de démarche en vue de la réalisation de cette étude ; elle ne fournit aucune explication à cet égard, malgré les demandes formulées par UNIA et l'interpellation du tribunal sur ce point lors de l'audience de plaidoiries ;

- L'article 27.5.1. de l'arrêté royal du ter décembre 1975, portant règlement général sur la police de la circulation routière interdit le stationnement plus de vingt-quatre heures consécutives sur la voie publique des véhicules à moteur hors d'état de circuler et des remorques ; les Gens du voyage sont donc en infraction dès qu'ils stationnent leurs véhicules et remorques plus de 24 heures consécutives sur la voie publique bruxelloise ;
- Plus de quatorze ans après l'adoption de l'ordonnance modifiant le Code bruxellois du logement, les arrêtés d'exécution de l'article 191, §1er, que le Parlement bruxellois a, pourtant, lui-même jugé indispensables « (affin de rendre effectif pour ce type d'habitat [lire : l'habitat itinérant] le droit à un logement décent »[50], n'ont toujours pas été adoptés, ceci malgré l'inscription de cette mesure dans le plan bruxellois de lutte contre le racisme 2023-2026 adopté par le Gouvernement bruxellois le 15 décembre 2022 avec comme délai de réalisation : « 2023 » ; c'est, par ailleurs, la seule Région qui n'a toujours pas défini les critères d'habitabilité, sécurité et salubrité propres au logement itinérant, faisant ainsi courir le risque que des Gens du voyage voient leur caravane être déclarée inhabitable, à défaut de critères adaptés ;
- Lorsqu'un permis d'urbanisme est délivré pour le placement d'un habitat itinérant sur un terrain privé, celui-ci n'est valable que pour une durée de deux ans ; lorsque cette autorisation expire, une nouvelle demande de permis doit être introduite ; dans sa décision du 21 mars 2012[51], le Comité européen des Droits sociaux avait constaté qu'aucun permis n'avait été délivré sur le territoire de cette région ;
- Lorsqu'un terrain est occupé sans titre, ni droit par les Gens du voyage, ceux-ci peuvent en être expulsés sur décision judiciaire rendue sur requête unilatérale, pour autant que l'absolue nécessité soit démontrée ; il ne résulte d'aucune pièce versée au dossier que, dans de telles situations, des alternatives seraient mises en place ou proposées afin de permettre aux Gens du voyage de se loger, ou qu'un organe aurait été créé afin de réaliser des missions de médiation sur le terrain en cas d'occupation non planifiée des Gens du voyage.

66.
L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne indiquait dans un rapport établi en 2009 que : «Si la Belgique (...) [a] accepté en théorie le droit des Roms et des Travellers à opter pour un mode de vie itinérant/semi-itinérant, les hébergements appropriés proposés sont si limités que, dans la pratique, ce droit leur est nié »[52].

Force est de constater que la déclaration de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne se vérifie encore avec plus d'acuité aujourd'hui.
Il résulte effectivement de la combinaison des éléments précités que, bien que reconnaissant en théorie le droit des gens du voyage à opter pour un mode de vie propre à leurs traditions, leur droit à mener une vie conforme à la dignité humaine et leur droit d'être traités conformément aux principes d'égalité et de non-discrimination, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas pris les mesures législatives et réglementaires nécessaires afin que ces droits puissent être exercés de manière effective sur son territoire.

La situation s'est même aggravée depuis les constats posés en 2012 par le Comité européen des Droits sociaux. Il n'y a en effet actuellement plus aucun terrain mis à la disposition des Gens du voyage par les

---

49 C'est le tribunal qui souligne

50 Article 191, §1er du Code bruxellois du logement

51 Comite européen des droits sociaux, décision du 21 mars 2012, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique, réclamation n°62/2010, pièce n°31 des demandeurs

52 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Les conditions de logement des Roms et des Travellers dans l'Union européenne, rapport comparatif, octobre 2009, pp.38-39, cité par le Comité européen des droits sociaux dans sa décision du 21 mars 2012 en page 30

pouvoirs publics alors que le Comité faisait encore état de l'existence en Région de Bruxelles- Capitale d'un terrain résidentiel pour 6 familles et d'un terrain de séjour temporaire de 21 emplacements.

Cette aggravation résulte également du rapport dressé par l'asbl F. le 31 juillet 2025 : « Alors qu'en 2000, 3 sur 4 des gens du voyage bruxellois disposaient d'un emplacement sûr, à peine 1 famille sur 5 dispose d'un emplacement sûr pour sa caravane en 2025. L'espoir a été ravivé en 2012, lorsque la vie en caravane a été officiellement reconnue à Bruxelles comme logement à part entière. Cependant, la dernière tentative dans la région de mettre en oeuvre un projet concernant des emplacements pour les gens du voyage remonte à 2018 (sur l'ancien terrain de transit à Haren) et n'a duré que six mois. Depuis, aucune initiative politique concrète n'a été prise pour résoudre ce problème » (pièce n°5 UNIA).

Certes, il ne résulte pas de la jurisprudence précitée que l'article 8 de la Convention imposerait aux Etats contractants l'obligation de mettre à la disposition des Gens du voyage un nombre déterminé de terrains ou de leur fournir un logement.

La Cour européenne des droits de l'homme a, toutefois, relevé, dans la jurisprudence citée ci-dessus, que la vulnérabilité des Gens du voyage, du fait qu'ils constituent une minorité, impliquait d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre, ceci tant dans le cadre réglementaire valable en matière d'aménagement que lors de la prise de décisions individuelles. Les Etats contractants ont, dès lors, l'obligation positive de prendre des mesures appropriées et raisonnables permettant aux Gens du voyage de suivre de manière effective leur mode de vie[53].

Or, en l'espèce, alors que le chiffre de 120 familles appartenant à la Communauté des Gens du voyage et résidant habituellement sur son territoire n'est pas contesté par la Région bruxelloise, il résulte des constats repris ci-dessus que :

- la seule voie actuellement ouverte à cette communauté pour vivre légalement, conformément à son mode de vie, sur le territoire bruxellois, consiste à trouver un terrain privé disponible à la vente, à disposer des moyens financiers permettant son acquisition et à obtenir l'autorisation d'y installer une caravane (ceci pour une durée en tout état de cause limitée à deux ans) ;
- même lorsqu'ils parviennent à satisfaire à l'ensemble de ces conditions :
  - o Les Gens du voyage sont soumis à l'obligation d'introduire tous les deux ans une nouvelle demande de permis afin d'être autorisé à maintenir leur caravane sur leur terrain privé ;
  - o Ils demeurent exposés au risque de voir leur logement être déclaré inhabitable, faute pour la Région de Bruxelles-Capitale d'avoir adopté les arrêtés d'exécution permettant de définir des critères d'habitabilité, de sécurité et de salubrité adaptés à l'habitat itinérant ; à défaut de critères adaptés, les communes pourront également plus facilement leur refuser la délivrance d'un permis d'urbanisme.

Les Gens du voyage qui sont confrontés à l'impossibilité d'acquérir un terrain en région bruxelloise que ce soit pour des raisons financières ou par insuffisance de terrain privé en vente sur le territoire de cette région, ne se voient offrir aucune voie légale pour se loger et vivre dignement, selon leur mode de vie propre, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

La situation sur le territoire de cette région est donc particulièrement préoccupante dans la mesure où « les Gens du voyage sont de fait persona non grata dans les 19 communes bruxelloises, même pour un séjour court de quelques jours à quelques semaines »[54].

Cette situation a pour conséquence de contraindre les Gens du voyage à l'occupation illégale de sites et de les exposer, dès lors, davantage à des expulsions, en l'absence de terrains autorisés mis à leur

---

53 Cour eur. D.H., Winterstein et autres c. France, arrêt du 17 octobre 2013, §148.

54 Citation reprise en page 15 des conclusions d'UNIA et extraite de : A. REYNIERS, Les Gens du voyage en Belgique, Bruxelles, Editions Couleur livres, 2023, p.89.

disposition, expulsions qui interviennent le plus souvent sur ordonnance rendue sur requête unilatérale (ceci pour autant que l'absolue nécessité ait été démontrée).

Il en résulte une grande précarité sur le plan de la jouissance effective du droit à un logement décent dès lors que « l'illégalité forcée, l'absence d'accès à l'eau, à l'électricité et au confort le plus élémentaire est donc le lot de ces familles habitant actuellement en Région bruxelloise, et pour certaines depuis des générations »[55].

Il y a lieu de préciser à cet égard que le droit au logement ne doit pas s'entendre dans un sens restreint (soit avoir simplement un toit au-dessus de la tête), mais comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité[56].

Tel n'est assurément pas le cas lorsqu'aucun terrain autorisé n'est mis à disposition des Gens du voyage par les autorités publiques et qu'ils se voient contraints d'occuper illégalement des sites publics ou privés, souvent non adaptés, sans accès à l'eau potable et à l'électricité, sous la menace constante d'expulsions.

S'il est exact que la mise en oeuvre des obligations positives issues de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 22 et 23 de la Constitution réserve aux autorités une certaine marge d'appréciation, le tribunal constate qu'en l'espèce, la Région de Bruxelles-Capitale n'établit pas quels intérêts elle aurait entendu préserver ou faire prévaloir en s'abstenant de prendre les mesures raisonnables et appropriées pour permettre aux Gens du Voyage de vivre une vie conforme à leurs traditions et à la dignité humaine.

En tout état de cause, cette marge d'appréciation ne saurait avoir pour effet de priver toute une communauté de l'exercice effectif de ses droits fondamentaux.

Enfin, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, « la marge d'appréciation laissée aux autorités est d'autant plus restreinte que le droit en cause est important pour garantir à l'individu la jouissance effective des droits fondamentaux de l'ordre « intime » qui lui sont reconnus. Ceci est notamment le cas pour les droits garantis par l'article 8, qui sont des droits d'une importance cruciale pour l'identité de la personne, l'autodétermination de celle-ci, son intégrité physique et morale, le maintien de ses relations sociales ainsi que la stabilité et la sécurité de sa position au sein de la société (...) »[57],

67.
En s'abstenant de prendre les mesures précitées, la Région de Bruxelles-Capitale soumet en pratique les Gens du voyage à des règles essentiellement conçues pour l'habitat sédentaire, alors qu'ils se trouvent, au regard des politiques de logement, d'urbanisme et d'aménagement du territoire, dans une situation objectivement différente de celle de la population sédentaire.

Leur mode de vie implique, en effet, par définition, de pouvoir s'installer temporairement ou durablement avec leurs caravanes sur des terrains adaptés et de bénéficier d'un cadre normatif tenant compte des caractéristiques propres à ce type d'habitat.

C'est déjà ce qui avait été relevé par le Comité européen des Droits sociaux dans sa décision du 21 mars 2012 dans les termes suivants : « (...) la différence spécifique des familles des Gens du voyage en matière de logement est indéniablement leur mode de vie en caravane. Cette situation exige un traitement différencié et des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions de logement » (§82).

---

55 Citation reprise en page 15 des conclusions d'UNIA et extraite de : A. REYNIERS, Les Gens du voyage en Belgique, Bruxelles, Editions Couleur livres, 2023, p.89

56 Observations générales n°4 et 7 du Comité des Droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies (CDESC) à propos de l'article 11, §10, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

57 Cour eur. D.H., Winterstein et autres c. France, arrêt du 17 octobre 2013, §148

S'il est exact que la Région de Bruxelles-Capitale a reconnu l'habitat itinérant comme logement à part entière, ce que la Région semble considérer comme une mesure se suffisant en elle-même pour échapper à toute critique relative à un traitement discriminatoire (p.24), il résulte clairement de ce qui a été exposé ci-dessus que cela ne suffit pas.

L'absence d'adoption de mesures appropriées et adaptées aux Gens du voyage a pour conséquence de rendre pratiquement impossible sur le territoire bruxellois la jouissance effective par ceux-ci de leur droit à vivre une vie conforme à la dignité humaine, selon leurs traditions.

En outre, il apparaît que les quelques rares dispositions spécifiquement adoptées par le Gouvernement bruxellois à l'égard de l'habitat itinérant, loin de compenser les difficultés particulières rencontrées par les Gens du voyage, leur imposent un régime particulièrement contraignant auquel l'habitat sédentaire n'est pas soumis.

Ainsi, lorsqu'un permis d'urbanisme est délivré pour l'installation d'un habitat itinérant sur un terrain privé, celui-ci n'est accordé que pour une durée limitée à deux ans, non renouvelable. À l'inverse, les autorisations délivrées pour les constructions destinées à l'habitat sédentaire ne sont, en principe, pas assorties d'une limitation comparable.

Cette différence de traitement place les Gens du voyage dans une situation de précarité juridique particulière puisqu'elle les contraint à solliciter tous les deux ans l'octroi d'un nouveau permis d'urbanisme.

Au contraire de la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale ne fait état, dans le cadre de la présente procédure, d'aucun élément permettant de justifier objectivement et raisonnablement cette différence de traitement, ni d'établir l'existence d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre celle-ci et le but éventuellement poursuivi, à propos duquel elle ne s'explique pas davantage.

A supposer même que cette distinction puisse être considérée comme raisonnablement justifiée par la nécessité, s'agissant d'habitations mobiles, de permettre aux autorités compétentes de conserver un droit de regard sur la réalité de l'habitat et vérifier si, après un éventuel déplacement, il répond toujours aux conditions qui ont prévalu pour la délivrance du permis d'urbanisme, comme la Région wallonne le soutient, force est de constater que le délai extrêmement court de deux ans et l'absence de possibilité de renouvellement figurant dans la règlementation bruxelloise ne font quant à eux l'objet d'aucune justification particulière par la Région de Bruxelles-Capitale.

68.
L'ensemble des circonstances précitées a des conséquences graves, dès lors qu'elles exposent les Gens du voyage à l'occupation illégale de sites, dans des conditions souvent inadaptées (notamment en matière d'accès à l'eau, à l'électricité, à des sanitaires, etc.), sous la menace constante d'expulsions, qui interviennent le plus souvent sur ordonnance rendue sur requête unilatérale (ceci pour autant que l'absolue nécessité ait été démontrée) et, dès lors, à l'impossibilité effective de mener une vie privée et familiale conforme à leurs traditions et à la dignité humaine.

Le tribunal se rallie à cet égard au constat dressé par le Comité européen des Droits sociaux dans sa décision du 21 mars 2012, selon lequel : « (...) les autorités belges ne tiennent pas compte du fait que les familles de Gens du voyage sont plus exposées aux expulsions en conséquence de la précarité du statut d'occupation qui les caractérise puisqu'elles sont installées de manière illicite sur un terrain faute de terrains autorisés disponibles. Ce faisant, la Belgique a exercé une discrimination à leur encontre » (§166).

69.
Les carences de la Région de Bruxelles-Capitale, reprises ci-dessus, sont d'autant plus graves qu'elles ne présentent pas un caractère ponctuel ou transitoire. Cette problématique est, en effet, connue de la Région depuis des années, tel que cela ressort des constats clairs posés en 2012 par le Comité européen

des Droits sociaux, du courrier du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2021 ou du Plan bruxellois de lutte contre le racisme adopté par le Gouvernement bruxellois en décembre 2022.

Nonobstant ce qui précède, aucune mesure concrète n'a été adoptée par la Région de Bruxelles- Capitale afin de remédier aux difficultés ainsi identifiées.

Une dégradation de la situation des Gens du voyage a même été constatée comme cela résulte, notamment, des constats posés au point 66 du présent jugement.

70.
Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la Région de Bruxelles-Capitale est demeurée en défaut de mettre en oeuvre, dans les limites de ses compétences, les mesures appropriées et raisonnables afin de rendre effectif sur son territoire le droit pour les Gens du voyage de mener une vie conforme à leurs traditions et à la dignité humaine, et, notamment, leur droit à un logement décent, sans discrimination.

Elle a, ce faisant, méconnu les obligations positives découlant de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que des articles 22 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La violation de ces dispositions est dès lors établie.

VII.3. QUANT A LA COMPETENCE DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

71.
La Région de Bruxelles-Capitale expose que la violation des normes précitées ne pourraient lui être imputée dès lors qu'en vertu du principe d'autonomie communale, seules les communes et les CPAS seraient compétents pour mettre des terrains à disposition des Gens du voyage.

Un tel raisonnement ne peut être retenu.

L'article 141 de la Constitution reconnaît aux communes la compétence de régler les intérêts exclusivement communaux.

Il s'agit de la manifestation du principe de l'autonomie locale, qui suppose que « les autorité locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt, et le réglementer comme elles le jugent opportun »[58].

Ce droit s'exerce, toutefois, « sous réserve du respect de la hiérarchie des normes et sans préjudice de la compétence de l'autorité fédérale et des collectivités fédérées de juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient, seule l'atteinte manifestement disproportionnée aux compétences des communes étant inconstitutionnelle » (c'est le tribunal qui souligne)[59].

En effet, la Cour constitutionnelle a décidé à ce propos :

« B.14.3. Le principe d'autonomie locale ne porte pas atteinte non plus à la compétence de l'Etat fédéral, des communautés ou des régions, de juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer qu'une matière sera, à l'inverse,

58 C.C., arrêt n°16/2015, 12 février 2015,1114.2

59 H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Titre 3 - La Belgique, État décentralisé » in Droit constitutionnel - Tome 2. Les structures de l'État, le édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2025, p. 125 et référence citée : C.C., 29 juillet 2010, arrêt n°89/2010, 8.18.2 à 8.18.4

mieux servie à un niveau d'intervention plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, et elles peuvent, en conséquence, interdire aux autorités locales de s'en saisir [60].

La Cour constitutionnelle relève, à cet égard, que toute intervention législative dans les compétences exercées par les autorités communales, qu'elle soit positive ou négative, n'est inconstitutionnelle que si elle porte une atteinte manifestement disproportionnée aux compétences communales. Elle précise que tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle- ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir[61].

Il résulte de ce qui précède que les régions sont libres de juger plus adéquat de réglementer à un niveau régional une matière qui relève de l'intérêt communal, pour autant que cela ne porte pas une atteinte manifestement disproportionnée aux compétences communales.

Force est de constater, en l'espèce, que la Région de Bruxelles-Capitale se contente d'affirmer qu'elle ne pourrait réglementer la question de la mise à disposition de terrain au profit des Gens du voyage sur son territoire, dès lors qu'une telle matière relèverait de l'intérêt communal, sans, toutefois, démontrer qu'une telle réglementation porterait une atteinte manifestement disproportionnée aux compétences des communes.

Face, par ailleurs, au constat d'échec de la politique menée depuis des années, durant lesquelles la Région de Bruxelles-Capitale s'est effectivement reposée sur les communes en ce qui concerne la mise à disposition de terrains et l'ineffectivité des droits des Gens du voyage qui en résulte sur son territoire, il apparaît qu'il était même de son devoir, en tant qu'autorité administrative normalement prudente et diligente, de se saisir de cette question.

L'argument soulevé par la Région de Bruxelles-Capitale doit être rejeté.

72.
Pour le surplus, il n'est pas sérieusement contestable que la Région de Bruxelles-Capitale est compétente en matière d'aménagement du territoire, du logement, de l'urbanisme et que les constats dressés ci-dessus dans ces matières lui sont bien imputables.

73.
Enfin, s'il est exact que l'aide aux personnes n'est pas une compétence régionale, il résulte clairement de ce qui précède que ce n'est pas d'aide aux personnes qu'il est question en l'espèce mais de politique en matière d'aménagement du territoire, de logement et d'urbanisme.

Par ailleurs, le fait que certaines mesures devraient, le cas échéant, être adoptées en concertation avec d'autres autorités administratives, telles que les communes ou les C.P.A.S., ne décharge nullement la Région de son obligation d'assumer la responsabilité des manquements relevant de sa propre sphère de compétences.

74.
Le moyen développé par la Région de Bruxelles-Capitale tendant à voir reconnaître son incompétence à remédier à la situation litigieuse doit, eu égard aux motifs ci-dessus, être rejeté.

VII.4. QUANT A LA RESPONSABILITE EXTRACONTRACTUELLE DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE POUR FAUTE DE SON POUVOIR LEGISLATIF ET/OU EXECUTIF

VII.4.1. Principes applicables

---

60 C.C., arrêt n°16/2015, 12 février 2015, B.14.3

61 C.C., 25 mai 2005, arrêt n°95/2005, 8.26 ; C.C., 12 février 2015, n°16/2015, B.14.4

75.
Les parties demanderesses au principal et sur incident mettent en cause la responsabilité extracontractuelle de la Région de Bruxelles-Capitale sur pied de l'article 1382 de l'ancien Code civil (actuel article 6.5. du Code civil).

Cette disposition nécessite que la preuve de la réunion des conditions suivantes soit apportée : une faute, un dommage et l'existence d'un lien causal entre la faute et le dommage.

76.
En vertu des articles 8.4 du Code civil et 870 du Code judiciaire, chacune des parties a la charge de prouver les faits qu'elle allègue. Celui qui veut faire valoir une prétention en justice doit prouver les actes juridiques ou faits qui la fondent. Celui qui se prétend libéré doit prouver les actes juridiques ou faits qui soutiennent sa prétention. Toutes les parties doivent collaborer à l'administration de la preuve.

Il appartient, dès lors, aux parties demanderesses au principal et sur incident, en leur qualité de parties demanderesses, d'apporter la preuve de l'existence (i) d'une faute dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale, (ii) d'un dommage et (iii) d'un lien causal entre cette faute et ce dommage.

77.
Il est admis que « le principe de la séparation des pouvoirs, qui tend à réaliser un équilibre entre les différents pouvoirs de l'État, n'implique pas que celui-ci serait, de manière générale, soustrait à l'obligation de réparer le dommage causé à autrui par sa faute ou celle de ses organes dans l'exercice de la fonction législative »[62] et qu' « en appréciant le caractère fautif du comportement dommageable du, pouvoir législatif, le tribunal ne s'immisce pas dans la fonction législative et dans le processus politique d'élaboration des lois mais se conforme à la mission du pouvoir judiciaire de protéger les droits civils »[63].

Lorsqu'il est saisi d'une demande tendant à la réparation d'un dommage causé par une atteinte fautive à un droit consacré par une norme supérieure imposant une obligation à l'Etat, « un tribunal de l'ordre judiciaire a le pouvoir de contrôler si le pouvoir législatif a légiféré de manière adéquate ou suffisante pour permettre à l'Etat de respecter cette obligation, lors même que la norme qui la prescrit laisse au législateur un pouvoir d'appréciation quant aux moyens à mettre en oeuvre pour en assurer le respect »[64].

Il résulte de la jurisprudence de la Cour de cassation, à laquelle le tribunal se rallie, que la responsabilité de l'Etat ainsi que des entités fédérées est engagée, dans l'exercice de leur pouvoir législatif[65] et de leur pouvoir exécutif[66], lorsque, sous réserve de l'existence d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, ils ont violé une norme de droit interne ou d'un traité international ayant des effets dans l'ordre juridique interne, leur imposant de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée. Ils engagent également leur responsabilité lorsqu'ils adoptent un comportement qui s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère du législateur/de l'autorité normalement soigneux(se) et prudent(e)[67].

---

62 Cass., 28 septembre 2006, C.02.0570.F/1, Ferrara Jung, www.iuportal.be

63 Ibidem.

64 Cass., 28 septembre 2006, C.02.0570.F/1, Ferrara Jung, www.iuportal.be.

65 Cass., 28 septembre 2006, C.02.0570.F/1, Ferrara Jung, www.iuportal.be; Cass., 30 avril 2015, C.12.0637.F, www.iuportal.be; Cass., 15 décembre 2022, C.21.0003.F/1, www.juportal.be

66 Cass., 25 octobre 2004, Pas., 2004, I, p.1667, concl. Prem. Avoc. Gén. J.F. LECLERCQ et note

67 Cass., 15 décembre 2022, C.21.0003.F/1, www.juportal.be

Lorsque l'autorité publique dispose d'une compétence discrétionnaire, elle « dispose d'une liberté d'appréciation qui lui permet de décider elle-même de la manière dont elle exerce son pouvoir et de choisir la solution la plus convenable dans les limites fixées par la loi »[68].
Lorsque l'administration agit dans le cadre d'une telle compétence, le juge ne peut sanctionner qu'une erreur manifeste d'appréciation, soit celle que n'aurait commise aucune autre autorité normalement prudente et diligente placée dans la même situation.

VII.4.2 Quant à l'existence d'une faute

78.
Il a été exposé ci-dessus que les articles 22 et 23 de la Constitution ainsi que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme imposent aux autorités belges compétentes l'obligation positive de prendre des mesures appropriées afin de garantir le respect des droits qu'ils consacrent.

Les autorités compétentes disposent d'une large marge d'appréciation quant au choix des ces mesures appropriées.

Il est généralement déduit de l'existence de cette large marge d'appréciation que ces dispositions ne présentent pas un degré de détermination suffisant, dans le cadre des obligations positives qu'elles font naître dans le chef des autorités compétentes, pour être considérées comme des normes imposant à ces autorités de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée[69], au sens de la jurisprudence citée au point qui précède.

Il est généralement également considéré à propos des articles 10 et 11 de la Constitution que ces dispositions « formulent l'obligation de respecter le principe d'égalité et de non-discrimination, mais ne fixent nullement de manière intégrale le contenu et les conditions d'existence de cette obligation. En outre, cette obligation constitue « système ouvert », dès lors que les exceptions éventuelles à cette obligation ne sont pas énumérées de manière expresse et limitative par le législateur mais sont laissées « ouvertes ». Un tel système connaît la possibilité d'invoquer une cause de justification générale : une différence de traitement ne sera illicite que si elle ne peut pas être justifiée de manière objective et raisonnable. Ainsi, l'autorité dispose d'une liberté d'appréciation relative à la manière dont elle observe cette obligation dans un cas concret, à moins que des dispositions légales ou règlementaires ne la concrétisent de façon contraignante »[70].

S'il n'est pas contestable que les autorités compétentes disposent d'une large marge d'appréciation dans la mise en oeuvre concrète de ces obligations, il a été rappelé ci-dessus qu'elles ont, en revanche, l'obligation de prendre des mesures en vue d'assurer une protection effective des minorités, eu égard à leur vulnérabilité spécifique.

Il existe un consensus international au sein des Etats contractants du Conseil de l'Europe quant à la nécessité de reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation d'agir en vue de protéger leur sécurité, leur identité ainsi que leur mode de vie[71].

L'obligation, en elle-même, de prendre des mesures appropriées pour garantir ces droits s'avère suffisamment déterminée.

---

68 Cass. (le ch.), 4 mars 2004, C.03.0346.N, C.03.0448.N, C.03.0449.N, www.iuportal.be

69 B. DUBUISSON, « Responsabilité civile et changement climatique. Libres propos sur le jugement rendu dans l'affaire « Klimaatzaak » », in F. GEORGE, et al. (dir.), Liber amicorum Xavier Thunis, le édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 259-286

70 Concl. av. gen. VANDEWAL, précédant Cass., 24 septembre 2010, Pas., 2010, p.2375

71 Cour eur. D.H., C. c. Royaume-Uni, arrêt du 18 janvier 2001, §93 ; la Cour y fait référence à la Convention-Cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales ainsi que de la Recommandation 1203 (1993) de l'Assemblée parlementaire relative aux Tsiganes en Europe

Il en résulte que, si les autorités ont le choix des mesures et de la manière dont elles les mettent en oeuvre, elles sont, en revanche, tenues de prendre des mesures en vue d'assurer la protection de ces minorités.

Or il ressort des éléments qui précèdent que le grief formulé à l'encontre de la Région de Bruxelles-Capitale réside précisément dans le fait de n'avoir strictement rien fait, si ce n'est de reconnaître l'habitat itinérant comme logement, pour permettre aux Gens du voyage de mener une vie conforme à leurs traditions, dans le respect de la dignité humaine, sans discrimination, sur son territoire.

En agissant de la sorte, ou plutôt en s'abstenant d'agir, elle a violé l'obligation déterminée qui lui était faite de légiférer et/ou de réglementer afin de protéger l'identité et le mode de vie des Gens du voyage.
Dans cette mesure, il apparaît que la Région de Bruxelles-Capitale a bien violé une obligation qui lui était faite d'agir dans un sens déterminé, en application des dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées.

A supposer même qu'un tel manquement ne puisse être retenu, la responsabilité extracontractuelle de la Région de Bruxelles-Capitale serait, en tout état de cause, engagée en raison d'un manquement à l'obligation générale de prudence, ainsi qu'il sera exposé ci-après.

79.
Il est, en effet, admis que « le législateur qui omet de prendre des mesures qui s'imposent afin de garantir les droits et libertés constitutionnels et les droits et libertés de la Convention européenne des droits de l'homme ne se conduit pas comme on peut l'attendre d'un législateur agissant en bon père de famille »[72].

Il résulte des développements qui précèdent que la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas pris les mesures appropriées et raisonnables pour permettre aux Gens du voyage de suivre effectivement leur mode de vie.

Elle n'a, en outre, pas veillé à adopter les mesures appropriées afin d'apporter une aide à la communauté des Gens du voyage afin qu'ils puissent jouir effectivement des mêmes droits que la population majoritaire et, notamment, du droit à une vie privée et familiale ainsi que du droit de vivre une vie conforme à la dignité humaine, sans discrimination.
Ce faisant, elle n'a pas agi comme un législateur normalement prudent et diligent placé dans les mêmes circonstances.

80.
Ces agissements et/ou abstentions sont d'autant plus graves que la Région de Bruxelles-Capitale était parfaitement consciente de ses manquements aux dispositions de droit interne et de droit international susvisées.

Dans sa décision du

- L'absence d'arrêté exécutant l'article 191 du Code bruxellois du logement, déterminant les exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement que doivent rencontrer spécifiquement l'habitat itinérant et les terrains mis à disposition de ce dernier par l'autorité publique ; il relevait déjà qu'une application stricte de ces principes pouvait amener à déclarer une grande majorité de caravanes inhabitables ;
- L'inadéquation très importante entre le nombre de familles de gens du voyage (environ 80 familles dans la Région de Bruxelles-Capitale, 900 en Région flamande et 1.000 à 1.500 en Région wallonne) et le nombre de terrains et emplacements disponibles (soit, à l'époque, pour la Région de Bruxelles-Capitale : 1 terrain résidentiel pour 6 familles et un terrain de séjour

[72] B. DUBUISSON, « Responsabilité civile et changement climatique. Libres propos sur le Jugement rendu dans l'affaire « Klimaatzaak » », in F. GEORGE, et al. (dir.), Liber amicorum Xavier Thunis, le édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 271

temporaire de 21 emplacements) ; le Comité relevait notamment qu' « aucune politique globale proactive et volontariste n'existe ni au niveau fédéral ni au niveau des régions pour amener les communes à aménager des terrains résidentiels ou à prendre des dispositions pour organiser l'accueil temporaire des familles qui voyagent » ; il rappelait déjà que la différence spécifique des familles de Gens du voyage en matière de logement est indéniablement leur mode de vie en caravane et que cette situation exige un traitement différencié de ces familles et des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions de logement ;

- La circonstance que la limitation du permis octroyé à un an[73] constituait une discrimination directe à l'encontre des familles de Gens du voyage puisque les permis urbanistiques pour les logements traditionnels sont d'une durée indéfinie ;
- L'absence de garanties suffisantes entourant les expulsions, celles-ci pouvant avoir lieu à tout moment de l'année, notamment en période hivernale, de jour et de nuit ;
- L'absence d'une politique globale et coordonnée propre à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale qui affectent les Gens du voyage en Belgique, alors que leur situation exige un traitement différencié et des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions.

Quatorze ans plus tard, la Région de Bruxelles-Capitale ne démontre pas avoir pris les mesures nécessaires pour remédier aux constats dressés par le Comité européen des droits sociaux, ni même avoir adopté une politique cohérente permettant d'y répondre de manière effective.

Ainsi :

- Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'a toujours pas adopté les arrêtés d'exécution dont question à l'article 191 du Code bruxellois du logement, afin de rendre effectif pour l'habitat itinérant le droit à un logement décent : les exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement que doivent rencontrer spécifiquement l'habitat itinérant et les terrains mis à disposition de ce dernier par l'autorité publique n'ont ainsi toujours pas été déterminées ;

- La situation en ce qui concerne le nombre de terrains mis à disposition des Gens du voyage s'est encore aggravée par rapport à la situation qui prévalait en 2012, dès lors qu'à l'heure actuelle plus aucun terrain n'est mis à leur disposition sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ; l'asbl FOYER dénonce cette dégradation de la situation dans les termes suivants : « Alors qu'en 2000, 3 sur 4 des gens du voyage bruxellois disposaient d'un emplacement sûr, à peine 1 famille sur 5 dispose d'un emplacement sûr pour sa caravane en 2025. L'espoir a été ravivé en 2012, lorsque la vie en caravane a été officiellement reconnue à Bruxelles comme logement à part entière. Cependant, la dernière tentative dans la région de mettre en oeuvre un projet concernant des emplacements pour les gens du voyage remonte à 2018 (sur l'ancien terrain de transit à Haren) et n'a duré que six mois. Depuis, aucune initiative politique concrète n'a été prise pour résoudre ce problème » (pièce n°5 UNIA) ;

- Les permis octroyés pour le placement de roulottes ou caravanes sur un terrain privé sont limités à deux ans, sans possibilité de renouvellement (c'est effectivement un nouveau permis qui doit être sollicité) ;

- Les procédures à respecter en ce qui concerne les expulsions des Gens du voyage des terrains qu'ils occupent illégalement sont restées inchangées ;

- La Région de Bruxelles-Capitale ne démontre l'existence d'aucune « politique globale et coordonnée propre à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale », prenant en compte la situation de vulnérabilité particulière des Gens du voyage.

Si le Gouvernement bruxellois a manifesté son intention d'entreprendre certaines actions afin de remédier à certains des points précités en adoptant le 15 décembre 2022 le plan bruxellois de lutte contre le racisme 2023-2026, force est de constater que ces bonnes intentions sont restées lettre morte.

---

[73] Deux ans actuellement

Ainsi, quant à la réalisation d'un cadastre qui aurait permis de disposer, début 2023, d'une vue claire quant aux sites d'accueil disponibles sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale en vue de la mise à disposition effective de terrains pour les gens du voyage, le conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, interpellé sur ce point à l'audience, a indiqué qu'il ne disposait d'aucune information à ce sujet. Il s'est contenté d'affirmer qu'il n'existait pas de terrain sur le territoire de sa cliente pouvant potentiellement accueillir des Gens du voyage, sans, toutefois, déposer la moindre pièce permettant d'étayer cette position de principe. Il invoque ainsi unilatéralement être confronté à une impossibilité qu'il ne démontre, toutefois, nullement.

Quant aux arrêtés d'exécution de l'article 191 du Code bruxellois du logement, il a été déjâ été relevé que ceux-ci n'avaient toujours pas été adoptés.

81
En ce qui concerne, plus spécifiquement, cette dernière problématique, la Région de Bruxelles- Capitale relève que l'adoption de ces arrêtés relèverait du pouvoir d'appréciation de son Gouvernement et que leur défaut d'adoption ne pourrait dès lors être constitutif d'une faute au sens de l'article 1382 de l'ancien Code civil (actuel article 6.5 du Code civil).

L'article 191 du Code bruxellois du logement charge le Gouvernement d'adopter ces arrêtés afin de rendre effectif le droit à un logement décent pour l'habitat itinérant. Il ne fixe aucun délai au Gouvernement pour exécuter cette mission qui lui est confiée.

Lorsqu'aucun délai n'est prévu, le pouvoir exécutif dispose effectivement d'une liberté d'appréciation étendue. Cela a pour conséquence que le défaut d'exécution ou l'exécution tardive de cette disposition ne constitue une faute du pouvoir exécutif que « lorsqu'il apparaît, à la lumière de toutes les circonstances de l'espèce, qu'il n'a manifestement pas agi dans un délai raisonnable »[74].

Le juge apprécie souverainement en fait si le délai raisonnable a manifestement été dépassé. Il doit respecter, dans le cadre de cette appréciation, le principe de la séparation des pouvoirs. Le délai raisonnable doit être apprécié à la lumière du critère de l'administration normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances.

Les seuls éléments que la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir pour justifier l'absence d'adoption de ces arrêtés et que l'élaboration de ceux-ci nécessiterait « une expertise technique approfondie et une concertation réunissant l'ensemble des acteurs » (p.15 des conclusions de la Région de Bruxelles-Capitale).

Un tel argument n'est pas sérieux, dans la mesure où :

· Le premier constat d'une carence à cet égard a été posé par le Comité européen des droits sociaux il y a déjà quatorze ans ;
· la Région de Bruxelles-Capitale est la seule des trois régions à ne pas avoir encore fait le nécessaire à cet égard, ceci malgré le plan bruxellois de lutte contre le racisme 2023-2026, adopté le 15 décembre 2022 par son Gouvernement ;
· elle ne fait valoir aucun élément qui permettrait de justifier la complexité particulière qui s'attacherait à la définition de ces critères ;
· elle ne démontre pas que des démarches auraient été entreprises ou des études réalisées afin de lui permettre de les déterminer et d'avancer de manière constructive dans le respect de ses obligations à cet égard.

Compte tenu de ces éléments, le délai de 14 ans dont question ci-dessus est manifestement déraisonnable et, par conséquent, constitutif d'une faute dans son chef.

---

74 Cass. (lère ch.), 12 mars 2020, C.18.0383.N, www.juportal.be.

82.
La Région de Bruxelles-Capitale ne démontre l'existence d'aucune approche coordonnée destinée à répondre aux difficultés identifiées depuis de nombreuses années afin de promouvoir l'accès effectif au logement pour les Gens du voyage sur son territoire, ni aucune prise en considération particulière des besoins des Gens du voyage dans les politiques qu'elle mène, qu'il s'agisse de l'aménagement du territoire, de la définition même des exigences qualitatives minimales auxquelles doivent satisfaire les caravanes et les terrains sur lesquels elles sont installées ou des prescriptions urbanistiques.

En s'abstenant de prendre les mesures appropriées afin de tenir compte des besoins spécifiques et de la vulnérabilité particulière de la communauté des Gens du voyage, malgré les invitations et recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la Région de Bruxelles-Capitale a porté atteinte au droit des Gens du voyage de mener leur vie conformément à leurs traditions garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 22 de la Constitution, à leur droit de faire l'objet d'un traitement conforme aux principes d'égalité et de non-discrimination garanti aux articles 10 et 11 de la Constitution ainsi qu'à leur droit de mener une vie conforme à la dignité humaine garanti à l'article 23 de la Constitution.

A supposer même que les obligations mises à charge de la Région de Bruxelles-Capitale par ces dispositions ne puissent être considérées comme étant suffisamment déterminées, quod non, il y a lieu de constater qu'en agissant de la manière précitée, elle a, en tout état de cause, adopté un comportement que n'aurait adopté aucun pouvoir législatif et/ou exécutif normalement prudent et diligent placé dans les mêmes circonstances.

83.
L'existence de fautes de nature à engager la responsabilité civile extracontractuelle de la Région de Bruxelles-Capitale sur pied de l'article 1382 de l'ancien Code civil (actuel article 6.5 du Code civil) est, par conséquent, établie.

VII.4.3. Quant à l'existence d'un dommage en lien causal avec les fautes retenues par le tribunal

84.
Le lien de causalité entre la faute et le dommage est établi lorsque le juge constate que, sans cette faute, le dommage tel qu'il s'est présenté in concreto, ne se serait pas produit, même si d'autres causes y ont concouru[75].

Si le juge constate que le dommage se serait produit de la même manière sans la faute ou estime qu'il subsiste une incertitude à ce sujet, il doit conclure à l'absence de lien causal entre la faute et le dommage.

La preuve que le demandeur doit apporter n'est, toutefois, pas une preuve absolue. La jurisprudence se contente d'une certitude judiciaire, c'est-à-dire d'un degré élevé de vraisemblance[76].

La faute ou le fait non fautif de la victime n'est pas, en règle, de nature à interrompre le lien de causalité entre la faute et le dommage, sauf si le juge constate que le dommage a été causé exclusivement par le fait de la victime et qu'il se serait, par conséquent, produit même en l'absence du fait générateur imputé au responsable[77].

Cependant, si le dommage est causé par des fautes concurrentes d'un tiers et de la victime elle-même, il y a lieu à partage de responsabilités, la victime ne pouvant obtenir réparation de son dommage que dans

75 Cass., 30 mai 2001, n*P010075F ; Cass., 28 juin 2018, C.17.0696.N, point 5, www.iuportal.be
76 P. VAN OMMESLAGHE, Droit des obligations, tome Il, Bruxelles, Larcier, 2010, p.1561
77 P. VAN OMMESLAGHE, Droit des obligations, tome Il, Bruxelles, Larcier, 2010, p.1579

la mesure de la responsabilité imputable aux tiers, c'est-à-dire sous déduction de la part de responsabilité qui lui est attribuée en raison de sa propre faute[78].

.

85.

Les carences législatives et règlementaires imputées à la Région de Bruxelles-Capitale ont de graves répercussions sur la communauté des Gens du voyage.

Ceux-ci sont, en effet, privés de la possibilité de jouir effectivement des droits qui sont les leurs sur le territoire de cette région.

L'absence de toute possibilité pour eux de vivre légalement et dignement sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale selon leur mode de vie propre, si ce n'est par l'achat d'un terrain privé, avec les contraintes développées ci-dessus, a pour conséquence d'exposer les Gens du voyage à l'occupation illégale de sites, le plus souvent inadaptés (en termes d'accès à l'eau et à l'électricité notamment), sous la menace constante d'expulsions, qui interviennent le plus souvent sur ordonnance rendue sur requête unilatérale (ceci pour autant que l'absolue nécessité ait été démontrée).

Une telle situation a des répercussions directes, à de nombreux égards, sur la communauté des Gens du voyage, en ce compris sur leurs enfants, que cela soit sur le plan de leur vie familiale, de leur accès à l'enseignement et aux soins de santé, de leur développement personnel ou de la stabilité de leur cadre de vie.

Ainsi, il résulte du rapport établi par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance en 2019, selon lequel : « (...) en raison du manque d'aires de transit ou résidentielles, les Gens du voyage sont contraints de se déplacer sans arrêt en Belgique. Ce groupe devient de plus en plus marginalisé et de plus en plus pauvre avec des conditions de vie qui peuvent être, dans certains cas, effroyables. Pour certains, cette situation dure depuis des années et empêche l'accès à d'autres droits fondamentaux, tels que l'éducation et les soins de santé »[79].

L'asbl F. fait, par ailleurs, état des éléments suivants : « Des études (notamment celles de HIVA) montrent que ces familles sont donc déconnectées de la société. A Bruxelles, par exemple, nous avons constaté une baisse drastique de la scolarisation des enfants des gens du voyage au cours des 20 dernières années. Ils obtiennent rarement un diplôme scolaire, tandis que leur taux d'alphabétisation continue de baisser considérablement, avec toutes les conséquences sociales et les contextes multi-problématiques que cela entraîne pour le reste de leur vie. L'étude de la FRA en 2020 a également révélé que le niveau d'éducation de ces enfants en Belgique est le plus bas des pays d'Europe occidentale » (pièce n°5 UNIA). Ce dommage ne se serait jamais produit, tel qu'il s'est produit, si la Région de Bruxelles-Capitale avait pris les mesures appropriées et raisonnables afin de permettre aux Gens du voyage de jouir effectivement des droits fondamentaux qui leur sont reconnus sur son territoire.

86.

De tels manquements ont, par ailleurs, contraint le C. N. G. V. à entreprendre de nombreuses démarches et à agir en justice afin que les droits de la Communauté qu'il représente soient enfin pris en considération.

Le fait que ce Comité agisse dans le cadre de son objet social, dans l'intérêt collectif des gens du voyage qu'il représente, n'exclut pas pour autant qu'il puisse subir un dommage personnel et que celui-ci soit réparable au sens de l'article 6.5 du Code civil.

---

78 P. VAN OMMESLAGHE, Ibidem, p.1587

79 Rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la Belgique, sixième cycle de monitoring, adopté le 12 décembre 2019, p.7, https://rm.coe.int/sixieme-rapport-de-l-ecri-sur-la-belgique/16809ce9f1

Sans les manquements constatés dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale, l'atteinte aux objectifs statutaires du Comité ne serait pas réalisée comme elle l'a été. En outre, les moyens investis et les efforts entrepris dans le cadre de la présente procédure auraient pu être affectés à d'autres tâches.

Il en est de même pour UNIA.

87.
Il est fait état par les parties défenderesses des comportements fautifs et inadaptés qui auraient été adoptés par certaines personnes appartenant à la communauté des Gens du voyage, lors d'occupation illicite de terrains.

Le fait que certaines personnes aient adopté de tels comportements n'altère, toutefois, en rien les obligations qui pèsent sur la Région de Bruxelles-Capitale et n'est nullement de nature à l'exonérer de ses manquements à cet égard.

Il ne peut, en outre, en aucun cas, être question d'un partage de responsabilité dans la mesure où les fautes éventuelles qui auraient été commises par certaines personnes appartenant à la communauté des gens du voyage sont sans lien causal avec le dommage dont la réparation est sollicitée et qu'elles ne sont, en tout état de cause, pas imputables aux parties demanderesses au principal et sur incident. Comme le relèvent à juste titre ces dernières, de telles fautes, à les supposer avérer, n'engagent que la responsabilité de ceux qui les ont commises.

Enfin, il est établi, en l'espèce, que le dommage subi par la communauté des Gens du voyage ainsi que par les parties demanderesses au principal et sur incident, dont la réparation est sollicitée dans le cadre de la présente procédure, ne se serait jamais produit tel qu'il s'est produit en l'absence des manquements imputés à la Région de Bruxelles-Capitale.

88. L'existence d'un dommage en lien causal avec les fautes retenues par le tribunal est établi.

VII.5. QUANT AUX MESURES SOLLICITEE A TITRE DE REPARATION

VII.5.1. Quant aux mesures sollicitées à titre de réparation en nature

89.
La Cour de cassation rappelle régulièrement que la réparation en nature est le mode normal de réparation du dommage et que le juge est, par conséquent, tenu de l'ordonner lorsque la victime le demande ou que le responsable la propose, que ce mode de réparation est possible et qu'il ne constitue pas l'exercice abusif d'un droit[80].

La victime doit se contenter d'une réparation par équivalent lorsque la réparation en nature est impossible. L'impossibilité peut résulter de considérations matérielles ou juridiques, à l'instar du principe de la séparation des pouvoirs.

L'article 6.28 du Code civil prévoit que le juge peut prononcer à l'encontre du responsable un ordre ou une interdiction visant à prévenir l'aggravation du dommage qui pourrait résulter de la répétition ou de la continuation du fait dommageable.

Comme cela a été rappelé au point 39 du présent jugement, les cours et tribunaux ne s'immiscent pas dans les attributions du pouvoir exécutif et/ou du pouvoir législatif lorsqu'ils prononcent des injonctions

[80] Cass. (3e ch.), 3 avril 2017, Pas., 2017, n°240, p.828 ; J.L.M.B., 2018/40, p.1892, obs. P. WÉRY, « la réparation en nature en matière extracontractuelle : quelques nouvelles avancées jurisprudentielles » ; R.G.A.R., 2018, 15521 ; R.W., 2017-2018, p.1414 ; voy. dans le même sens : Cass. (lève ch.), 26 novembre 2021, C.20.0578F ; Cass. (2e ch.), 2 mars 2022, P.21.1030.F, www.i u po da I.be.

à charge de l'autorité compétente pour faire cesser une atteinte paraissant portée fautivement par cette autorité à des droits subjectifs[81].

Ce faisant, ils ne peuvent toutefois, conformément au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs[82], priver l'autorité de sa liberté d'appréciation. Celle-ci doit pouvoir décider elle-même de la manière dont elle exerce sa compétence et de la solution qui lui paraît la plus appropriée dans les limites fixées par la loi[83].

Ainsi, le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose au prononcé d'une injonction « portant obligation d'adopter une législation ayant un contenu déterminé et spécifique. Dans cette hypothèse en effet, la décision judiciaire réduirait à néant la marge de manoeuvre du législateur, et, à l'instar d'un « arrêt de règlement », déploierait nécessairement un effet « normatif » vis-à-vis de tiers à l'instance, en méconnaissance de la relativité de la chose jugée par le juge judiciaire ». Par contre, rien ne s'oppose à ce que le juge ordonne à une personne morale de droit public « l'adoption des mesures nécessaires, non autrement précisées, pour atteindre un but déterminé issu d'obligations internationales. L'objectif est sans doute imposé — par le droit, et pas par le juge — mais les moyens d'y parvenir demeurent au choix de l'autorité »[84].

Enfin, « le juge, qui, aux fins de rétablir entièrement dans ses droits une partie lésée, ordonne la réparation en nature de son préjudice en prescrivant à l'administration de prendre des mesures destinées à mettre fin à l'illégalité dommageable, doit indiquer l'illégalité à laquelle ces mesures doivent mettre fin et, sans priver cette autorité de sa liberté d'appréciation ni se substituer à celle-ci, préciser leur portée de sorte qu'elle ne puisse susciter pour cette administration aucun doute raisonnable »[85].

90.
Le C. N. G. V. sollicite à titre principal que la Région de Bruxelles-Capitale soit condamnée à prendre dans le cadre de ses compétences toute ordonnance accordant une attention spéciale aux besoins des Gens du voyage et à leur mode de vie propre et incluant :

- la mise à leur disposition d'un nombre suffisant de terrains équipés de ce qui est nécessaire pour vivre conformément à la dignité humaine, notamment d'un accès à l'eau et à l'électricité, à savoir des terrains résidentiels capables d'accueillir une quinzaine de familles toute l'année ainsi que des terrains de passage capables d'accueillir une trentaine de caravanes pendant au moins trois semaines en été et au moins six mois en hiver ;
- une obligation de concertation avec les intéressés pour trouver des solutions alternatives à d'éventuelles expulsions des terrains publics ou privés où ils se sont arrêtés ;
- une interdiction des expulsions la nuit ou l'hiver, des terrains mis à la disposition des Gens du voyage par les autorités publiques ;
- des solutions de relogement par les autorités publiques en cas d'expulsion forcée.

A titre subsidiaire, il demande qu'il soit fait injonction à la Région de Bruxelles-Capitale, pour assurer l'effectivité de la protection de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article E combiné avec l'article 16 de la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe, tels qu'interprétés par la décision du Comité européen des droits sociaux du 21 mars 2012 statuant sur la réclamation n° 62/2010, de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, des articles 3, §§ 1er et 2, et 16 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, des articles 22, 22bis et

---

81 Cass., 21 mars 1985, J.T., 1985, p. 697

82 Cass., 4 mars 2004, Arr. Cass. 2004, liv. 3, 392, concl. DUBRULLE ; Pas. 2004, liv. 3, 374 ; voir également Cass. 3 janvier 2008, Pas. 2008, liv. 1, 10 ; G. CLOSSET-MARCHAL, La compétence en droit judiciaire privé, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 309, n°402 et références citées.

83 Cass. (ière ch.), 12 mars 2020, C.18.0383.N, www.iuportal.be

84 S. VAN DROOGHENBROECK, « Flandria, Anca, Ferrara... Urgenda ? Entre réparation et prévention de l'indemnisation à l'injonction »,J.T., 2020, p.752.

85 Cass., ler avril 2022, C.21.0338.F, www.iuportal.be

23, alinéa 2 et 3, de la Constitution et du principe général du droit du respect de la dignité humaine, de prendre les mesures appropriées pour que les Gens du voyage puissent de manière effective vivre en nomades, dans des conditions conformes à la dignité humaine, sur son territoire.

UNIA forme les mêmes demandes principales et subsidiaires que le C. N. G.V., sous les réserves suivantes :
· UNIA vise également l'arrêté comme norme à l'adoption de laquelle elle sollicite la condamnation à titre principal de la Région de Bruxelles-Capitale ;
· Dans le cadre de la condamnation sollicitée à titre subsidiaire, elle vise, en sus des dispositions visées par les parties demanderesses, les articles 10 et 11 de la Constitution et postule qu'il soit fait injonction aux parties défenderesses, afin d'assurer l'effectivité de l'ensemble de ces dispositions, de prendre les mesures appropriées pour que « les Gens du voyage puissent de manière effective vivre en nomades, dans des conditions conformes à la dignité humaine et sans discrimination, sur le territoire des deux régions ».

91.
Il apparait que la seule manière de mettre fin au dommage subi par les Gens du voyage est de contraindre la Région de Bruxelles-Capitale à prendre des mesures appropriées et raisonnables afin d'assurer l'effectivité sur son territoire des droits précités.

C'est à la Région de Bruxelles-Capitale de décider des mesures qu'elle entend adopter afin de permettre aux Gens du voyage de vivre selon leurs traditions une vie conforme à la dignité humaine et de la manière dont elle entend leur apporter une aide afin qu'ils puissent jouir effectivement des mêmes droits que la population majoritaire.

Il n'appartient pas au tribunal de lui imposer les mesures à prendre afin de poursuivre les objectifs constitutionnels visés aux articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution, ceci sous réserve des deux précisions suivantes.

92.
Premièrement, il est certain que l'effectivité du droit à la vie privée et familiale et de leur droit à un logement décent implique nécessairement pour les Gens du voyage d'être autorisés à installer leur « habitat itinérant » sur des terrains équipés mis à leur disposition par des pouvoirs publics, comme ceci résulte clairement du libellé même de l'article 191 du Code bruxellois du logement.

En effet, pour les Gens du voyage qui continuent à vivre de manière nomade ou semi-nomade, « la disponibilité d'emplacements légaux et convenables pour stationner est un besoin essentiel et une condition indispensable au maintien de l'identité du groupe »[86].

La mise en oeuvre de son obligation positive de permettre aux Gens du Voyage de mener une vie conforme à leurs traditions sur son territoire implique, dès lors, nécessairement la mise à disposition de terrains résidentiels et de séjour temporaire par les pouvoirs publics afin de leur permettre de stationner leurs caravanes légalement.

En imposant à la Région de Bruxelles-Capitale d'adopter des mesures incluant notamment la mise à disposition par les pouvoirs publics de tels terrains, le tribunal ne viole, dès lors, pas la séparation des pouvoirs, dans la mesure où il s'agit d'une mesure absolument indispensable pour parvenir à l'objectif poursuivi (même si pas nécessairement suffisante) et qu'il existe, à la disposition de la Région de Bruxelles-Capitale, une panoplie de mesures concrètes de nature à permettre la réalisation de cet objectif.

---

[86] Rapport du Haut commissaire sur la situation des Roms et Sintis dans les pays de l'OSCE, paru le 7 avril 2020, pp.98-99, cité par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt rendu le 18 janvier 2021 dans l'affaire C. c. Royaume-Uni, au §64

Il ne pourrait, par contre, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs, lui indiquer les mesures concrètes à prendre afin que des terrains soient mis à disposition des Gens du voyage, par exemple en lui donnant injonction d'adopter un plan stratégique comparable à ce qu'a mis en place la Région flamande.

Enfin, il ne peut être question de faire injonction à la Région de Bruxelles-Capitale de mettre à la disposition des Gens du voyage un nombre « suffisant » de terrains équipés, telle qu'elle est formulée par les parties demanderesses au principal et sur incident, dans la mesure où il ne peut être déduit des dispositions visées dans le présent jugement une obligation positive de l'autorité compétente de mettre à disposition un nombre déterminé de terrains et/ou un nombre de terrains statistiquement en adéquation avec le nombre de Gens du voyage présents sur son territoire.

Par contre, il résulte de l'exposé factuel et des pièces versées au dossier par la Région elle-même que, par le passé (en 2018 précisément), un terrain de séjour temporaire pour 15 caravanes (site de Haren) ainsi qu'un terrain de séjour temporaire pour 40 caravanes (site d'Anderlecht) ont pu être mis à disposition des Gens du voyage sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'en déduit que ces mesures ont été jugées appropriées et raisonnables par l'autorité compétente pour permettre aux Gens du voyage de jouir effectivement de leurs droits sur le territoire de la région bruxelloise.

Pour garantir l'exécution utile de la présente décision sans méconnaître les principes régissant le pouvoir d'injonction du tribunal, un seuil d'exigence minimal, mais non exhaustif, doit être fixé. Ainsi, il y a lieu de prévoir que la Région est tenue, à tout le moins, de mettre à disposition des Gens du voyage des terrains d'une capacité équivalente à ce qui leur était proposé auparavant et qui ne l'est plus depuis plusieurs années sans qu'aucune explication ne soit donnée permettant de le justifier.

Il y a lieu, par contre, de laisser à la Région le libre choix de l'affectation des terrains (résidentiel ou de séjour temporaire) en fonction des possibilités dont elle dispose et des besoins des Gens du voyage. Il convient, par ailleurs, de préciser que la capacité respective des sites peut être adaptée en fonction des deux mêmes critères (possibilités et besoins), pour autant que la capacité totale des sites mis à disposition restent au minimum de 60 caravanes.

Cette précision vise exclusivement à fixer un seuil minimal pour les mesures à mettre en oeuvre. Le seul fait de mettre à disposition les terrains, tels que précisé aux deux paragraphes qui précèdent, ne saurait en aucun cas valoir constat de parfaite exécution par la Région de ses obligations, telles qu'elles découlent des normes internationales et internes visées par le présent jugement.

Il appartient, pour le surplus, à la Région d'évaluer elle-même, en cohérence avec les autres mesures qu'elle adoptera, le nombre de terrains à mettre à disposition des Gens du voyage pour garantir le respect effectif de ses obligations.

93.
Deuxièmement, l'article 191 du Code bruxellois du logement précise lui-même qu' « [affin de rendre effectif pour ce type d'habitat le droit à un logement décent, le Gouvernement détermine par arrêté les exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4 que doivent rencontrer spécifiquement l'habitat itinérant et les terrains mis à disposition de ce dernier par l'autorité publique ». Il incombait, dès lors, nécessairement au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'adopter, dans un délai raisonnable, les arrêtés déterminant les exigences minimales précitées, afin de garantir l'effectivité du droit à un logement décent pour l'habitat itinérant, comme ceci avait déjà été relevé en 2012 par le Comité européen des droits sociaux et reconnu par le Gouvernement bruxellois lui-même en adoptant le plan bruxellois de lutte contre le racisme 2023-2026.

A défaut pour lui d'avoir respecté son obligation d'agir en ce sens et dès lors qu'il s'agit également d'une mesure absolument indispensable pour parvenir à l'objectif poursuivi (même si pas nécessairement suffisante), le tribunal peut, pas conséquent, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs, lui faire injonction d'adopter les arrêtés précités dans le délai qu'il fixe.

Il ne pourrait par contre, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs, déterminer, à sa place, les exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement dont question ci-dessus.

Si cette mesure n'a pas été explicitement visée dans le dispositif des conclusions des parties demanderesses, il y a toutefois lieu de constater que celles-ci poursuivent, de manière générale, la cessation des carences législatives et réglementaires qu'elles imputent à la Région afin de permettre aux Gens du voyage de jouir effectivement de leurs droits fondamentaux. Or, parmi les carences dénoncées figure précisément l'absence d'adoption des arrêtés d'exécution précités, laquelle a, au demeurant, fait l'objet d'importants développements dans les écritures des parties et lors des débats. L'injonction tendant à l'adoption de ces arrêtés s'inscrit dès lors dans le cadre des demandes dont le tribunal est saisi et constitue l'une des mesures indispensables afin de mettre fin à la carence alléguée.

94.
Il est, par ailleurs, évident que ces deux mesures précises doivent être exécutées de manière harmonieuse et respectueuse l'une de l'autre, de telle manière que, lorsque le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale définira les exigences minimales de sécurité, d'habitabilité et de salubrité que doivent rencontrer spécifiquement l'habitat itinérant et les terrains mis à sa disposition par l'autorité publique, ces derniers devront respecter ces exigences minimales et, si nécessaire, être adaptés afin d'y répondre.

Ces terrains devront, par ailleurs, bien entendu être accessibles pour des véhicules à moteur et être équipés (eau/électricité/évacuation des eaux usées/collecte régulière des ordures ménagères) de manière à permettre aux Gens du voyage de jouir d'un logement décent.

95.
Pour le surplus, c'est à la Région de Bruxelles-Capitale de décider des mesures qu'il y a lieu d'adopter pour assurer l'effectivité des droits fondamentaux consacrés aux articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution ainsi qu'à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il y a lieu pour ce faire de lui laisser un délai raisonnable pour s'exécuter.

La Région de Bruxelles-Capitale n'a fait état d'aucun élément particulier quant au délai qu'elle juge utile pour s'exécuter.

Il apparaît raisonnable de fixer ce délai à 12 mois à dater de la signification du présent jugement, sauf en ce qui concerne la mise à disposition de terrains où le délai sera fixé à six mois à dater de la signification.

VII.5.2. Quant aux astreintes

96.
Les parties demanderesses au principal et sur incident sollicitent que la Région de Bruxelles-Capitale soit condamnée à des astreintes, à défaut de satisfaire à l'injonction qui sera prononcée à sa charge, afin de garantir l'effectivité de la condamnation prononcée à son encontre.

Il résulte des développements qui précèdent que cela fait des années que la Région de Bruxelles- Capitale a conscience de l'insuffisance des mesures adoptées en vue de permettre aux Gens du voyage de vivre, sur son territoire, selon leur mode de vie et qu'elle s'abstient de prendre les mesures appropriées. Il est fort à craindre qu'en l'absence d'astreinte, la présente condamnation restera lettre morte.

Afin d'assurer l'effectivité d'une telle condamnation et d'éviter que la chambre des saisies ne devienne le théâtre de débats de fond quant au caractère approprié, ou non, des mesures qui auront été mises en oeuvre, il n'y a lieu d'ordonner des astreintes que pour garantir l'exécution des injonctions minimales suivantes :

· L'adoption des arrêtés d'exécution de l'article 191 du Code bruxellois du logement ;
· La mise à disposition de terrains équipés (de séjour temporaire ou résidentiel) d'une capacité minimale respective de 15 et 40 caravanes ou, à tout le moins, d'une capacité totale de 60 caravanes, en fonction des possibilités dont dispose la Région et des besoins des Gens du voyage.

Les astreintes seront fixées à un montant de 10.000,00 € par mois de retard, ceci pour chacune des deux injonctions précisées ci-dessus. Elles seront dues à dater de l'expiration des délais précités, soit à l'expiration du délai de six mois pour la mise à disposition des terrains et à l'expiration du délai de 12 mois pour l'adoption des arrêtés d'exécution.

Il y a lieu de préciser qu'en cas d'inexécution des deux injonctions, le montant total de l'astreinte sera par conséquent de 20.000 €, l'astreinte étant prononcée par mois de retard et pour chacune des deux injonctions.

Il convient également de fixer le montant au-delà duquel la condamnation aux astreintes cessera ses effets à 500.000,00 €, conformément à l'article 1385ter du Code judiciaire.

Le tribunal prend acte de l'engagement de l'asbl C. N. G. V. d'affecter exclusivement les astreintes qui seraient payées par la Région de Bruxelles-Capitale à la réalisation de son objet statutaire.

VII.5.1. Quant aux mesures sollicitées à titre de réparation par équivalent

97.
Le C. N. G. V. sollicite que la Région de Bruxelles-Capitale soit condamnée à lui payer un montant d'un euro symbolique pour réparer le dommage moral qu'il a subi.

Il a été décidé au point 86 du présent jugement que le Comité établissait l'existence dans son chef d'un dommage en lien causal avec les fautes retenues par le tribunal.

Il y a lieu, par conséquent, de déclarer cette demande fondée et de condamner la Région de Bruxelles-Capitale au paiement d'un montant d'un euro.

98.
Il a également été décidé au point 86 du présent jugement que UNIA établissait l'existence dans son chef d'un dommage en lien causal avec les fautes retenues par le tribunal.

UNIA sollicitait, aux termes de ses conclusions, la condamnation de la Région de Bruxelles-Capitale à lui payer un montant d'un euro provisionnel. A l'audience, elle a indiqué que ce montant était postulé à titre définitif.

Indépendamment de la question de, savoir si une partie peut ou non rectifier ses conclusions à l'audience, le tribunal dispose de la possibilité d'octroyer à titre définitif un montant sollicité à titre provisionnel, s'il estime que la partie demanderesse ne fait état d'aucun élément permettant de justifier la nécessité d'une évaluation provisionnelle de son dommage.

Dès lors que tel est bien le cas en l'espèce, il y a lieu de fixer le montant du dommage réclamé par UNIA à 1 euro à titre définitif et de condamner la Région de Bruxelles-Capitale au paiement de ce montant.

VIII. QUANT A LA DEMANDE DE MESURE AVANT DIRE DROIT

99.
Comme cela a été exposé au point 2 du présent jugement, UNIA a précisé à l'audience que cette demande avant dire droit n'était formée qu'à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où le tribunal ne devait pas s'estimer suffisamment informé, en l'état, pour faire droit aux demandes formées à titre principal.

Les demandes formées à titre principal ayant été accueillies dans la mesure précisée ci-dessus, il n'y a pas lieu d'examiner la demande avant dire droit.

IX. QUANT A L'EXECUTION PROVISOIRE ET AU CANTONNEMENT

100.
UNIA sollicite que le jugement soit déclaré exécutoire par provision, nonobstant tout recours et sans possibilité de cantonnement.

101.
Conformément à l'article 1397, alinéa 1er, du Code judiciaire, le présent jugement étant contradictoire, il est exécutoire par provision de droit.

102.
Le cantonnement est un droit dont le débiteur ne peut être privé que dans certains cas.

Hormis les cas d'exclusion légale, le seul cas où le juge peut exclure le cantonnement est prévu à l'article 1406 du Code judiciaire.

Cette disposition autorise, en effet, le juge à décider qu'il n'y a pas lieu à cantonnement pour tout ou partie des condamnations qu'il prononce si le retard apporté au règlement expose le créancier à un préjudice grave.

Si l'exclusion du cantonnement est demandée et que le juge estime que cette demande est justifiée, il doit impérativement motiver sa décision.

A défaut pour UNIA de justifier le préjudice grave auquel elle serait exposée si la Région de Bruxelles-Capitale faisait usage de cette faculté de cantonnement, il y a lieu de la débouter de sa demande à cet égard.

X. QUANT AUX DEPENS

103.
La partie qui succombe doit être condamnée aux dépens de l'instance.

Une partie ne succombe à l'égard d'une autre que s'il existe entre ces parties un lien d'instance résultant d'une demande entre elles[87].

La demande introductive d'instance fait naître un lien d'instance entre les parties qui y figurent.

L'article 1" de l'arrêté royal du 26 octobre 2007 « fixant le tarif des indemnités de procédure visées à l'article 1022 du Code judiciaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1er à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat » précise que les montants sont fixés par lien d'instance et à l'égard de chaque partie assistée d'un avocat. Lorsqu'un même avocat assiste plusieurs parties dans un même lien d'instance, l'indemnité de procédure se partage entre elles.

La Cour de cassation a d'ailleurs rappelé qu'il résulte de cette disposition « que, lorsque, dans le cadre d'un même lien d'instance, plusieurs parties à l'égard desquelles une autre succombe sont assistées par le même avocat, une seule indemnité se répartit entre elles. L'arrêt attaqué n'a pu, sans violer ladite

87 Cass. (3e ch.), 16 janvier 2023, RG n° C.22.0217.F, www.iuportal.be

disposition, condamner le demandeur à payer une indemnité de procédure à chacun des défendeur et défenderesse, assistés par un même avocat dans un même lien d'instance »[88].

104.
Monsieur C. succombe dans sa demande à l'encontre de la Région de Bruxelles-Capitale, celle-ci étant déclarée irrecevable.

Le C. N. G. V. et UNIA obtiennent, par contre, principalement gain de cause dans les demandes qu'elles forment.

Enfin, le tribunal a ordonné la disjonction des demandes introduites à l'égard de la Région de Bruxelles-Capitale et celles introduites à l'égard de la Région wallonne. Le tribunal ne doit, par conséquent, statuer que sur les dépens liés à l'instance opposant les parties demanderesses au principal et sur incident à la Région de Bruxelles-Capitale.

Pour les motifs qui précèdent, il y a lieu :
· De condamner la Région de Bruxelles-Capitale aux frais de la citation qui lui a été signifiée (à l'exclusion des frais de la citation signifiée à la Région wallonne), soit le montant de 405,32 € (comprenant la contribution de 24 € au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne mis sur pied par la loi du 19 mars 2017) ;
· De condamner la Région de Bruxelles- Capitale à payer à UNIA l'indemnité de procédure liquidée au montant de base de 1.883,72 € ;
· De condamner la Région de Bruxelles- Capitale à payer au C. N. G. V. le montant de 941,86 € correspondant à la moitié de l'indemnité de procédure liquidée au montant de base de 1.883,72 € ;
· De condamner Monsieur C. à payer à la Région de Bruxelles-Capitale le montant de 941,86 € correspondant à l'autre moitié de l'indemnité de procédure.

105.
L'article 279,1° du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe prévoit qu'est exemptée du droit de mise au rôle l'inscription des causes dont les jugements et arrêts bénéficient de l'exemption du droit ou de la formalité d'enregistrement en vertu des articles 161 et 162.

L'article 161, 1°bis, précité prévoit que sont enregistrés gratuitement les jugements et arrêts portant condamnation de l'Etat, des Communautés et des Régions , des établissements publics de l'Etat et des organismes des Communautés et des Régions.

Conformément aux dispositions qui précèdent, le présent jugement portant condamnation de la Région de Bruxelles-Capitale, l'inscription de la présente cause est exemptée du droit de mise au rôle.

PAR CES MOTIFS,

LE TRIBUNAL,

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire,

Statuant contradictoirement,

1.
Après avoir constaté l'absence de connexité entre les demandes introduites à l'encontre de la RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE et celles introduites à l'encontre de la RÉGION WALLONNE, ordonne la disjonction des demandes et leur jugement séparé, la procédure à l'égard de la REGION WALLONNE devant être poursuivie devant la juridiction territorialement compétente, à savoir le Tribunal de première

88 Cass., 5 janvier 2024, C.23.0419.F, www.iuportal.be.

instance francophone de Namur, division Namur, à charge pour les demandeurs de solliciter l'inscription de la cause disjointe au rôle de ce Tribunal ;

2.

Dit avoir pouvoir de juridiction pour connaître de l'action ;

3.
Déclare l'action irrecevable en ce qu'elle est diligentée par E. C. contre la RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE ; la déclare recevable en ce qu'elle est diligentée par L'ASBL C. N. G. V. à l'encontre de la RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE ;

4.
Donne acte au CENTRE INTERFÉDÉRAL POUR L'EGALITÉ DES CHANCES de son intervention volontaire à la procédure et la déclare recevable ;

5.
Déclare l'action fondée dans la mesure précisée ci-après ; en déboute L'ASBL C. N. G. V. et le CENTRE INTERFÉDÉRAL POUR L'EGALITÉ DES CHANCES pour le surplus ;

6.
Donne injonction à la Région de Bruxelles-Capitale de prendre, dans le cadre de ses compétences, les mesures appropriées et raisonnables afin de permettre aux Gens du voyage de vivre de manière effective selon leur mode de vie propre, dans des conditions conformes à la dignité humaine et sans discrimination, sur son territoire, ceci conformément aux droit garantis aux articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution ainsi qu'aux articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, étant précisé que ces mesures doivent notamment inclure :

. la mise à disposition par les pouvoirs publics de terrains accessibles et équipés (soit, dotés d'un accès à l'eau et à l'électricité, d'une collecte régulière des ordures ménagères et d'un système d'évacuation des eaux usées) ;
· l'adoption par le Gouvernement bruxellois des arrêtés d'exécution de l'article 191 du Code bruxellois du logement fixant les exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement que doivent rencontrer spécifiquement l'habitat itinérant et les terrains mis à disposition de ce dernier par l'autorité publique ;

Dit que la Région de Bruxelles-Capitale dispose d'un délai de douze mois à dater de la signification du présent jugement pour prendre ces mesures, sous réserve des mesures ayant trait à la mise à disposition de terrains pour lequel le délai imparti à la Région est fixé à six mois à dater de la signification du présent jugement ;

7.
Dit qu'à défaut :

· d'avoir mis à disposition des Gens du voyage, dans un délai de six mois à dater de la signification du jugement, des terrains équipés (de séjour temporaire ou résidentiel), d'une capacité minimale respective de 15 et 40 caravanes ou, à tout le moins, d'une capacité totale minimale de 60 caravanes, en fonction des possibilités dont dispose la Région et des besoins des Gens du voyage ; et/ou
· d'avoir adopté les arrêtés d'exécution de l'article 191 du Code bruxellois du logement dans un délai de douze mois à dater de la signification du présent jugement,

la Région de Bruxelles-Capitale sera redevable à L'ASBL C. N. G. V. d'une astreinte d'un montant de 10.000 € par mois de retard entamé et pour chacune des deux mesures précisées ci-dessus, avec un maximum de 500.000,00 €, les astreintes commençant à courir dès l'expiration des délais précités ;

8.

Condamne la REGION DE BRUXELLES-CAPITALE à payer :

· un montant d'un euro à L'ASBL C. N. G. V. à titre de dommages et intérêts ;
· un montant d'un euro au CENTRE INTERFÉDÉRAL POUR L'EGALITÉ DES CHANCES à titre de dommages et intérêts ;

9.
Condamne la REGION DE BRUXELLES-CAPITALE à payer à L'ASBL C. N. G. V. les montants suivants au titre de dépens :
· 405,32 € (frais de la citation qui lui a été signifiée, en ce compris la contribution de 24 € au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne mis sur pied par la loi du 19 mars 2017) ;
· 941,86 € (moitié du montant de l'indemnité de procédure de base) ;

Condamne E. C. à payer à la REGION DE BRUXELLES-CAPITALE un montant de 941,86 € (seconde moitié du montant de l'indemnité de procédure de base) ;

10.
Constate, en application de l'article 279, 1°, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, que la présente décision portant condamnation de la Région de Bruxelles-Capitale, l'inscription de la cause est exemptée du droit de mise au rôle ;

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique de la 4ème chambre du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles le 15 octobre 2026,

où étaient présentes et siégeaient :

- Mme C. DEHOUT, juge,
- Mme M. NICELLI, greffière,