



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

Cahier de jurisprudence n° 1

L'adresse de référence auprès d'un CPAS

Etude de la jurisprudence des cours et
tribunaux du travail 2016-2017

**SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ,
LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE**

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
1. CADRE LÉGAL	3
2. APPLICATION DE LA LOI : EXPÉRIENCES SUR LE TERRAIN	6
3. JURISPRUDENCE	8
3.1. Méthodologie	8
3.1.1. Champ d'investigation.....	8
3.1.2. Période de recherche	8
3.1.3. Décisions recueillies	9
Cours du travail	9
Tribunaux du travail	9
3.2. Constats et analyse.....	10
3.2.1. Généralités	10
3.2.2. Raisons du litige judiciaire.....	11
A. Contestation de la condition de sans-abri du demandeur (34 décisions).....	12
B. Absence de droit ou de titre de séjour du demandeur (24 décisions)	14
C. Contestation de la compétence territoriale par le CPAS (15 décisions).....	16
D. Manque de collaboration de la personne en question (13 décisions)	17
E. Fraude aux allocations et fuite face à des créanciers (7 décisions)	18
F. Imposition de conditions supplémentaires par le CPAS (5 décisions)	19
G. Conséquences de l'adresse de référence (5 décisions).....	20
H. L'absence de décision de la part du CPAS (3 décisions)	21
I. Demande d'aide sociale (2 décisions).....	21
J. Motivation incomplète du CPAS (1 décision)	21
CONCLUSION	22
ANNEXE : RECOMMANDATIONS.	23
LEXIQUE	24

Introduction

L'inscription aux registres de la population conditionne de nombreux droits. Une telle inscription est notamment nécessaire pour l'accès à certaines allocations sociales et le maintien de celles-ci, mais également pour l'obtention par certains étrangers d'un titre de séjour. En droit judiciaire, la domiciliation joue un rôle majeur (signification, notification...). Les personnes non domiciliées risquent fort de voir leur situation se dégrader par un accroissement des difficultés financières, par l'incapacité d'être informées d'une procédure ou de la poursuivre et par un basculement dans la clandestinité. Elles se retrouvent dès lors dans une sorte de *no man's land* juridique et administratif¹. C'est pourquoi la loi prévoit la possibilité de s'inscrire à une adresse - appelée adresse de référence, à laquelle peuvent être envoyés des courriers et des documents administratifs, qui sont alors transmis à l'intéressé. Celui-ci peut ainsi accéder à ses droits sociaux ou ne pas les perdre, comme par exemple les allocations de chômage².

L'adresse de référence auprès d'un CPAS existe entretemps depuis plus de 20 ans. Pourtant, jusqu'il y a peu, la jurisprudence dans ce domaine a fait couler très peu d'encre. Tout au plus ce thème a-t-il été abordé de façon succincte dans l'un ou l'autre article et dans un ouvrage de référence sur l'aide sociale et l'intégration sociale³. Il a aussi été traité très brièvement dans un aperçu de la jurisprudence réalisé à la demande du SPP IS en 2012, qui ne mentionne que quelques décisions⁴. Mais il manquait toujours une analyse plus exhaustive. Cela pourrait donner à penser qu'il y a peu de points de contestation juridiques sur ce thème, si ce n'est que divers problèmes semblent malgré tout se poser sur le terrain (ils sont précisés au point 2). Ces problèmes ont notamment été listés dans une note récente du *Netwerk tegen Armoede*⁵, mais celle-ci ne contient pas d'analyse de la jurisprudence pertinente. Cette analyse s'était avérée impossible pour des raisons pratiques, mais les auteurs ont exprimé leur espoir que d'autres confronteraient leurs résultats à la pratique judiciaire.

Un mémoire de fin d'études est ensuite paru, en 2017, qui examine la jurisprudence relative à l'adresse de référence pour les personnes sans-abri⁶. Il contient un aperçu non exhaustif de décisions, de 2005 à 2016 - 22 jugements et arrêts au total. Même si ce travail constituait un bon point de départ, la demande d'une analyse plus systématique de la jurisprudence récente subsistait. L'auteur du mémoire explique dans l'introduction qu'il n'a pas été possible d'effectuer des recherches systématiques. Les recherches en ligne ont fourni peu de résultats et des demandes adressées aux tribunaux et cours du travail, l'auteur a appris que la jurisprudence était peu abondante. La recherche a en outre été rendue plus difficile par les systèmes de classement des cours et tribunaux. Les affaires concernant l'adresse de référence pour les sans-abri sont classées sous le thème très vaste 'affaires CPAS'.

¹ Section de législation du Conseil d'Etat, avis n° 63 054/2 donné le 27 mars 2018 sur une proposition de loi instaurant une interdiction d'inscription dans les registres de la population lorsque le logement a été déclaré inhabitable (*Doc. Parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 1612/04).

² K. DOCKERS, "Het referentieadres", *Info@law* 2013, afl. 9, 10-11.

³ F. BOUQUELLE, C. MAES, K. STANGHERLIN, "Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale" in H. MORMONT, & K. STANGHERLIN (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Bruxelles, La Charte, 2011, 24-28 ; E. CORRA, "La compétence territoriale des C.P.A.S." in H. MORMONT & K. STANGHERLIN (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Bruxelles, La Charte, 2011, 514-515 ; K. DOCKERS, "Het referentieadres", *Info@law* 2013, afl. 9, 10-11.

⁴ L. VENY, I. CARLENS, P. GOES, B. WARNEZ, *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, Gand, UGent, 2014, 117-118.

⁵ *Netwerk tegen armoede*, [Het \(referentie\)adres voor daklozen](#), Bruxelles, Netwerk tegen armoede, 2017.

⁶ G. Gorissen, *Het referentieadres voor daklozen: bescherming of belemmering?*, inéd., KU Leuven, 2017, 64p.

C'est ce qui a donné l'idée au Service de lutte contre la pauvreté de réaliser une recherche plus approfondie sur l'adresse de référence auprès du CPAS. Dans le cadre du projet Jurisprudence, le Service de lutte contre la pauvreté rassemble et publie en effet gratuitement des décisions liées à des situations de pauvreté et de précarité. Il publie également des décisions qui ne sont pas directement liées à de telles situations mais qui abordent des questions pertinentes au regard des objectifs du projet. Ces objectifs sont les suivants :

- promouvoir le recours au droit comme outil de lutte contre la pauvreté auprès des personnes et des obligations concernées;
- faire connaître aux acteurs judiciaires des décisions pertinentes dans des matières qui touchent particulièrement les personnes en situation de pauvreté;
- contribuer à l'évaluation de l'effectivité des droits des personnes en situation de pauvreté.

Nous commençons par esquisser le cadre légal afin de familiariser quelque peu le lecteur avec l'adresse de référence puisque cette note ne s'adresse pas seulement à des juristes experts en la matière (1). Nous abordons ensuite plus en profondeur les expériences sur le terrain (2). Dans le 3^{ème} point, après avoir expliqué la méthodologie utilisée (3.1.), nous présentons l'analyse détaillée de la jurisprudence qui a été recueillie (3.2.).

Cette analyse des jugements et des arrêts a permis d'objectiver des signaux du terrain. Le but de la présente étude n'est pas de pointer de mauvaises pratiques du côté des CPAS ou des comportements inadéquats du côté des demandeurs, d'autant plus que la jurisprudence recueillie ne permet pas de tirer des conclusions générales à ce sujet. Elle permet néanmoins d'identifier des points qui posent problème dans l'accès au droit à une adresse de référence. Elle peut en outre donner une idée de la manière dont le droit est appliqué :

Le juge rappelle les grands principes régissant le dispositif, il donne une interprétation à la législation en vigueur ou permet justement une certaine marge d'appréciation. Cette connaissance doit permettre de chercher des solutions et d'améliorer l'instrument de l'adresse de référence⁷.

Le Service de lutte contre la pauvreté tient à souligner qu'une étude de la jurisprudence ne fournit pas une vision complète de tous les problèmes juridiques que rencontrent les personnes concernées par rapport à l'adresse de référence. Il convient notamment d'insister sur la problématique du non-recours aux droits⁸, un phénomène plus largement répandu qu'on ne le pense généralement et qui touche en particulier les personnes les plus vulnérables⁹.

⁷ Nous devons encore mentionner qu'une première version de ce cahier a été présentée à la [Commission d'accompagnement](#) du Service de lutte contre la pauvreté. Les remarques et suggestions que nous y avons reçues – de la part d'associations, mais également des 3 Fédérations des CPAS – étaient particulièrement pertinentes. Le SPF Intérieur a également formulé des remarques. Ces dernières ont ensuite été intégrées dans la version finale de ce cahier. Nous tenons par conséquent à remercier tous les relecteurs pour leur feedback détaillé. Le texte définitif reste de notre entière responsabilité.

⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits : non-recours aux droits*, Bruges, Die Keure, 2017.

⁹ Plus d'informations sur le 'non-recours' aux droits disponibles sur le site : <http://www.luttepauvrete.be/themenontakeup.htm>

1. Cadre légal

L'adresse de référence a été instaurée en Belgique en 1992¹⁰ comme une *“adresse réelle où peuvent être expédiés le courrier et les pièces administratives, en vue de leur transmission à leurs destinataires”*. Ce système a été précisé en 1997¹¹ par des modifications apportées à la législation¹² et à la réglementation¹³ relatives à la tenue des registres de la population. Depuis 1997, l'inscription en adresse de référence auprès d'un CPAS est possible pour les personnes sans-abri.

Cette possibilité a été instaurée parce que *“un certain nombre de personnes en Belgique, en particulier dans les grandes villes, n'ont pas de lieu de résidence ou ont perdu ce lieu de résidence”*. On voulait éviter que ces personnes, après avoir été radiées des registres de la population, ne perdent aussi le lien avec l'administration communale ainsi qu'avec les services sociaux et judiciaires. L'objectif était donc double : éviter la situation illégale *“fatale”* pour les personnes sans abri dans laquelle elles se trouvent, mais aussi agir *“dans l'intérêt des tiers, créanciers, adversaires en justice ou autres, et dans l'intérêt de l'administration, pour renforcer l'exactitude de son contrôle et l'efficacité de ses services”*¹⁴. Il ressort des débats menés à cette époque au sein de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique¹⁵ que les parlementaires étaient sur leurs gardes quant à des usages abusifs de l'adresse de référence. C'est pourquoi il a par exemple été décidé de ne pas l'autoriser auprès d'une association.

Conditions

Les sans-abri peuvent être inscrits dans les registres de la population de la commune où ils obtiennent une adresse de référence :

- à l'adresse d'une personne physique :
la personne qui habite à cette adresse en tant qu'occupant principal doit donner son accord et s'engager à transmettre toute la correspondance et les documents administratifs au destinataire;
- à l'adresse du CPAS :
le CPAS doit d'abord vérifier si le sans-abri répond aux trois conditions prévues par la loi : (1) ne pas avoir

¹⁰ [Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers](#), M.B., 15 août 1992 ([version archivée n°1](#), consultable sur [juridat](#)).

¹¹ [Loi du 24 janvier 1997 modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques \(RNPP\), en vue d'imposer l'inscription aux registres de la population des personnes n'ayant pas de résidence en Belgique](#), M.B. 6 mars 1997; [Arrêté royal du 25 avril 1997 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers](#), M.B. 6 mars 1997; [Arrêté royal du 2 avril 1997 contenant des nouvelles dispositions relatives à l'inscription en adresse de référence dans les registres de la population. Modifications des Instructions générales du 7 octobre 1992 concernant la tenue des registres de la population et des étrangers](#), M.B. 7 juin 1997 ; [Documents parlementaires](#).

¹² [Loi du 19 juillet 1991 relative aux \[registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour\] et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques](#), M.B. 3 septembre 1991.

¹³ [Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers](#), M.B. 15 août 1992.

¹⁴ [Proposition de loi 122/1 95-96](#), Doc. Parl. Chambre.

¹⁵ [Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique](#).

les ressources suffisantes pour disposer d'un logement; (2) ne pas être inscrit dans les registres de la population; (3) avoir adressé une demande d'aide au CPAS.

En vue de l'inscription dans les registres de la population, le CPAS remettra ensuite une attestation confirmant que les conditions d'inscription à l'adresse du CPAS sont remplies. L'inscription entre en vigueur à la date de la remise de ce document. Les personnes concernées sont obligées de se présenter au CPAS au moins une fois par trimestre¹⁶.

Depuis 2006¹⁷, les personnes qui résident en demeure mobile ont la possibilité d'obtenir une adresse de référence non seulement auprès d'un CPAS ou d'une personne physique, mais aussi auprès d'une personne morale. Cette dernière doit avoir au moins cinq ans d'existence et ses statuts doivent stipuler qu'elle sert et défend les intérêts des communautés nomades¹⁸. Cette possibilité a été instaurée à la demande du *Vlaams Minderhedenforum* et du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme sur la base du constat que les personnes vivant dans un habitat mobile avaient trop peu recours à l'adresse de référence et que les rares personnes physiques qui acceptaient que des personnes soient inscrites en adresse de référence à leur adresse étaient submergées par les nombreuses demandes¹⁹.

Des circulaires²⁰ ont été rédigées par le SPF Intérieur et le SPP Intégration sociale afin de concrétiser cette législation et cette réglementation. Dans un souci d'harmonisation, le SPF Intérieur a rédigé un document intitulé 'Instructions générales'²¹, destiné aux pouvoirs locaux. Ainsi, ces derniers peuvent appliquer la législation et la réglementation de façon uniforme. Ces Instructions générales ont le statut d'une circulaire. Il s'agit d'une circulaire interprétative par laquelle le ministre compétent donne des instructions quant à la façon dont les lois et les arrêtés doivent être interprétés. Les circulaires ne peuvent pas imposer de conditions plus strictes que celles prévues dans la loi. De plus, il s'agit ici d'une compétence liée, ce qui veut dire que les communes n'ont pas la liberté d'octroyer ou non une adresse de référence et que le prescrit légal sur lequel repose la compétence stipule précisément la décision qu'une commune doit prendre²².

Une modification de ce cadre réglementaire était en gestation au moment de rédiger cette note. Au vu des critiques formulées à partir d'expériences du terrain (nous y reviendrons plus en détail au point 2), et dans un souci de clarification, le SPF Intérieur et le SPP Intégration sociale ont préparé un projet de circulaire, avec la Secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté. Ce document doit remplacer les précédentes circulaires sur l'inscription de sans-abri en adresse de référence. En 2017, le Premier ministre a soumis pour avis le projet de

¹⁶ Article 20, §3, alinéa 3 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.*, 15 août 1992

¹⁷ [Loi du 14 décembre 2005 relative à la simplification administrative II](#), *M.B.*, 28 décembre 2005.

¹⁸ Article 1er, §2, alinéa 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux [registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour] et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 3 septembre 1991.

¹⁹ [Rapport du 10 novembre 2005 à la Chambre des Représentants](#), DOC 51 1967/005, p. 4.

²⁰ [Circulaire du 7 octobre 1992 relative à la tenue des registres de la population et des étrangers](#), *M.B.* 15 octobre 1992; [Circulaire du 21 mars 1997 visant l'introduction de la possibilité pour les sans-abri d'obtenir une inscription en adresse de référence au CPAS](#), *M.B.* 24 mai 1997; [Informations complémentaires du 27 juillet 1998](#); [Circulaire du 4 octobre 2006 du SPP Intégration Sociale et du SPF Intérieur concernant Sans-abri. - C.P.A.S. compétent Adresse de référence. - Inscription et radiation d'une inscription](#); [Circulaire du 2 mai 2006](#) (Intérieur); [Circulaire du 12 octobre 2006](#) (Intérieur); [Circulaire du Collège des Procureurs-Généralux du 3 juillet 2013](#); [Circulaire du 30 août 2013](#) (Intérieur), *M.B.* 6 septembre 2013.

²¹ [Instructions Générales](#), 112, 1° - version du 1^{er} juin 2018.

²² [Cass. 16 juin 2006](#).

circulaire aux fédérations de CPAS, à des organisations particulièrement concernées par la question ainsi qu'au Service de lutte contre la pauvreté. Une version de la nouvelle circulaire a été communiquée pour information au Service de lutte contre la pauvreté à la fin du mois de juillet 2018. Elle devrait être publiée fin septembre 2018. Il va de soi que les dispositions de cette circulaire n'étaient pas encore d'application lors de notre recherche.

Cette version de la circulaire contient des instructions pour améliorer la procédure, les règles concernant la compétence territoriale, la qualification de 'sans-abri' et l'enquête sur les ressources du demandeur. Etant donné qu'elle répond à plusieurs points problématiques, il serait intéressant de refaire une étude de la jurisprudence après un certain temps d'application pour vérifier son impact sur le terrain.

Les différents acteurs consultés dans le cadre de l'élaboration de cette circulaire ont été d'accord pour estimer qu'il fallait poursuivre cette discussion en concertation avec les ministres compétents en la matière et les institutions de sécurité sociale et de d'aide sociale. Le '*Netwerk tegen armoede*', le RWLP, le BAPN et le Front commun des SDF plaident pour qu'elle soit élargie à une réflexion plus approfondie sur un moyen de rendre l'accès aux droits sociaux moins dépendant d'une inscription dans les registres de la population. Le Service de lutte contre la pauvreté soutient ce point de vue.

Les recours²³

En cas de désaccord avec une décision du CPAS, un recours est possible auprès du tribunal du travail. Ce recours doit être introduit dans les trois mois suivant la notification de la décision ou de la date de réception du reçu. Un recours est également possible lorsque le CPAS a laissé s'écouler un délai d'un mois sans prendre de décision²⁴.

²³ Les litiges concernant l'inscription dans les registres de la population par la commune ne font pas partie du champ d'investigation de la présente recherche. Un recours est possible contre le refus d'une inscription par la commune. Jusqu'en 2015, un recours administratif pouvait être introduit auprès du Ministre de l'Intérieur. Mais suite à une modification de la législation, cette possibilité n'existe plus. Dorénavant, le tribunal de 1^{ère} instance est compétent. ([article 8, §4 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux \[registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour\] et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques](#), M.B., 3 septembre 1991, modifiée par la [loi du 9 novembre 2015 portant dispositions diverses Intérieur](#), M.B., 30 novembre 2015 ; article 568, alinéa 1er du Code judiciaire)

²⁴ [Article 71 de la loi organique des CPAS](#), M.B., 5 août 1976.

2. Application de la loi : expériences sur le terrain

L'adresse de référence est un thème qui est régulièrement mis en avant par les participants aux concertations organisées par le Service de lutte contre la pauvreté. Le Rapport général sur la pauvreté²⁵ soulignait déjà, en 1994, que l'adresse de référence représente un grand pas en avant théoriquement mais que la loi reste floue sur bien des points et permet dès lors beaucoup trop d'interprétations abusives. Il pointait aussi la méconnaissance du système, la mauvaise application ou les différences d'application selon le CPAS auquel la demande est adressée et parfois aussi la mauvaise volonté d'un CPAS, autant d'éléments encore mis en avant aujourd'hui.

Le sujet a été succinctement abordé dans le Rapport bisannuel 2008-2009 sur la lutte contre le sans-abrisme et la pauvreté²⁶, en particulier les problèmes d'application lors de l'octroi d'une adresse de référence y sont examinés. Dans le Rapport bisannuel 2016-2017 'Citoyenneté et pauvreté'²⁷, la question de l'adresse de référence a fait l'objet d'une discussion plus détaillée dont il est rendu compte dans le chapitre relatif à l'accès aux droits des personnes en situation de pauvreté. Le système y était qualifié d'insuffisant, mais en même temps d'absolument indispensable pour assurer un accès minimal aux droits pour ceux qui ne peuvent pas trouver de logement. On y réitérait le constat selon lequel il est peu fait usage de l'adresse de référence auprès de personnes physiques parce que celle-ci est peu connue et que les gens redoutent des conséquences néfastes. En ce qui concerne les adresses de référence auprès d'un CPAS, plusieurs situations problématiques sont dénoncées :

- refus de compétence territoriale par des CPAS ;
- conditions supplémentaires imposées par des CPAS ;
- définition du 'sans-abrisme' ;
- radiation des registres de la population ;
- délai de 3 mois trop long pour éviter de perdre des droits...

Plusieurs recommandations sont formulées dans le rapport, d'une part en vue d'améliorer la législation et la réglementation et d'autre part en vue d'appliquer de manière correcte et uniforme les textes en vigueur.

En 2012, le Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux Personnes de la Région de Bruxelles-Capitale a réalisé, en collaboration avec le Pr. N. Bernard, une évaluation de l'application de l'adresse de référence dans les 19 communes bruxelloises²⁸. Sur la base de ce travail, un dépliant a été rédigé qui présente une série de

²⁵ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). [Rapport Général sur la Pauvreté](#), Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p 212-213

²⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). Lutte contre la pauvreté. Rapport 2008-2009. Partie 2. Pour une approche cohérente de la lutte contre le 'sans-abrisme' et la pauvreté, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 47-50.

²⁷ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). [Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 14-22.

²⁸ Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes – Section Action Sociale, [Evaluation du dispositif "adresse de référence" pour les sans-abri et de son application dans les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale](#), Bruxelles, 2012.

recommandations aux communes et CPAS, notamment en vue de raccourcir le délai de radiation des registres de la population en faveur des demandeurs d'une adresse de référence²⁹.

En 2013, les fédérations de CPAS des trois Régions ont elles aussi exprimé des critiques concernant l'application de l'adresse de référence³⁰. Elles portaient avant tout sur le manque de clarté de la législation et l'augmentation continue du nombre de demandes d'adresses de référence, ce qui provoque une trop grande charge de travail. Certaines difficultés spécifiques étaient aussi pointées :

- les problèmes liés à la radiation d'office ;
- le fait que des personnes sans-abri ne viennent pas relever leur courrier ;
- des refus d'inscription à l'adresse réelle par les services communaux donnant lieu à des inscriptions en adresse de référence non conformes à la loi ;
- la mauvaise connaissance du mécanisme par des associations qui accompagnent des personnes en situation de pauvreté.

Il convient aussi de mentionner que de nombreuses organisations s'efforcent depuis longtemps d'inscrire l'adresse de référence à l'agenda politique.

La note du *Netwerk tegen Armoede*, publiée en 2015 et actualisée en 2017³¹, basée sur des expériences de personnes sans-abri formule des recommandations politiques qui résultent de discussions en groupe. Elle aborde plusieurs points noirs. Ainsi, l'adresse de référence est rarement utilisée auprès de personnes privées, entre autres à cause du réseau social très limité des sans-abri et de la crainte de conséquences pour la personne qui accepte de servir d'adresse de référence, crainte non fondée au vu de la loi. D'autres critiques sont formulées dans le cadre de l'adresse de référence auprès d'un CPAS :

- imposition abusive de conditions supplémentaires,
- traitement pas toujours correct des demandes ou de la communications des décisions,
- discussions sur la compétence territoriale du CPAS,
- discussions sur les ressources,
- problèmes en cas de radiation d'office,
- refus de la part de la commune.

²⁹ Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes, section Action Sociale (2015). [Adresse de référence pour les sans-abri. Quelques suggestions pour une application optimale du dispositif](#), Bruxelles, Betty Nicaise, p. 14-15.

³⁰ VVSG (section CPAS), Fédération des CPAS de l'UVCW et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale (section CPAS), [Lettre du 12 novembre 2013 au Ministre Milquet](#).

³¹ Netwerk tegen armoede, [Het \(referentie\)adres voor daklozen](#), Bruxelles, Netwerk tegen armoede, 2017.

3. Jurisprudence

3.1. Méthodologie

3.1.1. Champ d'investigation

Les considérations ci-dessus montrent clairement la nécessité d'une analyse plus systématique de la jurisprudence récente concernant l'adresse de référence. C'est pourquoi nous nous sommes mis à la recherche de décisions des cours et tribunaux du travail en la matière. Les décisions des tribunaux de première instance et du Conseil d'Etat ne font pas partie de notre champ d'investigation³².

Le Service de lutte contre la pauvreté a introduit dans ce but une demande auprès de toutes les cours et tous les tribunaux du travail. Soit il a reçu de la jurisprudence envoyée par le greffe, soit il a obtenu l'autorisation de rechercher lui-même la jurisprudence concernée. Dans deux cas, l'accès lui a été refusé : auprès des tribunaux du travail d'Eupen et du Brabant wallon. Dans quelques autres juridictions, toute la jurisprudence n'a pas toujours été disponible à la consultation, ce que nous commenterons encore ci-dessous.

Lors de nos recherches dans les greffes, nous nous sommes limités - lorsque la méthode de classement du greffe le permettait - au contentieux relatif aux CPAS. Nous tenons à remercier tous les membres des greffes qui nous ont aidés dans nos recherches, tout comme les trois étudiants en droit en stage auprès du Service de lutte contre la pauvreté (Laura, Iris et David) qui nous ont accompagnés dans ce travail.

Signalons encore qu'après nos appels à l'ordre des barreaux francophones et germanophones ainsi qu'à l'ordre du barreau flamand, ainsi qu'aux magistrats du travail via leur mailing liste, nous avons pu recevoir directement, par divers canaux, de la jurisprudence de certains magistrats et avocats. Nous leur en sommes bien entendu très reconnaissants.

3.1.2. Période de recherche

Sur proposition du Comité d'accompagnement du projet Jurisprudence, composé de professeurs d'université, de magistrats et d'avocats³³, nous avons limité nos recherches aux années 2016 et 2017. Ainsi, nous avons pu recueillir de manière exhaustive la jurisprudence de tous les tribunaux et cours du travail. Comme il n'existe pas encore de banque de données numérique de la jurisprudence, nous avons été contraints de faire pratiquement tout le travail de recherche manuellement. Nous avons par conséquent passé en revue des milliers de décisions prises en 2016 et 2017, à la recherche de mentions relatives à l'adresse de référence.

³² Le tribunal de première instance et le Conseil d'Etat sont compétents pour les recours contre les décisions des communes relatives à l'adresse de référence comme par exemple: le refus d'inscription en adresse de référence auprès d'un particulier; le refus par la commune d'une inscription en adresse de référence auprès d'un CPAS; les problèmes relatifs à la radiation d'office du demandeur à son adresse précédente ; ...

³³ <http://www.luttepauvrete.be/comiteaccompagnementjuris.htm>

Dans deux juridictions, toute la jurisprudence n'était pas disponible à la consultation. Ainsi, il n'a pas été possible d'examiner la jurisprudence de 2017 au tribunal du travail d'Alost, où les recherches se sont donc limitées à 2016.

À Dendermonde, la jurisprudence recherchée n'était pas disponible parce qu'on était en train de la relier à ce moment-là. Le Service de lutte contre la pauvreté pourra peut-être consulter les jugements en question plus tard.

3.1.3. Décisions recueillies

Nous avons recueilli au total exactement 100 décisions. L'intégralité de ces décisions a été anonymisée et est consultable [sur le site de notre projet jurisprudence](#). La liste ci-dessous indique le nombre de décisions par Cour ou tribunal :

Cours du travail

- Cour du travail d'Anvers (0)
- Cour du travail de Bruxelles (44FR + 3NL)
- Cour du travail de Gand (1)
- Cour du travail de Liège (1)
- Cour du travail de Mons (0)

Tribunaux du travail

Anvers

- Division d'Anvers (5)
- Division de Hasselt (3)
- Division de Malines (2)
- Division de Tongres (0)
- Division de Turnhout (0)

Brabant wallon

- Division de Nivelles : refus.
- Division de Wavre : refus.

Bruxelles

- Tribunal francophone du travail de Bruxelles (37)
- Tribunal du travail néerlandophone de Bruxelles (3)

Eupen

- Tribunal du travail d'Eupen : refus.

Gand

- Division d'Alost (0)
- Division d'Audenarde (1)

- Division de Bruges (3)
- Division de Courtrai (0)
- Division de Furnes (0)
- Division de Gand (2)
- Division de Roulers (0)
- Division de Saint-Nicolas (4)
- Division de Termonde (-)
- Division d'Ypres (1)

Hainaut

- Division de Binche (0)
- Division de Charleroi (2)
- Division de La Louvière (0)
- Division de Mons (0)
- Division de Mouscron (0)
- Division de Tournai (1)

Liège

- Division d'Arlon (1)
- Division de Dinant (5)
- Division de Huy (4)
- Division de Liège (4)
- Division de Marche-en Famenne (1)
- Division de Namur (11)
- Division de Neufchâteau (0)
- Division de Verviers (1)

Louvain

- Tribunal du travail de Louvain (0)

Nous avons ensuite classé les décisions par juridiction et par thème et nous les avons reprises dans un document de synthèse, ce qui nous a permis d'en faire l'analyse et d'examiner si de grandes lignes se dégagent dans les jugements concernant l'adresse de référence.

3.2. Constats et analyse

3.2.1. Généralités

Chaque affaire est différente. La décision du juge – la confirmation du refus, de l'octroi ou du maintien de l'adresse de référence – peut reposer sur différentes motivations. L'analyse des jugements et des arrêts a néanmoins permis de distinguer quelques grandes lignes et surtout d'objectiver des signaux du terrain. Le but n'est pas de pointer de mauvaises pratiques du côté des CPAS ou des comportements inadéquats du côté des demandeurs, mais bien d'améliorer le dispositif de l'adresse de référence. Ce n'est donc qu'à titre purement

informatif que nous indiquons le nombre de décisions allant dans un sens ou l'autre, aucune conclusion générale ne peut en être tirée, vu le nombre relativement limité de décisions examinées et la période couverte elle aussi limitée à 2 ans.

Il apparaît des recherches que, dans 39 litiges examinés, la demande d'une adresse de référence est jugée non fondéeⁱ. Dans 30 cas, le juge estime qu'une telle adresse doit être octroyée ou maintenue et 19 décisions constatent que l'affaire est devenue sans objetⁱⁱ, dans la plupart des cas parce que le demandeur a trouvé un domicile³⁴ ou que le CPAS lui a accordé une adresse de référence entre-temps³⁵. Parfois, la décision ne contient pas l'explication du fait que la demande est devenue sans objet³⁶. Enfin, 12 décisions dont il est question ici ne portent pas sur l'octroi d'une adresse de référence en tant que telle : la question était un élément du litige, comme, par exemple, l'application du statut de cohabitant pour l'octroi du revenu d'intégration. Dans un petit nombre de décisions, l'adresse de référence a été mentionnée de manière assez anecdotique dans l'exposé des faits.

Ces chiffres valent tant pour les cours et tribunaux francophones que néerlandophones, y compris ceux de Bruxelles. Comme le nombre total de décisions disponibles est relativement faible, il ne nous paraît pas opportun de les scinder statistiquement en diverses zones géographiques. Nous ne signalons que les cas où une juridiction présente une différence significative.

3.2.2. Raisons du litige judiciaire

Comme indiqué plus haut les raisons à l'origine des litiges judiciaires concernant l'adresse de référence varient :

- A. Contestation de la condition de sans-abri du demandeur : **34 décisions**
 - Résidence fixe
 - Ressources suffisantes
- B. Absence de droit ou de titre de séjour du demandeur : **24 décisions**
- C. Contestation de la compétence territoriale du CPAS : **15 décisions**
- D. Manque de collaboration du demandeur : **13 décisions**
- E. Fraude aux allocations et insolvabilité organisée : **7 décisions**
- F. Imposition par le CPAS de conditions non prévues par la loi : **5 décisions**
- G. Conséquences de l'adresse de référence (p. ex. statut de cohabitant) : **5 décisions**
- H. Absence de décision de la part du CPAS : **3 décisions**
- I. Demande d'aide sociale : **2 décisions**
- J. Motivation incomplète du CPAS : **1 décision**

³⁴ Trib. trav. Namur 11 mars 2016, AR 15/1559/A; Trib. trav. Bruges 20 avril 2016, AR 15/2131/A; Trib. trav. Bruges 4 janvier 2017, AR 16/1250/A; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 9 janvier 2017, 16/5601/A; Trib. trav. Anvers 2 mars 2017, AR 16/5749/A; Trib. trav. Malines 22 mars 2017, AR 16/767/A; Trib. trav. Namur 24 novembre 2017, AR 17/913/A; Trib. trav. Namur 24 novembre 2017, AR 17/838/A; Trib. trav. Huy 20 décembre 2017, AR 17/175/A.

³⁵ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 26 février 2016, AR 15/11682/A; Trib. trav. Namur 12 juillet 2016, AR 16/700/A, Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 18 novembre 2016, AR 16/7783/A.

³⁶ Trib. trav. Verviers 14 juin 2016, AR 16/219/A ; Trib. trav. Liège 21 mars 2017, AR 16/3530/A ; Trib. trav. Gand 2 juin 2017, AR 16/1020/A ; Trib. trav. Huy 20 décembre 2017, AR 17/522/A.

Ces raisons se chevauchent parfois. Dans certains cas, c'est aussi bien la situation de sans-abri que la compétence territoriale qui sont contestées, par exemple. Et comme expliqué ci-dessus, nous commentons quelques décisions dans lesquelles l'adresse de référence n'était pas la demande principale, mais qui se révèlent malgré tout intéressantes en raison des conséquences de son octroi ou de l'abus prétendu.

Nous allons à présent examiner ces raisons de plus près.

A. Contestation de la condition de sans-abri du demandeur (34 décisions)

Un tiers des litiges porte sur la question de savoir si une personne doit ou non être considérée comme sans-abri. Le litige résulte généralement de doutes émis par le CPAS quant à la situation effective du demandeur et aux ressources dont il dispose pour trouver un logement. Il ressort d'une jurisprudence antérieure que lorsqu'un demandeur ne conteste pas disposer d'un domicile et de ressources suffisantes, une adresse de référence peut lui être refusée à bon droit³⁷.

- Résidence fixe

Parfois, le séjour du demandeur chez une autre personne n'est manifestement plus temporaire³⁸. Dans certains de ces cas, la personne en question refuse d'établir son domicile à cette adresse, par crainte des conséquences financières pour la personne qui l'héberge. Mais selon la réglementation, ce n'est pas aux particuliers de décider de se domicilier ou non quelque part : le domicile est une situation de fait³⁹. Ainsi, une femme ne peut refuser de se domicilier chez son ami, même s'ils pensaient tous les deux (à tort) que cela réduirait la pension de ce dernier⁴⁰. Dans une autre affaire, une femme voulait obtenir une adresse de référence parce que son ex-mari la menaçait depuis la prison. Comme elle disposait d'une adresse fixe et qu'elle-même ne prétendait pas non plus être sans-abri, cette adresse de référence ne lui a pas été attribuée, d'autant plus que la protection contre un ex-conjoint n'est pas une raison légale d'obtention d'une adresse de référence⁴¹.

Dans certains cas, le CPAS a conclu un peu trop vite à l'existence d'une résidence fixe. Un centre a ainsi estimé à tort que le séjour d'un fils chez ses parents était de longue durée, en dépit du fait qu'il était engagé dans un conflit juridique avec eux. Le demandeur s'était donc vu contraint de s'inscrire à l'adresse de ses parents afin de pouvoir préserver ses droits. Pour le tribunal, il est clair qu'il avait droit à une adresse de référence et celle-ci lui a été octroyée⁴². Dans une autre affaire, le CPAS estimait qu'un homme disposait d'une résidence fixe parce qu'il utilisait chaque jour Facebook. Le tribunal du travail a donné raison au CPAS en première instance, mais le jugement a été réformé en appel. En effet, Facebook peut être utilisé grâce à des réseaux publics et à un smartphone et on ne peut pas en déduire l'existence d'une résidence fixe. En outre, le témoignage d'un tiers

³⁷ Trib. trav. Charleroi 21 novembre 2012, AR nr. 12/3210/A, inéd., mentionné dans L. Veny, I. Carlens, P. Goes, B. Warnez, *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, Gand, UGent, 2014, 118.

³⁸ Trib. trav. Bruxelles (NI.) 19 mai 2016, AR 15/1847/A; Trib. trav. Bruxelles (NI.) 19 mai 2016, AR 15/3698/A; Trib. trav. Anvers 13 octobre 2016, AR 16/2392/A; Trib. trav. Saint-Nicolas 7 mars 2017, AR 16/1320/A; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 27 avril 2017, AR 17/1521/A; Trib. trav. Namur 23 juin 2017, AR 17/550/A.

³⁹ C. trav. Bruxelles 12 mai 2016, AR 2015/AB/921 ; Trib. trav. Bruxelles (NI.) 19 mai 2016, AR 15/1847/A; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 1 septembre 2017, AR 16/13257/A.

⁴⁰ Trib. trav. Bruxelles (NI.) 19 mai 2016, AR 15/3698/A.

⁴¹ Trib. trav. Bruxelles (NI) 14 juillet 2017, AR 17/866/A.

⁴² Trib. trav. Audenarde 16 février 2017, AR 16/494/A.

neutre avait été ignoré par le CPAS⁴³. On peut également citer une affaire dans laquelle le fait d'habiter temporairement avec sa famille n'a pas été accepté par le tribunal comme motif valable de refus de l'adresse de référence, celle-ci étant considérée comme un moyen de régulariser sa situation⁴⁴.

Un autre demandeur avait essuyé un refus du CPAS parce qu'il partageait un logement avec des colocataires et qu'il devait donc être inscrit à cette adresse-là. Or, selon le tribunal, le CPAS n'avait pas tenu compte d'autres informations pertinentes. L'agent de quartier avait refusé de l'inscrire à cette adresse parce que l'immeuble allait bientôt être démoli et que tous les locataires allaient être expulsés. En l'absence de cette inscription, le tribunal a considéré que le demandeur remplissait les conditions pour l'obtention d'une adresse de référence. Si elle ne lui était pas octroyée, le demandeur perdait son allocation de chômage. Le tribunal a jugé que le demandeur devait l'obtenir afin de lui permettre d'améliorer sa situation⁴⁵. Par ailleurs, la question peut se poser si l'agent de quartier n'aurait pas dû accepter l'inscription du demandeur à son adresse, au moins à titre provisoire⁴⁶.

Le fait d'être propriétaire d'un bien immobilier est considéré, de manière compréhensible, par des CPAS comme une raison de refus d'une adresse de référence. Les tribunaux suivent généralement ce raisonnement, en particulier s'il s'avère que le demandeur possède plusieurs biens et qu'il veut échapper à ses créanciers⁴⁷ ou à des poursuites pénales comme 'marchand de sommeil'⁴⁸. Mais cela ne signifie pas que la propriété d'une habitation doive automatiquement empêcher l'obtention d'une adresse de référence. Dans une affaire, le tribunal a décidé qu'un propriétaire avait droit à une adresse de référence parce qu'après avoir fait faillite, il avait été expulsé de chez lui, qu'il avait été radié des registres de la population et qu'il vivait temporairement chez des amis. Il avait besoin d'une inscription pour pouvoir réclamer le paiement de son assurance faillite⁴⁹.

- Ressources suffisantes

Un deuxième objet de contestations concerne la question de savoir si la personne dispose de ressources suffisantes pour pouvoir trouver un logement. Il s'avère que les tribunaux se montrent habituellement très restrictifs en la matière. Disposer d'un revenu égal ou légèrement supérieur au revenu d'intégration est en général considéré comme suffisant⁵⁰. Vu le prix moyen des loyers et en le comparant au montant du revenu d'intégration, nous pensons que cette position peut poser question.

Le tribunal a estimé, à propos de quelqu'un qui percevait une allocation de chômage de 1.013 €, que ce montant lui permettait de trouver un logement, d'autant plus qu'il n'avait pas répondu à deux propositions de logement qui se situaient dans ses possibilités financières (380 € ou 350 € par mois)⁵¹. La Cour du travail de Liège a également jugé que le CPAS avait refusé à juste titre une adresse de référence parce que le demandeur ne satisfaisait pas aux conditions légales. Il n'avait en effet pas encore été radié des registres de la population et il

⁴³ C. trav. Bruxelles 7 janvier 2016, AR 2014/AB/1155.

⁴⁴ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 29 avril 2016, AR 16/1081/A.

⁴⁵ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 14 avril 2016, AR 16/83/A.

⁴⁶ Conformément à l'article 1, 1° de la Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 6 mars 1997.

⁴⁷ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 24 mars 2016, AR 15/12990/A.

⁴⁸ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 17 novembre 2016, AR 16/7577/A.

⁴⁹ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 14 juillet 2016, AR 16/4542/A.

⁵⁰ Trib. trav. Huy 20 avril 2016, AR 15/1080/A; Trib. trav. Dinant 13 septembre 2016, AR 16/528/A; Trib. trav. Charleroi 15 mars 2017, AR 17/16/A; Trib. trav. Gand 17 mars 2017, AR 16/1750/A.

⁵¹ Trib. trav. Huy 20 décembre 2017, AR 17/258/A.

disposait d'un revenu mensuel de 1.068,75 €, considéré comme suffisant pour trouver un logement⁵². Par ailleurs, le demandeur ne pouvait pas se faire radier car il résidait encore effectivement à son ancienne adresse. La doctrine⁵³ est claire sur le fait que le CPAS doit demander la radiation d'office lorsqu'une personne sans-abri est encore inscrite à une adresse qui ne correspond plus à son lieu de résidence effective. Ce n'est donc pas tant l'inscription qui posait problème que la résidence effective du demandeur à son ancienne adresse.

Il y a cependant des exceptions à l'interprétation restrictive qui est donnée au fait de disposer de ressources suffisantes. Nous souhaitons souligner que la plupart des jugements prennent en compte le caractère préventif de l'adresse de référence⁵⁴. Dans certaines décisions, les demandeurs ont reçu du temps pour regagner prise sur leur vie et pour accéder à un logement durable. Une adresse de référence avait ainsi été refusée par le CPAS à une femme parce qu'elle disposait d'une allocation d'invalidité un peu supérieure au revenu d'intégration au taux isolé. Après avoir rappelé que l'octroi d'une adresse de référence était une compétence liée, au sujet de laquelle le CPAS ne pouvait pas émettre de jugement discrétionnaireⁱⁱⁱ, le tribunal a ordonné au CPAS de prolonger temporairement l'adresse de référence afin que la demanderesse ne perde pas son allocation⁵⁵. Il a précisé qu'il disposait de moyens suffisants, mais qu'une prolongation temporaire de l'adresse de référence devait lui permettre de rechercher activement un logement et de demander au CPAS d'autres aides (comme une prime d'installation ou une garantie locative). Le même tribunal a accordé une adresse de référence à un homme qui percevait encore un revenu de comptable dans un service public⁵⁶. L'homme avait beaucoup de dettes et était sans abri depuis qu'il avait été expulsé de chez lui. Il avait aussi égaré sa carte d'identité, ce qui l'empêchait de trouver un logement. Le tribunal a jugé qu'une adresse de référence lui permettrait de mettre sa situation en ordre et de reprendre la maîtrise de son existence.

B. Absence de droit ou de titre de séjour du demandeur (24 décisions)⁵⁷

Cette thématique, qui concerne un quart du nombre total des décisions examinées, est principalement bruxelloise. En Flandre et en Wallonie, les juridictions du travail se sont penchées respectivement une et deux fois sur un litige portant sur ce motif de refus. A Bruxelles, on compte 21 décisions en la matière.

La règle est que la personne qui séjourne en l'absence d'un droit de séjour⁵⁸ dans le pays ne peut pas obtenir d'adresse de référence. Selon les dispositions légales, une inscription à une adresse de référence n'est possible que pour *“les Belges et les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, autorisés à s'y établir ou les étrangers inscrits pour une autre raison conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, à l'exception*

⁵² Trib. trav. Liège 17 février 2017, 2016/AL/309.

⁵³ F. Bouquelle, C. Maes, K. Stangherlin, “Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale” in H. Mormont, & K. Stangherlin (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Bruxelles, La Chartre, 2011, 25 ; Pensées de N. Bernard in Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes – Section Action sociale, [Evaluation du dispositif "adresse de référence" pour les sans-abri et de son application dans les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale](#), Bruxelles, 2012, 9 et 24.

⁵⁴ Ce caractère préventif est explicitement mentionné dans la nouvelle circulaire, dont la parution est imminente au moment de la publication de ce cahier de jurisprudence.

⁵⁵ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 15 mars 2017, AR 16/11404/A.

⁵⁶ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 3 juin 2016, AR 16/3167/A.

⁵⁷ Nous remercions chaleureusement nos collègues de MYRIA (Centre Fédéral Migration) pour la relecture attentive de ce point, ainsi que pour leurs judicieux commentaires.

⁵⁸ Article 75 de la [loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers](#), M.B., 31 décembre 1980.

des étrangers qui sont inscrits au registre visé au 2° [ainsi que les personnes visées à l'article 2bis de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques]"⁵⁹. En cas d'absence de droit de séjour, l'aide sociale est limitée en principe à l'aide médicale urgente⁶⁰.

Les étrangers bénéficiant d'un droit de séjour mais pas ou plus d'un titre de séjour valable constatant ce droit⁶¹ ont droit à l'aide sociale sans limitation⁶², et donc aussi à une adresse de référence, s'ils répondent aux autres conditions d'octroi⁶³. Pour certains étrangers, l'obtention d'une adresse de référence est cruciale étant donné qu'elle constitue une condition indispensable pour accomplir certaines démarches et procédures administratives ou pour pouvoir obtenir une décision ou un titre de séjour. Pour ces raisons, le tribunal estime dans la plupart des cas que le CPAS doit leur fournir une adresse de référence⁶⁴. Ainsi, dans une situation spécifique l'Office des Etrangers avait expressément reconnu la légalité du séjour d'un demandeur et avait ensuite ordonné à la commune de l'inscrire en adresse de référence auprès du CPAS. Initialement, le CPAS s'était montré d'accord, pour ensuite revenir sur sa décision parce qu'il était d'avis que l'Office des Etrangers n'avait pas correctement jugé le caractère légal du séjour du demandeur. Le CPAS refusait d'accorder une adresse de référence à une personne bénéficiant d'un droit de séjour mais temporairement dépourvue de titre valide au motif "*qu'une adresse de référence ne peut pas servir à régulariser un séjour*". Ce point de vue a été explicitement contredit par le tribunal⁶⁵. Il arrive même parfois qu'une astreinte soit imposée à la commune pour régler le plus rapidement possible la question de l'adresse de référence⁶⁶.

Autre situation encore, celle d'une mère étrangère d'un enfant belge mineur. Bien que, dans ce cas, le tribunal du travail de Bruxelles procède toujours à l'octroi d'une adresse de référence, ce n'est pas toujours la même argumentation qui est suivie. Ceci mène par conséquent à une jurisprudence hétérogène. Dans certains cas, l'adresse de référence est accordée à la mère malgré l'absence de droit de séjour⁶⁷. C'est le droit de l'enfant qui est alors mis en avant et l'adresse de référence est attribuée parce que celui-ci "*a besoin de la présence de sa mère*". La mère est traitée comme le représentant légal de l'enfant. Dans d'autres cas, l'adresse de référence est

⁵⁹ Article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1991 relative aux [registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour] et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 3 septembre 1991.

⁶⁰ Article 57 §2 de la loi organique sur les CPAS ; Trib. trav. Charleroi 27 juillet 2016, AR 16/994/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 1 décembre 2016, AR 16/4886/A et 16/7011/A et 15/7775/A; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 4 avril 2017, AR 16/13545/A; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 17 mai 2017, AR 16/13560/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 7 septembre 2017, AR 17/4085/A.

⁶¹ Article 79 de la [loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers](#), *M.B.*, 31 décembre 1980.

⁶² « La mission du CPAS est uniquement limitée pour les étrangers qui séjournent illégalement dans le pays, en d'autres termes pour les étrangers qui ne peuvent se prévaloir d'aucun titre de séjour. La mission du CPAS n'est aucunement limitée à l'égard de l'étranger qui séjourne irrégulièrement dans le pays, c'est-à-dire l'étranger qui séjourne légalement dans le Royaume mais qui n'est pas matériellement en possession de son titre de séjour (par exemple parce qu'il n'a pas respecté l'obligation de se faire inscrire à l'administration communale). » [Exposé des motifs du projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS](#), Doc. Parl. Ch., n° 49 – 364/1, session 1995-1996, p 59.

⁶³ D. FERON, [Le droit des étrangers à l'usage des CPAS et des services sociaux](#), Malines, Kluwer, 2015.

⁶⁴ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 4 janvier 2016, AR 15/6788/A; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) (réf.) 13 décembre 2016, AR 16/37/C; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 15 février 2017, AR 16/12273/A; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 24 avril 2017, AR 16/12852/A; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 12 juin 2017, AR 17/2347/A.

⁶⁵ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 21 mars 2016, AR 15//13143/A.

⁶⁶ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 22 février 2016, AR 15/11534/A.

⁶⁷ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 26 avril 2017, AR 17/821/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 15 juin 2017, AR 17/2299/A.

également octroyée à la mère, pour les mêmes raisons, mais au nom de l'enfant mineur⁶⁸. Enfin, il y a aussi des cas où l'adresse de référence est directement accordée à l'enfant, le tribunal invitant expressément la mère à « réitérer effectivement une demande de régularisation de son séjour »⁶⁹ ou à « demander une régularisation de son séjour »⁷⁰ sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

C. Contestation de la compétence territoriale par le CPAS (15 décisions)

Le CPAS refuse parfois l'adresse de référence parce qu'il a des doutes quant à la présence du demandeur sur le territoire de la commune. Si cet argument est suffisamment étayé, le tribunal confirmera la décision, par exemple lorsqu'un homme reconnaît implicitement qu'il séjourne en fait dans une caravane dans une autre ville⁷¹. Un autre exemple est celui d'un homme que l'on ne peut trouver qu'à un seul endroit dans la commune, lorsque la visite a été annoncée au préalable : le reste du temps, il n'est pas présent et par la suite d'autres faits ont aussi montré qu'il ne séjourne pas sur le territoire de la commune⁷². Parfois, le tribunal estime, comme le CPAS, que la résidence effective du demandeur ne peut pas être constatée par manque de collaboration de ce dernier⁷³. Cela a par exemple été le cas d'un demandeur qui ne voulait pas révéler le lieu précis du garage dans lequel il dormait pour ne pas causer de problèmes au propriétaire⁷⁴. Dans un jugement qui constatait qu'un demandeur faisait la navette avec sa caravane entre deux communes différentes, le tribunal a estimé qu'aucune de ces deux communes ne devait lui fournir une adresse de référence parce qu'il ne pouvait pas suffisamment démontrer où se trouvait son lieu de résidence effectif et que, selon le tribunal, il ne répondait pas à la condition d'être un sans-abri⁷⁵. On peut se demander si le raisonnement du tribunal concernant la compétence territoriale peut être suivi, étant donné que cela signifierait qu'un demandeur n'obtiendrait pas d'adresse de référence alors qu'il répond à toutes les conditions d'attribution. Cette décision a fait l'objet d'un appel, mais l'affaire ne sera examinée que le 2 octobre 2018 par la Cour du travail de Liège.

En ce qui concerne la compétence territoriale, le tribunal ne suit pas toujours le raisonnement construit par le CPAS dans son enquête sociale. Le premier exemple concerne une femme qui était hébergée par sa mère. Initialement, elle a obtenu une adresse de référence, mais le CPAS la lui a retirée après avoir effectué une visite domiciliaire. Lors de cette visite, la mère aurait indiqué que cela faisait longtemps que sa fille ne résidait plus chez elle. Le CPAS a cru pouvoir en conclure qu'elle ne résidait plus sur le territoire de la commune. La Cour du travail de Bruxelles n'a pas suivi ce raisonnement et a décidé que le CPAS devait lui octroyer une adresse de référence. Elle a en effet estimé que rien n'indiquait que la demandeuse avait soudainement trouvé une résidence hors de la commune depuis la décision initiale. De plus, de l'enquête sociale et de la visite domiciliaire ne pouvait qu'être déduit que la demandeuse ne résidait pas constamment à l'adresse de sa mère. Cela ne suffisait cependant pas pour conclure qu'elle ne remplissait plus les conditions pour obtenir une adresse de référence, d'autant plus que divers documents et témoignages indiquaient que la demandeuse résidait toujours sur le territoire de la commune. Il convient de faire remarquer à cet égard que la femme avait réintroduit une

⁶⁸ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 6 juin 2017, AR 17/2103/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 18 septembre 2017, AR 17/4235/A; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 18 septembre 2017, AR 17/4233/A.

⁶⁹ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 10 novembre 2017, AR 17/4319/A.

⁷⁰ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 12 mai 2017, AR 16/13706/A.

⁷¹ Trib. trav. Saint-Nicolas 4 juillet 2016, AR 15/2393/A.

⁷² C. trav. Bruxelles 14 avril 2016, AR 2014/AB/637.

⁷³ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 15 décembre 2016, AR 16/7776/A; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 8 mai 2017, AR 16/13061/A.

⁷⁴ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 28 novembre 2016, AR 16/7373/A.

⁷⁵ Trib. trav. Dinant 25 avril 2017, AR 16/953/A, 16/954/A, 16/955/A et 16/1124/A.

demande auprès du CPAS en cours de procédure et avait alors obtenu une adresse de référence⁷⁶. Dans une autre affaire, le CPAS avait refusé d'accorder une adresse de référence à un homme souffrant de problèmes psychiques parce que sa compétence territoriale n'était pas établie. A l'audience, il a demandé à pouvoir obtenir une adresse de référence auprès d'une association parce que celle-ci l'avait autorisé pendant quelques mois à recevoir son courrier chez elle. Le tribunal a refusé de faire droit à la demande à défaut de base légale, mais a estimé que le CPAS était territorialement compétent. Il y avait suffisamment d'éléments de fait qui reliaient le demandeur au territoire de la commune⁷⁷.

Par ailleurs, les habitudes d'achat des personnes sans abri peuvent être importantes pour déterminer la compétence territoriale du CPAS. Dans une affaire, le CPAS avait refusé d'octroyer une adresse de référence parce que les explications incohérentes du demandeur le faisaient douter de la résidence effective de celui-ci. Le tribunal a estimé que la demande était fondée étant donné que plusieurs commerçants de la commune ont attesté que l'homme était un client régulier⁷⁸. Un autre CPAS a décidé de supprimer l'adresse de référence d'un sans-abri en raison d'un manque de collaboration de celui-ci et a contesté sa compétence territoriale. L'enquête sociale incluant l'examen des extraits de compte bancaire de cet homme a révélé qu'il achetait la plus grande partie de sa nourriture dans une autre commune. Il s'en est justifié en disant qu'il trouvait que le pain de la boulangerie qu'il fréquentait était meilleur. Lors de l'examen de son recours, le tribunal s'est montré critique envers le CPAS : selon lui, ce n'est pas parce qu'on effectue ses achats dans une autre commune qu'on y habite effectivement⁷⁹. Par rapport au manque de collaboration, le tribunal a aussi trouvé déplacé que l'on attende l'apport de preuves bureaucratiques de la part d'un sans-abri et que ce dernier ne puisse pas se déplacer librement sans risquer de perdre sa seule source de revenus.

Un certain nombre de contestations de la compétence territoriale ont aussi été déclarées sans objet⁸⁰ et, dans un cas, l'action en justice a été déclarée irrecevable parce que trop tardive⁸¹.

Il est assez regrettable que tant de problèmes concernant la contestation de la compétence territoriale surgissent encore malgré la tentative du législateur d'éliminer toute ambiguïté. On peut comprendre que certaines dispositions prêtent à confusion. Ainsi, le cadre législatif ne précise pas toujours clairement ce qui doit être compris par 'résidence effective' ni la distinction qui doit être faite avec la 'résidence habituelle'⁸². Mais la répartition des compétences entre CPAS est réglementée de façon à ce que personne ne puisse passer entre les mailles du filet. Lorsqu'un CPAS estime qu'il n'est pas compétent, la loi l'oblige à transmettre la demande d'aide au CPAS compétent selon lui et à en informer par écrit le demandeur. La loi prévoit que le CPAS qui ne procède pas de cette façon doit lui-même fournir l'aide sociale aussi longtemps qu'il n'a pas respecté cette procédure⁸³. En effet, il n'est pas acceptable que des personnes vulnérables ne reçoivent pas l'aide à laquelle elles ont droit pour la seule raison qu'on ne peut pas déterminer auprès de quel CPAS elles doivent introduire la demande.

D. Manque de collaboration de la personne en question (13 décisions)

⁷⁶ C. trav. Bruxelles 13 octobre 2016, AR 2015/AB/928.

⁷⁷ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 19 avril 2017, AR 16/8344/A et 16/10358/A.

⁷⁸ Trib. trav. Namur 23 septembre 2016, AR 16/396/A et 16/397/A.

⁷⁹ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 14 mars 2016, AR 15/12589/A.

⁸⁰ Trib. trav. Namur 24 novembre 2017, AR 17/913/A; Trib. trav. Namur 24 novembre 2017, AR 17/383/A.

⁸¹ Trib. trav. Dinant 28 novembre 2017, AR 17/472/A.

⁸² Netwerk tegen armoede, *L'adresse de référence pour les personnes sans-abri*, Bruxelles, Netwerk tegen armoede, 2017, 22-24.

⁸³ Article 58, §3 de la loi organique sur les CPAS.

Lorsque le manque de collaboration est tout à fait manifeste, le tribunal donne raison au CPAS. Le droit à l'aide sociale comporte aussi certaines obligations. Dans une affaire, le tribunal a jugé qu'une femme qui confirmait elle-même refuser toute forme d'accompagnement ne satisfaisait pas à ces obligations⁸⁴. De même, une personne qui ne vient pas aux rendez-vous, qui ne relève pas son courrier et qui ne réagit pas au téléphone risque aussi de perdre son adresse de référence⁸⁵. Il en va de même en cas de non-respect d'engagements pris après l'octroi de l'adresse de référence⁸⁶.

Le tribunal estime parfois aussi que le CPAS a été trop sévère ou a ignoré d'autres informations pertinentes. Cela a été le cas dans l'affaire déjà citée de l'homme qui utilisait chaque jour Facebook. Le CPAS avait estimé qu'il fournissait trop peu d'informations et le centre a dès lors mis en doute sa situation de sans-abrisme. Mais le CPAS a ignoré dans cette affaire beaucoup d'autres informations qui confirmaient la situation de sans-abri, dont le témoignage d'un tiers neutre⁸⁷.

Dans des affaires déjà mentionnées⁸⁸, le CPAS a invoqué le manque de collaboration pour contester sa compétence territoriale. La jurisprudence est divisée à ce sujet. Dans le cas de personnes vulnérables souffrant de problèmes psychiques, nous pensons qu'il faut être prudent avant de refuser une adresse de référence pour manque de collaboration. Un refus risque de leur faire perdre le seul revenu dont elles disposent et les pénalise lourdement. Il faut en outre souligner les obligations qui reposent dans ce cadre sur le CPAS. Il doit en effet recueillir de sa propre initiative tous les renseignements manquants. Quand le CPAS ne reçoit pas l'information requise du demandeur, il est tenu de lui envoyer un rappel. Si cela a été fait et que le demandeur néglige durant plus d'un mois de fournir l'information, le CPAS est autorisé à prendre une décision sur la base des renseignements dont il dispose. Ce délai n'est toutefois pas d'application si le demandeur donne une raison justifiant un délai de réponse plus long⁸⁹.

E. Fraude aux allocations et fuite face à des créanciers (7 décisions)

Dans un nombre limité de cas, le refus de l'adresse de référence est motivé par des soupçons de tentative de fraude ou de fuite face à des créanciers ou parce que l'adresse de référence est demandée abusivement.

Dans des affaires déjà évoquées, le CPAS a estimé que le demandeur s'était présenté faussement comme étant sans-abri dans le but d'échapper à ses créanciers, ce que le tribunal a confirmé⁹⁰.

Dans d'autres situations, il s'agissait plutôt de fraude sociale, l'adresse de référence étant abusivement utilisée pour bénéficier d'une allocation plus élevée⁹¹. Il s'est ainsi avéré, dans un autre cas évoqué plus haut, que le

⁸⁴ Trib. trav. Malines 4 janvier 2017, AR 15/1378/A – 15/1427/A – 16/576/A.

⁸⁵ Trib. trav. Namur 11 mars 2016, AR 15/1559/A; Trib. trav. Ypres 2 septembre 2016, AR 15/428/A; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 6 septembre 2017, AR 17/3044/A.

⁸⁶ Trib. trav. Saint-Nicolas 1 mars 2016, AR 15/556/A.

⁸⁷ C. trav. Bruxelles 7 janvier 2016, AR 2014/AB/1155.

⁸⁸ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 14 mars 2016, AR 15/12589/A; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 28 novembre 2016, AR 16/7373/A; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 19 avril 2017, AR 16/8344/A et 16/10358/A; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 8 mai 2017, AR 16/13061/A.

⁸⁹ Article 11 de la Charte de l'assuré social.

⁹⁰ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 24 mars 2016, AR 15/12990/A; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 1 septembre 2017, AR 16/13257/A.

⁹¹ Trib. trav. Namur 22 avril 2016, AR 15/1557/A ; Trib. trav. Dinant 13 septembre 2016, AR 16/528/A; Trib. trav. Namur 28 octobre 2016, AR 16/1450/A.

demandeur cohabitait avec ses parents et qu'il cherchait à éviter que son allocation d'invalidité ne lui soit versée au taux cohabitant⁹².

Une affaire concerne un homme qui avait une adresse de référence et qui percevait une allocation de chômage. Un contrôle avait cependant démontré qu'il vivait chez sa mère, qui disposait de revenus. Il n'avait donc droit qu'à des allocations de chômage au taux cohabitant. Par conséquent, l'ONEm a décidé de le sanctionner et de réclamer le montant indûment versé. Le tribunal n'a que partiellement confirmé la décision de l'ONEm : pour la période précédant le contrôle, la fraude n'ayant pas été prouvée, le tribunal a considéré que l'adresse de référence était un reflet correct de la réalité⁹³.

F. Imposition de conditions supplémentaires par le CPAS (5 décisions)

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, tant la jurisprudence que la doctrine s'accordent pour estimer que l'octroi d'une adresse de référence est une compétence liée⁹⁴. Cela signifie que, lorsqu'un demandeur répond aux conditions légales pour obtenir une adresse de référence, l'administration communale ou le CPAS ne disposent pas du pouvoir discrétionnaire de refuser la demande⁹⁵. Comme il a été exposé plus haut (point 1), les conditions légales sont : (1) ne pas avoir les ressources suffisantes pour payer un logement ; (2) ne pas être inscrit dans les registres de la population ; (3) avoir adressé une demande d'aide au CPAS. Après l'octroi de l'adresse de référence, il faut se présenter au moins une fois par trimestre au CPAS. L'adresse de référence n'est pas une forme d'aide financière. Contrairement à cette dernière, elle ne peut être liée, par décision du CPAS, à des conditions supplémentaires, comme par exemple la recherche d'un logement ou d'un emploi⁹⁶.

Pourtant, des CPAS imposent parfois des conditions qui ne figurent pas dans la loi et qui devraient dès lors être rejetées par le juge. Dans une affaire, le tribunal a qualifié de problématique l'imposition de conditions supplémentaires parce qu'il n'en avait pas été fait mention lors de l'octroi de l'adresse de référence. Il ne pouvait donc s'ensuire aucun refus de maintien de l'adresse de référence sur cette base-là⁹⁷. Or, la Cour du travail de Bruxelles est quant à elle claire à ce propos. Dans une affaire où le CPAS avait refusé de prolonger l'adresse de référence d'une femme, elle a jugé que « *le fait, à supposer même qu'il soit avéré, que Madame R. ne fasse pas d'efforts suffisants pour trouver un logement autonome n'est pas une condition à l'octroi ou au maintien d'une adresse de référence* ». ⁹⁸

Les conditions supplémentaires imposées ne sont pas toujours considérées comme problématiques par le tribunal. Un CPAS a ainsi refusé une adresse de référence parce qu'un homme qui était fortement endetté ne cherchait pas de façon suffisante un logement et un emploi. Le tribunal a estimé que l'homme se trouvait dans une impasse : il est difficile de chercher du travail sans adresse officielle, mais sans argent il est tout aussi difficile d'avoir une adresse fixe en louant un logement. C'est pourquoi le tribunal a décidé d'octroyer temporairement une adresse de référence. Durant cette période, le demandeur devait s'employer entièrement à trouver un

⁹² Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 17 novembre 2016, AR 16/7577/A.

⁹³ Trib. trav. Tournai, 21 octobre 2016, AR 2016/5386.

⁹⁴ Cass. 16 juin 2006, C.05.0287.F, sur www.cass.be ; F. Bouquelle, C. Maes, K. Stangherlin, "Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale" in H. Mormont, & K. Stangherlin (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Bruxelles, La Charte, 2011, 25.

⁹⁵ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 15 mars 2017, AR 16/11404/A

⁹⁶ Article 60, §3 de la loi organique sur les CPAS.

⁹⁷ Trib. trav. Saint-Nicolas 7 mars 2017, AR 16/1320/A.

⁹⁸ C. trav. Bruxelles 27 septembre 2016, AR 2014/AB/815.

travail et à chercher un logement. L'adresse de référence n'a pas pour vocation d'aider à échapper à ses créanciers, ainsi s'est exprimé le tribunal.⁹⁹

Afin de conserver le droit à une adresse de référence, la législation¹⁰⁰ impose au bénéficiaire de se présenter au moins tous les trois mois au CPAS pour relever son courrier. Il ressort cependant d'un certain nombre de décisions que le fait que certains CPAS attendent parfois des bénéficiaires qu'ils se présentent à une fréquence plus élevée – par exemple tous les mois – que celle prévue par la loi ne pose pas de problème au tribunal. Il faut préciser que, dans la pratique, les professionnels qui travaillent avec des personnes sans abri préfèrent que ces dernières soient plus souvent en contact avec le CPAS parce qu'un délai de trois mois comporte trop de risques de perte d'allocations et d'autres droits¹⁰¹. D'un autre côté, ils soulignent aussi le danger d'enfoncer encore davantage ces personnes dans les problèmes si les CPAS procèdent trop vite à la suppression de l'adresse de référence lorsque le sans-abri ne vient pas relever son courrier assez régulièrement¹⁰².

Enfin, nous avons vu dans la thématique de l'absence de droit ou de titre de séjour (point B) que le tribunal a estimé que le CPAS imposait une condition supplémentaire illégale en refusant une adresse de référence au motif que celle-ci *"ne pouvait pas servir à régulariser un séjour"*¹⁰³.

G. Conséquences de l'adresse de référence (5 décisions)

En théorie, l'adresse de référence ne devrait pas avoir d'influence sur le montant de l'allocation. Mais dans la pratique, il s'avère que cela pose parfois problème. Ainsi, un homme percevait une allocation d'invalidité comme isolé. Il était inscrit à une adresse de référence auprès d'une personne physique. L'institution qui verse les allocations en a déduit qu'il était cohabitant, ce qui signifiait qu'il touchait un montant trop élevé et a réclamé le remboursement du trop-perçu. La cour du travail a fait remarquer que l'adresse de référence n'équivalait pas à un lieu d'habitation ou de résidence. Le rapport social démontrait en outre que l'homme était bel et bien sans-abri¹⁰⁴. Dans une autre affaire, un homme contestait la décision du CPAS de ramener son revenu d'intégration sociale au taux cohabitant à cause d'incertitudes quant à sa résidence effective. Selon l'exposé des faits, l'homme disposait aussi bien d'une adresse de référence que d'une inscription provisoire à l'adresse où se trouvait sa caravane. Au vu du manque persistant de clarté, le tribunal a finalement ordonné une réouverture des débats¹⁰⁵. Dans une troisième espèce, il s'agissait de quelqu'un qui bénéficiait d'un revenu d'intégration sociale comme cohabitant alors qu'il était sans-abri et qu'il avait une adresse de référence. Le tribunal a condamné le CPAS au paiement du revenu d'intégration sociale au taux isolé¹⁰⁶.

L'adresse de référence peut aussi avoir des conséquences sur d'autres demandes. Le CPAS a ainsi refusé à une femme une prime d'installation parce que, depuis sa radiation des registres de la population, elle avait déjà été inscrite à trois nouvelles adresses et que, selon le CPAS, elle n'était donc plus sans abri. Il s'agissait toutefois de

⁹⁹ Trib. trav. Anvers 11 février 2016, AR 15/4011/A.

¹⁰⁰ Article 20, § 3, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.*, 15 août 1992.

¹⁰¹ Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux Personnes, Section Action Sociale (2015). *Adresse de référence pour les sans-abris. Quelques suggestions pour une application optimale du dispositif*, Bruxelles, Betty Nicaise, p. 14-15.

¹⁰² Netwerk tegen armoede, *L'adresse de référence pour les personnes sans-abri*, Bruxelles, Netwerk tegen armoede, 2017, 30.

¹⁰³ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 21 mars 2016, AR 15/13143/A.

¹⁰⁴ C. trav. Gand 1^{er} décembre 2017, AR 2017/AG/7.

¹⁰⁵ Trib. trav. Marche-en-Famenne 8 juin 2017, AR 17/143/A.

¹⁰⁶ Trib. trav. Liège 16 novembre 2017, AR 16/4625/A.

trois adresses de références différentes et successives. Le tribunal a dès lors condamné le CPAS à payer la prime d'installation¹⁰⁷.

H. L'absence de décision de la part du CPAS (3 décisions)

Lorsque le CPAS ne prend pas de décision dans le mois suivant la demande d'une adresse de référence, un recours peut être intenté auprès du tribunal du travail¹⁰⁸. Tel a par exemple été le cas pour un sans-abri qui répondait pourtant clairement à toutes les conditions. Le tribunal a souligné l'importance d'une adresse fixe permettant au moins à cet homme de mettre en ordre son assurance-maladie¹⁰⁹. Dans une autre affaire, l'action a été déclarée sans objet étant donné qu'un homme avait introduit une requête après une décision positive du CPAS à sa demande, qui ne lui avait pas encore été communiquée¹¹⁰.

I. Demande d'aide sociale (2 décisions)

Dans une affaire, l'adresse de référence a été refusée pour plusieurs raisons, dont l'une était l'absence de demande d'aide sociale¹¹¹. Une circulaire indique cependant clairement que la demande d'une adresse de référence doit être considérée comme une demande d'aide sociale¹¹². C'est aussi de cette manière qu'elle est systématiquement considérée dans la jurisprudence¹¹³. C'est pourquoi il est curieux que le tribunal du travail de Gand ait suivi l'argumentation du CPAS sur ce point. Il convient par ailleurs de faire remarquer, au sujet de cette même affaire, que le CPAS a également décidé de ne pas autoriser l'homme en question à prendre une adresse de référence auprès d'une personne physique. Le tribunal a estimé que le CPAS n'était pas compétent pour refuser une adresse de référence chez un particulier.

L'absence de demande d'une autre aide a aussi été l'un des motifs de refus dans une autre affaire¹¹⁴, mais dans son jugement, le tribunal n'a pas discuté cette question : il s'est contenté de constater que l'homme avait déjà une adresse de référence et ne répondait donc pas aux conditions.

J. Motivation incomplète du CPAS (1 décision)

Il arrive que les motifs de refus du CPAS soient trop vagues. Un CPAS a ainsi refusé une adresse de référence à un homme parce qu'il n'avait pas respecté les conditions (lorsqu'il avait une précédente adresse de référence) et qu'il n'avait pas fourni suffisamment de preuves des démarches entreprises pour améliorer sa situation. Mais le CPAS n'a pas fourni d'exemples concrets. Le tribunal a dès lors estimé que la décision était formulée de manière trop générale et a pris une décision à la place du CPAS. Finalement, il a jugé que l'adresse de référence ne pouvait pas être octroyée car le demandeur ne démontrait pas d'absence de ressources suffisantes pour disposer d'un logement¹¹⁵.

¹⁰⁷ Trib. trav. Liège 13 novembre 2017, AR 17/3091/A.

¹⁰⁸ Article 71, al. 2, de la loi organique des CPAS.

¹⁰⁹ Trib. trav. Anvers 20 avril 2017, AR 16/6598/A.

¹¹⁰ Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 26 février 2016, AR 15/11682/A.

¹¹¹ Trib. trav. Gand 17 mars 2017, AR 16/1750/A.

¹¹² [Informations complémentaires du 27 juillet 1998.](#)

¹¹³ G. Gorissen, *Het referentieadres voor daklozen: bescherming of belemmering?*, onuitg. Masterscriptie Rechten KU Leuven, 2017, 44.

¹¹⁴ Trib. trav. Anvers 7 janvier 2016, AR 15/2635/A.

¹¹⁵ Trib. trav. Hasselt 20 mai 2016, AR 15/2426/A.

Conclusion

L'analyse des décisions des cours et tribunaux du travail a permis d'objectiver des signaux récurrents du terrain. Un de ceux-ci - la radiation d'office de la précédente adresse – n'est que très peu évoqué dans la présente étude, car les recours contre une décision ou inaction de la commune doivent être portés devant le tribunal de première instance ou le Conseil d'Etat. Or, comme expliqué dans le point 3.1.1., ces recours ne font pas partie de notre champ d'investigation. Il ressort clairement des exposés des faits de la jurisprudence examinée que l'adresse de référence est un outil qui reste méconnu et au sujet duquel il subsiste un grand flou auprès de différentes administrations et des demandeurs. Il convient aussi de rappeler une fois de plus que les situations qui parviennent jusqu'au tribunal du travail ne constituent que la pointe de l'iceberg. L'accès à la justice n'a pas progressé ces dernières années, même s'il faut nuancer cette affirmation en ce qui concerne les litiges soumis aux juridictions du travail qui font justement partie des plus accessibles de notre système judiciaire. Mais la problématique du non-recours aux droits des personnes très vulnérables est une réalité qu'il ne faut pas sous-estimer et qui doit être prise en compte.

Par ailleurs, de nombreux exposés des faits confirment les raisons sous-jacentes à la base de beaucoup de situations de sans-abrisme. Dans bon nombre d'affaires, il s'avère en effet que le demandeur souffre d'une situation familiale difficile, d'une longue histoire de logement précaire, d'une situation de sortie d'institutions, hôpitaux et prisons ou de problèmes psychiques.

Nous espérons que cette étude pourra servir à avoir une meilleure vision de l'application concrète de l'adresse de référence et qu'elle parviendra à tous ceux qui ont intérêt à mieux connaître ce droit : pouvoirs publics et professionnels qui travaillent avec des personnes sans-abri, facultés de droit, avocats, magistrats et bien sûr demandeurs eux-mêmes ainsi qu'associations engagées à leur côté. Espérons que cette objectivation des plaintes formulées depuis des années par des personnes en situation de pauvreté aidera les pouvoirs publics à améliorer le dispositif. Aussi longtemps qu'il y aura des personnes sans-abri, il restera une nécessité, pour permettre à celles-ci d'avoir tant soit peu accès aux droits.

Et enfin, le Service de lutte contre la pauvreté souhaite attirer l'attention sur la nouvelle circulaire dont la publication est imminente au moment de la publication de ce cahier de jurisprudence. Elle n'était pas encore d'application en 2016-2017, période couverte par la recherche. Dans l'annexe de ce texte, nous rappelons les recommandations du Rapport bisannuel 2016-2017 qui sont encore d'actualité. Nous espérons que cette nouvelle circulaire répondra à ces recommandations et qu'elle pourra améliorer l'application en pratique du dispositif de l'adresse de référence. Nous espérons également qu'une étude de la jurisprudence des deux années suivant la publication de la circulaire sera réalisée, afin d'en évaluer l'impact.

Annexe : recommandations

Le SPF Intérieur et le SPP Intégration Sociale sont sur le point de publier une circulaire conjointe relative à la coordination et l'actualisation des directives en matière d'adresse de référence pour les sans-abris. Cette circulaire n'était évidemment pas d'application lors de notre recherche, mais elle devrait apporter un grand nombre de clarifications aux règles existantes qui devraient répondre aux attentes des CPAS ainsi que des demandeurs.

Cette circulaire est susceptible d'avoir un impact sur un grand nombre des recommandations que nous avons formulées dans le Rapport bisannuel 2016-2017 et que nous joignons à la présente note, à la demande de notre Comité d'accompagnement. Le Service de lutte contre la pauvreté recommandait de :

- mener une réflexion entre les ministres compétents, les institutions versant les allocations de sécurité sociale et d'assistance sociale et le monde associatif concerné pour rendre l'accès aux droits sociaux moins dépendant de l'inscription dans les registres de la population.
Le Service de lutte contre la pauvreté pourrait organiser une telle réflexion si le mandat lui en est donné par les ministres concernés ;
- commanditer une recherche sur ce sujet ;
- clarifier la législation et la réglementation relatives à l'obtention de l'adresse de référence afin d'éviter les différences locales d'application par les CPAS et les communes ;
- diminuer le nombre de circulaires relatives à l'adresse de référence et s'assurer que les Instructions Générales du SPF Intérieur ne vont pas à l'encontre de la législation et réglementation supérieures ;
- inscrire une définition claire du 'sans-abrisme' dans la réglementation, et prendre pour cela comme référence la typologie ETHOS ;
- donner une définition claire de la condition de 'manque de ressources suffisantes pour accéder à un logement', en précisant notamment que des personnes bénéficiant d'une allocation de sécurité sociale ou d'un revenu du travail peuvent être considérées comme manquant de ressources et en tenant compte de l'offre de logements décentes et abordables disponibles dans la région ;
- améliorer la procédure de radiation d'office pour rendre plus rapide l'inscription en adresse de référence ;
- prévoir dans la réglementation que les personnes inscrites en adresse de référence auprès d'un CPAS ne seront considérées comme valablement convoquées par les instances d'accompagnement et de contrôle des demandeurs d'emploi (le Forem/Actiris/VDAB/ADG) qu'à condition que la convocation leur ait été transmise par le CPAS selon ses modes de communication habituels ; envisager une prolongation des délais de convocation pour les personnes inscrites en adresse de référence ;
- permettre aux personnes inscrites en adresse de référence de cohabiter provisoirement (moins de 6 mois) chez des tiers sans que cela soit sanctionné ;
- veiller à une application correcte et uniforme de la législation et réglementation par les CPAS et autorités communales ;
- renforcer les contrôles sur les CPAS, en particulier en ce qui concerne le respect de l'obligation de remettre un accusé de réception aux demandeurs d'une adresse de référence et le respect des règles de compétence territoriale.

Lexique

- ⁱ Une demande en droit est déclarée non fondée lorsque le tribunal considère que la demande est recevable et répond donc aux prescriptions légales, mais qu'elle n'est pas appuyée sur des arguments de fait ou juridiques corrects. En d'autres mots, le tribunal ne donne pas raison au demandeur.*
- ⁱⁱ Une demande en droit est déclarée sans objet lorsqu'au moment du traitement de la demande, il apparaît que cette dernière n'est plus actuelle, par exemple parce que la situation a été réglée entretemps.*
- ⁱⁱⁱ Une compétence est discrétionnaire lorsque le pouvoir administratif dispose en rapport avec cette compétence d'une liberté dans des situations concrètes de prendre une décision en fonction de sa propre volonté.*



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

Rue Royale 138, 1000 Bruxelles



WWW.LUTTEPAUVRETE.BE



@Luttepauvrete