



FAITS

Tout citoyen doit être inscrit au registre de la population de la commune, ce qui implique d'avoir une résidence principale. Comme de nombreux droits dépendent de cette inscription, son absence peut avoir des conséquences désastreuses. Toutefois, pour éviter, entre autres, que les sans-abris ne perdent des prestations sociales et ne se retrouvent dans un vide administratif, la loi prévoit la possibilité de s'inscrire à une adresse de référence. C'est à cette adresse que l'on peut recevoir des courriers et des documents administratifs.

En 2023, une circulaire relative à l'adresse de référence était adoptée en vue de clarifier les règles existantes et de simplifier les démarches administratives pour les personnes sans abri et sans logement. La circulaire s'inscrivait dans le contexte politique plus large de la lutte contre le sans-abrisme et la pauvreté. Elle modifiait également les directives générales (Pour le SPF Affaires intérieures) concernant la tenue des registres de population.

Cinq associations de lutte contre la pauvreté et pour les droits humains ont demandé l'annulation de cette circulaire et les instructions générales qui l'accompagnent. Elles estimaient que la circulaire ne constituait pas une simple clarification et d'une simplification. En effet, elle serait plus stricte et donnerait une interprétation contraire à la réglementation existante. Elle créerait donc de nouvelles règles. De plus, aucun avis n'avait été demandé auprès de la section de législation du Conseil d'État*, alors que c'est obligatoire étant donné que la circulaire créait de nouvelles règles.

* Le Conseil d'État est un organe à la fois consultatif et de juridiction. La section législative rend des avis sur l'élaboration des lois et des règlements. Elle est à distinguer de la section du contentieux administratif qui rend des jugements sur l'annulation ou la suspension d'actes administratifs et de règlements, comme c'est donc le cas ici avec la circulaire.



DÉCISION

Le Conseil d'État annule la circulaire et les instructions générales. Le Conseil considère que, compte tenu du caractère réglementaire de la circulaire, un avis de la section de législation du Conseil d'État était requis. Cet avis n'a pas été donné.



MOTIVERING

Le Conseil d'État rappelle qu'un recours en annulation d'une circulaire est possible si trois conditions sont remplies : (1) la circulaire crée de nouvelles règles ; (2) ces nouvelles règles sont obligatoires ; et (3) l'auteur de la circulaire a le pouvoir d'en faire respecter l'application au destinataire et, si nécessaire, d'imposer des sanctions.

Selon le Conseil, le caractère obligatoire de la circulaire attaquée est clair (point 2 et 3). L'objectif du document est d'établir des règles générales que les communes et les CPAS doivent respecter. Le but est d'éviter les divergences d'interprétation entre les communes et les CPAS.

Le Conseil estime également que la circulaire crée effectivement de nouvelles règles (point 1). Par exemple, le délai plus strict imposé par la circulaire. En effet, elle prévoit que les personnes peuvent être domiciliées d'office auprès d'une personne ou d'une association (y compris un centre d'hébergement) si elles y séjournent plus de trois mois, même sans l'accord de cette personne ou de cette association. Elle prescrit également que les personnes qui sont admises pour une durée indéterminée dans une institution doivent y être domiciliées. Ce délai de trois mois est clairement plus strict que le cadre législatif, selon lequel la domiciliation n'a lieu que si l'on séjourne dans ce lieu « habituellement » ou « pendant la majeure partie de l'année ».

Un deuxième exemple concerne l'intervention obligatoire du CPAS lors de l'inscription d'une personne sans abri à une adresse de référence chez un particulier. Cette intervention est une nouvelle création de la circulaire.

Enfin, la circulaire aurait dû être publiée au Moniteur belge, ce qui n'a pas été le cas.



SIGNIFICATION DANS UN CONTEXTE PLUS GÉNÉRAL

En 2018, le Service de lutte contre la pauvreté a publié une [étude de jurisprudence sur l'adresse de référence auprès d'un CPAS](#). Cette étude a montré que les motifs pour aller au tribunal (du travail) étaient variés. Il pouvait s'agir, par exemple, de conditions supplémentaires imposées par le CPAS, mais aussi de problèmes de compétence territoriale ou de discussions sur le « sans-abrisme » du demandeur.

Cette analyse de jurisprudence n'a pas été réalisée du jour au lendemain. Il s'agissait en réalité d'une objectivation de signaux observés sur le terrain depuis des années. En 2018, l'étude a conclu que, dans plusieurs cas, l'adresse de référence restait un outil méconnu, au sujet duquel il y avait beaucoup d'incertitudes, tant auprès de certaines administrations que des demandeurs. C'est regrettable, sachant que l'adresse de référence reste un instrument nécessaire pour garantir l'accès à certains droits.

Dans ce contexte, une nouvelle circulaire susceptible de clarifier certains problèmes d'interprétation était espérée. Une nouvelle circulaire a finalement été adoptée en 2023, mais elle n'a malheureusement pas donné les résultats escomptés. Les associations y ont vu plusieurs lacunes, qui ont également été reconnues par le Conseil d'Etat dans cet arrêt.

Références :

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [L'adresse de référence auprès d'un CPAS. Etude de la jurisprudence des cours et tribunaux du travail 2016-2017 + Annexe](#), Cahier de jurisprudence n° 1, 2018.

Mots clés:

Adresse de référence ; Circulaire