

Europese Commissie voor Sociale Rechten Raad van Europa

Beslissing ten gronde

21 maart 2012

Internationale Federatie voor de Rechten van de Mens (FIDH)
tegen België

Klacht Nr 62/2010

Begrippen in de uitspraak m.b.t. België (BE) in relatie tot Nederlandse situatie (NL)

Pleisterplaatsen (BE) = Terrein met trekkersplaatsen (NL)

Een pleisterplaats voor woonwagenbewoners is een openbaar terrein waarop voor een beperkte periode van enkele weken verkeerswaardige wagens kunnen staan. Het kan gaan om een openbaar of privaat parkeerterrein, een doodlopende weg, een braakliggend stuk grond, een openbaar plein...waarvan de bestemming tijdelijk wordt gewijzigd.

Vooraf in de zomerperiode trekken families van woonwagenbewoners rond. Het gaat hierbij zowel om gezinnen die in België gevestigd zijn als gezinnen die elders in Europa gedomicilieerd zijn maar op doorreis zijn in België. Tijdens de zomermaanden vraagt de Vlaamse bevoegde minister traditiegetrouw extra aandacht van de gemeenten voor het voorzien van een voldoende aantal pleisterplaatsen. De omzendbrief 2004 vindt u als gerelateerd document op deze webpagina.

Nederland kent officieel geen landelijk beleid m.b.t. pleisterplaatsen of trekkersplaatsen voor woonwagenbewoners. Elke gemeente regelt afzonderlijk in de APV (Algemene Plaatselijke Verordening) het toestaan van parkeren van caravans op de openbare weg.

Doortrekkersterreinen (BE)

Doortrekkersterreinen zijn openbare terreinen bestemd voor de tijdelijke plaatsing van bewoonde caravans. Families op doortocht kunnen er staan en gebruik maken van de gemeenschappelijke voorzieningen. Daarnaast kan een doortrekkersterrein ook voorzien in de tijdelijke opvang van grote groepen woonwagenbewoners die samenkomen naar aanleiding van een huwelijk, een begrafenis,....

In Vlaanderen zijn een 500 tal standplaatsen op doortrekkersterreinen nodig om de rondtrekkende woonwagenbewoners voldoende te kunnen opvangen. Op dit moment zijn er vier doortrekkersterreinen open, goed voor 80 standplaatsen waar rondtrekkenden 1 à 2 weken kunnen staan.

In Nederland kent geen landelijk beleid meer m.b.t. doortrekkersterreinen. (Zie hierboven)

Residentiële woonwagenterreinen (BE) = Woonwagenlocatie met vaste standplaatsen (NL)

Residentiële terreinen zijn bestemd voor het sedentair wonen in woonwagens. De wagens staan op min of meer afgebakende plaatsen. Op het terrein zijn een minimum aantal voorzieningen aanwezig met name: elektriciteit, stromend water, sanitair... Idealiter beperkt een residentieel terrein zich tot een 15tal standplaatsen en geeft het een legale standplaats aan een groep bewoners waartussen een zekere band en samenhang heerst (vb. een familie of een familietak)

In Vlaanderen is er nog een aanzienlijk tekort aan residentiële woonwagenterreinen. Gevolg hiervan is dat er op de legale woonwagenterreinen overbezetting is, wat vaak leefbaarheidsproblemen veroorzaakt. Daarnaast ontstaan er ook private terreinen waarop woonwagens geplaatst worden. Vaak gaat het hier om een stuk grond dat gekocht is door een woonwagenbewoner die er vervolgens ook andere woonwagens een plaats geeft. Dit vaak zonder aanwezigheid van voldoende voorzieningen.

In Nederland is het landelijke beleid gericht op woonwagenlocaties met vaste standplaatsen

Residentie = het wonen of verblijven op een bepaalde plaats

Sedentair wonen = wonen op een vaste-permanente verblijfplaats

Woonwagenbewoners=Voyageurs,Manoesjen,Sinti, Roms, Roma,(Engels:Travellers, Frans: Gens du voyage)

Woonst = woning, woonruimte, domicilie, verblijfplaats, woonplaats, officiële adres

Domicilie = officiële adres **Domiciliering** = verkrijgen van eigen officieel adres, kiezen van woonplaats/verblijfplaats

woonwagen: een woongegelegenheid, gekenmerkt door flexibiliteit en verplaatsbaarheid, bestemd voor permanente en niet-recreatieve bewoning (Vlaamse Wooncode, decreet van 15 juli 1997, gewijzigd in 2004) (Engels: caravan. Frans: caravane)

Beslissing ten gronde

21 maart 2012

Internationale Federatie voor de Rechten van de Mens (FIDH) tegen België

Klacht Nr 62/2010

De Europese Commissie voor Sociale Rechten, commissie van onafhankelijke experts, opgericht volgens Artikel 25 van het Europees Sociaal Handvest (verder genoemd "de Commissie"), in haar 256^{ste} zitting, bijgewoond door

De Heren Luis JIMENA QUESADA, voorzitter
Colm O'CONNOR, ondervoorzitter
Mevr. Monika SCHLACHTER, ondervoorzitster
De Heer Jean-Michel BELORGEY, algemeen verslaggever
De Heren Andrzej SWIATOWSKI
Lauri LEPPIK
Mevr. Birgitta NYSTRÖM
De Heren Rüçhan IŞIK
Petros STANGOS
Alexandru ATHANASIU
Mevrn. Jarna PETMAN
Elena MACHULSKAYA
De Heer Giuseppe PALMISANO
Mevr. Karin LUKAS

Bij gestaan door de Heer Régis BRILLAT, secretaris

Na beraadslaging op 21 maart 2012

Op basis van het rapport voorgelegd door de Heer Alexandru ATHANSIU,

Velt het volgende besluit, aangenomen op dezelfde datum:

PROCEDURE

1. De klacht, neergelegd door de Internationale Federatie voor de Rechten van de Mens (verder genoemd "de FIDH") werd geregistreerd op 30 februari 2010. Hij houdt voor dat de situatie in België een inbreuk is op de artikelen 16 en 30 van het Europees Sociaal Handvest (verder genoemd "het Handvest"), en ook samen gelezen met artikel E.
2. De klacht werd ontvankelijk verklaard op 1 December 2010.

Dit is een niet geautoriseerde vertaling gebaseerd op de Engelse versie van de beslissing.

3. Overeenkomstig artikel 7 §§ 1 en 2 van het Protocol dat voorziet in een systeem van collectieve klachten (verder genoemd "het Protocol") en overeenkomstig de beslissing van de Commissie over de ontvankelijkheid van de klacht, heeft de Secretaris op 7 december 2010 de tekst van de ontvankelijkheids beslissing overgemaakt aan de Belgische Regering (verder genoemd "de Regering") . Op dezelfde dag maakte hij de beslissing over aan de Deelnemende Staten van het Protocol en aan de Staten die een verklaring hebben afgelegd volgens Artikel D§2, en aan de organisaties vermeld in Artikel 27§2 van het Handvest van 1961.
4. Overeenkomstig met Regel 31§1 van zijn Reglementen, bepaalde de Commissie de uiterste datum voor de Regering om haar besluiten ten gronde over te maken. Op verzoek van de Regering verplaatste de Commissie deze datum tweemaal, eerst tot 31 maart en dan tot 31 mei 2011. De besluiten ten gronde van de Regering werden geregistreerd op 31 mei 2011.
5. De uiterste datum voor de FIDH om te antwoorden op de besluiten ten gronde van de aangeklaagde was 30 september 2011. Op verzoek van de FIDH verplaatste de Commissie deze datum naar 30 november 2011. Het antwoord van de FIDH werd geregistreerd op 30 november 2011 en verzonden naar de Regering op 2 december 2011.

BESLUITEN DER PARTIJEN

A- De aanklagende organisatie

6. De FIDH vraagt de Commissie te oordelen dat België Artikel 16 niet behoorlijk toepast, zowel gelezen op zich al in combinatie met Artikel E, wegens:
 - het onvoldoende aantal openbare woonwagenterreinen toegankelijk voor woonwagenfamilies, onder de vorm hetzij van vaste of tijdelijke residentiële terreinen hetzij van pleisterplaatsen;
 - de tekorten in de stedenbouwkundige voorschriften om rekening te houden met de specifieke noden of omstandigheden van woonwagenbewoners, hetgeen het in de praktijk moeilijk maakt om openbare woonwagenterreinen voor woonwagenbewoners op te richten, hun mogelijkheid om een stedenbouwkundige vergunning te krijgen om in hun woonwagens te wonen op private eigendom disproportioneel beperkt en de mogelijkheid buitenmate beperkt om op pleisterplaatsen te gaan staan;
 - het onredelijk gebruik door de overheden van uitdrijvingsprocedures tegen woonwagenbewoners die onwettig op een stuk grond staan omdat ze geen plaats konden vinden op een officieel woonwagenterrein;
 - de weigering om woonwagens als woning te erkennen, waardoor woonwagenbewoners weerhouden worden om hun recht op woonst af te dwingen, zoals bepaald door de Belgische Grondwet, en de weigering om

Dit is een niet geautoriseerde vertaling gebaseerd op de Engelse versie van de beslissing.

de regelgeving over gezondheid, veiligheid en levensomstandigheden aan te passen aan de specifieke kenmerken van mobiele woningen;
- de obstakels voor domiciliëring, waarvan de toegang tot meerdere belangrijke rechten en diensten, meer bepaald sociale uitkeringen, afhangen.

7. De FIDH vraagt de Commissie daarenboven te oordelen dat België nalaat Artikel 30 van het Handvest voldoende toe te passen, alleen gelezen of in combinatie met Artikel E omdat de overheden aan de woonwagengezinnen onvoldoende adequate sociale, wettelijke en economische bescherming verzekeren, waardoor die gedwongen worden een zeer kwetsbare levenswijze aan te nemen die hen een effectief recht ontzegt op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting.

B- DE REGERING

8. De Regering vraagt de Commissie om te oordelen dat de situatie van de woonwagebewoners in België niet in tegenspraak is met het Handvest, vermits de Belgische overheden middelen hebben vrijgemaakt en praktische maatregelen hebben getroffen om de effectieve naleving van Artikelen 16 en 30 alleen gelezen of Artikel E, samen gelezen met deze twee artikels.

RELEVANTE BINNENLANDSE WETGEVING EN INTERNATIONALE WETSGRONDEN

A- Binnenlandse wetgeving

(a) Federale wetgeving

9. De bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en verschillende gefedereerde entiteiten:
10. Deel I van de Belgische Grondwet van 17 februari 1994, getiteld "Over federaal België, zijn onderdelen en grondgebied" voorziet het volgende:
"Artikel 1 – België is een federale Staat samengesteld uit gemeenschappen en gewesten
Artikel 2 – België omvat drie gemeenschappen: de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap, en de Duitstalige Gemeenschap.
Artikel 3 – België bestaat uit drie gewesten: het Waals Gewest, het Vlaams Gewest en het Brussels Gewest."
11. De beslissingsbevoegdheid is verdeeld over de federale Staat, de drie gemeenschappen en de drie gewesten.
12. Door Artikel 6 van de Bijzondere Grondwetsherziening van 8 augustus 1980, zijn de gewesten bevoegd voor stedenbouw en ruimtelijke ordening en voor het grondbeleid. Deze afdeling kent hen eveneens de verantwoordelijkheid toe over huisvesting en de handhaving van regelgeving over woningen die een bedreiging vormen voor de openbare hygiëne en gezondheid:

Dit is een niet geautoriseerde vertaling gebaseerd op de Engelse versie van de beslissing.

“ Artikel 6§1. De materies die vallen onder Artikel 107 quater van de Grondwet zijn:

I. Betreffende ruimtelijke ordening

1° Stedenbouw en ruimtelijke ordening (...)

6° Grondbeleid

(...)

IV. Betreffende huisvesting

De huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid (...)*

13. Het recht op wonen is opgenomen in de Belgische Grondwet:

Artikel 13

Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

(...)

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

(...)

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing (...)*

14. Het Koninklijk Besluit van 1 december 1975 houdende de algemene wegcode en gebruik van de openbare weg:

“Artikel 27-5 Beperking van langdurig parkeren

27.5.1 Het is verboden op de openbare weg motorvoertuigen die niet meer kunnen rijden en aanhangwagens langer dan vierentwintig uur na elkaar te laten parkeren”

15. Burgerlijk Wetboek

Burgerlijk Wetboek, Boek III, Titel VIII, Hoofdstuk II, Afdeling 2. Regels betreffende de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats van de huurder in het bijzonder

Artikel 1 Toepassingsgebied

§ 1. Deze afdeling is van toepassing op huurovereenkomsten betreffende een woning die de huurder, met uitdrukkelijke of stilzwijgende toestemming van de verhuurder, vanaf de ingenottreding tot zijn hoofdverblijfplaats bestemt. (Een woning is elk roerend of onroerend goed of een deel ervan dat tot hoofdverblijfplaats van de huurder is bestemd.)

Art. 2. Staat van het gehuurde goed.

(§ 1.) Het gehuurde goed moet beantwoorden aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid. (...)

De Koning stelt de voorwaarden vast waaraan ten minste voldaan moet zijn opdat het gehuurde goed beantwoordt aan de vereisten bepaald in het eerste lid.

16. Wet van 19 juli 1991 op de bevolkingsregisters, identiteitskaarten, vreemdelingenkaarten en verblijfsdocumenten, wijzigend de wet van 8 augustus 1983 houdende het register der natuurlijke personen:

Artikel 1. In elke gemeente worden gehouden :

1° (bevolkingsregisters waarin ingeschreven worden op de plaats waar zij hun hoofdverblijfplaats gevestigd hebben, ongeacht of zij er aanwezig dan wel tijdelijk afwezig zijn, de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om voor een langere

Dit is een niet geautoriseerde vertaling gebaseerd op de Engelse versie van de beslissing.

termijn dan drie maanden in het Rijk te verblijven, die gemachtigd zijn zich er te vestigen, of die om een andere reden ingeschreven worden overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met uitzondering van de vreemdelingen die zijn ingeschreven in het in 2° bedoelde register.

17. Koninklijk Besluit van 16 juli 1992 houdende het bevolkingsregister en het vreemdelingenregister:

Art. 16. § 1. De bepaling van de hoofdverblijfplaats is gebaseerd op een feitelijke situatie, dat wil zeggen de vaststelling van een effectief verblijf in een gemeente gedurende het grootste deel van het jaar.

Deze vaststelling gebeurt op basis van verschillende elementen, met name de plaats waarheen de betrokkene gaat na zijn beroepsbezigheden, de plaats waar de kinderen naar school gaan, de arbeidsplaats, het energieverbruik en de telefoonkosten, het gewone verblijf van de echtgenoot of van andere leden van het huishouden.

§ 2. Er mag geen enkele inschrijving als hoofdverblijfplaats geweigerd worden omwille van de veiligheid, de gezondheid, het urbanisme of de ruimtelijke ordening.

Ieder gezin dat om zijn inschrijving verzoekt in een gebouw, waar permanente bewoning niet is toegelaten om reden van de veiligheid, de gezondheid, het urbanisme of de ruimtelijke ordening, wordt echter voorlopig ingeschreven voor een periode van maximum drie jaar.

De inschrijving in de registers wordt definitief indien de bevoegde gemeentelijke overheid binnen drie maanden na de aanvraag de administratieve of gerechtelijke procedure, waarin door of krachtens de wet is voorzien, niet heeft ingezet om een einde te maken aan de aldus geschapen onregelmatige toestand.

(...)

Art. 20. § 1. De personen die in een mobiele woning verblijven, worden ingeschreven in de bevolkingsregisters :

- hetzij van de gemeente waar zij ten minste zes maanden per jaar verblijven op een vast adres;
- hetzij van de gemeente waar zij over een referentieadres beschikken.

Art. 21. De Minister van Binnenlandse Zaken wijst de ambtenaren aan die gemachtigd zijn om ter plaatse onderzoek uit te voeren in verband met de moeilijkheden en betwistingen betreffende de bepaling van de hoofdverblijfplaats en betreffende de maatregelen tot ambtshalve afvoering en inschrijving bedoeld in de artikelen 8 en 9.

De lokale overheden moeten bijstand verlenen aan deze ambtenaren om de vervulling van hun taak te vergemakkelijken.

(...)

18. Koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden waaraan ten minste voldaan moet zijn wil een onroerend goed dat wordt verhuurd als hoofdverblijfplaats in overeenstemming zijn met de elementaire vereisten inzake veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid.

Artikel 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder :

- woning : een verhuurd gebouwd onroerend goed of gedeelte van onroerend goed, bestemd als hoofdverblijfplaats van de huurder;

19. Programmawet van 24 december 2002

Art. 377. § 1. Artikel 1, § 1, eerste lid, van boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2, van het Burgerlijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 20 februari 1991, wordt aangevuld als volgt :

" Een woning is elk roerend of onroerend goed of een deel ervan dat tot hoofdverblijfplaats van de huurder is bestemd. "

Dit is een niet geautoriseerde vertaling gebaseerd op de Engelse versie van de beslissing.

20. Wet op de administratieve vereenvoudiging van 15 december 2005

Art. 14. Artikel 1, § 2, tweede en derde lid, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, ingevoegd bij de wet van 24 januari 1997, wordt vervangen als volgt :

« Onder referentieadres wordt verstaan het adres van ofwel een natuurlijke persoon die is ingeschreven in het bevolkingsregister op de plaats waar hij zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd, ofwel een rechtspersoon en waar, met de toestemming van deze natuurlijke persoon of deze rechtspersoon, een natuurlijke persoon zonder vaste verblijfplaats is ingeschreven.

De natuurlijke persoon of de rechtspersoon die de inschrijving van een andere persoon aanvaardt als referentieadres, verbindt zich ertoe daar alle voor die persoon bestemde post of alle administratieve documenten te laten toekomen. Hierbij mag de natuurlijke persoon of de rechtspersoon geen winstbejag nastreven. Enkel verenigingen zonder winst oogmerk, stichtingen en vennootschappen met sociaal oogmerk die minstens vijf jaar rechtspersoonlijkheid genieten en die zich in hun statuten tot doel hebben gesteld onder meer de belangen van één of meer woonwagen- bevolkingsgroepen te behartigen of te verdedigen, kunnen optreden als rechtspersoon bij wie een natuurlijk persoon een referentieadres kan hebben. »

21. Beslissing 126.485 van de Raad van State van 16 december 2003 in de zaak Catteau en Lentz vs de gemeente Hotton (geschil over een onbewoonbaarverklaring van een residentiële woonwagen en het bevel tot afbraak ervan):

“Een onbewoonbaarverklaring van een woning en het bevel tot afbraak ervan is duidelijk een ernstige zaak voor de betrokkenen. Wanneer zulke maatregel in overweging wordt genomen is er een plicht, overeenkomstig het principe “audi alteram partem, ten eerste alle informatie waarop de overheid zich wil baseren overmaken aan alle betrokkenen, ten tweede hen de mogelijkheid te bieden hun standpunt te verdedigen (...)

Het bestreden besluit stelt, onder andere, dat de woning helemaal niet conform is met artikelen 84 en volgende van de Waalse Code voor Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening en dat er geen middelen zijn om deze toestand recht te trekken. Dit argument, dat een herhaling is van de enige brief die verzonden werd alvorens de beslissing werd genomen, verzonden door de Gemeente op 10 april 2002 en die gebaseerd was op de Waalse Code voor Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening, is niet voldoende om de beslissing te rechtvaardigen dat de woning onbewoonbaar is vermits zulke beslissing moet gebaseerd zijn op redenen aangaande de openbare gezondheid. De enige geldige wettelijke grondslag is daarom diegene die verwijst naar de ongezonde staat van de woning. De burgemeester moest zich dus niettemin baseren op tastbare en bewezen feiten die aantonen dat de openbare gezondheid was bedreigd door de staat van de woning. Maar het verslag waarop het bevel was gebaseerd is oppervlakkig, niet gepreciseerd en onvolledig en werd op geen enkele manier onder de aandacht van de aanleggers gebracht, zij wisten niets van de bevindingen en de beschikbare informatie die de

burgemeester ter beschikking had (...)

(b) Wetgeving van de gefedereerde entiteiten

Vlaams Gewest

22. Vlaamse Wooncode (decreet van 15 juli 1997, gewijzigd in 2004, volgens artikel 2§1, 33°)

Art. 2. §1. Voor de toepassing van de Vlaamse Wooncode en de besluiten genomen ter uitvoering ervan, worden de hierna vermelde begrippen gebruikt:

33° woonwagen: een woongelegenheden, gekenmerkt door flexibiliteit en verplaatsbaarheid, bestemd voor permanente en niet-recreatieve bewoning]

Titel II Doelstellingen van het Woonbeleid

HOOFDSTUK I HET RECHT OP WONEN

Art. 3. Iedereen heeft recht op menswaardig wonen. Daartoe moet de beschikking over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd.

Art. 4. § 1. Het Vlaamse woonbeleid schept, binnen de perken van de kredieten die daartoe op de begroting van het Vlaamse Gewest worden ingeschreven, de voorwaarden voor de verwezenlijking van het recht op menswaardig wonen door: (...)^{4°} initiatieven te ontwikkelen om

c) de woonsituatie te verbeteren van bewoners die gehuisvest zijn in een woonwagen(...)

Titel III Kwaliteitsbewaking

HOOFDSTUK I. DE VEILIGHEIDS-, GEZONDHEIDS- EN WOONKWALITEITSNORMEN

Art. 5. § 1. Elke woning moet op de volgende vlakken voldoen aan de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten, die door de Vlaamse Regering nader worden bepaald:

1° de oppervlakte van de woongedeelten, rekening houdend met het type van woning en de functie van het woongedeelte;

2° de sanitaire voorzieningen, inzonderheid de aanwezigheid van een goed functionerend toilet in of aansluitend bij de woning en een wasgelegenheid met stromend water, aangesloten op een afvoerkanal zonder geurhinder te veroorzaken in de woning;

3° de verwarmingsmogelijkheden, inzonderheid de aanwezigheid van voldoende veilige verwarmingsmiddelen om de woongedeelten met een woonfunctie tot een normale temperatuur te kunnen verwarmen of de mogelijkheid deze op een veilige manier aan te sluiten;

4° de verlichtings- en verluchtingsmogelijkheden, waarbij de verlichtingsmogelijkheid van een woongedeelte wordt vastgesteld in relatie tot de functie, de ligging en de vloeroppervlakte van het woongedeelte, en de verluchtingsmogelijkheid in relatie tot de functie en de ligging van het woongedeelte en de aanwezigheid van kook-, verwarmings- of warmwaterinstallaties die verbrandingsgassen produceren;

5° de aanwezigheid van voldoende en veilige elektrische installaties voor de verlichting van de woning en het veilig gebruik van elektrische apparaten;

6° de gasinstallaties, waarbij zowel de toestellen als de plaatsing en aansluiting ervan de nodige veiligheidsgaranties bieden;

7° de stabiliteit en de bouwfysica met betrekking tot de fundering, de daken, de buiten- en binnenmuren, de draagvloeren en het timmerwerk;

Dit is een niet geautoriseerde vertaling gebaseerd op de Engelse versie van de beslissing.

8° de toegankelijkheid.

9° De woning moet voldoen aan alle vereisten van brandveiligheid, met inbegrip van de specifieke en aanvullende veiligheidsnormen die door de Vlaamse Regering worden vastgesteld.

De omvang van de woning moet ten minste beantwoorden aan de woningbezetting. De Vlaamse Regering stelt de normen inzake de vereiste minimale omvang van de woning vast in relatie tot de gezinssamenstelling.

§ 2. De Vlaamse Regering bepaalt de criteria en de procedure om de conformiteit van de woning met deze vereisten en de mogelijkheid om de eventuele tekortkomingen via renovatie-, verbeterings- of aanpassingswerkzaamheden te verhelpen, vast te stellen.

§ 3. Bij de bepaling van de vereisten en normen vermeld in § 1, kan de Vlaamse Regering rekening houden met specifieke woonvormen en met de situatie van specifieke bewonersgroepen.

23. Vlaams Gewestplan van 15 mei 2009

Art. 4.2.1

Niemand mag zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning: (...)

5° een grond gewoonlijk gebruiken, aanleggen of inrichten voor: (...)

c) het plaatsen van één of meer verplaatsbare constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt, in het bijzonder woonwagens, kampeerwagens, afgedankte voertuigen en tenten, met uitzondering van het kamperen op een vergund of van vergunning vrijgesteld openluchtrecreatief terrein in de zin van de decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies;(...)

Art. 4.6.1 Een stedenbouwkundige vergunning geldt voor een onbepaalde duur, behoudens indien uitdrukkelijk anders vermeld.

24. Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de samenstelling van een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning van 28 mei 2004

25. Waalse Code voor Ruimtelijke Ordening, Erfgoed en Energieplanning (verder genoemd CWATUPE)

26. Idem

27. Brusselse Wooncode
idem

28. Idem

29. Idem

B- Internationale juridische bronnen

30. Commissie voor Internationaal Recht, Ontwerp van artikelen over de verantwoordelijkheid van de Staat voor internationale wetsovertredingen

Hoofdstuk II. Toewijzing van een gedrag aan de Staat

Artikel 4. Acties van Staatsorganen

1. De verrichting van elk Staatsorgaan zal beschouwd worden als een daad van deze Staat volgens internationaal recht, of dit orgaan wetgevende, uitvoerende, juridische of enige andere functie uitoefent, gelijk welke plaats het inneemt in de organisatie van de Staat, en los van de aard als orgaan van de centrale Regering of van een territoriale eenheid van de Staat.

2. Een orgaan omvat elke persoon of entiteit dat dit statuut heeft in overeenstemming met

de binnenlandse wet van deze Staat.

Artikel 5. Verrichtingen door personen of entiteiten die elementen van de regeringsmacht uitoefenen.

Een verrichting door een persoon of entiteit van de Staat die niet vallen onder de bepaling van artikel 4 maar die toch gemachtigd zijn door de wet van die Staat om elementen uit te oefenen van de regeringsmacht zullen beschouwd worden als een daad van de Staat volgens internationaal recht, op voorwaarde dat de persoon of entiteit in dit specifiek geval handelt in die hoedanigheid

31. Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Chapman tegen het Verenigd Koninkrijk, vonnis van 18 januari 2001, over de bijzondere aandacht die moet besteed worden aan de rechten van minderheden:

“Niettemin, zelfs dat men behoort tot een minderheid met een traditionele levenswijze die verschilt van de meerderheid geen immuniteit inhoudt voor algemene wetgeving die bedoeld is om de verworvenheden van een gemeenschap als geheel te vrijwaren, zoals het milieu, het heeft toch een gevolg voor de manier waarop die wetten moeten worden toegepast. Zoals uiteengezet in het arrest Buckley, houdt de kwetsbaarheid van de Zigeuners, door het feit dat ze een minderheid zijn, in dat er een speciale aandacht moet toegekend worden aan hun noden en hun levenswijze, zowel in het reglementair kader van toepassing inzake het planningskader als in het vellen van beslissingen over specifieke gevallen (Buckley tegen het VK, vonnis van 25 september 1996, pp 1292-95, §§ 76, 80 en 84). In deze mate, artikel 8 legt aan de ondertekenende Staten de positieve verplichting op om de Zigeuners toe te laten hun levensstijl te volgen (zie mutatis mutandis de vonnissen Marckx tegen België van 13 juni 1979, reeks A nr 31, pp 14-15 §31; Keegan tegen Ierland van 26 mei 1994, reeks A nr 290, p 19 §49 en Kroon ea tegen Nederland van 27 oktober 1994, reeks A nr 297-C, p 56 § 31). (§96)

32. Europees Hof voor de Rechten van de Mens, vonnis McCann tegen het VK, van 13 mei 2008, over het begrip “domicilie” en over de toegang tot juridische beroepsmogelijkheden ingeval van uitdrijving uit een domicilie:

“Het Hof heeft in meerdere gevallen al gesteld dat of een eigendom moet beschouwd worden als een woning een feitenkwesitie is en niet afhangt van de wettelijkheid van de bezetting volgens binnenlands recht (zie bijv. Buckley tegen het V, vonnis van 25 september 1996, Verslag van vonnissen en beslissingen 1996 IV §54, waarin de eiseres woonde op haar eigen stuk grond zonder stedenbouwkundige vergunning over een periode van een 8 jaar)” (§46)

Het verlies van de woning is de meest extreme ingreep in het respect voor de woning. Ieder persoon die het risico op een ingreep van die omvang moet in elk geval de kans hebben om de proportionaliteit van die maatregel te laten vaststellen door een onafhankelijke rechtbank in het licht van de relevante principes volgens artikel 8 van de Conventie, ondanks dat, volgens binnenlands recht, zijn recht op bezetting afgelopen is” (§50) (het arrest bestaat enkel in het Engels)

33. Aanbeveling Rec(2004)14 van het Comité van Ministers van de lidstaten over de bewegingsvrijheid en standplaatsen van woonwagenbewoners in Europa, aangenomen op 1 december 2004:

“(…) Overwegende dat leden van de Roma/Zigeuner en woonwagenbewoners gemeenschappen die een traditionele nomadische of semi-nomadische levenswijze wensen verder te zetten, daartoe de mogelijkheid moeten hebben, in rechte en in praktijk in overeenstemming met het vrije verkeer van personen en vrijheid van vestiging

Dit is een niet geautoriseerde vertaling gebaseerd op de Engelse versie van de beslissing.

gewaarborgd aan alle burgers van lidstaten en het recht op instandhouding en ontwikkeling van specifieke culturele identiteiten;

(...)

Beveelt aan dat de Regeringen van de lidstaten, bij het ontwerp, de uitvoering en de opvolging van hun beleid inzake beweging en standplaatsen van woonwagenbewoners :

- zich baseren op de principes uiteengezet in het Bijvoegsel bij de voorliggende Aanbeveling;

(...)

Bijvoegsel bij de Aanbeveling Rec(2004)14

(...)

III. Algemene principes

De lidstaten zouden moeten:

(...)

9. Aan de woonwagenbewoners gelijke toegang verzekeren tot sociale, culturele en economische voorzieningen

(...)

12. Aan de mobiele woningen van woonwagenbewoners, of in voorkomend geval de verblijfplaats waaraan een woonwagen- is verbonden, dezelfde substantiële rechten toe te kennen als aan een sedentair domicilie, met name inzake juridische en sociale aangelegenheden;

(...)

IV. Toepassing en in werking treding

De Lidstaten zouden moeten

(...)

C. Opvang van woonwagenbewoners

20. Aan de woonwagenbewoners een recht op een standplaats toekennen

21. Voorzien in terreinen waar woonwagenbewoners standplaats kunnen innemen en een langere periode dan gewoonlijk kunnen verblijven, in overleg met de woonwagenbewoners en rekening houdend met hun noden;

(...)

23. Ervoor zorgen dat die terreinen

(...)

ii. Voldoende in aantal zijn, rekening houdend met de demografische ontwikkelingen in de betrokken families, en dat ze gelegen zijn in zones die geschikt zijn voor het verblijf van woonwagenbewoners.

(...)

D. Specifieke voorzieningen voor uitoefening van het recht van woonwagenbewoners op standplaatsen

28. Het recht op standplaatsen in hun binnenlandse wetgeving opnemen in voorschriften die even wettelijk bindend zijn als het recht op een degelijke woning;

29. Overeenkomstig de autonomie van territoriale eenheden, een controle- en stimuleringsmechanisme opzetten zodat lokale overheden hun verplichtingen nakomen om standplaatsen te voorzien; indien nodig dient een hogere overheid de bevoegdheid over te nemen als de lokale overheden hun verplichtingen niet nakomen;

30. Lidstaten moeten een wettelijk kader scheppen, in overeenstemming met internationale normen en met de rechten van de mens, om effectieve bescherming te verzekeren tegen onwettelijke gedwongen en collectieve uitzetting en om de omstandigheden strikt te controleren waaronder wettelijke uitzetting mogen uitgevoerd worden. In geval van een wettelijke uitzetting, moeten de Roma een aangepaste alternatieve voorziening aangeboden krijgen indien nodig, behalve in gevallen van overmacht. De wetgeving moet ook strikt de procedures omschrijven van een wettelijke uitzetting, en die wetgeving moet in overeenstemming zijn met de internationale normen en principes van de rechten van de mens, inbegrepen die zoals vermeld in de Algemene Commentaar Nr 7 over gedwongen uitzettingen van de Commissie van de Verenigde Naties

voor Economische, Sociale en Culturele rechten. Zulke maatregel moet een overleg inhouden met de betrokken gemeenschap of individu, een redelijke vooropzeg, ter beschikking stellen van informatie, effectieve rechtsmiddelen en gratis of goedkope juridische bijstand voor behoevtrige slachtoffers. Die alternatieve huisvesting mag niet resulteren in verdere segregatie;

(...)

34. Bepalen dat een perimeter van enkele meters rond de caravan van de woonwagen-behoort tot de woning;

34. Aanbeveling Rec (2005)4 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de verbetering van de woonomstandigheden van Roma en woonwagenbewoners in Europa, aangenomen op 23 februari 2005:

(...) Erkent dat er een dringende nood is om nieuwe strategieën te ontwikkelen om de leefomstandigheden van Roma/Zigeuner en woonwagenbewoners gemeenschappen over heel Europa ten einde te verzekeren dat zij gelijke kansen hebben op alle vlakken zoals burgerlijke en politieke participatie, maar ook in ontwikkelingsdomeinen zoals huisvesting, scholing, tewerkstelling en gezondheid; (...)

Beveelt aan dat, de regeringen van de lidstaten bij het ontwerp, de uitvoering en de opvolging van het woonbeleid:

- zich laten leiden door de principes zoals opgenomen in de Bijlage bij deze Aanbevelingen;
- deze Aanbeveling overmaken aan de relevante openbare instellingen in hun respectievelijke landen via de gepaste kanalen.

Bijlage bij de Aanbeveling Rec(2005)4

I. Bepalingen

Het woord "Roma" in voorliggende tekst slaat op Roma/Zigeuners en woonwagenbewoners gemeenschappen en moet begrepen als een verzamelnaam voor de grote diversiteit aan betrokken groepen.

"Huisvesting" in deze Aanbeveling omvat verschillende vormen van voorzieningen zoals huizen, woonwagens, mobilhomes of standplaatsen.(...)

II. Algemene uitgangspunten

Geïntegreerd woonbeleid

1. Lidstaten moeten verzekeren dat in het algemene woonbeleidskader een geïntegreerd en aangepast woonbeleid voor Roma wordt ontwikkeld (...)

Vrije keuze van levensstijl

3. Lidstaten moeten het recht verzekeren voor mensen om voor een sedentaire of nomadische levensstijl, volgens hun eigen vrije keuze. Alle voorwaarden die nodig zijn om deze levensstijl te leiden moeten ter beschikking gesteld worden door de nationale, regionale en lokale overheden volgens de middelen die ze hebben en volgens de rechten van anderen en binnen het wettelijk kader betreffende bouwen, planning en toegang tot private grond . (...)

De rol van regionale en lokale overheden

9. Lidstaten moeten hun lokale overheden aanmoedigen om hun verplichtingen na te komen tegenover de Roma – op dezelfde manier als voor elk ander persoon met hetzelfde wettelijk statuut – op het domein van huisvesting. Zij moeten regionale en lokale overheden aanmoedigen dat hun regioale en lokale ontwikkelingsstrategieën concrete en duidelijke specifieke doelstellingen bevatten gericht op Roma en hun woonnoden.(...)

IV. Voorkomen en bestrijden van discriminatie

(...)

Opvolging en evaluatie van de bestaande huisvestingswetgeving.

19. Lidstaten, via hun relevante besturen, moeten een systematische evaluatie van hun huisvestingswetgeving, beleid en praktijk uitvoeren en alle voorzieningen en administratieve geplogenheden opheffen die uitmonden in directe of indirecte discriminatie

tegen Roma, onafgezien of die voortkomen uit acties of nalatigheden van de gouvernementele of niet-gouvernementele actoren. Ze moeten adequate mechanismen opzetten (bijv. parlement, commissie voor mensenrechten, ombudsmannen enz.) om overeenstemming met anti-discriminatie wetten in woonzaken te verzekeren en te bevorderen. Zulke mechanismen moeten participatie van Roma-vertegenwoordigers en NGO's toelaten in elk stadium van de opvolging. (...)

V. Bescherming en verbetering van bestaande huisvesting.

Verzekering van land, huisvesting en eigendomsrechten

23. Overwegende dat het recht op huisvesting een fundamenteel mensenrecht is, moeten lidstaten ervoor zorgen dat Roma beschermd worden tegen onwettige uithuiszetting, pesterijen en andere bedreigingen onafhankelijk van waar zij wonen.(...)

Wettelijke bescherming tegen onwettige uithuiszetting en de procedure voor een wettelijke uithuiszetting

26. Lidstaten moeten een wettelijk kader scheppen, in overeenstemming met de internationale rechtsregels, waarin een effectieve bescherming wordt verzekerd tegen onwettige gedwongen collectieve uithuiszettingen en waarin een strikte controle is opgenomen op de omstandigheden waarin wettelijke uithuiszettingen mogen worden uitgevoerd.

In het geval van een wettelijke uithuiszetting moeten Roma een aangepaste alternatieve voorziening ter beschikking gesteld worden, indien nodig, behalve in gevallen van overmacht. De wetgeving moet ook strikt de procedures vastleggen voor een wettelijke uithuiszetting, en zulke wetgeving moet overeenstemmen met de internationale normen en mensenrechten, inbegrepen diegene die zijn vastgelegd in Algemeen Commentaar Nr 7 over de gedwongen uithuiszettingen van het Comité van de Verenigde Naties voor Economische, Sociale en Culturele rechten. Zulke maatregelen moeten een overleg inhouden met de betrokken gemeenschap of individu, een redelijke vooropzegtermijn, moet informatie voorzien, de verzekering dat de uithuiszetting zal uitgevoerd worden op een redelijke manier, afdoende rechtsmiddelen en gratis of goedkope juridische bijstand voor de betrokken personen. De alternatieve woonst mag geen verdere segregatie inhouden. (...)

VI. Kader voor woonbeleid

(...)

Voorzien in uitgeruste doortrekkers- enpleisterplaatsen

33. Lidstaten moeten erop toezien dat een aangepast aantal doortrekkers-en pleisterplaatsen voorzien zijn voor nomadische en semi-nomadische Roma. Deze doortrekkers- enpleisterplaatsen moeten voldoende uitgerust zijn met de noodzakelijke nutsvoorzieningen inbegrepen water, elektriciteit, sanitair en afvalophaling. (...)

De rol van de regionale en lokale overheden

35. Lidstaten moeten erop toezien dat lokale en regionale overheden hun verplichtingen tegenover de Roma nakomen, zelfs als die niet permanent op het grondgebied verblijven. Lokale overheidsinstanties moeten opgeleid worden op het vlak van non-discriminatie en moeten door de staat aansprakelijk kunnen gesteld worden voor discriminerende praktijken en beleidsmaatregelen op het vlak van huisvesting.(...)

35. Verklaring van Straatsburg over Roma, aangenomen door de Lidstaten van de Raad van Europa op de Hoge Vergadering over Roma, Straatsburg 20 oktober 2010:

“(5) (...) de Lidstaten van de Raad van Europa hebben volgende “Verklaring van Straatsburg” aangenomen:

Dit is een niet geautoriseerde vertaling gebaseerd op de Engelse versie van de beslissing.

(...)

(14) Rekening houdend met de verplichtingen van de Deelnemende Staten voortkomend uit de juridische instrumenten die ze hebben geratificeerd, inzonderheid de Europese Conventie voor de Mensenrechten en de protocols daarbij, en, waar toepasselijk, het Europees Charter en Kaderovereenkomst voor de Bescherming van Nationale Minderheden en het Europees Charter voor Regionale en Minderheidstalen;

(15) Aanbevelend dat Deelnemende Staten volwaardig rekening houden met de vonnissen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de relevante beslissingen van de Europese Commissie voor Sociale Rechten, bij de ontwikkeling van hun Roma-beleid; (...)

(18) De lidstaten van de Raad van Europa stemmen in met volgende niet-exhaustieve lijst van prioriteiten die richtinggevend moeten zijn voor beter gerichte en meer samenhangende inspanningen op alle niveaus, inbegrepen de participatie van Roma:

Non-discriminatie

(19) Nemen aan en passen effectief toe een anti-discriminatie wetgeving inbegrepen op het vlak van tewerkstelling, toegang tot justitie, voorziening van goederen en diensten, inbegrepen de toegang tot huisvesting en belangrijke openbare diensten zoals gezondheidszorg en onderwijs.

(...)

Bestrijding van stigmatisatie en hatelijke uitspraken

(...)

(31) Herinneren de openbare overheden op nationaal, regionaal en lokaal niveau aan hun specifieke verantwoordelijkheid om geen uitspraken te doen, inzonderheid in de media, die redelijkerwijs kunnen overkomen als hatelijke uitspraken, of als uitspraken die rassenhaat, xenofobie, of andere vormen van discriminatie of haat op basis van onverdraagzaamheid kunnen goedpraten, verspreiden of bevorderen.

(...)

Huisvesting

(36) Aangepaste maatregelen nemen om de woonomstandigheden van de Roma te verbeteren.

(37) Erop toezien dat Roma een gelijke toegang hebben tot huisvesting en uitrustingsdiensten.

(38) Voorzien in een aangepaste en redelijke opzegtermijn en effectieve toegang tot rechtsmiddelen ingeval van uithuiszetting, met verzekering van een volwaardig respect voor de rechtsregels.

(39) Aangepaste voorzieningen voorzien voor nomadische en semi-nomadische Roma in samenspraak met alle betrokken en in overeenstemming met de binnenlandse wetgeving en beleid. (...)"

IN RECHTE

Voorafgaandelijke opmerkingen

Materieel toepassingsgebied van de klacht

De woonwagenbewoners over wie deze klacht handelt.

36. De Commissie neemt akte van de bepaling die de FIDH geeft van de term "woonwagenbewoners" in zijn klacht: "personen van de Roma, "Manouche" of Sinti cultuur, ook genoemd zigeuners, en gemeenschappen die tot de Roma cultuur of afstamming horen maar ook woonwagenbewoners genoemd worden. Wat zij allen gemeen hebben is hun traditie om in verplaatsbare woning te wonen, ook bekend als woonwagens" (p.6 van de klacht).
37. Zij neemt er akte van dat het moeilijk is om exact vast te stellen hoeveel woonwagenbewoners er in België zijn vermits er geen officiële statistieken bestaan. Volgens de FIDH zijn het er tussen de 5.000 en de 10.000, de meesten hebben de Belgische nationaliteit en er zijn ongeveer 80 gezinnen in het Brussels Gewest, 900 in Vlaanderen en tussen de 1.000 en 1.500 in Wallonië. 1.000 tot 1.500 gezinnen die door het land trekken in het "goede" seizoen vanuit buurlanden moeten daarbij geteld worden. Toch, volgens thematisch onderzoek van het Raxen Netwerk door het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (Huisvestingstoestand van Roma en woonwagenbewoners, België Raxen Nationale Steunpunt, Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, maart 2009, p.23) zijn er tussen de 12.000 en 15.000 woonwagenbewoners in België.
38. De FIDH stelt dat woonwagenbewoners geen homogene groep zijn. In het bijzonder: zij trekken niet allemaal rond. Slechts enkele trekken het hele jaar door, waarbij ze voor enkele weken halt houden op verschillende plaatsen. Vandaag is de grote meerderheid ten minste gedeeltelijk sedentair. Ze blijven het grootste deel van het jaar op dezelfde plaats en als ze trekken is het in het "goed" seizoen tussen maart en oktober. Toch verkiezen ze het hele jaar te blijven wonen in een woonwagen op een stuk grond.
39. De Commissie neemt akte ervan dat de FIDH ook stelt dat "de klacht betreft geen Roma die in België wonen die (...) wonen in vaste woningen en niet wensen te wonen in woonwagens. (...) Noch betreft het personen die willen wonen in vaste woningen maar intrekken in woonwagens om puur financiële redenen omdat ze zich geen gebouwd huis kunnen

veroorloven " (p.7 van de klacht)

40. De Commissie neemt er akte van dat de Regering de betekenis gegeven door de FIDH aan de term "woonwagenbewoners" niet betwist noch de cijfers van de FIDH betreffende het aantal woonwagenbewoners en woonwagengezinnen in België niet in vraag stelt.

Soorten terreinen die woonwagenbewoners nodig hebben

41. Volgens de FIDH, hebben woonwagenbewoners volgende drie types terreinen nodig naargelang zij permanent op willen wonen of semi-permanent of een nomadisch leven willen leiden: zowel openbare als private terreinen (waarop zij hun woonwagena permanent kunnen plaatsen), tijdelijke of doortrekkersterreinen specifiek bestemd voor woonwagenbewoners of terreinen (niet bedoeld om woonwagenbewoners te huisvesten maar ter beschikking gesteld voor hen door lokale overheden of privépersonen op een ad hoc basis). De Commissie neemt er akte van dat de Regering deze bepalingen niet in vraag stelt.

Artikelen ter ondersteuning van de klacht – situatie volgens Artikel 31 van het Handvest – verbod op discriminatie (Artikel E)

42. De Commissie neemt er akte van dat de klacht van FIDH is gebaseerd op 6 argumenten aangaande de situatie van de woonwagenbewoners in België. In zijn visie zijn de eerste 5 een inbreuk op Artikel 16, alleen gelezen of samen met Artikel E, terwijl het 6^{de} een inbreuk is op Artikel 30, alleen gelezen of samen met Artikel E. De Commissie neemt er akte van dat de FIDH herhaaldelijk refereert naar de inhoud en de interpretatie van Artikel 31 van het recht op huisvesting om zijn argumenten in verband met Artikel 16 kracht bij te zetten.
43. De Commissie akteert dat de Regering erkent Artikel 16, door haar aangenomen, het recht op degelijke huisvesting garandeert van het standpunt van het gezin, en dat Artikel 30, dat zij ook heeft aangenomen, maatregelen oplegt om de toegang tot fundamentele sociale rechten te bevorderen, waaronder het recht op huisvesting. De Regering stelt dat België Artikel 31 van het Handvest niet heeft aangenomen en dat dit betekent dat dit artikel niet kan aangevoerd worden om de argumenten van de FIDH te ondersteunen.
44. De Commissie stelt dat, vermits België Artikel 31 niet aangenomen heeft, dat huisvesting van gezinnen wordt onderzocht in het licht van Artikel 16 (Besluiten 2011, België, Artikel 16).

45. Desalniettemin, het Handvest is opgevat als een geheel en al zijn voorzieningen vullen elkaar aan en overlappen gedeeltelijk. Het is onmogelijk om waterdichte opdelingen te maken tussen het materieel toepassingsgebied van elk artikel of paragraaf. Het komt daarom de Commissie toe tegelijk erop toe te zien dat verplichtingen niet aan Staten worden opgelegd die voortkomen uit bepalingen die zij niet van plan waren aan te nemen en dat de essentie van de aangenomen bepalingen niet ingeperkt wordt omdat die bepalingen zou inhouden die voortkomen uit onaangenomen bepalingen (Verdedigingscentrum voor Mentale Handicaps (MDAC) tegen Bulgarije, Klacht Nr 41/2007, beslissing over ontvankelijkheid, 26 juni 2007, §9). Dit is het geval inzake huisvesting. De Commissie is daarom van oordeel dat zijn inzichten inzake het toepassingsgebied van de verplichtingen voortkomend uit Artikel 13 bruikbaar kunnen zijn om het toepassingsgebied van de verplichtingen inzake huisvesting te bepalen zoals ze voortkomen uit Artikelen 16 en 30.
46. De Commissie herinnert eraan dat, zoals zoveel bepalingen van het Handvest, Artikelen 16 en 31, ook al zijn ze verschillend qua persoonlijk en materieel toepassingsgebied, elkaar gedeeltelijk overlappen betreffende meerdere huisvestingsaspecten. Inzonderheid, inzake, de begrippen degelijke huisvesting en gedwongen uithuiszetting zijn identiek in de Artikelen 16 en 31 (Europees Roma Rechten Centrum tegen Bulgarije, Klacht Nr 31/2005, beslissing ten gronde van 18 oktober 2006, §17).
47. De Commissie neemt er akte van dat de FIDH volhoudt dat de woonwagenbewoners in België te lijden hebben van systematische discriminatie in de uitoefening van hun rechten volgens Artikelen 16 en 30 van het Handvest.
48. De Commissie stelt dat de functie van Artikel E erin bestaat om het gelijke effectieve genot te waarborgen van alle rechten die opgenomen zijn in het Handvest, los van enige specifieke eigenschap van een individu of groep van mensen. Artikel E verbiedt niet alleen directe discriminatie maar ook alle vormen van indirecte discriminatie (Internationale Autismevereniging tegen Frankrijk, Klacht nr 13/2002, beslissing ten gronde van 4 november 2003 § 51).
49. De Commissie stelt ook dat discriminatie kan voortkomen zowel door mensen verschillend te behandelen in eenzelfde situatie als door mensen in een verschillende situatie gelijk te behandelen. Discriminatie kan voortkomen door niet degelijk en positief rekening te houden met alle relevante verschillen of door onvoldoende stappen te zetten om de rechten en collectieve voordelen te garanderen die toegankelijk zijn voor iedereen (Centrum voor Huisvestingsrechten en Uithuiszettingen (COHRE) tegen

Italië, Klacht Nr 58/2009, beslissing ten gronde van 25 juni 2010, §35).

50. Deze klacht handelt over discriminatie verbonden aan de gelijk behandeling van mensen in verschillende situaties vermits woonwagen-gezinnen door hun woonwagenleven niet in dezelfde situatie verkeren als de rest van de bevolking. Daarom moeten er speciale aangepaste maatregelen genomen worden dat deze mensen gelijk behandeld worden en om discriminatie te vermijden gebaseerd op hun levensstijl. Vermits dit een cruciaal aspect is van de situaties die volgens de FIDH een inbreuk vormen op het Handvest, zal de Commissie de klachten onderzoeken volgens Artikel E, samen gelezen met alle vermelde bepalingen.

Verantwoordelijkheid van de federale staat en de gefedereerde entiteiten

51. Volgens Artikel 1 van de Grondwet is België een federale staat met gewesten en gemeenschappen. Dit betekent dat de beslissingsmacht in België niet gecentraliseerd is maar verdeeld onder de federale staat, drie gewesten (Vlaanderen, Wallonië en Brussel) en drie gemeenschappen (Vlaamse, Waalse en Duitstalige). Deze drie niveaus zijn autonoom en hebben significante bevoegdheden.

52. Volgens afdeling 6 van de Speciale Wet op de Staatshervorming van 8 augustus 1980, zijn de gewesten bevoegd voor stedenbouw en ruimtelijke ordening en hebben ze bijna alle bevoegdheden inzake huisvesting. Gewesten hebben hun eigen budgetten om hun beleid hun beslissingen en directe bijstand te financieren.

53. De Commissie neemt er akte van dat, volgens de Regering, de gemeenschappenbevoegd zijn voor beleidsdomeinen als taal, cultuur, audiovisuele sector, onderwijs en hulp aan hulpbehoevende personen. De bevoegdheden van de gewesten houden alle aangelegenheden in betreffende hun respectievelijke geografische grondgebied inzake economie, tewerkstelling, huisvesting, openbare werken, energie, transport, milieu en ruimtelijke ordening.

54. De Commissie herinnert aan het algemeen principe in het internationaal recht dat bepaalt, op het vlak van de internationale verantwoordelijkheid van Staten, het gedrag van elk Staatsorgaan, met inbegrip van dat van territoriale eenheden, moeten beschouwd worden als een daad van de Staat (zie Artikel 4 van van de Ontwerp artikelen over de verantwoordelijkheid van Staten en de commentaar daarop van de Internationale Juridische Commissie).

55. Daarom berust de primaire verantwoordelijkheid in de toepassing van het Europees Sociaal Handvest bij de nationale overheden. Volgens hun grondwettelijke bepalingen en volgens hun systeem van sociale verhoudingen, de uitoefening van bepaalde bevoegdheden afstaan aan lokale overheden of aan sociale partners. Toch, als die niet gepaard gaan met een voldoende beveiliging, kunnen zulke uitvoeringsbesluiten de naleving van het Handvest in gevaar brengen. (Besluiten 2006, Algemene Inleiding, §10).
56. In dit verband wil de Commissie stellen dat een binnenlandse wettelijke regeling een Deelnemende Staat niet ontslaat van haar internationale verplichtingen die ze aanging bij de ratificatie van het Handvest. Betreffende zulke verplichtingen benadrukt ze dat "zelfs als volgens binnenlands recht lokale of regionale overheden (...) verantwoordelijk zijn om bepaalde functies uit te oefenen, blijven de Deelnemende Staten nog verantwoordelijk, volgens hun internationale verplichtingen, om te verzekeren dat hun bevoegdheden volgens de regels worden uitgeoefend. Vandaar dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het officieel beleid bij de (...) staat ligt. (ERRC tegen Griekenland, Klacht nr 15/2003, beslissing ten gronde van 8 december 2004, §29). Bijgevolg, als een Staat Deelnemend aan het Handvest, moet de Belgische staat erop toezien dat de verplichtingen die voorkomen uit het Handvest worden opgevolgd door zijn regio's en gemeenschappen.
57. De Commissie neemt er akte van dat de Regering bevestigt dat de beslissingsbevoegdheden niet gecentraliseerd zijn. Niettemin erkend zij dat de federale staat aansprakelijk blijft tegenover andere staten en de internationale organisaties waarvan ze lid is dat ze zich moet houden aan haar internationale verplichtingen.
58. De Commissie akteert ook het standpunt dat de lidstaten van de Raad van Europa innamen toen ze de Aanbeveling Rec(2005)4 goedkeurden van de ministeriële commissie van de Raad van Europa inzake de verbetering van de huisvesting van Roma en woonwagenbewoners in Europa, waarin bepaald is dat "lidstaten erop moeten toezien dat lokale en regionale overheden hun verplichtingen nakomen tegenover Roma, zelfs als deze laatsten niet permanent verblijven op het grondgebied. Lokale overheden moeten opgeleid worden inzake non-discriminatie en moeten door de Staat aansprakelijk gesteld worden discriminerende handelingen en beleid op vlak van huisvesting" (§35, Rol van lokale en regionale overheden). De Commissie neemt er akte van dat deze tekst een weergave is van de consensus tussen de lidstaten van de Raad van Europa over dit onderwerp en waarmee zij uitgebreid rekening zal houden.

VOORGEHOUDEN INBREUK OP ARTIKEL E SAMEN GELEZEN MET ARTIKEL 16

Artikel E – Non-discriminatie

“Het genot van de rechten vastgelegd in dit Handvest zal verzekerd worden zonder discriminatie op welke grond dan ook zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale herkomst of sociale afkomst, gezondheidstoestand, lidmaatschap van een nationale minderheid, geboorte of andere status.”

Artikel 16 – Het recht van het gezin op sociale, juridische en economische bescherming.

Deel I: Het gezin als een hoeksteen van de maatschappij heeft recht op aangepaste sociale, juridische en economische bescherming om zijn volledige ontwikkeling te verzekeren

Deel II: Met het oog op de verzekering van de noodzakelijke voorwaarden voor de volledige ontwikkeling van het gezin, dat een hoeksteen is van de maatschappij, beloven de Partijen de economische, juridische en sociale bescherming van het gezin te bevorderen door middelen als daar zijn sociale en familiale toelagen, fiscale regelingen, voorzien in gezinshuisvesting, voordelen voor jonggehuwden en andere afdoende maatregelen.”

59. Terugkomend op de visie zoals boven uiteengezet (zie boven §§ 47 – 50) betreffende de voorgehouden discriminatie waaronder woonwagengezinnen te lijden hebben, zal de Commissie volgende vragen onderzoeken volgens de bepalingen van Artikel E samen gelezen met Artikel 16. Het recht op huisvesting van woonwagengezinnen is zo een cruciaal onderdeel van de klacht dat de Commissie zal starten met de FIDH's bewering dat woonwagens niet erkend worden als woning over gans België. Daarna zal ze de aantijgingen onderzoeken dat, door het feit dat er onvoldoende terreinen (of standplaatsen) beschikbaar zijn om woonwagens op te installeren en dat stedenbouwkundige voorschriften geen rekening houden met de specifieke omstandigheden van woonwagengezinnen, het recht op huisvesting voor deze woonvorm niet voldoende wordt verzekerd. Dit noopt de woonwagengezinnen ertoe om illegaal op standplaatsen te gaan staan, waarbij ze het risico lopen om verjaagd te worden onder omstandigheden die niet overeenstemmen met het Handvest. Tenslotte komen woonwagengezinnen problemen tegen inzake domiciliëring en dat heeft negatieve gevolgen op de uitoefening van hun sociale rechten die afhangen van een officieel adres.

VOORGEHOUDEN INBREUK OP ARTIKEL E SAMEN GELEZEN MET ARTIKEL 16 OMWILLE VAN HET NIET ERKENNEN VAN WOONWAGENS ALS WONING

A – Bijdragen van de partijen

1. De aanleggende organisatie.

60. De FIDH akteert dat Artikel 23 van de Belgische Grondwet het recht geeft op een degelijke huisvesting, maar dat in het Waals Gewest de wetgeving de mobiele woonvorm uitsluit uit het wettelijk begrip "woning". Volgens de FIDH heeft dit funeste gevolgen voor de woonwagenbewoners, daarin inbegrepen dat zij zich niet kunnen beroepen op grondwettelijke bescherming voor hun recht huisvesting. Bijv. zij kunnen er geen beroep op doen ingeval zij worden verdreven.
61. De FIDH haalt nog de volgende nadelen aan: (i) omdat de woonwagens van de woonwagenbewoners worden beschouwd als aanhangwagens of voertuigen en niet als woningen, kunnen ze verwijderd worden op grond van politiereglementen die parkeerverbod opleggen van meer dan 24 of 48 uur op dezelfde plaats. (ii) omdat woonwagens niet beschouwd worden als woning, kunnen ze automatisch geklasseerd worden als ongezonde woonst, los van hun toestand; (iii) wanneer een stedenbouwkundige toelating wordt aangevraagd voor een terrein in bouwzone, is het voor de lokale overheden gemakkelijker om te weigeren vermits een woonwagen niet erkend is als woning, met als argument dat dit gebruik niet overeenstemt met de bestemming van het terrein; (iv) woonwagenbewoners die hun woonwagen wensen te renoveren of een nieuwe kopen hebben geen recht op de beschikbare voordelen of hypothecaire leningen.
62. In 2001 besliste het Vlaams Gewest een uitdrukkelijke voorziening te creëren voor het wonen in een woonwagen, het concept is sinds 2004 ingeschreven in de Vlaamse Wooncode. De FIDH stelt echter dat de woningnormen, uitgewerkt in 1998 voor conventionele huizen, nog niet zijn aangepast aan de mobiele woonvorm, zoals woonwagens, zodat niet voldoen aan die woningnormen (bijv. nokhoogte en isolatienormen) erin kan resulteren dat woonwagens onbewoonbaar worden verklaard. In 2006 publiceerde het Vlaams Minderhedencentrum (*nu Kruispunt Migratie Integratie nvd vertaler*) dezelfde opmerking en stelde dat, indien er geen specifieke criteria komen, de meeste woonwagens onbewoonbaar verklaard zouden worden.
63. Tenslotte, stelt de FIDH dat de huurwet federale materie is. De Wet van 20 februari 1991 (Burgerlijk Wetboek) geeft speciale bescherming aan huurders als de eigendom die zij huren hun hoofdverblijf is (zie §1, Sectie II, hoofdstuk II, deel VIII van boek III). Het BW werd aangepast door de wet van 24 december 2002 waarbij in de woninghuurwet de bepaling werd bijgeschreven dat een huis een al dan niet verplaatsbaar onroerend goed is dat dienst doet als hoofdverblijf van de huurder. Deze bepaling geldt

dus ook voor woonwagens. woonwagenbewoners die een woonwagen huren hebben dus meer juridische bescherming dan woonwagenbewoners die hun woonwagen in eigendom hebben, veruit het grootste deel van de woonwagenbewoners. Ook hier zijn de regels voor gezondheid, veiligheid en levensvoorwaarden, opgenomen in het KB van 8.7.1997 niet aangepast en soms moeilijk toe te passen op woonwagens vermits ze opgemaakt zijn voor niet verplaatsbare eigendommen. De FIDH voert aan dat dit inhoudt dat woonwagenbewoners die in een woonwagen wonen een zeer kwetsbaar bestaan blijven leiden zowel vanuit materieel als vanuit juridisch oogpunt.

64. Als besluit beschouwt de FIDH de uitsluiting van de woonwagen uit het wettelijk begrip "woning" in het Waals Gewest en de onaangepaste voorschriften inzake gezondheid, veiligheid en woonomstandigheden in de Vlaamse wetgeving en in de federale huurwet een inbreuk inhouden op Artikel 16, alleen gelezen of samen met Artikel E.

2. De Regering

65. De Regering specificeert dat het de gewesten toekomt om uit te maken of een woonwagen erkend wordt als woning of niet. In elk geval is de federale staat verantwoordelijk voor alles inzake huurrecht.
66. De Regering stelt dat de Waalse regering toegeeft dat er gaten zijn in zijn wetgeving en plannen maakt om een bepaling op te nemen in de Waalse wooncode waarbij een uitzondering wordt ingevoerd op de huidige definitie van huisvesting, zodat alternatieve woonvormen kunnen erkend worden.
67. Het Brussels gewest is zich bewust van het probleem en vindt dat de beste oplossing erin bestaat om geschikte terreinen te voorzien die de woonwagenbewoners een voldoende woonomgeving bieden.
68. In het Vlaams Gewest is wonen in een woonwagen erkend als een vorm van huisvesting (Vlaamse Wooncode, artikel 4§1, 4° (c)). Wat betreft de minimumnormen voor gezondheid, veiligheid en woningnormen, maakt de code het mogelijk rekening te houden met specifieke woonvormen en bewonersgroepen als de vereisten en normen moeten bepaald worden (artikel 5§1). De Regering stelt dat wanneer er een strategisch woonwagenbeleidsplan wordt opgesteld de overheden zullen proberen vast te stellen of het noodzakelijk is om een reeks van verschillende kwaliteitsnormen voor woonwagens op te stellen.
69. Betreffende de federale woninghuurwet geeft de Regering toe dat, ook al is een verplaatsbare eigendom, gebruikt als hoofdverblijf, beschouwd

wordt als een woning sinds 2002, het KB van 8.7.1997, dat de normen bepaalt voor gezondheid, veiligheid en woonomstandigheden, nog niet werd aangepast aan deze wijziging. De Regering stelt dat, in de huidige stand van zaken, daardoor het KB van 8.7.1997 niet van toepassing is op verplaatsbare eigendommen die gebruikt worden als woning en dat er dus ook geen bezwaren zijn tegen het verhuren van woonwagens als hoofdverblijf, daarbij de nadruk erop leggend dat de minimumnormen voor gezondheid, veiligheid en woonomstandigheden onverminderd van kracht blijven voor verplaatsbare eigendommen.

B- Beoordeling door de Commissie

70. De Commissie neemt er akte van dat de kwesties die opgeworpen werden zijn: enerzijds of woonwagens moeten beschouwd worden als woningen of niet en anderzijds als ze dat waren wat de gevolgen zijn wat betreft het voldoen aan de woningnormen (voor gezondheid, veiligheid en leefomstandigheden).
71. De Commissie stelt om te beginnen dat de erkenning van een eigendom als een woning of niet een feitenkwestie is en geen juridische, dat volgt mutatis mutandis uit het standpunt dat ingenomen werd door het Europees voor de Rechten van de Mens in zijn vonnis McCann tegen het Verenigd Koninkrijk van 13 mei 2008: "Het Hof heeft herhaaldelijk vastgesteld dat of een eigendom moet beschouwd worden als een woning een feitenkwestie is onafhankelijk van de wettelijkheid van de bezetting ervan onder de binnenlandse wetgeving (zie bijv. Buckley tegen het VK, vonnis van 25 september 1996, Verslagen van Vonnissen en Besluiten 1996 IV, §54 waarin de aanlegster woonde op haar eigen grond zonder bouwvergunning gedurende ongeveer 8 jaar)" (§ 46).
72. De Commissie benadrukt ook de bepaling zoals die gegeven is in de bijlage bij de Aanbeveling Rec(2005)4 van het Comité van Ministers van de lidstaten over verbetering van de huisvesting van Roma en woonwagenbewoners in Europa, aangenomen op 23 februari 2005, want het geeft de consensus weer van de lidstaten van de Raad van Europa hierover: "Huisvesting in deze Aanbeveling houdt verschillende soorten van onderkomen in zoals huizen, woonwagens, mobil homes en woonwagenterreinen."
73. Daarom moet, volgens de Commissie, elke plaats waar een gezin legaal of illegaal woont, of het een gebouw is of een verplaatsbare eigendom zoals een woonwagen, beschouwd worden als huisvesting in de betekenis van het Handvest. Bij uitbreiding, en toegestaan door lidstaten van de RvE bij goedkeuring van Aanbeveling Rec(2004)14 van het Comité van Ministers

van de lidstaten over bewegingsvrijheid en standplaatsen van woonwagenbewoners in Europa, aangenomen op 1 december 2004, moet ook de standplaats waarop de woonwagen is opgesteld beschouwd worden als een deel van de woning.

74. Daarenboven, de rechten en plichten die voortkomen uit de wettelijke erkenning van een woning moeten van toepassing zijn op alle woonvormen, ook op alternatieve vormen als woonwagens. Daarom moeten de woningnormen (inzonderheid inzake gezondheid en veiligheid) redelijkerwijs aangepast worden aan deze alternatieve woonvormen zodat er geen onnodige beperkingen opgelegd worden aan de mogelijkheid in zulke woningen te wonen.
75. De Commissie akteert dat de erkenning van woonwagens als een woning een gewestelijke bevoegdheid is.
76. In het Vlaams Gewest zijn de woonwagens erkend als woning (VWC, art 2, 33°)
77. woonwagens waren niet erkend als woning in het Brussels Gewest tot de zeer recente wetswijzigingen op 27 januari 2012 in de Brusselse Wooncode (art. 2, 28°)
78. In het Waals gewest echter zijn woonwagens niet erkend als woning. Volgens de Commissie is dit een indirecte discriminatie want het betekent dat er geen rekening werd gehouden met de specifieke situatie van de woonwagenbewoners.
79. De Commissie stelt dat onder art. 175bis, dat toegevoegd werd aan de Brusselse Wooncode op 27.1.2012, de Regering bij decreet de minimumnormen moet vastleggen voor veiligheid, gezondheid en uitrusting waaraan verplaatsbare woningen en de terreinen die de overheden aan deze woningen ter beschikking stellen moeten voldoen. Het stelt ook vast dat er gelijkaardig decreet werd ingediend in het Vlaams Gewest.
80. De Commissie stelt dan ook vast dat, op het ogenblik van deze beslissing, ondanks dat woonwagens erkend zijn als woning in deze twee gewesten, de vigerende woningnormen (inzake gezondheid, veiligheid en woonbaarheid) nog altijd dezelfde zijn als die die opgesteld zijn voordat woonwagens erkend werden als woning en dus daaraan niet aangepast. Als die normen streng zouden worden toegepast zou een grote meerderheid van de woonwagens onbewoonbaar verklaard worden.

81. De Commissie stelt vast dat bevelen tot onbewoonbaarverklaring van woonwagens en bevelen tot afbraak ervan voor de rechtbank kunnen gebracht worden en soms met succes zoals blijkt uit het besluit van Raad van State van 16 december 2003 (Nr 126.485, Catteau en Lentz tegen Gemeente Hotton). Ze herhaalt het belang van zulke rechtsmiddelen wegens de ernst van de maatregel en zijn onherstelbaar karakter, maar ze benadrukt dat het bestaan alleen niet voldoende is om de tekorten in de wet en de toepassing ervan te compenseren.
82. De Commissie stelt dat woonwagenbewoning van woonwagengezinnen hen zeer zeker doet verschillen van andere mensen. Deze situatie vereist een gedifferentieerde aanpak en maatregelen op maat om hun woonomstandigheden te verbeteren. Dit principe is niet overal in België van toepassing want woonwagens zijn niet overal erkend als een woning en als de woningnormen, inzake gezondheid, veiligheid en bewoonbaarheid streng zouden toegepast worden zou een grote meerderheid van de woonwagens onbewoonbaar worden verklaard.
83. In overeenstemming daarmee besluit de Commissie dat er een overtreding is van art. E samen gelezen met art. 16 omdat het Waals Gewest de woonwagen niet erkend als woning, en omdat de woningnormen voor gezondheid, veiligheid en bewoonbaarheid niet aangepast zijn aan de woonwagens en de terrein waarop ze opgesteld staan.
- Voorgehouden inbreuk op Artikel E samen gelezen met Artikel 16 wegens het gebrek aan een aangepast aantal openbare woonwagenterreinen voor woonwagenbewoners.**

1. De aanleggende organisatie

84. De FIDH houdt voor dat de Belgische overheden een inbreuk plegen op art 16, alleen gelezen en samengelezen met art. E, omdat zij een onvoldoende aantal woonwagenterreinen voorzien voor woonwagenbewoners, zowel residentiële, doortrekkers- of pleisterplaatsen, met de nodige basisvoorzieningen voor een menswaardig leven en in een gepaste omgeving.
85. Ze voert aan dat de lokale overheden geen verplichting hebben om woonwagenterreinen voor woonwagenbewoners aan te leggen. De beslissing voor de aanleg van deze terreinen wordt volledig overgelaten aan de beslissing van gemeenten, die meestal toegeven aan lokale druk, die gekant zijn tegen de idee van woonwagengezinnen die kamperen in hun omgeving.

86. De FIDH stelt verder dat voorzieningen voor woonwagenbewoners een gecoördineerd beleid vereist op een hoger niveau, zodat een voldoende aantal woonwagenterreinen beschikbaar gemaakt worden. Daarvoor is wellicht druk of dwang nodig met name vanuit de gewestelijke overheden. Volgens de FIDH, moeten federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden meer doen dan alleen maar ondersteunen door geld ter beschikking te stellen.
87. De FIDH stipt aan dat de toestand verschilt in elk van 's lands drie gewesten.
- (i) Waals Gewest.*
88. Volgens de FIDH is in het Waals gewest juistgeteld één doortrekkersterrein. Er zijn geen openbare woonwagenterreinen en slechts een zeer beperkt aantal ad hoc terreinen die voor korte perioden volgens het oordeel van sommige gemeenten ter beschikking gesteld worden.
89. De FIDH voert aan dat, terwijl in het Waals Gewest lokale overheden die beslissen om terreinen voor woonwagenbewoners aan te leggen, recht hebben op subsidies om de kosten van sommige verbeteringswerken te dekken, in de praktijk nooit aanvragen voor die subsidie zijn gebeurd. Lokale overheden kunnen ook subsidies aanvragen bij de Franse Gemeenschap (waarvan de jurisdictie een groot deel van het Waals gewest dekt) voor de aankoop, inrichting en uitbreiding van woonwagenterreinen voor "nomaden". In de praktijk, echter, merkt de FIDH op dat ook al werden er een aantal projecten opgestart, die werden vervolgens verwaarloosd, omdat de beslissing om zulke projecten uit te voeren overgelaten wordt aan de beslissing van lokale overheden die onder druk staan van omwonenden.
90. De FIDH voert aan dat van de 262 gemeenten in het Waals gewest slechts 7 hebben toegezegd bepaalde stappen te ondernemen om tegemoet te komen aan de vraag van woonwagenbewoners voor tijdelijke standplaatsen.
91. Tenslotte, de oprichting van het Woonwagenbewoners Bemiddelingscentrum, een vereniging gesubsidieerd door het Waals Gewest dat de dialoog tussen woonwagenbewoners, openbare overheden en lokale bewoners, er niet in geslaagd is het aantal openbare woonwagenterreinen te doen toenemen. Het onderzoek dat dit centrum heeft gedaan in 2004 heeft geen enkel resultaat opgeleverd, omdat de overheden liever afwachten tot gemeenten zelf hun wens kenbaar maken om voorzieningen voor woonwagenbewoners in het leven te roepen.

(ii) Brussels gewest

92. De FIDH stelt dat er slechts 1 klein openbaar woonwagenterrein bestaat in het Brussels Gewest, met een capaciteit van 6 gezinnen, en een doortrekkersterrein met 21 standplaatsen.
93. Volgens de FIDH heeft het Brussels Gewest geen enkel beleid omtrent voorzieningen voor woonwagenbewoners. Het enige wat er is is een jaarlijkse som van € 13.000, opgenomen in de gewestelijke begroting, via de begroting van de Frans gemeenschap, om de ontwikkeling van gepaste woonwagenterreinen voor woonwagenbewoners te subsidiëren.

(iii) Vlaams Gewest

94. De FIDH constateert de strategische minderhedenbeleidsplannen van 1996 en 2004 het probleem van standplaatsen voor woonwagens van woonwagenbewoners behandelen en dat in 2004 de regering plannen aankondigde voor 750 bijkomende residentiële standplaatsen en 500 nieuwe doortrekkerstandplaatsen tegen 2010. Een interdepartementele commissie werd opgericht om maatregelen en initiatieven te coördineren en te stimuleren om de doelstellingen van het actieplan te bereiken. Kwaliteitsnormen voor residentiële en doortrekkersterreinen werden opgesteld die moesten gelden voor alle nieuwe en gerenoveerde openbare woonwagenterreinen.
95. De Vlaamse Gemeenschap kent aan lokale overheden een subsidie toe tot 90% van de kosten voor de aanleg of verbetering van woonwagenterreinen. De FIDH stelt verder vast dat het VMC en de regionale integratiecentra de opdracht hebben gekregen om provincies en gemeenten te adviseren en te ondersteunen inzake de verbetering van woonomstandigheden van de woonwagenbewoners, met de nadruk op de problemen gerelateerd aan het leven in een woonwagen.
96. De FIDH moet echter vaststellen dat er nog geen 100 residentiële standplaatsen bijkwamen tussen 1997 en 2010, vergeleken met de 750 die opgenomen waren in het plan. Het aantal beschikbare standplaatsen voor woonwagenbewoners die wonen of doortrekken in Vlaanderen is nog altijd veruit onvoldoende: 29 openbare residentiële woonwagenterreinen met in totaal 469 standplaatsen, dekt nauwelijks 50% van de noden, en 5 openbare doortrekkersterreinen met in totaal 78 standplaatsen dekken 20% van de noden. De FIDH stelt verder dat in de laatste 15 jaar slechts 6 nieuwe woonwagenterreinen zijn bijgemaakt. Dit wil zeggen dat 438 gezinnen geen standplaats kunnen vinden op openbare

woonwagenterreinen.

97. In het licht van deze feiten in de drie Belgische Gewesten, oordeelt de FIDH dat de gewesten geen pro-actief beleid hebben gevoerd om openbare residentiële woonwagenterreinen te ontwikkelen en gemeenten aan te zetten om voorzieningen te treffen voor de tijdelijke opvang van woonwagengezinnen.

98. De FIDH besluit hieruit dat het onvoldoende aantal residentiële, doortrekkersterreinen en ad hoc terreinen in het volledige grondgebied van België een inbreuk betekent op Artikel 16, alleen gelezen of samen met Artikel E.

2. De Regering.

99. De Regering begint met te stellen dat de basis van de klacht dat er te weinig openbare woonwagenterreinen zijn een verantwoordelijkheid is van de gewesten. Ze voert aan dat de federale, gewestelijke en gemeenschapsregeringen een actief beleid voeren om gemeenten aan te moedigen degelijk uitgeruste woonwagenterreinen ter beschikking te stellen van woonwagengezinnen, met respect voor de lokale autonomie. Ze erkent anderzijds dat haar manoeuvreerruimte beperkt blijft en dat ze afhankelijk is van de bereidheid van de gemeenten om zulke woonwagenterreinen te ontwikkelen.

(i) Waals Gewest

100. Het Waals Gewest heeft geopteerd voor een samenwerking op vrijwillige basis met gemeenten en het heeft een reeks maatregelen getroffen om hen aan te moedigen om beter om te gaan met het verblijf van woonwagengezinnen. Een permanente interministeriële werkgroep voor het onthaal van woonwagengezinnen kreeg de opdracht een doordachte benadering te ontwikkelen voor het onthaal van woonwagengezinnen in Wallonië.

101. Het Bemiddelingscentrum voor woonwagengezinnen in Wallonië (verder genoemd het bemiddelingscentrum) werd opgericht in 2003 voor een betere dialoog in de gemeenten en met omwonenden. Dit centrum dat gesubsidieerd wordt door het Waals Gewest heeft een onderzoek gedaan naar de noden en problemen van de gemeenten bij het beheer van voorzieningen voor woonwagengezinnen op hun respectievelijk grondgebied.

102. Op initiatief van het bemiddelingscentrum heeft de boven genoemde interministeriële werkgroep een ontmoeting gehad met de negen gemeenten die wensten te investeren in voorzieningen voor woonwagenbewoners op hun grondgebied, met het bemiddelingscentrum, de Waalse ambtenaren en de Waalse Regering. Elke gemeente is vrij, overigens, om te bepalen op welke manier de onthaalmaatregelen voor woonwagenbewoners verbeterd moeten worden: dat kan gaan van de aanstelling van een ambtenaar specifiek met de opdracht op te treden als bemiddelaar tussen woonwagenbewoners en de overheden tot aankoop of aanpassing van terreinen.

103. De interministeriële werkgroep heeft samen met het bemiddelingscentrum een praktische gids uitgegeven met aanbevelingen die moeten opgevolgd worden om de betrokkenen in de best mogelijk voorwaarden op te vangen.

104. De Regering stelt dat er twee budgetlijnen zijn in het Waals Gewest waarop subsidies kunnen worden uitgeschreven voor de aankoop van terreinen en woningen: de "uitrustingslijn" dekt 100% van de kosten voor de inrichting van terreinen met woningen terwijl het besluit van de Franse Gemeenschapsexecutieve van 1.7.1982 lokale overheden de mogelijkheid heeft gegeven op subsidies voor de aankoop, inrichting en uitbreiding van woonwagenterreinen voor "nomaden". Deze laatste subsidie kan 60% dekken van de totale onkosten en is onderworpen aan bepaalde gezondheids- en veiligheidsvoorwaarden (dit besluit geldt ook voor het Brussels Gewest).

(ii) Brussels Gewest

105. De Regering begint met te zeggen dat het relatief kleine grondgebied van het Brussels Gewest gepaard gaande met een hoge bevolkingsdichtheid het moeilijker maakt voor Brussel om tegemoet te komen aan de noden van de woonwagenbewoners.

106. Zij voert aan dat het Gewest lokale overheden aanmoedigt om hun voorzieningen voor woonwagenbewoners uit te breiden door jaarlijks een som (€ 13.000) op te nemen in de gewestelijke begroting, via de begroting van Franstalige Gemeenschapscommissie, om de ontwikkeling te subsidiëren van geschikte terreinen voor woonwagenbewoners (volgens de Regering kan die som verhoogd worden als de gemeenten erom vragen). Binnen deze regeling moet een nieuw openbaar doortreksterrein met 20 à 25 standplaatsen operationeel worden in 2011.

(iii) Vlaams Gewest.

107. De Regering verwijst naar de telling die aantoonde dat er nog een tekort aan standplaatsen is voor woonwagengezinnen in het gewest. In februari 2011 bijv. werd het aantal woonwagengezinnen geschat op 907 in het Vlaams Gewest, en het aantal standplaatsen op openbare woonwagenterreinen op 469 en op doortrekkersterreinen op 78.
108. De Regering stelt dat de strategische actieplannen van 1996 en 2004 specifieke maatregelen bevatten om tegemoet te komen aan de huisvestingsnoden van de woonwagengezinnen, die erkend zijn als minderheid. Een interdepartementale commissie, de Vlaamse woonwagencommissie is opgericht de relevante ministeries te adviseren en te coördineren over de voorzieningen voor residentiële woonwagenterreinen voor woonwagengezinnen.
109. Daarenboven biedt de Vlaamse Gewestelijke overheid een subsidie van 90% aan aan gemeenten voor de aankoop, aanleg, vernieuwing of uitbreiding van woonwagenterreinen. Sommige provinciale overheden leggen daarop bij zodat ze daar 100% bedragen. De Regering wijst eveneens op een handboek getiteld "Wonen op wielen" dat adviezen geeft over de aanleg en het beheer van woonwagenterreinen dat gratis verspreid wordt naar de lokale overheden. De Regering wijst erop dat een website (www.kruispuntmi.be) opengesteld werd in 2011 om alle beschikbare informatie over bestaande en geplande woonwagenterreinen samen te brengen.
110. Elk jaar stuurt de Vlaamse minister verantwoordelijk voor het integratiebeleid een rondzendbrief rond getiteld "permanente doortrekkersterreinen en pleisterplaatsen voor woonwagengezinnen" waarin gemeenten gevraagd wordt om die terreinen op hun grondgebied aan te duiden waar woonwagengezinnen kunnen gaan staan voor een bepaalde periode. De meest recente omzendbrief, BB 2010/05, vermeldt dat woonwagengezinnen die, na een gemeente toelating gevraagd te hebben, geen tijdelijke standplaats kunnen vinden, zich tot de gouverneur van de betrokken provincie kunnen wenden die hen een pleisterplaats zal toewijzen.

B – Beoordeling door de Commissie

111. De Commissie herhaalt dat staten om in orde te zijn met art 16 o.a. het voorzien in een gepast huisvestingsaanbod voor gezinnen moeten bevorderen en in hun huisvestingsbeleid rekening houden met de noden van die gezinnen (ERRC tegen Griekenland, Klacht Nr 15/2003, beslissing

ten gronde van 8.12.2004, §24).

112. De Commissie stelt ook dat woonwagens moeten beschouwd worden als woningen binnen de betekenis in het Handvest (zie §73 boven). Bovendien, in overeenstemming met het principe van gelijke behandeling, vereist art 16 dat de deelnemende staten de bescherming van kwetsbare gezinnen verzekert, inbegrepen woonwagengezinnen. (ERTF tegen Frankrijk, Klacht Nr 64/2001, beslissing ten gronde van 24.1.2004, §25).
113. De Commissie benadrukt dat het genot van sommige basisrechten een positieve tussenkomst van de staat vereist: de staat moet de juridische en praktische maatregelen nemen die noodzakelijk en adequaat zijn voor de effectieve bescherming van het betrokken recht, nl. in voorliggende zaak het recht op aangepaste huisvesting, voor zover dit doel bereikt wordt binnen een redelijke termijn, met meetbare vooruitgang en in die mate die overeenstemt met een maximale inzet van de beschikbare middelen. (ERRC tegen Bulgarije, Klacht Nr 31/2005, beslissing ten gronde van 18.10.2006, §35).
114. Tenslotte akteert de Commissie dat de FIDH er niet in slaagt haar bijkomende klacht te illustreren die inhoudt dat de woonwagenterreinen die ter beschikking staan van woonwagengezinnen moeten voorzien zijn basisvoorzieningen zodat ze een menswaardig leven kunnen leiden en dat ze verblijven in een geschikte omgeving. Zij zal daarom geen uitspraak doen over dit deel van de klacht. Zij stelt echter niettemin dat de verplichting dat huisvesting adequaat moet zijn, m.a.w. hygiënisch, evengoed van toepassing is op mensen die wonen in een verplaatsbare woningen. Dit betekent dat openbare woonwagenterreinen degelijk moeten uitgerust zijn met de basisvoorzieningen die nodig zijn voor een menswaardig leven. Zulke woonwagenterreinen moeten voorzien zijn van alle basisvoorzieningen als water, huisvuilophaling, sanitair, elektriciteit en ze moeten structureel veilig zijn, niet overbevolkt en met een wettelijke huurbescherming (ERRC tegen Frankrijk, Klacht Nr 51/2008, beslissing ten gronde van 19.10.2009, §46). Het is tevens belangrijk, om sociale integratie en inzonderheid de toegang tot werk te verzekeren dat deze woonwagenterreinen in een gepaste omgeving liggen waar er vlot toegang is tot openbare diensten, waar er werkgelegenheid is, gezondheidsvoorzieningen, scholen en andere sociale voorzieningen (ERRC tegen Portugal, Klacht Nr. 61/2010, beslissing ten gronde van 30.6.2011, §41).
115. De Commissie neemt er akte van de Regering de cijfers over het tekort aan standplaatsen niet betwist.

116. De Commissie neemt akte van het grote verschil tussen het aantal woonwagengezinnen in België (ongeveer 80 in het Brussels Gewest, 900 in het Vlaams Gewest en 1.000 tot 1.500 in het Waals Gewest) en het aantal woonwagenterreinen en standplaatsen dat beschikbaar is (1 residentieel woonwagenterrein met 6 standplaatsen en een doortrekkersterrein met 21 standplaatsen in het Brussels Gewest, 29 residentieële met in totaal 469 standplaatsen en 5 dtn met in totaal 78 standplaatsen in het Vlaams Gewest en geen residentieel woonwagenterrein, 1 doortrekkersterrein en een klein aantal adhoc terreinen in het Waals Gewest). Het is daardoor duidelijk dat er niet genoeg standplaatsen zijn op openbare woonwagenterreinen om alle woonwagengezinnen de mogelijkheid te geven hun woonwagen op te stellen.
117. De Commissie verwijst eveneens naar een publicatie van het Agentschap voor de Rechten van Mens van de EU, die stelt dat "alhoewel België (...) in theorie het van Roma en woonwagenbewoners erkent om een (semi)rondtrekkend leven te leiden, de voorziening in degelijke uitrusting is zo beperkt dat dit recht in feite wordt ontkend." (FRA, Huisvestingstoestanden van Roma en woonwagenbewoners in de EU, vergelijkend verslag, oktober 2009, p.35).
118. In voorliggende zaak akteert de Commissie dat België niet de nodige juridische en praktische maatregelen heeft getroffen voor het genieten van hun recht op huisvesting. Er is geen globaal proactief beleid op federaal of gewestelijk niveau om gemeenten aan te zetten om residentieële woonwagenterreinen aan te leggen of om stappen te ondernemen om tijdelijke standplaatsen te organiseren voor woonwagengezinnen. De Commissie akteert dat de Regering verwijst naar een beleid dat ontworpen is om lokale overheden te stimuleren om woonwagenterreinen aan te leggen om woonwagenbewoners te huisvesten en de inspanningen die geleverd worden om de aanleg van woonwagenterreinen te financieren. Deze maatregelen zijn echter bijzonder beperkt in draagwijdte, en ze zijn duidelijk onvoldoende dwingend om het aantal woonwagenterreinen voldoende te doen toenemen vermits slechts enkele gemeenten hun voornemen hebben geuit om tijdelijke voorzieningen te regelen voor woonwagenbewoners (bijv. slechts 7 van de 262 gemeenten in het Waals gewest hebben dat gedaan). Enkel het Vlaams Gewest heeft een strategisch plan aangenomen maar het lijkt voorbestemd om te mislukken vermits minder dan 100 van 750 geplande standplaatsen op residentieële woonwagenterreinen werden gerealiseerd.
119. De Commissie neemt er akte van dat de Regering toegeeft dat de manoeuvreerruimte van de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden beperkt blijft en afhangt van de bereidheid van

de lokale overheden om zich voluit te engageren om zelf zulke woonwagenterreinen aan te leggen op hun grondgebied. De Commissie herhaalt echter dat het aan de Belgische Staat is, als deelnemende staat aan het Handvest, erop toe te zien dat de verplichtingen verbonden aan het Handvest worden opgevolgd door de gewesten en de gemeenschappen (zie boven §§ 55-56).

120. De Commissie wil benadrukken dat het kenmerk dat ongetwijfeld de woonwagengezinnen verschillend maakt op huisvestingsgebied is hun woonwagenleven. Deze situatie vraagt om gedifferentieerde behandeling voor deze gezinnen en om maatregelen op maat om hun huisvestingstoestand te verbeteren. De Commissie stelt vast dat dit niet principe onvoldoende toegepast wordt in België, zoals aangetoond door het tekort aan woonwagenterreinen voor woonwagengezinnen en de onvoldoende inspanningen die de staat aan de dag legt om dat probleem recht te zetten.

121. De Commissie is daarom van oordeel dat het tekort aan woonwagenterreinen voor woonwagengezinnen en de onvoldoende inspanningen van de Staat dit recht te trekken een inbreuk is op art E samen gelezen met art 16.

Voorgehouden inbreuk op Artikel E samen gelezen met Artikel 16 omdat de stedenbouwkundige voorschriften geen rekening houden met de specifieke noden van de woonwagengezinnen.

A – Bijdragen van de partijen

1. De aanleggende organisatie

122. De FIDH houdt voor dat de verwerende Regering geen rekening houdt met de specifieke noden van de woonwagengezinnen in de stedenbouwkundige voorschriften zelf en op de manier waarop ze worden toegepast.

123. Ten eerste, elke openbare overheid die een openbaar woonwagenterrein wil aanleggen moet in orde zijn met het gewestplan, waarin de bestemming van de grond bij wet is vastgelegd (woonzone, recreatiegebied, openbaar nut enz.) maar waarin geen plaats is voor de specifieke omstandigheden van de woonwagengezinnen, waardoor het moeilijk gemaakt wordt om zulke woonwagenterreinen aan te leggen.

124. Ten tweede, personen die een woonwagen willen plaatsen op een privaat stuk grond dat zij in eigendom of in huur hebben moeten daarvoor

een stedenbouwkundige vergunning hebben. Deze vergunning wordt verleend door de lokale overheid, dat nagaat of het geplande gebruik overeenstemt met het gewestplan, meer specifiek of het stuk grond in woonuitbreidingsgebied ligt, een regeling die geen rekening houdt met de specifieke omstandigheden van woonwagewoners. In het Vlaams en Brussels gewest moet de site ook voldoen aan het principe van de "goede plaatselijke aanleg" een vaag begrip dat volgens de FIDH de gemeenten te veel ruimte geeft om aanvragen te weigeren. Daarenboven moeten in het Vlaams Gewest de aanvragen voldoen aan bepaalde vormvereisten zoals een beschrijving van de bedoeling van de aanvraag door een architect (art 10 en 11 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28.5.2004 houdende de samenstelling van een bouwaanvraag). Volgens de FIDH houden zulke voorwaarden geen rekening met het speciaal geval van de woonwagewoners die gewoon een woonwagen willen zetten op een stuk grond en niet er een gebouw willen oprichten. Tenslotte, in het Brussels Gewest, als uitzondering op de algemene regel, is een stedenbouwkundige vergunning voor het plaatsen van woonwagewoners altijd beperkt tot één jaar en kan niet verlengd worden (art 102 van de Brusselse planningscode, Besluit van de Brusselse regering van 29.1.2004 houdende bouwtoelatingen voor bepaalde duur). In het Vlaams Gewest (art. 4.6.3 van de Vlaamse Planningscode) en het Waals Gewest (art 41§3 van de Waalse Gewestelijke en Stedenbouwkundige Planningscode), kunnen lokale overheden een stedenbouwkundige vergunning afleveren enkel voor bepaalde duur.

125. Ten derde, in de drie gewesten, hebben woonwagewoners die een trekkend bestaan leiden en die op zoek zijn een halte voor korte tijd geen formele stedenbouwkundige vergunning nodig. Zulk gebruik van het land, echter, is toch onderworpen aan de zoneringsnormen (die volgens de FIDH geen rekening houden met de noden van woonwagewoners). In het Vlaams Gewest is de tijdelijke plaatsing van woonwagewoners voor niet-recreatief gebruik beperkt tot bouwzone, waardoor de ruimte voor gemeenten om er verkeerde interpretatie aan te geven vergroot wordt.

126. Volgens de FIDH hebben de gemeenten een te grote vrijheid bij het opleggen van planningsregels en ze kunnen, bijv., beperkingen bijvoegen bij de gewestelijke regels. In de praktijk staan ze vaak behoorlijk vijandig tegenover de traditionele woonvorm van de woonwagewoners: vele onder hen weigeren residentiële woonwagewonterreinen of pleisterplaatsen aan te leggen voor korte perioden; woonwagewoners die in een woonwagen willen wonen op hun privaat eigendom worden bijna altijd de nodige vergunning geweigerd. De FIDH stelt dat in het Vlaams gewest slechts 2 gezinnen de noodzakelijke stedenbouwkundige vergunning hebben bekomen om hun woonwagen te plaatsen op privégrond en dat

geen vergunning is uitgereikt in de andere twee gewesten. De mogelijkheden voor woonwagenbewoners om te wonen op privégrond zijn dus veruit theoretisch en kunnen dus het onvoldoende aantal openbare woonwagenterreinen niet rechtzetten.

127. De FIDH besluit dat het gebrek in de wetgeving en de praktijk van de gewestplannen om rekening te houden met de noden van woonwagenbewoners, gekoppeld met het lokaal beleid inzake uitvoering van deze wetgeving een inbreuk vormt op Artikel 16, alleen gelezen of samen gelezen met Artikel E.

2. De Regering

128. De Regering stelt dat stedenbouw de verantwoordelijkheid is van de gewesten.

129. De Regering is van mening dat elke gefedereerde entiteit op zijn eigen wijze rekening houdt met de specifieke noden van woonwagenbewoners in zijn wetgeving en zijn stedenbouwkundig beleid. Verder stelt ze dat de regels voor ruimtelijke ordening en de toepassing ervan gebaseerd zijn op het gelijkheidsbeginsel, wat inhoudt dat de impact van om het even welke activiteit of huisvesting voor elke aanvraag afgewogen wordt volgens de criteria van stedenbouw en ruimtelijke ordening.

130. De Regering geeft aan dat in het Waals Gewest de openbare overheden een praktische gids hebben uitgegeven over het beheer van het tijdelijk verblijf van woonwagenbewoners in Wallonië, waarin een reeks maatregelen wordt voorgesteld voor bewustmaking en afstemming van de verhouding tussen gemeenten, woonwagenbewoners en omwonenden. Elk jaar verzenden de Waalse ministeries een omzendbrief met aanbevelingen om deze maatregelen uit te voeren. De Regering bevestigt dat het Waals gewest- en stedenbouwkundig plan een vergunning is vereist om een woonwagen te plaatsen op een stuk grond. Verder geeft ze aan dat de Waalse Wooncode herzien kan worden om een verwijzing in te voeren naar alternatieve woonvormen.

131. De Regering stelt dat in het Brussels gewest, de planningsregels (gewestplan) niet verbieden dat een stuk gebruikt wordt voor huisvesting van woonwagenbewoners zolang dat stuk in woonzone ligt (voor permanent verblijf) of in zone van openbaar nut (voor sporadisch gebruik). De Regering bevestigt verder dat de Brusselse Planningscode (art 98§1, 10°) voorzieningen bevat die direct van toepassing zijn op woonwagenbewoners vermits er gesteld wordt dat een voorafgaandelijke

stedenbouwkundige vergunning is vereist om "een stuk grond op regelmatige basis te gebruiken voor (...) (c) het plaatsen van een of meer verplaatsbare elementen die kunnen gebruikt worden als woning zoals aanhangwagens, woonwagens, afgeschreven voertuigen en tenten". In overeenstemming met art 102 van de planningscode werkt het decreet van het Brussels Gewest van 29.1.2004, houdende tijdelijke stedenbouwkundige vergunningen, de perioden in kwestie verder uit. De lijst omvat twee categorieën die van toepassing kunnen zijn op woonwagenbewoners: (i) plaatsen en stallen van voertuigen – maximumduur van één jaar voor het plaatsen van verplaatsbare elementen die kunnen dienen als woonst; (ii) tijdelijke installaties van cyclische of seizoensgebonden aard (bijv. ontmoetingsplaatsen van woonwagenbewoners) – maximumduur zes jaar. De Regering beweert ook dat interpretatie *a contrario* van Art 98§1, 10°(c) van de Code betekent geen stedenbouwkundige vergunning is vereist voor een éénmalig of sporadisch gebruik van een stuk grond.

132. In het Vlaams Gewest stimuleren het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de provinciale plannen de oprichting van nieuwe woonwagenterreinen voor woonwagenbewoners. Volgens de Regering houden de overheden op verschillende manieren rekening met de specifieke woonnoden van de woonwagenbewoners: opname van woonwagenterreinen in de ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen, publicatie van een brochure (Wonen op Wielen) om de voorziening van woonwagenterreinen te bevorderen en het verzenden van jaarlijkse omzendbrief naar provinciegouverneurs en gemeentebesturen om hen aan te zetten om doortrekkersterreinen (voor een verblijf van ongeveer twee weken) en pleisterplaatsen in te richten totdat het Gewest over voldoende doortrekkersterreinen beschikt. Voor een gebruik van een stuk grond gedurende meer dan 90 dagen is een vergunning vereist volgens art. 4.2.0, 5°c van de Vlaamse plancode. Tenzij anders expliciet vermeld is zulke vergunning voor onbepaalde tijd (zie art 4.6.1 tot 4.6.3 van de Plancode).

B- Beoordeling door de Commissie

133. De Commissie herinnert eraan dat, alhoewel staatsoverheden over een brede marge beschikken inzake interpretatie betreffende te nemen maatregelen voor ruimtelijke ordening, ze de balans in evenwicht moeten houden tussen het algemeen belang en de basisrechten van individuen of, in voorliggend specifiek geval, het recht op huisvesting en zijn afgeleide om individuen niet dakloos te maken (ERRC tegen Bulgarije, Klacht Nr 31/2005, beslissing ten gronde van 18.10.2006, §54).

134. De Commissie verwijst ook naar het vonnis van het Europees Hof voor de rechten van mens in de zaak Chapman tegen het VK (vonnis van 18.1.2001, §96) dat het volgende voorziet: "ondanks het toebehoren tot een minderheid met een traditionele levenswijze die verschilt van de meerderheid houdt geen immuniteit in voor de algemene wetten die die bedoeld zijn om de verworvenheden van de samenleving als geheel te vrijwaren, zoals het milieu, het kan van invloed zijn op de manier waarop die wetten worden toegepast. Zoals gesteld in de zaak Buckley, betekent de kwetsbare positie van de Zigeunes als minderheid dat een zekere specifieke aandacht moet besteed worden aan hun noden en hun verschillende levenswijze zowel in de vigerende reglementair planningskader als in de manier waarop beslissingen genomen worden in specifieke gevallen (Buckley tegen het VK, vonnis van 25.9.1996, p 1292-95n §§ 76, 80 en 84). In zoverre is er dus een positieve verplichting opgelegd aan de Ondertekenende Staten volgens art 8 om de Zigeuner levenswijze mogelijk te maken (zie mutatis mutandis, Marckx tegen België, vonnis van 13 juni 1979, Reeks A nr 31 p.15, §31; Keegan tegen Ierland, vonnis van 26 mei 1994, Reeks A, nr 290, p. 19, §49; en Kroon e.a tegen Nederland, vonnis van 27 oktober 1994, Reeks A nr 297-C, p. 56, § 31)".
135. De Commissie is van mening dat de principes opgenomen door het Hof in deze rechtszaken mutatis mutandis ook van toepassing zijn op de toepassing van de rechten in het Handvest. Daarom is het redelijk dat staten regels uitvaardigen over de aanleg van openbare woonwagenterreinen voor woonwagenbewoners en dat toelating nodig is (inzake, stedenbouwkundige vergunning) om toegelaten te worden openbare woonwagenterreinen aan te leggen voor woonwagenbewoners of om een woonwagen te kunnen plaatsen op private grond. Niettemin, moet de staat, in zijn stedenbouwkundige voorschriften en in zijn individuele beslissingen gepaste aandacht betonen voor de specifieke omstandigheden van woonwagenbewoners, zodat ze zo goed mogelijk kunnen leven volgens hun tradities en culturele identiteit terwijl ze de balans in evenwicht houden tussen dit en het algemeen belang (zie, mutatis mutandis over de situatie van Roma, COHRE tegen Italië, Klacht Nr 58/2009, beslissing ten gronde van 25.6.2010, §§ 39-40).
136. De Commissie stelt vast dat aangelegenheden inzake gewestplannen behoren tot de bevoegdheden van de gewesten.
137. De Commissie neemt akte van de inspanningen die geleverd worden door de gewestregeringen om lokale overheden aan te moedigen. Ze merkt echter dat deze inspanningen onvoldoende resultaten sorteren vermist het aantal stedenbouwkundige vergunningen verleend door

gemeenten aan woonwagengezinnen die zich willen installeren op een privégrond uitzonderlijk laag is. Slechts van 2 gezinnen wordt gemeld dat ze een stedenbouwkundige vergunning verkregen om hun woonwagene permanent op een privégrond in het Vlaams Gewest terwijl geen enkele vergunning is uitgereikt in de twee andere gewesten, en de Regering spreekt deze feiten niet tegen. Deze situatie toont duidelijk de tekortkomingen aan van de Belgische gewestplannen en de manier waarop ze worden toegepast, die geen rekening houden met de specifieke omstandigheden van woonwagengezinnen op het vlak van huisvesting.

138. Bovendien, het beleid om stedenbouwkundige vergunningen te beperken tot één jaar in het Brussels gewest en de gemeenten toe te laten om stedenbouwkundige vergunningen van bepaalde duur uit te reiken in de twee andere gewesten vormt een directe discriminatie tegen woonwagengezinnen vermits stedenbouwkundige vergunningen voor traditionele huisvesting van onbepaalde duur zijn. Deze situatie is ook onverenigbaar met het principe van gegarandeerde huurtermijn erkend door de Commissie (ERRC tegen Frankrijk, Klacht Nr 51/2008, beslissing ten gronde van 19.10. 2009, §46).

139. De Commissie neemt akte er vande Regering benadrukt dat ze gelijkheidsprincipe respecteert bij de behandeling van aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning. Zij is van oordeel dat er een verkeerde toepassing van dit principe is, die tot uiting komt in de vereiste om, wanneer een stedenbouwkundige vergunning wordt aangevraagd in het Vlaams Gewest, een lange lijst van zeer gedetailleerde documenten bij te voegen, waardoor de aanvragers in de praktijk verplicht zijn een architect in te schakelen (volgens sectie 11 van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende de samenstelling van aanvragen voor stedenbouwkundige vergunning, 28.5.2004). Doordat deze vereiste op dezelfde wordt toegepast in zeer verschillende situaties zoals aanvragen voor de bouw of verbouwing van een gebouw, waar zulke vereiste redelijk lijkt voor de Commissie, en de aanvraag om een woonwagene te plaatsen op stuk grond, is de Commissie van oordeel dat de eis voor zo een reeks documenten overdreven is.

140. De Commissie heeft boven al gesteld dat in het geval van woonwagenebewoners, gewoon een gelijke behandeling te garanderen onvoldoende is als bescherming tegen discriminatie. Gelijke behandeling toepassen in verschillende situaties kan uitmonden in discriminatie. De Commissie is van oordeel dat artikel E de verplichting oplegt om degelijk rekening te houden met de relevante verschillen en ernaar te handelen (ERRC tegen Bulgarije, Klacht Nr 31/2005, beslissing tengronde van

18.10.2006, §42).

141. Tot besluit stelt de Commissie opnieuw dat de eigenschap die de woonwagenbewoners zonder twijfel volledig doet verschillen op vlak van huisvesting is hun woonwagenleven. Deze situatie vereist een gedifferentieerde behandeling voor deze gezinnen en maatregelen op maat om hun huisvestingsomstanigheden te verbeteren. Dit principe wordt onvoldoende toegepast in België op het vlak van de inhoud en de uitvoering van de wetgeving inzake stedenbouw. Daarom stelt de Commissie dat er een inbreuk is op artikel E samen gelezen met artikel 16 omwille van onvoldoende rekening te houden met de specifieke omstandigheden van woonwagengezinnen bij de opmaak en uitvoering van de wetgeving op de gewestplannen.

Voorgehouden inbreuk op artikel E samen gelezen met artikel 16 wegens het onwettelijk gebruik van uitzetting tegen woonwagenbewoners die onwettelijk op een stuk grond staan omdat ze geen standplaats hebben kunnen vinden op een legaal woonwagenterrein.

A – Bijdragen van de partijen

1. De aanleggende organisatie

142. De FIDH begint met erop te wijzen dat woonwagengezinnen onwettig op een stuk grond gaan staan wegens het grote tekort aan legale woonwagenterreinen, met het risico er te worden weggejaagd.

143. Volgens de FIDH is er geen wet die specifiek bescherming biedt aan deze gezinnen tegen verjaging en die rekening houdt met het feit dat hun toestand voortkomt uit het tekort aan beschikbare standplaatsen. Zodoende echter is de Regering schuldig aan indirecte discriminatie omdat mensen in verschillende situaties verschillend van andere Belgische gezinnen moeten behandeld worden.

144. Gemeenten zien niet graag dat woonwagengezinnen zich vestigen op hun grondgebied voor meer dan een paar uren of dagen. Bij de klacht van FIDH zijn meerdere politiereglementen bijgebracht die ofwel de woonwagenbewoners volledig verbieden stil te staan ofwel hen verbieden om langer dan 24 uur halt te houden. Sommige reglementen bevatten boeten als dit halteverbod niet opgevolgd wordt. Terwijl een bepaald aantal gezinnen die op niet-toegelaten grond staan gedoogd worden door de overheden, betekent het feit alleen dat ze daar illegaal staan ze te allen tijde kunnen verjaagd worden. Daarenboven de grote meerderheid van de

woonwagengezinnen die in België op privégrond staan zonder stedenbouwkundige vergunning worden enkel gedoogd door de gemeenten, die op elk ogenblik van gedachten kunnen veranderen. (Huisvestingstoestand van Roma en woonwagenbewoners, Raxen Belgisch Focuspunt, CGKR, maart 2009, p.25). Die gezinnen leven dus onder de voortdurende dreiging van verjaging.

145. De FIDH voegt eraan toe dat de overheden de algemene wetgeving toepassen die gelden rond uithuiszettingen. Ze wijst erop dat lokale overheden kunnen terugvallen op verschillende rechtsgronden om een uitzetting te bevelen van gezinnen die een stuk grond innemen zonder vergunning, zoals politiereglementen aangenomen volgens het KB van 1.12.1975, dat het parkeren van "motorvoertuigen die uit het verkeer zijn genomen" verbiedt op de openbare weg voor meer dan 24 uur. Uitzettingen kunnen ook gebeuren op grond van openbare gezondheids of veiligheidsreglementeringen, overtreding waarvan aanleiding kan geven tot administratieve boetes.
146. Verder betekent de vereiste van een stedenbouwkundige vergunning dat het plaatsen van caravans of woonwagens op een stuk grond zonder vergunning ook correctioneel kan vervolgd worden. In deze gevallen kunnen de overheden de onmiddellijke sluiting van het stuk grond vorderen en het herstel ervan in de oorspronkelijke staat. De overheden kunnen ook de afbraak van het onwettig geïnstalleerde eigendom vorderen, ook een woonwagen op die grond als er geen regularisatie in het vooruitzicht is. De Raad van State heeft een uitspraak gedaan dat de afbraak van een residentiële woonwagen die de bewoners wilden bewaren en waarmee ze plannen hadden om er hun toekomstige woning van te maken, een inbreuk was op het eigendomsrecht en een ernstige ingreep betekende die nog moeilijk recht zetten viel (RvS (ref) vonnis van 25.4.2002, nr 106.093, Cateau en Lentz tegen Gemeente Hotton, p.10). De FIDH wijst er echter erop dat dit slechts een alleenstaand vonnis is en dat de overheden steeds gemachtigd blijven woonwagens af te breken die opgesteld staan zonder stedenbouwkundige vergunning. Volgens de FIDH heeft de afbraak van hun woonwagens drastische gevolgen voor de woonwagenbewoners die erin wonen, want het maakt hen dakloos.
147. Om hun beweringen te staven brengt de FIDH een aantal voorbeelden bij van dreigende uitzettingen, uitzettingsbevelen op dwangsom en uitzettingen (meestal hebben de woonwagenbewoners de grond al verlaten voor de politie de uitzetting kan afleveren) (*sic nvdv*) De FIDH zegt dat het feit dat er weinig formele klachten worden ingediend door woonwagenbewoners niet betekent dat er geen schade is berokkend.

148. De FIDH beweert verder dat veel van die uitzettingen gebeuren op een betwistbare manier, onverwacht zonder voorafgaande verwittiging, 's winters of 's nachts en zonder rekening te houden met bejaarden, zieken of jonge kinderen. Vaak worden ook mensen uitgezet zonder enige voorziening voor herhuisvesting.
149. Zij stelt dat de wettelijke bescherming tegen plotse uitzettingen vooral betrekking heeft op huurders. De grote meerderheid van woonwagenbewoners zijn echter geen huurders maar eigenaars van hun woonwagens. De FIDH voegt daaraan toe dat er een onderscheid gemaakt wordt met huurders of met mensen die een gebouw bezetten zonder officiële documenten voor wie een uitzetting moet gedragen zijn door een vonnis van een rechtbank. woonwagenbewoners hebben geen a priori bescherming en de mogelijkheid om na de uitzetting procedures op te starten heeft weinig nut want elke gerechtelijke uitspraak komt meerdere maanden te laat. Daardoor hebben woonwagenbewoners geen wettelijke bescherming tegen uitzettingen bevolen door lokale overheden wanneer ze illegaal staan om een stuk grond of tegen afbraak en uitzetting bevolen door diensten van ruimtelijke ordening.
150. De FIDH besluit dat het gebrek aan gepaste bescherming tegen uitzetting van woonwagenbewoners beschouwd kan worden, afhankelijk van de omstandigheden, als een gedeelde bevoegdheid is tussen de gewesten en de federale staat bijvoorbeeld, een uitzetting die gebeurt door de lokale politie is een gewestmaterie, een uitzetting door de federale politie is een federale materie.

2. De Regering

151. De Regering stelt uitzetting van woonwagenbewoners en de betreffende bescherming beschouwd kan worden, afhankelijk van de omstandigheden, als een gedeelde bevoegdheid is tussen de gewesten en de federale staat bijvoorbeeld, een uitzetting die gebeurt door de lokale politie is een gewestmaterie, een uitzetting door de federale politie is een federale materie.
152. De regering wijst erop dat de regels over uitzettingen vastgelegd zijn in wetten, decreten en ordonantieën en gebaseerd zijn op argumenten betreffende gezondheid, veiligheid en openbare orde. Dezelfde regels gelden voor iedereen, ook voor de woonwagen- gemeenschap, en de toepassing ervan door de verschillende overheden vertoont geen discriminerende behandeling van deze specifieke groep. De Regering ontkent daarom dat de overheden buiten hun wettelijk kader hebben gehandeld. Wat betreft het ontbreken van een specifieke wetgeving rond

woonwagenbewoners stelt ze dat de verschillende overheden in het land het ongepast vinden een specifieke wetgeving in te voeren over uitzettingen betreffende een specifieke groep, vermits dit een stigmatiserend effect heeft op die betrokken groep.

153. De Regering betwist dat de Belgische wetgeving geen voldoende beveiliging biedt tegen uitzettingen, zowel voor woonwagenbewoners als voor elke andere persoon die een overtreding begaat door het onwettig innemen van een stuk grond of eigendom.
154. De Regering stelt dat het geen rapporten heeft ontvangen van frequente of onredelijke uitzettingen van woonwagenbewoners. Ze is ervan overtuigd dat de bronnen van de FIDH uiterst inadequaat zijn om hun standpunt te onderbouwen.
155. De Regering stelt dat de focus ligt op preventie en bemiddeling in haar inspanning om de relaties tussen overheden, woonwagenbewoners en omwonenden te verbeteren. De bedoeling is om machtsmiddelen, als uitzetting, in te zetten in gevallen waar stukken grond onwettig werden ingenomen. Doortrekkende woonwagenbewoners die bedreigd worden door uitzetting moeten een alternatieve voorlopige verblijfplaats aangeboden worden. In het Vlaams Gewest kunnen personen die getroffen zijn door een uitzetting beroep aantekenen bij de planningsinspecteur die de maatregel goedkeurde of een juridische indienen.
156. Eens de beslissing genomen door de bevoegde overheid, de uiterste datum om te gehoorzamen is verstreken en de personen hebben zich niet geschikt, moeten er twee regels in achtgenomen worden door de federale politie bij de uitzetting van personen van een gemeentelijk stuk grond: het doel moet enkel kunnen bereikt worden door de inzet van machtsmiddelen en de dwang moet redelijk en gerechtvaardigd zijn. Als de uitzetting toegang tot de lokalen vereist mag ze alleen uitgevoerd worden tussen 5 en 21 uur. Als de uitzetting deze toegang niet vereist, hetgeen volgens de regering meestal het geval is, legt de wet geen beperkingen op over wanneer ze mag uitgevoerd worden, de enige vereiste is dat ze moet gebeuren op een redelijk tijdstip.
157. De Regering is daarom van mening dat de Belgische wetgeving voldoende beveiliging biedt voor uitzettingen. Verder zijn er rechtsmiddelen voorhanden voor woonwagenbewoners die ervan overtuigd zijn dat ze slachtoffer zijn van een onwettige uitzetting om hun gelijk en in voorkomend geval een schadevergoeding te verkrijgen. Ten laatste betwist ze de bewering dat een specifieke wetgeving op dit domein moet ingevoerd worden volgens het Handvest.

B- Beoordeling door de Commissie

158. De Commissie wijst opnieuw op het tekort aan openbare woonwagenterreinen voor woonwagengezinnen (zie §121 boven) en op het feit dat, zodra die gezinnen zich op een privaat stuk grond willen vestigen, noch de stedenbouwkundige wetgeving noch de manier waarop die wordt toegepast rekening houdt met de verschillende omstandigheden (zie §141 boven). Daardoor werden deze gezinnen gedwongen om illegaal stukken grond te bezetten wegens hun nood naar enige vorm van alternatieve huisvesting en dat ze geen andere keus hadden dan het risico te nemen op uitzetting.
159. De Commissie stelt ook vast dat wanneer er sprake is van uitzetting van woonwagengezinnen, de regering weinig of geen gedetailleerde informatie verstrekt (in het bijzonder over juridische bescherming tegen uitzetting, rechtsmiddelen voor onwettig uitgezette personen of juridische precedents) die de informatie vanuit de FIDH zou kunnen tegenspreken.
160. De Commissie benadrukt dat staten de plicht hebben hun uiterste best te doen om de aanvaarding te bevorderen van de verschillende levensstijl van de woonwagengezinnen in vergelijking met de rest van de bevolking. Een van de consequenties hiervan is dat, omdat de woonwagengezinnen binnen een specifieke kwetsbare categorie vallen, de staten hen moeten beschermen tegen de dreiging met uitzetting waar ze aan bloot staan, hetgeen hen vaak noodzaakt om te vertrekken om zichzelf te beschermen tegen schade aan hun eigendom of hun persoon, voordat ze worden weg gejaagd.
161. De Commissie erkent dat onwettige bezetting van een stuk grond de uitzetting van de bezetters kan rechtvaardigen. Toch mogen de criteria voor een onwettige bezetting niet onredelijk ruim zijn (ERRC tegen Griekenland, Klacht nr 15/2003, beslissing ten gronde van 8.12.2004, §51). Personen of groepen van personen die niet effectief kunnen genieten van de voordelen uit de rechten vastgelegd in de nationale wetgeving, zoals het recht op huisvesting, kunnen gedwongen worden over te gaan tot laakbaar gedrag om hun noden te voldoen. Niettemin, dit kan geen voorwendsel zijn voor sancties of maatregelen tegen die personen, noch om hen te het genot van hun rechten te blijven ontszeggen (ERRC tegen Bulgarije, Klacht Nr 31/2005, beslissing ten gronde van 18.10.2006, §53).
162. De Commissie stelt vast dat het onderscheid dat de Regering maakt tussen inval in woonwagens en inval op het woonwagenterrein waarop ze opgesteld staan niet in overeenstemming is met het Handvest. Zij herhaalt

haar vorige stelling (zie boven §73) dat het woonwagenterrein waarop een woonwagen staat een deel is van de woning van het woonwagengezin, net gelijk de woonwagen zelf. Elke inval op een woonwagenterrein met het oog op een uitzetting moet daarom beschouwd worden als een inval in de woning en ze moeten dus overeenstemmen met de regels die gelden voor een uitzetting uit een woning.

163. De Commissie heeft reeds gesteld dat, wat België betreft (Besluiten 2011, art 16), staten procedures moeten opstellen om het risico op uitzetting te beperken. Om in orde te zijn met het Handvest moet de juridische bescherming voor personen bedreigd met uitzetting voorgeschreven worden bij wet en het volgende inhouden:

- een verplichting om met de getroffen partijen te overleggen om alternatieve oplossingen voor de uitzetting te vinden;
- de verplichting om een redelijke vooropzeg vast te leggen;
- een verbod om uitzettingen 's nachts of 's winters uit te voeren;
- toegang tot rechtsmiddelen
- toegang tot juridische bijstand;
- vergoeding voor onwettige uitzettingen.

Verder moeten uitzettingen als ze plaats hebben:

- uitgevoerd worden in omstandigheden die de menselijke waardigheid van de betrokken personen respecteren;
- geregeld zijn via procedures die voldoende bescherming bieden voor de rechten van de personen;
- vergezeld gaan van voorstellen voor een alternatief onderkomen (ERRC tegen Italië, Klacht nr 27/2004, beslissing ten gronde van 7.12.2005, §41, en Besluiten 2011, Turkije, art 31 §2).

164. In voorliggende zaak, stelt de Commissie vast dat de juridische bescherming die ter beschikking is voor woonwagengezinnen die bedreigd worden met uitzetting niet voldoende is en dat uitzettingsprocedures kunnen plaats hebben op elk tijdstip van het jaar, ook in de winter en zowel 's nachts als overdag. Zij beschouwt deze situatie als een gebrek aan respect voor de menselijke waardigheid.

165. De Commissie wijst erop dat uitzettingen de betrokken personen niet dakloos mogen maken (ERRC tegen Bulgarije, Klacht nr 31/2005, beslissing ten gronde van 18.10.2006 §57) en dat gelijke behandeling inhoudt dat de staat maatregelen moet treffen aangepast aan de speciale omstandigheden van de woonwagengezinnen om hun recht op wonen te vrijwaren en te voorkomen dat ze, als kwetsbare groep, dakloos worden (zie, mutatis mutandis ERRC tegen Italië, Klant nr 27/2004, beslissing ten gronde van 7.12.2005 §21). De Commissie oordeelt dat België niet heeft kunnen aantonen dat voorstellen voor een aangepaste en voldoende

langdurige alternatieve verblijfplaats werden gedaan aan woonwagen-gezinnen die werden aangezet om te vertrekken of uitgezet werden van een onwettig bezet terrein. Onder zulke omstandigheden: woonwagen-gezinnen aanzetten om terreinen die ze hebben bezet, zij het onwettig, te verlaten en dan, zelfs terwijl er niet genoeg legale woonwagenterreinen zijn, hen uitdrijven als ze zich niet willen schikken, en dan geen deugdelijke langetermijn alternatieve staanplaats voorstellen, een inbreuk betekent op het respect voor het recht op wonen van deze gezinnen.

166. De Commissie wijst er opnieuw op dat de eigenschap die de woonwagengezinnen zonder twijfel totaal verschillend wat huisvesting betreft is hun woonwagenleven. Deze situatie vereist dat zij anders behandeld moeten worden. De Commissie stelt vast dat de Belgische overheden er niet in slagen rekening te houden met het feit dat woonwagengezinnen een hoger risico lopen op uitzetting wegens het precair statuut van hun bezetting wegens het feit dat ze zich plaatsen op een onwettig terrein omdat ze er niet in slaagden zich te plaatsen op een legaal woonwagenterrein. Daardoor heeft België hen gediscrimineerd.

167. Dientengevolge besluit de Commissie dat de situatie van woonwagengezinnen met betrekking tot uitzetting uit terreinen waarop zij zich illegaal hebben gezet een inbreuk betekent op artikel E samen gelezen met art 16.

Voorgehouden inbreuk op Artikel E samen gelezen met Artikel 16 wegens de obstakels tot domiciliëring.

A – Bijdragen van de partijen

1. De aanleggende organisatie

168. De FIDH houdt vol dat het belang dat wordt gehecht aan de administratieve domiciliëring – maw de inschrijving van personen in de bevolkingsregisters van de gemeente waar ze hun hoofdverblijf hebben – enorme problemen scheppen voor woonwagenbewoners.

169. Zij brengt bij dat aanvragen van woonwagenbewoners voor domiciliëring dikwijls geweigerd worden door de lokale overheden terwijl een hele reeks van rechten daarvan afhangen. Bepaalde sociale wetgeving is gebaseerd op domiciliëring als een voorwaarde om recht te hebben op sociale voordelen (zoals ziekteverzekering), om de gewestelijke bevoegdheid vast te stellen van sociale zekerheidsinstelling of om vast te stellen of een personen samenwonen met anderen (informatie die invloed heeft op de hoogte van de uitkering waarop ze recht hebben).

Domiciliëring wordt daarenboven gebruikt om te bepalen welke gemeente bevoegd is om administratieve documenten uit te reiken (zoals identiteitskaarten, attesten van gezinssamenstelling, verblijfs- en nationaliteitsattesten, strafregister,...). Zulke documenten kunnen vereist zijn om toegang te krijgen tot beroepsopleiding of om werk te vinden, en dit kan op zijn beurt om een recht op sociale uitkeringen te verkrijgen of te behouden. Voor de geldige inschrijving bij een Belgische openbare tewerkstellingsdienst als werkzoekende moet die dienst het nationaal nummer (domiciliëring) van de aanvrager krijgen en verifiëren alsook de identiteit en de nationaliteit. Alle formaliteiten betreffende het verblijfsstatuut van vreemde ingezetenen moeten daarenboven vervuld worden via de gemeente waar de persoon is gedomicilieerd. Tenslotte, het ontbreken van een domiciliëring ontnemt individuen elke mogelijkheid om hun stemrecht uit te oefenen of deel te nemen aan verkiezingen.

170. De FIDH erkent dat de wetgeving op domiciliëring voorzieningen bevat voor het specifieke geval dat personen wonen in mobiele woningen. Bij het KB van 16.6.1992 houdende de bevolkings- en vreemdelingenregisters (art 20§1) hebben personen die in een mobiele woning wonen en meer dan 6 maanden per jaar op een vast adres op een terrein het recht hun domiciliëring te nemen in de gemeente waar dit terrein is gelegen. Bij hetzelfde KB kunnen personen die in een mobiele woning wonen en geen 6 of meer maanden verbleven hebben op hetzelfde adres ingeschreven worden in de bevolkingsregisters van de gemeente waar ze een "referentieadres" hebben. Sectie 14 van de wet houdende administratieve vereenvoudigingen van 15.12.2005 bepaalt dat nomaden zonder vaste verblijfplaats hun domiciliëring kunnen nemen op het referentieadres "van een vereniging die in haar statuten als een van de doelstellingen de verdediging van deze groepen heeft ingeschreven".

171. Volgens de FIDH echter worden deze regels genegeerd in de praktijk en weigeren gemeenten woonwagengebouwen in te schrijven in hun registers, daarbij redenen aanhalend met betrekking tot de ongeschiktheid van hun woning of inbreuken op de ruimtelijke ordening. Het ontbreken van een stedenbouwkundige vergunning wordt dikwijls door gemeenten gebruikt om een aanvraag voor domiciliëring te verwerpen. De FIDH houdt vol dat zulke praktijken onwettig zijn: sectie 16§2 van het KB van 16.7.1992 stelt uitdrukkelijk dat "geen aanvraag voor inschrijving van een woning als hoofdverblijf mag geweigerd worden op grond van veiligheid, gezondheid of ruimtelijke ordening".

172. De FIDH stelt eveneens de praktijk vast waarbij gemeenten, na de weigering om de aanvragers in te schrijven op hun privaat adres, hen automatisch inschrijven op een referentieadres, te weten van een

organisatie, terwijl dit volgens de wet enkel mag gebeuren op speciaal verzoek van de betrokken persoon. Zij haalt het geval aan van Mevr. V.

173. De FIDH besluit daarom dat de aanhoudende onwettige praktijk van niet-inschrijving en het falen van de toezichthoudende overheden om hiertegen iets te ondernemen een inbreuk is op de artikelen E en 16 van het Handvest gezien de ernstige gevolgen het niet hebben van een domiciliëring inhoudt.

2. De Regering

174. De Regering stelt dat de aangelegenheden verbonden met domiciliëring geen exclusief federale bevoegdheid zijn.

175. De Regering bevestigt de stukken uit het wetboek die geciteerd werden door de FIDH. Ze neemt er verder akte van dat de FIDH zelf erkent dat de Belgische woonwetgeving specifiek rekening houdt met met bijzondere omstandigheden van de woonwagen- gemeenschap. Ze wijst erop dat de federale staat enkel exclusief bevoegd is inzake wetgeving over domiciliëring of inschrijving in de bevolkingsregisters. Deze registers bijhouden en dus ook personen inschrijven in de bevolkingsregisters is een aangelegenheid voor de gemeenten.

176. De Regering stelt dat er een provinciale wachtlijst is ingevoerd om de betrokken personen te beschermen. Op die manier behouden personen wiens verblijfsstatuut wordt herzien door de gemeenten hun recht dat voortvloeit uit hun inschrijving in de registers totdat er een administratieve of juridische beslissing anders bepaalt.

177. De Regering ondersteunt verder dat geen aanvraag voor inschrijving van een woning als hoofdverblijf mag verworpen worden op grond van veiligheid, gezondheid of stedenbouwkundige voorschriften. Zo lang als de betrokkenen blijven wonen in een woning waarin permanent verblijf niet toegelaten is wegens deze redenen, blijven ze daar ingeschreven.

178. Daarenboven nochtans zijn inschrijvingen in gemeentelijke bevolkingsregisters in beginsel een bevoegdheid van de lokale overheid, waar er een discussie is over wat moet verstaan onder hoofdverblijf is de minister van binnenlandse zaken verantwoordelijk om de locatie ervan te bepalen volgens sectie 8 van de Wet van 19.07.1991 en Sectie 21 van het KB van 16.07.1992.

179. Tenslotte, wat betreft het voorgehouden gebrek aan actie, wijst de Regering erop dat veel vormingssessies werden georganiseerd door heel

België om te verzekeren dat de wet- en regelgeving inzake bevolkingsregisters juist wordt verstaan. Daarenboven hebben federale ambtenaren de specifieke opdracht om onderzoek in te stellen inzake moeilijkheden betreffende, of onenigheden over wat een hoofdverblijf is, schrapping uit het register en ambtshalve inschrijvingen (ex officio).

B – Beoordeling door de Commissie

180. De Commissie stelt vast, zoals de FIDH erkent, dat de wetgeving over domiciliëring voorzieningen bevat die speciaal handelen over het geval van personen die wonen in een mobiele woning. Zij refereert in het bijzonder naar Sectie 20§1 van het KB van 16.07.1992 over de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister en Wet op de Administratieve Vereenvoudigingen van 15.12.2005.
181. De Commissie akteert de argumenten van de FIDH dat deze regels in de praktijk systematisch genegeerd worden en dat veel gemeenten woonwagengebouwen weigeren in te schrijven in hun registers of dat ze hen automatisch buiten hun wil om inschrijft op een referentieadres, dat niet hun persoonlijk adres is. Zij stelt echter vast dat, zelfs rekening houdend met het principe van omkering van de bewijslast, de FIDH zijn aantijgingen niet voldoende onderbouwt in deze aangelegenheid.
182. Dientengevolge, stelt de Commissie dat de situatie van de woonwagengebouwen met betrekking tot hun domiciliëring geen inbreuk inhoudt op Artikel E samen gelezen met Artikel 16.

II. VOORGEHOUDEN INBREUK OP ARTIKEL E SAMEN GELEZEN MET ARTIKEL 30

Artikel E – Non-discriminatie

“Het genot van de rechten vastgelegd in dit Handvest zal verzekerd worden zonder onderscheid op welke grond dan ook zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale afkomst of sociale herkomst, toebehoren tot een nationale minderheid, geboorte of andere status”

Artikel 30 – Het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting.

Deel I: “Iedereen heeft recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting. “
Deel II: “Met het oog op de vrijwaring van de daadwerkelijke uitvoering van het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting, engageren de Partijen zich:
a. om maatregelen te nemen binnen het kader van een omvattende en gecoördineerde benadering om de effectieve toegang te bevorderen voor personen die leven in of het risico lopen om te leven in een situatie van sociale uitsluiting of armoede, alsook hun gezinnen,

Dit is een niet geautoriseerde vertaling gebaseerd op de Engelse versie van de beslissing.

tot, met name, werk, huisvesting, opleiding, scholing, cultuur en sociale en medische bijstand”

b. de maatregelen te herzien met het oog op hun aanpassing indien nodig.”

A – Bijdrage van de partijen.

1. De aanleggende organisatie.

183. De FIDH argumenteert dat het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting voorzien in artikel 30 een element “huisvesting” inhoudt, zoals aangetoond door het feit dat De Commissie eerder al besloot dat er een inbreuk was op Artikel 31 over het recht op huisvesting (ERRC tegen Frankrijk, Klacht Nr 51/2008, beslissing ten gronde van 19.10.2009). Naar analogie beschouwt zij de bevinding dat er een inbreuk is op Artikel 16 betreffende huisvesting van gezinnen evenzo betekent dat er ook een inbreuk was op Artikel 30.
184. In dit bepaald geval, houdt de FIDH voor dat er in België geen gecoördineerd beleid bestaat om armoede en sociale uitsluiting van woonwagenbewoners te voorkomen of te verhelpen, in het bijzonder op het gebied van huisvesting. Ten eerste klaagt ze aan dat de overheden geen omvattend beleid hebben ingevoerd om een voldoende aantal openbare woonwagenterreinen voor woonwagenbewoners te verzekeren. Ten tweede voert ze aan dat de overheden geen rekening hebben gehouden met de noden van de woonwagenbewoners in hun stedenbouwkundige wetgeving en praktijk. Tenslotte is ze van mening dat de overheden geen strategie hebben ontwikkeld om de uitzetting van woonwagenbewoners te voorkomen. De FIDH is daarom van mening dat hierdoor er een inbreuk is op Artikel 30 alleen gelezen of samen met Artikel E.
185. DE FIDH stelt ook dat de mechanismen die ingevoerd zijn om noden te beoordelen inzake armoedebestrijding te algemeen van aard zijn om te kunnen dienen om de noden van woonwagenbewoners te beoordelen gezien hun specifieke omstandigheden.
186. Ze stelt verder dat woonwagenbewoners niet inbegrepen zijn in de prioritaire groepen het huidige armoedebeleid, terwijl ze toch bijzonder getroffen zijn.
187. Zij voert aan dat alleen financiële stimuli voor gemeenten, die beslissen of ze actie ondernemen om de leefomstandigheden van woonwagenbewoners te verbeteren, onvoldoende zijn. In haar ogen moeten lokale overheden verplicht worden om onthaal voor

woonwagenbewoners te voorzien.

188. Tenslotte stelt de FIDH, los van het Vlaams Gewest met zijn Vlaamse woonwagencommissie, dat er voor woonwagenbewoners geen systeem is om gehoord te worden en deel te nemen aan het ontwerp van toezicht op het beleid dat hen aangaat.
189. Zij wijst er verder op dat de Belgische Regering niets heeft ondernomen om de specifieke wettelijke, psychologische en socio-culturele drempels weg te werken die woonwagenbewoners tegenkomen bij de pogingen om van hun sociale rechten te genieten. Zij verwijst in deze naar de weigering van sommige gemeenten om de aanvraag tot domiciliëring van woonwagenbewoners in te willigen, waardoor ze hen verhindert om sociale bijstand te krijgen.
190. De FIDH stelt vast sommige maatregel wel in het Vlaams Gewest zijn genomen terwijl er geen specifieke maatregelen zijn getroffen in het Waals en Brussels Gewest om armoede bij woonwagenbewoners tegen te gaan. De oprichting van een Bemiddelingscentrum voor woonwagenbewoners daarenboven ontslaat de overheden niet ervan om een effectief sociaal beleid op te zetten dat zich richt op de specifieke problemen van deze mensen. De FIDH houdt voor dat de Regering niets onderneemt om het impact van deze maatregelen op woonwagenbewoners na te gaan.
191. In het licht van deze bevindingen is de FIDH van mening dat er geen omvattend gecoördineerd en samenhangend beleid is om sociale uitsluiting van woonwagenbewoners te bestrijden en dat dit een inbreuk is op Artikel 30, alleen gelezen of samen met artikel E.

2. De Regering

192. De Regering begint met op te merken dat de beslissing van De Commissie in ERRC tegen Frankrijk (Klacht nr 51/2008, beslissing ten gronde van 19.10.2009) niet van toepassing is op de voorliggende situatie vermits die beslissing een verband legde tussen Artikel 30 en Artikel 31, en België heeft Artikel 31 niet aangenomen.
193. De Regering stelt dat aangelegenheden betreffende het beleid tegen armoede en sociale uitsluiting bij woonwagenbewoners federale, gewestelijke en gemeenschapsbevoegdheden zijn.
194. Zij verwijst naar de informatie in haar derde nationaal verslag dat het bestaan aantoont van een kader ter bestrijding van armoede. Ze

Dit is een niet geautoriseerde vertaling gebaseerd op de Engelse versie van de beslissing.

citeert in het bijzonder volgende initiatieven: het strategisch verslag over sociale bescherming 2008-2010 en het Nationaal Actieplan voor sociale insluiting; het federaal armoedebestrijdingsplan; de interfederale barometer die de armoede- en kwetsbaarheidsgraad meet in verschillende domeinen. De Regering verwijst ook naar het samenwerkingsakkoord dat getekend werd tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten in 1998 en de voortzetting van het federaal armoedebestrijdingsprogramma dat, volgens de Regering, een duidelijk teken is dat een omvattend en gecoördineerd armoedebestrijdingsbeleid en beleid tegen sociale uitsluiting inderdaad bestaat.

195. De Regering erkent dat dit akkoord geen specifieke doelgroepen als woonwagenbewoners aanwijst maar eerder gericht is op een omvattende benadering. Meer specifiek, wat betreft woonwagenbewoners, duidt de Regering aan dat er systemen bestaan om woonwagenbewoners te consulteren en hen te betrekken in het ontwikkelen van en toezien op het beleid dat hen aangaat. Zij vermeld o.a. de federale programmatorische openbare dienst voor die de belangen van armen verdedigen met inbegrip van het Waals armoedebestrijdingsnetwerk dat verenigingen omvat die de belangen van Roma en woonwagenbewoners vertegenwoordigen. Evenzo vermeldt de Regering de oprichting van een interministeriële werkgroep als een onderdeel van de interministeriële conferentie voor integratie in de samenleving, waarvan het de bedoeling is activiteiten te organiseren waarop verenigingen die de belangen van Roma en woonwagenbewoners verdedigen uitgenodigd worden. Wat betreft de specifieke obstakels die de woonwagenbewoners tegenkomen bij het vrijwaren van hun fundamentele sociale rechten, wijst de Regering erop dat de woonwagenbewoners sinds 2005 de mogelijkheid hebben te vragen dat ze ingeschreven worden op een referentieadres bij een rechtspersoon om hun inschrijving bij de gemeentelijke overheden te vergemakkelijken.

196. Zij vervolgt met te refereren naar een aantal maatregelen genomen door de verschillende Belgische entiteiten om de huisvesting voor woonwagenbewoners te bevorderen en armoede en sociale uitsluiting die hen treft te bestrijden.

197. Zij verwijst naar de oprichting in 2003 in het Waals gewest van een bemiddelingscentrum voor woonwagenbewoners, om bij te dragen aan de dialoog tussen woonwagenbewoners, omwonenden en gemeenten en dat een onderzoek heeft gevoerd naar noden en problemen die gemeenten tegenkomen in het beheer van woonwagenterreinen op hun grondgebied. De Regering wijst ook op de kaderovereenkomst die gesloten werd in 2005 tussen het bemiddelingscentrum en het Waals Gewest over een overlegde (overeengekomen, weloverwogen) organisatie van het onthaal van

woonwagenbewoners en die een grotere rol in zulke aangelegenheden toekent aan het centrum. Daarenboven heeft de interkabinetten werkgroep "Sociale insluiting – woonwagenbewoners" als opdracht om een overwogen onthaal voor woonwagenbewoners in Wallonië uit te werken. In deze context hebben de Waalse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, de Waalse Minister van Sociale Actie, Gezondheid en Gelijke Kansen alle gemeenten aangeschreven om hen te sensibiliseren om tijdelijke pleisterplaatsen voor woonwagenbewoners in te richten op hun grondgebied. De interkabinettengroep heeft ook een hoofdstuk ingeschreven in de lokale woonbeleidsplannen voor 2008-2009 zodat projecten om woonwagenterreinen op te richten erin kunnen opgenomen worden, ook al hebben maar weinig gemeenten daarvan gebruik gemaakt. Hij heeft ook een praktische gids opgesteld voor het beheer van pleisterplaatsen voor woonwagenbewoners in Wallonië, dat o.a. verspreid geweest is naar de gemeenten. Er zijn ook gewestelijke toelagen voor gemeenten die woonwagenterreinen voor woonwagenbewoners wensen op te richten.

198. In zake het Brussels Gewest, verwijst de Regering naar de informatie die al gegeven werd (zie boven §106) over de stimuli die gegeven worden aan lokale overheden om aangepaste woonwagenterreinen te voorzien. Ze vermeldt de oprichting van een ad hoc dienst die moet optreden als contactpunt tussen gemeenten en woonwagenbewoners. Daarenboven, wegens de eigen aard van de bevoegdheidsverdeling in dit Gewest, treden de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en Brussels Gewest gezamenlijk op in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. De Vlaamse Gemeenschap is ook lid van de Vlaamse woonwagencommissie terwijl de Franse Gemeenschapscommissie initiatieven ondersteunt voor de integratie en een betere begrip van de Romagemeenschap bevorderen.

199. Wat het Vlaams Gewest betreft, verwijst de Regering naar de eerdere beschrijving (zie boven §§ 107-110) van het beleid dat door de Vlaamse overheden gevoerd wordt om tegemoet te komen aan de specifieke huisvestingsnoden van de woonwagenbewoners. De Vlaamse woonwagencommissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle Vlaamse provincies en verantwoordelijke vertegenwoordigers van de betrokken politieke en administratieve domeinen. Zij is verantwoordelijk voor de algemene planning van woonwagenterreinen in Vlaanderen. De Vlaamse Minister van Integratie stuurt elk een omzendbrief over doortrekkersterreinen en pleisterplaatsen om een gecoördineerd antwoord te bieden op de noden van de woonwagenbewoners. Daarbij zijn woonwagenbewoners een specifieke doelgroep in het Vlaams integratiebeleid volgens Sectie 3 van het Decreet van 28.04.1998,

gewijzigd door het Decreet van 30.04.2009. Er is een gecoördineerde en omvattende benadering van de sociale problemen die woonwagengewoners in Vlaanderen tegen komen. De integratiecentra ondersteunen lokale overheden op dit gebied, bijvoorbeeld op het vlak van aanleg en beheer van woonwagenterreinen. De Vlaamse overheden kennen eveneens toelagen toe aan 39 steden en gemeenten om hun lokale integratiediensten te ondersteunen. Een strategisch voor woonwagengewoners wordt ontworpen met de nadruk op onderwijs, tewerkstelling en vorming, integratie, emancipatie, huisvesting, welzijn en gezondheid.

B – Beoordeling door De Commissie

200. De Commissie wijst erop dat huisvesting een cruciaal beleidsdomein is in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (Besluiten 2003, Frankrijk, artikel 30).
201. De Commissie wijst er ook op dat, met het oog op een effectieve uitoefening van het recht op bescherming tegen sociale uitsluiting, artikel 30 van de Deelnemende Staten vereist dat ze een omvattende en gecoördineerde benadering opzetten, dat een analytisch kader moet inhouden, een set van prioriteiten en maatregelen om obstakels in de toegang tot grondrechten te voorkomen en weg te werken. Er moeten ook toezichtsmechanismen zijn waarin alle stakeholders betrokken zijn, inbegrepen vertegenwoordigers van het middenveld en van slachtoffers van uitsluiting. Deze benadering moet beleidsmaatregelen op een consistente wijze verbinden en integreren (ERRC tegen Frankrijk, Klacht nr 51/2008, beslissing ten gronde van 19.10.2009, §93).
202. De Commissie verwijst naar haar beschrijving van het Nationaal Actieplan (NAP) voor sociale insluiting en het Nationaal Strategisch Verslag over Sociale Bescherming en Sociale Insluiting (het Strategierapport), dat kan geraadpleegd worden in de Besluiten 2007 en 2009 over België, inzake Artikel 30. Het besloot dat de algemene benadering die de Regering aannam voor de referentieperiode eindigend op 31.12.2007 in overeenstemming was met artikel 30 omdat ze een analytisch had opgezet, gepaste prioriteiten had gesteld en gepaste actie had ondernomen. De Commissie benadrukt echter dat een algemene beoordeling betrof en in het geheel niet handelde over de specifieke situatie van de woonwagengewoners in België. Deze bevindingen inzake overeenstemming kunnen daarom geen enkel impact hebben op de overeenstemming van de situatie die het voorwerp uitmaakt van de voorliggende klacht volgens Artikel 30.

203. In deze context herinnert De Commissie eraan onder Artikel 30 van het Handvest, Regeringen geacht worden maatregelen in te voeren die rekening houden met de multidimensionele aard van armoede en uitsluiting en, in het bijzonder, moet gericht zijn op de meest kwetsbare groepen (Besluiten 2007, België, artikel 30). De Commissie stelt dat het Strategisch Verslag alle inwoners betrof die een toestand van armoede of uitsluiting kenden maar elk beleid en maatregel dat het bevat moet gericht zijn op een specifieke subgroep. Toch zijn woonwagewoners geen specifieke doelgroep in deze context: (zie in het Frans http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/socinc_rap/nsr-08-10_fr.pdf).
204. De Commissie negeert de ad hoc maatregelen inzake woonwagewoners niet die de Regering vermeldt. Ze benadrukt niettemin de schaarste aan gepaste middelen om de noodzakelijke informatie te verzamelen om gericht beleid te ontwikkelen, het gebrek aan zulk beleid, het onvoldoende aanwenden van bindende maatregelen gericht op lokale en gewestelijke overheden en het feit dat de woonwagewoners niet betrokken worden in de verschillende stadia van beleidsvoering. Het dossier toont aan dat, als kwetsbare groep, woonwagewoners onvoldoende genot hebben van een gecoördineerd omvattend beleid om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden waarvan zij slachtoffer zijn in België terwijl hun situatie een gedifferentieerde behandeling vereist en gerichte maatregelen om hun toestand te verbeteren.
205. De Commissie besluit daarom dat er een inbreuk is op Artikel E samen gelezen met Artikel 30 omwille van de karakteristieken van de inbreuk op Artikel E samen gelezen met Artikel 16 en omwille van het ontbreken van een omvattend beleid naar woonwagewoners om armoede te voorkomen en te bestrijden.

III. VERZOEK TOT VERGOEDING VAN KOSTEN

A – Bijdragen van de partijen

1. De aanleggende organisatie

206. De FIDH vraagt aan De Commissie om aan het Comité van Ministers aan te bevelen de som van 10.000 € te storten wegens uitgaven en kosten. Zij brengt daarvoor een begroting bij met een detail van de verschillende kosten.

2. De Regering

207. De FIDH heeft haar aanvraag tot vergoeding van uitgaven en kosten pas gedaan bij gelegenheid van haar antwoord op de toelichting ten gronde van de Regering op de klacht. De Regering heeft niet gereageerd noch opmerkingen gemaakt hierover.

B – Beoordeling door De Commissie

208. De Commissie heeft gesteld dat, alhoewel het Protocol de compensatie niet regelt voor uitgaven gedaan in verband met klachten, de quasi-juridische aard van de procedures volgens het Protocol betekent dat, als er een inbreuk op het Handvest vastgesteld wordt, de verwerende staat tenminste in sommige van de gemaakte kosten moet tegemoet komen. Het Ministercomité heeft overigens het principe aanvaard van zo een vorm van compensatie (CFE-CGC tegen Frankrijk, Klacht nr 16/2003, beslissing ten gronde van 12.10.2004, §§ 75-76).

209. Daaruit volgt dat, wanneer een aanvraag tot vergoeding wordt ingediend bij haar, De Commissie deze in overweging neemt en zijn mening voorlegt aan het Ministercomité, en laat het aan deze over om te beslissen hoe het de Regering zal aanraden aan een deel of het geheel van de kosten tegemoet te komen. Om kosten in overweging te nemen door De Commissie moet aangetoond worden dat de effectief gemaakt zijn noodzakelijk waren en redelijk wat de omvang betreft (CFE-CGC tegen Frankrijk, Klacht nr 16/2003, beslissing ten gronde van 12.10.2004, § 77, en ERRC tegen Portugal, Klacht nr 61/2010, beslissing ten gronde van 30.06.2011 § 75).

210. De Commissie stelt vast dat in voorliggend geval de FIDH een gedocumenteerde begroting bijbrengt maar geen rekeningen die de kosten bewijzen om de klacht voor te bereiden. Deze kosten zijn echter hoofdzakelijk verbonden aan opzoekingswerk, de voorbereiding van de klacht en het antwoord op de bijdragen van de Regering. De Commissie wil erop wijzen dat ze in een gelijkaardig geval de uitbetaling van een forfaitair bedrag van € 2.000 heeft aanbevolen als vergoeding (CFE-CGC tegen Frankrijk, Klacht nr 16/2003, beslissing ten gronde van 12.10.2004, §80). In het licht van dit dossier is De Commissie van oordeel dat in voorliggende zaak het gevraagde bedrag door de aanlegger overdreven is. Toch, om te beslissen op evenwichtige basis, is De Commissie van oordeel dat het gepast is om aan de FIDH een forfaitair bedrag van € 2.000 toe te kennen. Daarom beveelt ze het Ministercomité aan dat België dit bedrag betaalt aan de FIDH.

BESLUIT

211. Om deze redenen besluit De Commissie:

- bij eenstemmigheid dat er een inbreuk is op Artikel E samen gelezen met Artikel 16 omdat:
 - a. in het Waals Gewest woonwagens niet als woning erkend worden; en
 - b. in het Vlaams en het Brussels Gewest woonnormen bestaan over gezondheid, veiligheid en bewoonbaarheid die niet aangepast zijn voor woonwagens en de woonwagenterreinen waarop ze zijn geplaatst;
- bij eenstemmigheid dat er een inbreuk is op Artikel E samen gelezen met Artikel 16 wegens het tekort aan woonwagenterreinen voor woonwagenbewoners en de onvoldoende inspanningen van de staat om dat probleem recht te trekken;
- bij eenstemmigheid dat er een inbreuk is op Artikel E samen gelezen met Artikel 16 wegens het onvoldoende rekening houden met de specifieke omstandigheden van woonwagengezinnen bij het ontwikkelen en toepassen van stedenbouwkundige voorschriften;
- bij eenstemmigheid dat er een inbreuk is op Artikel E samen gelezen met Artikel 16 wegens de situatie van woonwagengezinnen inzake hun uitzetting van terreinen die ze onwettig bezetten;
- bij 11 stemmen tegen 4 dat er geen inbreuk is op Artikel E samen gelezen met Artikel 16 inzake de toestand van de woonwagenbewoners betreffende domiciliëring;
- bij eenstemmigheid dat er een inbreuk is op Artikel E samen gelezen met Artikel 30 wegens het gebrek aan een gecoördineerd omvattend beleid, inzonderheid in huisvestingsmateries, betreffende woonwagenbewoners om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden;

En ze raad het Ministercomité aan om aan België aan te bevelen om de som van € 2.000 te betalen aan de aanleggende organisatie wegens haar kosten en uitgaven.

Alexandru ATHANASIU
Rapporteur

Luis JIMENA QUESADA
Voorzitter

Régis BRILLAT
Secretaris

Overeenkomstig Regel 35 van de Commissiereglementen wordt bij deze beslissing een minderheidsstandpunt gevoegd van Dhr. Jean-Michel BELORGY, Mevr. Csilla KOLLONAY LEHOCZKY en Mevr. Jama PETMAN

**MINDERHEIDSSTANDPUNT VAN DHR PETROS STANGOS
BIJGETREDEN DOOR DHR. JEAN-MICHEL BELORGEY,
MEVR. CSILLA KOLLONAY LEHOCZKY EN MEVR JAMA PETMAN**

Ik ben niet akkoord met de beslissing genomen de meerderheid van de Commissieleden dat de situatie van de woonwagenbewoners in België inzake hun domiciliëring geen inbreuk is op Artikel E van het herziene Handvest samen gelezen met Artikel 16 op grond dat de aanklacht, naar voor gebracht door de aanleggende organisatie inzake de schending van het Handvest, niet voldoende geargumenteed en gedocumenteerd zou zijn.

De FIDH baseerde haar aanklacht over de domiciliëring op een nauwgezette observatie van de toestand op het terrein, gedaan door de Belgische organisatie "Centre Avec", een organisatie die sterk geëngageerd is in de strijd tegen discriminatie en uitsluiting, die ook actief deelneemt aan de pluralistische netwerken voor sociale actie. Ten andere, en daarenboven, heeft de Belgische Regering nergens in haar bijdragen de juistheid van de aantijgingen van de FIDH verworpen dat talrijke gemeenten obstakels opwerpen tegen de domiciliëring van woonwagenbewoners; in tegendeel, het feit dat, zoals de Regering bekend, de verspreiding en het goed begrip van de regelgeving op dit gebied, alsook de controle op de gemeenten door de federale ambtenaren, een voorwerp van bezorgdheid voor haar zijn, betekent, volgens mij, dat er echte problemen bestaan en onoplosbaar blijven op dit vlak.

Tenslotte, dat een persoon geen adres heeft betekent dat hij geen burgerschap heeft. Zoals we zien in voorliggende zaak, is een adres een wezenlijke vereiste voor ganse reeks van documenten waarvan de deelname aan het civiele, sociale en economisch leven afhangt. In vroegere klachten behandelde De Commissie obstakels voor domiciliëring van woonwagenbewoners vanuit de invalshoek van Artikel E samen gelezen met Artikel 30 van het herziene Handvest (houdende het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting). In die zaken, ging het om de beoordeling van het impact van de obstakels op genot van het stemrecht voor de woonwagenbewoners (zie, bijv., beslissing ten gronde van 19.10.2009 in Klacht Nr 51/2008 ERRC tegen Frankrijk, §§ 101 – 102). Echter, genot van politieke rechten en genot van sociale rechten zijn twee zijden van het burgerschap en van de integratie die deze laatste meebrengt in het gemeenschapsleven. Volgens mij had De Commissie, in voorliggende zaak, de obstakels opgeworpen tegen de domiciliëring van woonwagenbewoners moeten behandelen binnen het kader van Artikel E samen gelezen met Artikel 30 zoals in het verleden.

Part II Purpose of the complaint

1. The fundamental rights concerned:

Article 16 of the revised European Social Charter (hereafter the Charter):

"The right of the family to social, legal and economic protection
With a view to ensuring the necessary conditions for the full development of the family, which is a fundamental unit of society, the Parties undertake to promote the economic, legal and social protection of family life by such means as social and family benefits, fiscal arrangements, provision of family housing, benefits for the newly married and other appropriate means."

Article 30 of the Charter

"Right to protection against poverty and social exclusion
With a view to ensuring the effective exercise of the right to social security, the Parties undertake:

- a. to take measures within the framework of an overall and co-ordinated approach to promote the effective access of persons who live or risk living in a situation of social exclusion or poverty, as well as their families, to, in particular, employment, housing, training, education, culture and social and medical assistance;
- b. to review these measures with a view to their adaptation if necessary."

- Taken alone or in combination with Article E of the Charter:

"The enjoyment of the rights set forth in this Charter shall be secured without discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national extraction or social origin, health, association with a national minority, birth or other status."

- The Preamble to the Charter also states that:

"Considering that the enjoyment of social rights should be secured without discrimination on grounds of race, colour, sex, religion, political opinion, national extraction or social origin";

The FIDH asks the European Committee of Social Rights (hereafter "the Committee") to find that Belgium is not applying satisfactorily Article 16 of the Charter, interpreted in the light of its Preamble and taken alone or in combination with Article E of the Charter, on the grounds that the families of Travellers are deprived of their effective right to housing adapted to their needs and suffer discrimination in the enjoyment of their right to economic, legal and social protection. In practice, the law and policies in force in Belgium fail to take sufficient account of the needs of families living in caravans by tradition and in certain respects penalise this way of life. The result is that Travellers experience extreme difficulty in finding sites where they are allowed to reside or stay. This means that they continue to lead a highly vulnerable existence from both the material standpoint – inadequate, uncertain and fairly insalubrious

facilities – and legally, in that they regularly suffer enforced evictions. More specifically, the following aspects are in violation of Article 16, taken alone or in combination with Article E:

- the inadequate number of public sites accessible to Travellers, either to stay on temporarily or for permanent residence and the absence of any obligation to encourage the rental of sites or to provide temporary *ad hoc* sites, according to needs (complaint 1);
- the failure of spatial and regional planning legislation to take account of travellers' specific needs or circumstances, which in practice disproportionately restricts their ability to obtain planning permission to live in their caravans on private property (complaint 2);
- the authorities' unreasonable use of eviction procedures against travellers who are unlawfully settled on land because they have been unable to find a place on an authorised site and the lack of appropriate safeguards against such evictions (complaint 3);
- the failure of the Walloon and Brussels regions to recognise caravans as dwellings, which prevents travellers from enforcing their right to housing, as provided for in the Belgian Constitution, and the non-adaptation in the Flemish region of the rules governing health, safety and living conditions to the circumstances of mobile homes (complaint 4);
- the obstacles to domiciliation, on which access to several important rights and services, in particular social allowances, depends (complaint 5).

The highly vulnerable lifestyle that is forced on Travellers' families in Belgium because of the authorities' failure to provide them with adequate social, legal and economic protection means that they are also deprived of an effective right to protection against poverty and social exclusion. The obstacles they face in gaining effective access to housing and the evictions they frequently suffer have a very negative impact on their access to employment, training, education and social and medical assistance and, more generally, their ability to integrate into the country's social and economic fabric. Moreover, although certain federated entities have taken appropriate steps, viewed overall the Belgian authorities have failed to establish a comprehensive and co-ordinated policy to prevent the poverty and social exclusion that particularly affects Travellers. The FIDH therefore asks the Committee to find that Belgium also fails to apply satisfactorily Article 30 of the Charter, taken alone or in combination with Article E.

The overall conclusion is that the Belgian authorities' attitude to Travellers constitutes institutional discrimination against this group of the population, in breach of Article E of the Charter.

Preliminary points concerning Travellers' needs for residential or temporary sites

As indicated earlier, currently only a minority of Travellers have a permanently nomadic existence. Most want to live in a fixed place for most of the year and only travel for a few weeks or months. Any consideration of their accommodation needs therefore has to distinguish between two types of need:

- Those who want to live in a fixed location for part of the year need access to residential, or family, pitches, that is ones where they can install a caravan on a permanent basis and, if appropriate, return after a period of travelling. Such residential sites may be of two types:
 - Public sites fitted out by the authorities for long-term occupancy. The services and material facilities are normally of a higher standard than those of temporary sites (see below). As will be seen, the authorities can only establish such sites, or temporary ones, in certain areas, in accordance with land-use plans (see section 2 below).
 - Private sites, purchased or rented by Traveller families. The latter must then obtain planning permission from the municipality to authorise them to live there in a caravan (see section 2).

- Those who travel, either permanently or for a few months a year between March and October, require access to sites where they can stop for short periods before returning to the road. These sites may also be of two types:
 - Sites that are only used for temporary stays by Travellers. These are generally fitted out for this purpose. Stays have to be paid for, are subject to the regulations in force and are limited to relatively short periods of around fifteen days. These are termed temporary, or transit, sites. As with permanent ones, transit sites can only be established in certain areas, in accordance with land-use plans (see section 2 below).
 - Sites that are not specifically intended for Travellers but which local authorities or private individuals let out to them or otherwise make available on an *ad hoc* basis, according to needs and demands in the particular locality and different points in time. These are termed *ad hoc* sites. Ways are generally found of managing refuse disposal and providing access to water and electricity. Thus, in response to demand certain local authorities sometimes authorise groups of Travellers to stop on a local site for a brief period – 5 to 21 days. There is generally a rental charge and certain conditions, concerning refuse disposal and the costs of water and electricity, have to be met¹¹.

Some Travellers prefer the option of renting or otherwise having access to *ad hoc* sites because of the advantages of great flexibility that they offer. They can change their stopping places and itineraries from one year to the next according to their needs, particularly their occupational and educational needs (access to place of work or school for example), their family situation (the number of children they have, visits from relatives and so on) or even the weather conditions, since some sites may not be suitable in high temperatures, rainy weather or cold spells. Access to such *ad hoc* sites offers the flexibility and variability that matches the nature of their lifestyle.

¹¹ For the different types of caravan site to meet Travellers' needs, see Housing Conditions of Roma and Travellers, Belgium Raxen National Focal Point, Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, March 2009, pp. 24-25.

However, the fact that these sites are not, by definition, intended for permanent stays means that Travellers' access to them and authorisation to stay are dependent on the good will of the local authority concerned, or of the owner in the case of private sites. Local authorities are not obliged to respond to requests for *ad hoc* sites. And when a site is made available to a group of Travellers one year, it may well be difficult to refuse them access the next one.

Residential, transit and *ad hoc* sites generally accommodate several caravans. Most of them are divided into pitches, each designed to take one caravan and thus one family.

This complaint will use the term "site" or "caravan site" to indicate all the different types of sites accessible to Travellers. They will be called "residential sites" for long stays, "transit sites" for short stays and "*ad hoc* sites" for ones that are made available or rented out to Travellers on an occasional or one-off basis.

COUNCIL OF EUROPE

COMMITTEE OF MINISTERS

Recommendation Rec(2004)14 of the Committee of Ministers to member states on the movement and encampment of Travellers in Europe

*(Adopted by the Committee of Ministers on 1 December 2004,
at the 907th meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers, in accordance with Article 15.b of the Statute of the Council of Europe,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members and that this aim can be pursued, in particular, by means of joint action in the field of social cohesion;

Convinced that Roma/Gypsies and Travellers contribute to European culture and values in the same way as the other peoples of Europe, and noting that, despite this contribution, they are victims of discrimination in all areas of life;

Considering that those among the Roma/Gypsy and Traveller communities who wish to continue to lead a traditional nomadic or semi-nomadic lifestyle should have the opportunity, in law and in practice, to do so, by virtue of the freedom of movement and settlement guaranteed to all citizens of member states and the right to preserve and develop specific cultural identities;

Considering, also, that in order to allow Travellers to exercise their right to move and set up camp, a coordinated, coherent system of legal safeguards for their freedom of movement is necessary;

Recognising that policies for dealing with movement and encampment problems should be part of a coherent policy for improving the living conditions of Roma/Gypsies and Travellers;

Bearing in mind the 1961 European Social Charter of the Council of Europe (ETS No. 35), the 1988 Additional Protocol (ETS No. 128) to it and the 1996 Revised European Social Charter (ETS No. 163);

Bearing in mind the provisions of the 1981 Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108);

Taking account of the 1995 Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157);

Bearing in mind its Recommendation No. R (2000) 4 on the education of Roma/Gypsy children in Europe, and its Recommendation Rec(2001)17 on improving the economic and employment situation of Roma/Gypsies and Travellers in Europe;

Bearing in mind Parliamentary Assembly Recommendations 563 (1969) and 1203 (1993), which are concerned with the living conditions of Roma/Gypsies and Travellers in Europe, and Parliamentary Recommendation 1557 (2002) on the legal situation of the Roma in Europe;

Bearing in mind Resolutions 125 (1981), 16 (1995) and 249 (1993) and Recommendation 11 (1995) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe concerning the situation of Roma/Gypsies in Europe;

Bearing in mind General Policy Recommendation No. 3 of the European Commission against Racism and Intolerance on combating racism and intolerance against Roma/Gypsies;

Bearing in mind European Union Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 on the implementation of the principle of equality of treatment between individuals without distinction of race or ethnic origin;

Considering that member states' regulation applying to the entry and residence of non-citizens shall remain unaffected by the guiding principles of this Recommendation;

Bearing in mind that the constitutional structures, legal traditions, and the division of responsibilities differ in Council of Europe member states, which may lead to various ways of implementing the present Recommendation,

Recommends that, when devising, implementing and monitoring policies concerning the movement and encampment of Travellers, the governments of member states:

- take as their basis the principles appended to this Recommendation;
- bring this Recommendation to the attention of the national, regional and local public authorities concerned through the appropriate channels.

Appendix to Recommendation Rec(2004)14

I. Scope

1. The present text covers those Travellers, Roma, Sinti, Yenish and other related groups in member states who have traditionally a nomadic or semi-nomadic life-style and who are citizens of those states or legally residing in these countries. For the sake of convenience the term "Travellers" will be used in this Recommendation.

II. Definitions

2. The term "Travellers" covers the populations referred to under paragraph 1; in the French version, the term "Gens du voyage" was preferred to "Voyageurs" although the latter is used in some countries.

3. The term "encampment area" denotes any place reserved or set up especially for the encampment of Travellers; the term "site" means any site used by Travellers for their encampment; it includes encampment areas, traditional encampment sites and occasional sites.

4. The term "encampment" denotes a prolonged stay of the Travellers, their families and their "mobile homes" in an area.

5. The term "traditional encampment areas" is defined as those areas habitually used by Travellers for their encampment. As regards semi-nomadic Travellers, encampment areas refer to areas where Travellers go to set up their winter residence (for a maximum period of about six months). Short-stay areas are those where Travellers stop for a few days or a few weeks during the period when they exercise an itinerant life-style (for a maximum period of about one month).

6. The term "mobile home" means any enclosed space serving as lodging for Travellers, which can be towed.

7. "Minimum facilities" include water supply, connection to the electricity network, sanitary facilities and a rubbish bin.

III. General principles

Member states should:

8. guarantee equal rights on individual Travellers, particularly in respect of the following: ownership rights and social benefits equal to persons who are sedentary/settled, fair and proportionate rent and land occupation charges;

9. ensure equal access for Travellers to social, cultural and economic services;
10. encourage the use of an official internet site hosting a range of public services in order to facilitate exchanges between Travellers and administrations: revenue declarations, civil status declaration, requests for social benefits, etc. Member states should furthermore support Travellers' organisations so that they can advise and assist their members, and thus facilitate exchanges between Travellers and administration;
11. promote information and awareness campaigns for: 1) Travellers, with regard to their rights and duties and 2) the sedentary population, so that it comes to know more about the lifestyle and culture of Travellers and lets go of its prejudices and stereotypes with regard to this community; the communities concerned should be actively involved in organising such information campaigns;
12. give Travellers' mobile homes or, where relevant, the place of residence to which the Traveller is linked, the same substantial rights as those attached to a fixed abode, particularly in legal and social matters;
13. encourage the signing of quality contracts or charters between local authorities and Travellers, on the basis of the mutual interests of the parties involved;

IV. Application and implementation

Member states should:

A. Travellers' freedom of movement

14. in the case of circulating on the national territory, refrain from requiring of national Travellers documents other than ordinary-law identity papers and/or documents authorising an itinerant economic activity (hawker's professional card) in countries in which such papers are required;

B. Establishment of Travellers' official place of residence

15. ensure that the place of residence to which the Traveller is linked is indicated on ordinary-law identity papers in the countries in which these are required and are necessary for access to other rights;
16. allow Travellers to have their official place of residence at the address of an individual or association;
17. refrain from setting up, on the basis of the above-mentioned indications concerning the official place of residence, files that make it possible to identify the person concerned as a nomad;
18. allow free choice of official place of residence for nationals when it is compulsory to establish such residence;
19. widely disseminate novel good practices as regards establishment of an official place of residence;

C. Facilities for Travellers

20. recognise the right of encampment for Travellers;
21. provide areas where Travellers can stop over and stay and set up camp for longer periods than usual in consultation with Travellers and taking their needs into account;
22. when selecting such areas, take account of Travellers' traditional encampment sites;
23. ensure that these areas:
 - i. are equipped with minimum facilities, in particular sanitation;

- ii. are sufficient in number, taking into account the demographic trends among the families concerned, and their location in zones suited to the frequency of use of Travellers;
- iii. are signposted by means of a European traffic pictogram;
- 24. set aside suitable areas for large gatherings and/or foreign Travellers passing through;
- 25. encourage a number of options with regard to encampment sites, and, in particular, that members of a group who are no longer mobile, because of their age or state of health, can stay all the year round on encampment areas where their families could join them when they want to make a stop;
- 26. set up a body to monitor and assess the establishment and operation of encampment sites and short-stay areas; such body should be able to ensure that needs are regularly assessed and provide information as to the sites' locations and facilities. The authorities should ensure that Travellers are fully involved in the work of such a body;
- 27. provide Travellers with information on how to buy private plots of land and how these may be used;

D. Specific provision for the exercise of Travellers' right of encampment

- 28. provide for the right of encampment in their domestic legal system in instruments that are legally binding, treating it in the same way as the right to decent housing;
- 29. in line with the autonomy of territorial units, use a control and incentive mechanism so that local authorities fulfil their obligation to provide encampment areas; if necessary, give a higher authority the power to take over when local authorities do not fulfil this obligation;
- 30. Member states should establish a legal framework that conforms with international human rights standards, to ensure effective protection against unlawful forced and collective evictions and to control strictly the circumstances in which legal evictions may be carried out. In the case of lawful evictions, Roma must be provided with appropriate alternative accommodation if needed, except in cases of force majeure. Legislation should also strictly define the procedures for legal eviction, and such legislation should comply with international human rights standards and principles, including those articulated in General Comment No. 7 on forced evictions of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural rights. Such measures shall include consultation with the community or individual concerned, reasonable notice, provision of information, a guarantee that the eviction will be carried out in a reasonable manner, effective legal remedies and free or low cost legal assistance for destitute victims. The alternative housing should not result in further segregation;
- 31. in countries, which do not differentiate between encampment areas and short-stay areas, set a time-limit to the length of stay on sites so as to prevent them being transformed into a zone of exclusion as a result of their users becoming sedentary on the spot; allow the rotation of Travellers between the sites while refraining from setting a maximum authorised length of stay that is shorter than the longest school period between two periods of school holidays and offering those who wish to become sedentary alternatives to settling on existing sites;
- 32. authorise Travellers' associations to assert the rights of individual Travellers before the competent courts in the event of expulsions, as defendant, or plaintiff and at all stages of the procedure;
- 33. make statutory provisions for appeal against decisions banning access to certain sites or prohibiting encampment;
- 34. define as part of a Traveller's caravan, and therefore of his or her place of residence, an area bound by a perimeter of a few metres around the caravan.

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITE DES MINISTRES

Recommandation Rec(2004)14 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la circulation et le stationnement des Gens du voyage en Europe

*(adoptée par le Comité des Ministres le 1 décembre 2004,
lors de la 907e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres et que ce but peut être poursuivi, en particulier, grâce à une action commune dans le domaine de la cohésion sociale ;

Convaincu que les Roms/Tsiganes et les Gens du voyage contribuent à la culture et aux valeurs européennes au même titre que les autres peuples d'Europe et constatant que, en dépit de ce mérite, ils sont victimes de discriminations dans tous les domaines de la vie ;

Estimant que celles parmi les communautés Roms/Tsiganes et des Gens du voyage qui désirent continuer à mener un mode de vie traditionnel itinérant ou semi-itinérant devraient avoir les possibilités légales et pratiques de le faire, au nom de la liberté de circulation et d'établissement, garantie à tous les citoyens des Etats membres et au nom du droit à la préservation et au développement des identités culturelles particulières ;

Estimant également que pour permettre l'exercice du droit à la circulation et au stationnement des Gens du voyage, un système coordonné et cohérent de garanties juridiques de la liberté de circulation des Gens du voyage s'avère nécessaire ;

Reconnaissant que les politiques visant à traiter les problèmes de circulation et de stationnement devraient s'inscrire au sein d'une politique cohérente visant à améliorer les conditions de vie des Roms/Tsiganes et des Gens du voyage ;

Gardant à l'esprit la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe de 1961 (STE n° 35), son Protocole additionnel de 1988 (STE n° 128) et la Charte sociale européenne révisée de 1996 (STE n° 163) ;

Gardant à l'esprit les dispositions de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel de 1981 (STE n° 108) ;

Tenant compte de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de 1995 (STE n° 157) ;
Gardant à l'esprit sa Recommandation R (2000) 4 sur l'éducation des enfants Roms/Tsiganes en Europe et sa Recommandation Rec(2001)17 sur l'amélioration de la situation économique et de l'emploi des Roms/Tsiganes et des « voyageurs » en Europe ;

Gardant à l'esprit les Recommandations 563 (1969) et 1203 (1993) de l'Assemblée parlementaire qui font état des conditions de vie des Roms/Tsiganes et des Gens du voyage en Europe et la Recommandation 1557 (2002) de l'Assemblée parlementaire sur la situation juridique des Roms en Europe ;

Gardant à l'esprit les Résolutions 125 (1981), 16 (1995) et 249 (1993) et la Recommandation 11 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe relatives à la situation des Roms/Tsiganes en Europe ;

Gardant à l'esprit la Recommandation de politique générale n° 3 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance sur la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes ;

Gardant à l'esprit la Directive 2000/43/CE du Conseil de l'Union européenne du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique ;

Estimant que la législation des Etats membres relative à l'entrée et la résidence des non-citoyens ne doit pas être affectée par les lignes directrices de cette Recommandation ;

Gardant à l'esprit que les structures constitutionnelles, les traditions juridiques et la répartition des compétences diffèrent d'un Etat membre du Conseil de l'Europe à l'autre, ce qui pourrait conduire à une mise en œuvre différenciée de la présente Recommandation ;

Recommande que, dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de leurs politiques concernant la circulation et le stationnement des Gens du voyage, les gouvernements des Etats membres :

- s'appuient sur les principes énoncés dans l'Annexe à la présente Recommandation;
- portent la présente Recommandation à l'attention des instances publiques nationales, régionales et locales concernées, par les canaux appropriés.

Annexe à la Recommandation Rec(2004)14

I. Champ d'application

1. Le présent texte couvre les Gens du voyage, les Roms, les Sintis, les Yéniches et les autres groupes qui leur sont associés dans les Etats membres qui mènent un mode de vie traditionnellement itinérant ou semi-itinérant et qui sont des ressortissants de ces Etats ou sont présents en situation régulière. Par commodité d'écriture, le terme « Gens du voyage » sera utilisé dans la présente Recommandation.

II. Définitions

2. Le terme « Gens du voyage » recouvre les populations visées au point 1; il est équivalent à celui de « Voyageurs » également utilisé.

3. Le terme « aire d'accueil » se définit comme l'emplacement réservé ou créé spécialement pour le stationnement des Gens du voyage; le terme « aire » se définit comme étant tout emplacement utilisé par les Gens du voyage pour leur stationnement: il inclut les aires d'accueil, les aires traditionnelles, les aires occasionnelles.

4. Le terme de « stationnement » se définit comme l'arrêt prolongé dans le temps des Gens du voyage, de leurs familles et de leurs abris mobiles sur une aire.

5. Le terme d'« aires traditionnelles de stationnement » se définit comme les aires habituellement utilisées par les Gens du voyage pour leur séjour. Concernant les Gens du voyage semi-itinérants, les aires de stationnement désignent les endroits où les Gens du voyage prennent généralement leurs quartiers d'hiver (durée maximale d'environ six mois). Les aires de passage sont celles où ils font halte pour quelques jours ou quelques semaines durant leur période d'activité itinérante (durée maximale d'un mois environ).

6. Le terme « abri mobile » se définit comme étant tout espace clos servant de domicile aux Gens du voyage et susceptible d'être remorqué.

7. Le terme « équipement minimal en infrastructures » se définit comme un point d'eau, un raccordement au réseau électrique, des sanitaires et une benne à ordures.

III. Principes généraux

Les Etats membres devraient :

8. garantir l'égalité des droits pour chaque Gens du voyage, particulièrement dans les matières suivantes: le droit à la propriété et aux aides sociales au même titre que pour les sédentaires, un loyer et des charges d'occupation des terrains justes et proportionnés, la sécurité de résidence ;

9. assurer aux Gens du voyage l'égalité d'accès à des services sociaux, culturels et économiques ;
10. encourager l'utilisation d'un site Internet officiel regroupant un ensemble de services publics facilitant les échanges entre Gens du voyage et administrations: déclaration fiscale, déclaration d'état civil, demande de prestations sociales, etc. Les Etats membres devraient par ailleurs soutenir les organisations des Gens du voyage de telle sorte qu'elles puissent conseiller et aider leurs membres et faciliter ainsi les échanges entre Gens du voyage et administrations ;
11. promouvoir des campagnes d'information et de sensibilisation à l'égard : 1. des Gens du voyage, en ce qui concerne leurs droits et leurs devoirs, et 2. de la population sédentaire, afin qu'elle acquière une meilleure connaissance du mode de vie et de la culture des Gens du voyage, et abandonne ses préjugés et stéréotypes à l'égard de cette population; les communautés concernées devraient être activement impliquées dans la mise sur pied de telles campagnes d'information ;
12. appliquer en tout point à l'abri mobile ou, le cas échéant, au domicile de rattachement des Gens du voyage les droits substantiels attachés au domicile sédentaire, notamment en matières juridique et sociale ;
13. promouvoir la conclusion de contrats ou de chartes de qualité entre les autorités locales et les Gens du voyage, basés sur les intérêts réciproques des parties en présence ;

IV. Application et mise en œuvre

Les Etats membres devraient :

A. La liberté de se déplacer des Gens du voyage

14. s'abstenir, pour circuler sur le territoire national, d'exiger des Gens du voyage nationaux des documents autres que des pièces d'identité de droit commun ou/et des documents autorisant une activité économique ambulante (carte professionnelle de marchand ambulant), dans les pays dans lesquels de telles pièces sont en vigueur ;

B. La domiciliation des Gens du voyage

15. mentionner le domicile de rattachement des Gens du voyage sur les pièces d'identité de droit commun dans les pays où celles-ci sont requises et conditionnent l'accès à d'autres droits ;

16. permettre la domiciliation des Gens du voyage chez une personne physique ou auprès d'une association ;

17. s'abstenir de constituer, à partir des mentions sus-énoncées relatives au domicile de rattachement, des fichiers permettant d'identifier la qualité d'itinérant ;

18. permettre un choix de domicile libre pour les ressortissants nationaux lorsque la domiciliation est obligatoire ;

19. diffuser largement les bonnes pratiques innovantes en matière de domiciliation ;

C. L'accueil des Gens du voyage

20. reconnaître aux Gens du voyage un droit de stationnement ;

21. créer des aires d'accueil pour la halte et le séjour des Gens du voyage afin de leur permettre d'y stationner plus durablement que de coutume en consultation avec les Gens du voyage et en tenant compte de leurs besoins ;

22. lors de la création d'aires d'accueil, prendre en compte les aires traditionnelles de stationnement des Gens du voyage ;

23. assurer que ces aires d'accueil :

i. ont un équipement minimal en infrastructures, notamment sanitaires,

- ii. sont en nombre suffisant, tenant compte de l'évolution démographique des familles et leur implantation selon un lieu convenant au degré de fréquentation et de passage des Gens du voyage,
 - iii. sont signalisées au moyen d'un hologramme européen routier ;
24. créer des aires d'accueil adaptées aux grands rassemblements et/ou aux Gens du voyage étrangers de passage ;
25. favoriser une pluralité d'options dans l'offre de stationnement, notamment en offrant la possibilité aux membres du groupe qui ne sont plus mobiles, du fait de l'âge ou de l'état de santé, de rester toute l'année sur les aires de stationnement où leur famille pourrait les rejoindre lorsqu'ils désirent s'arrêter ;
26. mettre en place une structure de suivi et d'évaluation de la mise en place et du fonctionnement des aires de stationnement et de passage; cette structure devrait permettre une évaluation régulière des besoins et donner les indications nécessaires de localisation des sites et de leur équipement. Les autorités devraient assurer l'implication pleine et entière des Gens du voyage dans le travail d'une telle structure ;
27. fournir aux Gens du voyage l'information nécessaire à l'acquisition de terrains privés et à l'usage qui peut en être fait ;

D. Garantir l'exercice particulier du droit des Gens du voyage au stationnement

28. inscrire le droit au stationnement dans leur droit interne par des normes ayant au moins valeur législative, et en l'assimilant au droit à un logement décent ;
29. dans le respect de l'autonomie des collectivités territoriales, utiliser un mécanisme de contrôle et d'incitation afin que les autorités locales remplissent leurs obligations en matière de création d'aires d'accueil; le cas échéant, instaurer un pouvoir de substitution de l'autorité supérieure au cas où les autorités locales ne les rempliraient pas ;
30. Les Etats membres devraient instaurer un cadre juridique conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme afin d'assurer une protection efficace contre les expulsions forcées collectives et d'imposer des règles strictes concernant les situations dans lesquelles il peut être procédé à des expulsions légales. En cas d'expulsions légales, les Roms devraient se voir fournir un logement de substitution convenable s'il y a lieu, excepté dans les cas de force majeure. La législation devrait également définir précisément les procédures à suivre lorsque l'expulsion est légale, et elle devrait être en conformité avec les normes et principes internationaux en matière de droits de l'homme, y compris ceux décrits dans le Commentaire général 7 sur les expulsions forcées du Comité des Nations Unies pour les droits économiques, sociaux et culturels. Ces mesures devraient inclure les points suivants : concertation avec la communauté ou la personne concernée, délai de notification raisonnable, communication d'informations, garantie que l'expulsion sera conduite de manière raisonnable, voies de recours juridique effectif, gratuité ou coût modique de l'assistance juridique pour les victimes indigentes. Les logements de substitution ne devraient pas entraîner une ségrégation supplémentaire.
31. dans les pays qui ne font pas de différence entre des aires de stationnement et des aires de passage, limiter la durée du stationnement dans les aires afin d'éviter leur transformation en zone d'exclusion par la sédentarisation *in situ* des utilisateurs et afin de permettre la rotation des Gens du voyage entre les aires, tout en s'abstenant de fixer une durée de stationnement autorisé inférieure à la période scolaire la plus longue existante entre deux périodes de congés et tout en offrant à ceux qui désirent se sédentariser des alternatives autres que l'arrêt sur les aires existantes ;
32. autoriser les associations des Gens du voyage à exercer les droits individuels des Gens du voyage devant les tribunaux compétents en matière d'expulsions, tant en défense qu'en demande et à tous les stades de la procédure ;
33. mettre en place des dispositifs législatifs permettant de faire appel de décisions d'interdiction d'accéder à certains sites ou de stationner ;
34. délimiter comme faisant partie de la caravane, et donc du domicile des Gens du voyage, un périmètre de quelques mètres autour de la caravane.

COUNCIL OF EUROPE

COMMITTEE OF MINISTERS

Recommendation Rec(2004)14 of the Committee of Ministers to member states on the movement and encampment of Travellers in Europe

*(Adopted by the Committee of Ministers on 1 December 2004,
at the 907th meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers, in accordance with Article 15.b of the Statute of the Council of Europe,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members and that this aim can be pursued, in particular, by means of joint action in the field of social cohesion;

Convinced that Roma/Gypsies and Travellers contribute to European culture and values in the same way as the other peoples of Europe, and noting that, despite this contribution, they are victims of discrimination in all areas of life;

Considering that those among the Roma/Gypsy and Traveller communities who wish to continue to lead a traditional nomadic or semi-nomadic lifestyle should have the opportunity, in law and in practice, to do so, by virtue of the freedom of movement and settlement guaranteed to all citizens of member states and the right to preserve and develop specific cultural identities;

Considering, also, that in order to allow Travellers to exercise their right to move and set up camp, a coordinated, coherent system of legal safeguards for their freedom of movement is necessary;

Recognising that policies for dealing with movement and encampment problems should be part of a coherent policy for improving the living conditions of Roma/Gypsies and Travellers;

Bearing in mind the 1961 European Social Charter of the Council of Europe (ETS No. 35), the 1988 Additional Protocol (ETS No. 128) to it and the 1996 Revised European Social Charter (ETS No. 163);

Bearing in mind the provisions of the 1981 Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108);

Taking account of the 1995 Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157);

Bearing in mind its Recommendation No. R (2000) 4 on the education of Roma/Gypsy children in Europe, and its Recommendation Rec(2001)17 on improving the economic and employment situation of Roma/Gypsies and Travellers in Europe;

Bearing in mind Parliamentary Assembly Recommendations 563 (1969) and 1203 (1993), which are concerned with the living conditions of Roma/Gypsies and Travellers in Europe, and Parliamentary Recommendation 1557 (2002) on the legal situation of the Roma in Europe;

Bearing in mind Resolutions 125 (1981), 16 (1995) and 249 (1993) and Recommendation 11 (1995) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe concerning the situation of Roma/Gypsies in Europe;

Bearing in mind General Policy Recommendation No. 3 of the European Commission against Racism and Intolerance on combating racism and intolerance against Roma/Gypsies;

Bearing in mind European Union Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 on the implementation of the principle of equality of treatment between individuals without distinction of race or ethnic origin;

Considering that member states' regulation applying to the entry and residence of non-citizens shall remain unaffected by the guiding principles of this Recommendation;

Bearing in mind that the constitutional structures, legal traditions, and the division of responsibilities differ in Council of Europe member states, which may lead to various ways of implementing the present Recommendation,

Recommends that, when devising, implementing and monitoring policies concerning the movement and encampment of Travellers, the governments of member states:

- take as their basis the principles appended to this Recommendation;
- bring this Recommendation to the attention of the national, regional and local public authorities concerned through the appropriate channels.

Appendix to Recommendation Rec(2004)14

I. Scope

1. The present text covers those Travellers, Roma, Sinti, Yenish and other related groups in member states who have traditionally a nomadic or semi-nomadic life-style and who are citizens of those states or legally residing in these countries. For the sake of convenience the term "Travellers" will be used in this Recommendation.

II. Definitions

2. The term "Travellers" covers the populations referred to under paragraph 1; in the French version, the term "Gens du voyage" was preferred to "Voyageurs" although the latter is used in some countries.

3. The term "encampment area" denotes any place reserved or set up especially for the encampment of Travellers; the term "site" means any site used by Travellers for their encampment; it includes encampment areas, traditional encampment sites and occasional sites.

4. The term "encampment" denotes a prolonged stay of the Travellers, their families and their "mobile homes" in an area.

5. The term "traditional encampment areas" is defined as those areas habitually used by Travellers for their encampment. As regards semi-nomadic Travellers, encampment areas refer to areas where Travellers go to set up their winter residence (for a maximum period of about six months). Short-stay areas are those where Travellers stop for a few days or a few weeks during the period when they exercise an itinerant life-style (for a maximum period of about one month).

6. The term "mobile home" means any enclosed space serving as lodging for Travellers, which can be towed.

7. "Minimum facilities" include water supply, connection to the electricity network, sanitary facilities and a rubbish bin.

III. General principles

Member states should:

8. guarantee equal rights on individual Travellers, particularly in respect of the following: ownership rights and social benefits equal to persons who are sedentary/settled, fair and proportionate rent and land occupation charges;

9. ensure equal access for Travellers to social, cultural and economic services;
10. encourage the use of an official internet site hosting a range of public services in order to facilitate exchanges between Travellers and administrations: revenue declarations, civil status declaration, requests for social benefits, etc. Member states should furthermore support Travellers' organisations so that they can advise and assist their members, and thus facilitate exchanges between Travellers and administration;
11. promote information and awareness campaigns for: 1) Travellers, with regard to their rights and duties and 2) the sedentary population, so that it comes to know more about the lifestyle and culture of Travellers and lets go of its prejudices and stereotypes with regard to this community; the communities concerned should be actively involved in organising such information campaigns;
12. give Travellers' mobile homes or, where relevant, the place of residence to which the Traveller is linked, the same substantial rights as those attached to a fixed abode, particularly in legal and social matters;
13. encourage the signing of quality contracts or charters between local authorities and Travellers, on the basis of the mutual interests of the parties involved;

IV. Application and implementation

Member states should:

A. Travellers' freedom of movement

14. in the case of circulating on the national territory, refrain from requiring of national Travellers documents other than ordinary-law identity papers and/or documents authorising an itinerant economic activity (hawker's professional card) in countries in which such papers are required;

B. Establishment of Travellers' official place of residence

15. ensure that the place of residence to which the Traveller is linked is indicated on ordinary-law identity papers in the countries in which these are required and are necessary for access to other rights;
16. allow Travellers to have their official place of residence at the address of an individual or association;
17. refrain from setting up, on the basis of the above-mentioned indications concerning the official place of residence, files that make it possible to identify the person concerned as a nomad;
18. allow free choice of official place of residence for nationals when it is compulsory to establish such residence;
19. widely disseminate novel good practices as regards establishment of an official place of residence;

C. Facilities for Travellers

20. recognise the right of encampment for Travellers;
21. provide areas where Travellers can stop over and stay and set up camp for longer periods than usual in consultation with Travellers and taking their needs into account;
22. when selecting such areas, take account of Travellers' traditional encampment sites;
23. ensure that these areas:
 - i. are equipped with minimum facilities, in particular sanitation;

- ii. are sufficient in number, taking into account the demographic trends among the families concerned, and their location in zones suited to the frequency of use of Travellers;
- iii. are signposted by means of a European traffic pictogram;
- 24. set aside suitable areas for large gatherings and/or foreign Travellers passing through;
- 25. encourage a number of options with regard to encampment sites, and, in particular, that members of a group who are no longer mobile, because of their age or state of health, can stay all the year round on encampment areas where their families could join them when they want to make a stop;
- 26. set up a body to monitor and assess the establishment and operation of encampment sites and short-stay areas; such body should be able to ensure that needs are regularly assessed and provide information as to the sites' locations and facilities. The authorities should ensure that Travellers are fully involved in the work of such a body;
- 27. provide Travellers with information on how to buy private plots of land and how these may be used;

D. Specific provision for the exercise of Travellers' right of encampment

- 28. provide for the right of encampment in their domestic legal system in instruments that are legally binding, treating it in the same way as the right to decent housing;
- 29. in line with the autonomy of territorial units, use a control and incentive mechanism so that local authorities fulfil their obligation to provide encampment areas; if necessary, give a higher authority the power to take over when local authorities do not fulfil this obligation;
- 30. Member states should establish a legal framework that conforms with international human rights standards, to ensure effective protection against unlawful forced and collective evictions and to control strictly the circumstances in which legal evictions may be carried out. In the case of lawful evictions, Roma must be provided with appropriate alternative accommodation if needed, except in cases of force majeure. Legislation should also strictly define the procedures for legal eviction, and such legislation should comply with international human rights standards and principles, including those articulated in General Comment No. 7 on forced evictions of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural rights. Such measures shall include consultation with the community or individual concerned, reasonable notice, provision of information, a guarantee that the eviction will be carried out in a reasonable manner, effective legal remedies and free or low cost legal assistance for destitute victims. The alternative housing should not result in further segregation;
- 31. in countries, which do not differentiate between encampment areas and short-stay areas, set a time-limit to the length of stay on sites so as to prevent them being transformed into a zone of exclusion as a result of their users becoming sedentary on the spot; allow the rotation of Travellers between the sites while refraining from setting a maximum authorised length of stay that is shorter than the longest school period between two periods of school holidays and offering those who wish to become sedentary alternatives to settling on existing sites;
- 32. authorise Travellers' associations to assert the rights of individual Travellers before the competent courts in the event of expulsions, as defendant, or plaintiff and at all stages of the procedure;
- 33. make statutory provisions for appeal against decisions banning access to certain sites or prohibiting encampment;
- 34. define as part of a Traveller's caravan, and therefore of his or her place of residence, an area bound by a perimeter of a few metres around the caravan.