

L'adresse de référence pour les personnes qui séjournent dans une demeure mobile

RECOMMANDATION 198 – 29 novembre 2017



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



www.unia.be  

L'adresse de référence pour les personnes qui séjournent dans une demeure mobile.

RECOMMANDATION 198 du 29 novembre 2017¹²

¹ L'accord de coopération du 12 juin 2013 entre l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés pour la création du Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre la discrimination et le racisme donne à Unia la compétence pour "*adresser des avis et recommandations indépendants à tout pouvoir public en vue de l'amélioration de la réglementation et de la législation.*" (art. 5).

² L'accord de coopération du 5 mai 1998 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté donne au Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale la compétence pour "*formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques et les initiatives de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société.*" (art. 5).

Sommaire

L'ADRESSE DE RÉFÉRENCE POUR LES PERSONNES QUI SÉJOURNENT DANS UNE DEMEURE MOBILE.....	1
1. COMPÉTENCES CONCERNÉES	3
2. CONTEXTE	3
3. L'ADRESSE DE RÉFÉRENCE POUR LES PERSONNES QUI SÉJOURNENT DANS UNE DEMEURE MOBILE	3
4. LES INSTRUCTIONS GÉNÉRALES.....	4
5. IMPRÉCISIONS DANS LES INSTRUCTIONS GÉNÉRALES	4
5.1. <i>Pièces justificatives</i>	4
5.2. <i>Mobile home</i>	5
6. EXEMPLES D'INTERPRÉTATION NON LÉGALE DES INSTRUCTIONS GÉNÉRALES	7
6.1. <i>“Se déplacer continuellement/constamment”</i>	7
6.2. <i>“Sur le territoire belge”</i>	7
6.3. <i>“Sur le territoire belge”</i>	7
6.4. <i>Courrier et boîte postale bpost</i>	7
6.5. <i>Preuve d'une existence itinérante</i>	8
6.6. <i>Conclusion</i>	9
7. RECOMMANDATIONS POUR LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR	10
7.1. <i>Clarifier les Instructions Générales</i>	10
7.2. <i>Veiller à une application correcte de la loi par les communes</i>	10
8. PERSONNES DE CONTACT	10

1. Compétences concernées

Monsieur Jan Jambon, Vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments

2. Contexte

Les personnes qui séjournent dans une demeure mobile n'ont pas de résidence principale. Elles ont la possibilité de s'inscrire à une adresse de référence chez une personne physique ou une personne morale. L'inscription et le contrôle d'une adresse de référence relèvent de la compétence de la commune.

Unia et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ci-après : Service de lutte contre la pauvreté) ont reçu plusieurs signalements et signaux d'organisations concernant des problèmes aussi bien au niveau de l'inscription à une adresse de référence que du contrôle de personnes inscrites à une telle adresse. Dans la pratique, l'application des règles en vigueur s'avère problématique dans un grand nombre de cas, ce qui fait que la loi n'est pas correctement respectée. Les conséquences négatives pour les intéressés sont particulièrement grandes.

Dans cet avis, Unia et le Service de lutte contre la pauvreté pointent des imprécisions dans les Instructions générales, qui entraînent des interprétations problématiques des communes dans leur décision d'attribuer ou non une adresse de référence ou de procéder à une radiation d'office en cas de contrôle. D'autre part, cet avis souligne aussi le risque d'une inégalité de traitement suite à l'introduction de la nouvelle définition de l'absence temporaire. Il se conclut par quelques recommandations.

3. L'adresse de référence pour les personnes qui séjournent dans une demeure mobile

La législation et la réglementation sur les registres de la population poursuivent un but clair : faire en sorte que toute personne (séjournant légalement en Belgique) soit inscrite dans le registre de la population afin que les autorités puissent identifier tout le monde et organiser leur politique. À cela s'ajoute une préoccupation supplémentaire pour les adresses de référence : que des personnes (en particulier des personnes sans abri) ne perdent pas leurs droits, ce que le législateur voulait aussi éviter. Cela signifie que les administrations communales sont obligées d'inscrire des personnes lorsqu'elles répondent aux critères légaux en la matière.

Les personnes qui séjournent dans une demeure mobile peuvent depuis 2006 être inscrites par la commune dans laquelle elles ont une adresse de référence auprès d'une personne physique ou d'une personne morale. La possibilité d'une adresse de référence auprès d'une personne morale a été créée pour faciliter l'inscription au registre de la population pour les communautés itinérantes³.

³ DOC 51 1967/005, rapport de la commission du 10 novembre 2005

Lorsqu'une personne séjournant dans une demeure mobile réside pendant six mois par an à une adresse fixe, elle doit s'inscrire dans la commune où se situe cette adresse. L'itinérance est alors considérée comme une absence temporaire⁴.

L'inscription à une adresse de référence se fait sur la base d'une autorisation écrite de la personne physique ou morale. Si la commune doute de l'authenticité du motif avancé, elle peut demander des pièces justificatives supplémentaires⁵.

Le contrôle de l'authenticité de la demande incombe donc à la commune, aucun contrôle exercé par l'agent de quartier n'est possible en raison de cette manière d'habiter. L'objectif du contrôle est d'empêcher la fraude au domicile. Pour ce contrôle, les communes se basent sur les 'Instructions générales concernant la tenue des registres de la population' (dans la suite du texte : Instructions générales) et sur une concertation avec le SPF Intérieur.

4. Les Instructions générales

Les Instructions générales ont le statut d'une circulaire. Il s'agit d'une circulaire interprétative par laquelle le ministre compétent donne des instructions sur la manière dont des lois et des arrêtés doivent être interprétés selon lui. Les circulaires ne peuvent pas imposer de conditions plus strictes que celles prévues dans la loi. Il s'agit ici en outre d'une 'compétence liée'. Cela signifie que les communes n'ont pas de marge de manœuvre et que le prescrit légal sur lequel la compétence est basée définit précisément quelle décision une commune doit prendre⁶.

Dans la pratique, Unia et le Service de lutte contre la pauvreté constatent que, lorsqu'il s'agit d'adresses de référence pour les personnes qui séjournent dans une demeure mobile, les communes procèdent parfois à leur propre interprétation des Instructions générales, en contradiction avec le cadre légal sur lequel reposent ces Instructions générales. C'est d'ailleurs vrai non seulement pour les adresses de référence de personnes qui séjournent dans une demeure mobile, mais aussi pour les adresses de référence auprès de personnes physiques ou de CPAS.

Les Instructions générales comportent un certain nombre de passages qui favorisent un manque de clarté ou des interprétations erronées. Lorsque cela conduit à une radiation d'office, cela constitue une atteinte grave aux droits fondamentaux de la personne en question, avec pour conséquence une détérioration de sa situation administrative et socio-économique.

5. Imprécisions dans les Instructions générales

5.1. Pièces justificatives

⁴ Instructions générales, 112, 1° - version 2 mai 2017

⁵ Instructions générales, 98, L

⁶ Cass. 16 juin 2006, C.05.0287.F.

Les Instructions générales stipulent qu'en cas de doute sur la réalité du motif avancé par le demandeur, la commune peut demander des pièces justificatives complémentaires⁷. La nature de celles-ci est précisée pour un certain nombre de catégories, par exemple les bateliers ou les artistes forains. Aucun exemple n'est mentionné pour les personnes qui font partie de communautés itinérantes. Les communes ne peuvent dès lors pas savoir clairement ce qui peut être accepté comme pièce justificative complémentaire.

Ce manque de clarté crée aussi une incertitude pour le demandeur et peut compromettre le droit à être inscrit (refus d'inscription / radiation d'office). Dans la pratique, les pièces justificatives demandées sont parfois impossibles à obtenir et en contradiction avec le cadre légal.

Il ressort en outre de l'avis de la Commission de la protection de la vie privée que la loi relative à la vie privée s'applique ici aussi⁸.

L'article 2 de cette loi reconnaît à tout un chacun le droit à la protection de ses libertés et droits fondamentaux, notamment à la protection de sa vie privée lors du traitement de données à caractère personnel qui le concernent.

Ce droit est garanti en imposant des restrictions à ce qu'une administration publique peut demander à une personne privée pour prouver son existence itinérante. La légalité de la demande de rassembler ces pièces justificatives est limitée par les principes de subsidiarité (les atteintes à la vie privée du citoyen concerné sont limitées autant que possible pour atteindre l'objectif pour lequel les données personnelles sont traitées) et de proportionnalité (la violation des intérêts de l'intéressé ne peut pas être disproportionnée par rapport à l'objectif à atteindre par le traitement des données).

Il revient avant tout à la commune ou à l'autorité de tutelle de déterminer quelles pièces justificatives sont suffisantes pour l'objectif à atteindre et quelles sont celles qui sont plutôt superflues de ce point de vue.

La Commission affirme que l'idéal serait que ces pièces justificatives soient reprises dans les Instructions générales, de manière à ce que chaque commune belge applique la même procédure en respectant de manière uniforme aussi bien l'intérêt de l'État que la protection de la vie privée.

Unia et le Service de lutte contre la pauvreté recommandent d'établir, avec les représentants des communautés itinérantes et en tenant compte de la législation sur la protection de la vie privée, une liste contenant des exemples de pièces justificatives raisonnables prouvant une existence itinérante et de les inclure dans les Instructions générales.

5.2. Mobile home

Les Instructions générales contiennent une définition d'une demeure mobile :

⁷ Instructions générales, 98, L

⁸ Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *Moniteur Belge*, 18 mars 1993 ; avis à la demande d'Unia.

“Par "demeure mobile", il convient d’entendre les bateaux, roulottes, caravanes (ce terme visant une remorque destinée à être tractée par un véhicule) ou un autre abri analogue⁹.”

Au paragraphe 112, les Instructions générales précisent les conditions auxquelles doit répondre une demeure mobile pour qu’une inscription à une adresse de référence soit possible :

“Les modalités d’inscription (...) ne s’appliquent pas aux demeures mobiles qui ont perdu leur caractère de mobilité (caravanes résidentielles, bateaux convertis en habitation).”

Mais le texte fait ensuite une exception pour certains véhicules spécifiques :

“Ni une adresse de référence ni une inscription ordinaire n’est possible dans un camion, un autobus, une voiture particulière ou une camionnette.”

Cette interprétation part du principe que ces véhicules ne peuvent jamais être aménagés et utilisés comme demeures mobiles. Cela semble évident pour une voiture particulière, mais pour un autobus, un camion ou une camionnette, on peut imaginer dans la réalité des aménagements qui rendent ces véhicules aptes à pouvoir servir de demeures mobiles.

C’est pourquoi Unia et le Service de lutte contre la pauvreté recommandent de mettre l’accent sur l’usage effectif du véhicule comme demeure mobile pour les autobus, les camions et les camionnettes, à l’instar du mobile home.

Le texte indique par ailleurs qu’un mobile home “peut éventuellement être considéré comme une ‘habitation mobile’” s’il est effectivement utilisé comme tel. Il met fortement l’accent sur :

- les déplacements sur le territoire belge
- la demande par la commune de pièces justificatives prouvant que le demandeur se déplace “continuellement”
- le fait de ne plus avoir de résidence principale et de se déplacer “constamment”

Les Instructions générales ne prévoient pas de définition d’un “mobile home”, ce qui peut provoquer un manque de clarté. Les autres dispositions du texte sont aussi des sources d’imprécisions, par exemple par l’usage des termes “constamment” et “continuellement”. En pratique, le manque de clarté dans ce passage conduit parfois à des interprétations qui ne respectent plus le cadre légal (voir 4).

Unia et le Service de lutte contre la pauvreté recommandent de mettre plus clairement ce texte en conformité avec le cadre légal pour éviter des confusions.

⁹ Instructions générales, 14, f)

6. Exemples d'interprétation non légale des Instructions générales

6.1. "Se déplacer continuellement/constamment"¹⁰

Cette formulation conduit en pratique à ce que certaines communes appliquent leur propre interprétation de ce que signifie se déplacer "constamment" et "continuellement", par exemple en estimant qu'il faut se déplacer au moins chaque mois.

Il s'agit d'une atteinte grave à la liberté de la personne en question. Ce n'est pas à la commune de déterminer combien de temps une personne itinérante peut résider au même endroit (compétence liée et non pas discrétionnaire qui permettrait au pouvoir local d'aller plus loin).

La loi stipule clairement qu'une personne itinérante doit s'inscrire dans la commune où elle réside au moins six mois par an à une adresse fixe¹¹. Tant que cette personne ne répond pas à cette condition, elle mène une existence itinérante et elle a dès lors droit à une adresse de référence.

6.2. "Sur le territoire belge"¹²

Cette formulation conduit en pratique à ce que certaines communes appliquent leur propre interprétation, selon laquelle les personnes en question ne peuvent pas quitter le territoire belge sous peine d'être radiées de l'adresse de référence.

Il va de soi qu'une personne itinérante a également le droit de quitter le territoire belge, par exemple pour aller en vacances. La même règle s'applique aux personnes inscrites à une adresse de référence qu'à tous les autres citoyens : une absence à l'étranger allant jusqu'à 90 jours n'est pas un motif de radiation.

6.3. "Sur le territoire belge"

Cette formulation conduit en pratique à ce que certaines communes appliquent leur propre interprétation, selon laquelle les personnes en question ne peuvent pas circuler à l'intérieur d'une certaine région (par exemple une province), mais doivent le faire sur tout le territoire de la Belgique (ou sur une partie importante de celui-ci).

Ceci ne repose sur aucune base légale et constitue une limitation grave de la liberté individuelle.

6.4. Courrier et boîte postale bpost

Une adresse poste restante ne peut pas être une adresse de référence. Il en va de même pour une simple boîte postale dans un immeuble où personne ne prendra en charge le courrier éventuel¹³. En ce

¹⁰ Instructions générales, 112

¹¹ Instructions générales, 112, 1°

¹² Instructions générales, 112

qui concerne la remise du courrier à une adresse de référence, on trouve cependant un certain nombre de dispositions qui favorisent un manque de clarté.

“La personne physique ou la personne morale qui accepte l’inscription d’une autre personne à titre d’adresse de référence s’engage à faire parvenir à celle-ci¹⁴ tout courrier ou tous les documents administratifs qui lui sont destinés.¹⁵”

“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.¹⁶”

“Je m’engage à faire parvenir à la personne tout courrier ou tous documents administratifs qui lui sont destinés.¹⁷”

Cette formulation conduit en pratique à ce que certaines communes appliquent leur propre interprétation, selon laquelle les personnes en question n’ont pas droit à une boîte postale telle que proposée par bpost¹⁸ (un système par lequel le courrier d’une personne est directement envoyé à la boîte postale correspondante).

Le texte néerlandais est aussi une source de confusion car, selon la lettre, “daar” peut difficilement être interprété autrement que « à l’adresse de référence ». Par ailleurs, cette formulation déchargerait la personne (morale) auprès de laquelle l’adresse de référence est établie de l’engagement de faire parvenir le courrier au destinataire en question. Le texte français est clair sur ce point et correspond à l’esprit de cette disposition.

Il n’y a aucune raison légale pour interdire le système de la boîte postale chez bpost si la personne possède une adresse de référence. Au contraire, ce système peut précisément être utilisé pour faire parvenir le courrier à la personne elle-même.

Unia et le Service de lutte contre la pauvreté recommandent de ne pas considérer le système de boîte postale chez bpost comme une raison automatique de refus pour l’octroi d’une adresse de référence.

6.5. Preuve d’une existence itinérante

¹³ Instructions générales, 14, e)

¹⁴ Souligné par les auteurs de la note

¹⁵ Loi du 19 juillet 1991, amendée par la loi du 15 décembre 2005, Instructions générales, 14, e)

¹⁶ Loi du 19 juillet 1991, amendée par la loi du 15 décembre 2005, version néerlandaise

¹⁷ Formulation formulaire type, circulaire du 6 juillet 2006

¹⁸ <http://www.bpost.be/site/fr/recevoir/lettres-cartes/boite-postale-pour-particuliers>

Les Instructions générales indiquent qu'en cas de doute quant à la réalité du motif avancé par le demandeur, la commune peut demander des pièces justificatives complémentaires¹⁹. Certaines administrations locales vont parfois trop loin dans leur recherche d'indications qui confirment ou non la réalité de la situation. C'est par exemple le cas quand une administration locale affirme qu'il n'est pas possible d'être itinérant et d'avoir un "travail régulier"²⁰, ou bien d'être itinérant et envoyer ses enfants dans une école ordinaire.

Avoir un contrat à durée indéterminée peut être parfaitement conciliable avec le fait de mener une existence itinérante et d'avoir une adresse de référence. De plus, les Instructions générales disent elles-mêmes :

"Les modalités d'inscription décrites ci-dessus sont applicables à l'ensemble des personnes vivant en demeure mobile sur le territoire du Royaume, indépendamment de la profession ou de l'état (bateliers, artistes de cirque, forains, nomades).²¹"

Les communes doivent avoir une vision ouverte de la forme que peut prendre une existence itinérante. Elles doivent se garder de limiter indûment la liberté des gens, sans qu'il y ait la moindre raison pour cela. Décider qu'avoir un travail régulier est incompatible avec une adresse de référence empêche aussi les personnes qui ont une adresse de référence d'avoir accès au marché de l'emploi, ce qui entrave leur participation à la vie sociale.

6.6. Conclusion

Lorsqu'il s'agit d'octroyer une adresse de référence à des personnes résidant en demeure mobile, certaines communes interprètent les Instructions Générales d'une façon qui est contraire au cadre législatif sur lequel sont fondées ces Instructions Générales. Unia et le Service de lutte contre la pauvreté constatent en outre que l'information à ce sujet qui est donnée aux communes par le SPF Intérieur n'est pas toujours exacte.

Unia et le Service de lutte contre la pauvreté recommandent que le ministre insiste auprès des communes afin qu'elles appliquent correctement la réglementation sur l'adresse de référence pour les personnes résidant en demeure mobile. Pour cela, il est important que l'information qui est donnée par le SPF Intérieur aux communes soit exacte et claire.

¹⁹ Instructions générales 98, L

²⁰ <https://www.brugge.be/adres-trekkende-bevolking>

²¹ Instructions générales, 112

7. Recommandations pour le ministre de l'Intérieur

7.1. Clarifier les Instructions Générales

Clarifier les dispositions des Instructions générales concernant l'adresse de référence et la demeure mobile. Cela permettra des avis uniformes du SPF Intérieur (au niveau central et régional) et évitera des interprétations faites par des administrations locales qui ne sont pas conformes au cadre légal en vigueur.

- Unia et le Service de lutte contre la pauvreté recommandent de mettre l'accent sur l'usage effectif du véhicule comme demeure mobile pour les autobus, les camions et les camionnettes, à l'instar du mobile home.
- Unia et le Service de lutte contre la pauvreté recommandent d'adapter le texte des Instructions Générales où il est question de se déplacer "continuellement" et "constamment" afin de le rendre plus conforme avec le cadre légal et afin d'éviter toute confusion.
- Unia et le Service de lutte contre la pauvreté recommandent de ne pas considérer le système de boîte postale chez bpost comme une raison automatique de refus pour l'octroi d'une adresse de référence.
- Unia et le Service de lutte contre la pauvreté recommandent d'établir, avec les représentants des communautés itinérantes et en tenant compte de la législation sur la protection de la vie privée, une liste contenant des exemples de pièces justificatives raisonnables prouvant une existence itinérante. Les inclure dans les Instructions générales.

7.2. Veiller à une application correcte de la loi par les communes

Unia et le Service de lutte contre la pauvreté recommandent que le ministre insiste auprès des communes afin qu'elles appliquent correctement la réglementation sur l'adresse de référence pour les personnes résidant en demeure mobile. Pour cela, il est important que l'information qui est donnée par le SPF Intérieur aux communes soit exacte et claire.

8. Personnes de contact

Pour Unia

Rik Reusen, rik.reusen@unia.be

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

Thibault Morel, thibault.morel@cntr.be