

INTRODUCTION

Cette brochure est le fruit d'un long travail mené par le Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux Personnes, Section Action sociale. Les membres de la Section et les nombreux experts qui ont participé à ce groupe de travail ont tenté de défricher une matière juridiquement et administrativement complexe. Tous les participants sont ressortis enrichis de ce travail et nous espérons qu'il en sera de même pour vous à sa lecture.

Ce petit guide n'a évidemment aucun aspect contraignant, il n'a d'ailleurs aucune légitimité pour cela. Nous espérons simplement qu'il soit un outil qui aide tant les travailleurs sociaux (publics et associatifs) que les fonctionnaires communaux à faire le travail le plus adéquat possible pour permettre aux usagers de recouvrer ou de maintenir leur droit à l'existence officielle, car une adresse et une carte d'identité sont les bases mêmes de toute forme de droit des personnes. Nous espérons qu'il vous sera utile.

Betty Nicaise

Présidente de la Section Action sociale



pièces administratives.

Le groupe de travail a donc décidé d'évaluer l'application de ce dispositif qui semble poser souvent des problèmes.

Ses objectifs étaient les suivants :

- Connaître la base légale du dispositif
- Comprendre l'articulation entre les différentes sources de réglementation
- Mieux connaître les pratiques de terrain (CPAS, services de la population, secteur associatif). A cet effet, un **questionnaire** a été envoyé aux 19 CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale, aux 19 Collèges des Bourgmestre et Échevins et à 56 associations du secteur sans-abri
- Diffuser l'information et les résultats de l'analyse des réponses au questionnaire vers les acteurs concernés
- Produire des recommandations.

1 Le questionnaire

Le questionnaire envoyé contenait une série de questions sur

- **la charge administrative** que représente le dispositif pour les CPAS
- les **origines** et les **causes** des demandes des usagers
- les **critères de non-octroi** de l'adresse de référence par les CPAS
- la demande automatique ou non de **radiation** par les CPAS

15 CPAS, 13 services de la population et 33 associations nous ont répondu.

2 La demi-journée de présentation des résultats

Ayant reçu, dépouillé et analysé les réponses, nous avons organisé une demi-journée d'information pour présenter les résultats. Nous y avons invité l'ensemble des personnes à qui nous avons envoyé le questionnaire.

Cette rencontre a eu lieu le 5 novembre 2012 devant une centaine de personnes. Vous trouverez un document complet concernant l'enquête et l'analyse de ses résultats ainsi que le texte de l'intervention de Nicolas Bernard (professeur de Droit aux Facultés Saint-Louis) dans un document disponible sur internet, soit sur le site de la Fédération des Services sociaux (www.fdss.be), soit sur celui du Forum bruxellois de Lutte contre la Pauvreté (www.fblp.be).

En résumé, les résultats de l'enquête pointaient les faits suivants :

- Il existe des **différences importantes** entre les CPAS qui sont très sollicités par les sans-abri et les CPAS peu sollicités
- Toutes les **tâches administratives** demandent beaucoup de travail aux CPAS, à l'exception des demandes de radiation, et ce, pour la simple raison que la plupart des CPAS ne font que rarement ou pas du tout la demande de radiation eux-mêmes. Seul un CPAS la fait systématiquement (Situation au 5

novembre 2012. Les choses ont évolué depuis, notamment grâce à l'existence du groupe de travail).

- Les demandes ont, en grande majorité, une **cause socio-économique**.

Quant à l'analyse juridique de Nicolas Bernard, il en ressort principalement **qu'un flou certain entoure cette matière**, notamment en ce qui concerne **qui** doit demander la radiation et en ce qui concerne les **délais**.

A l'issue de la séance, nous avons invité tous les participants intéressés – travailleurs de CPAS et du secteur associatif – à nous rejoindre dans le groupe de travail afin d'approfondir la question.

3 Le groupe de travail élargi

La première réunion du groupe de travail élargi a rassemblé 11 représentants de CPAS et du secteur associatif, en plus des membres de la Section Action sociale. Cette première réunion a permis de faire connaissance et de décrire les pratiques des uns et des autres. Suite à ces échanges, constatant l'existence de **nombreuses difficultés et disparités** relatives à l'octroi de l'adresse de référence pour les sans-abri, le groupe de travail s'est donné comme but dans

un premier temps, de **comprendre la base légale** de cette matière et, dans un deuxième temps, de voir **comment cette réglementation est appliquée**. Dans une phase ultérieure, des **recommandations** seront présentées aux autorités compétentes afin d'améliorer le fonctionnement actuel.

D'autre part, il est apparu une fois de plus dans les échanges qu'un des nœuds du problème est la **radiation** de la commune d'origine, dont découle le bon déroulement de l'obtention de l'adresse de référence. Il a donc été décidé d'inviter des **représentants des autorités communales** à la réunion suivante, afin de comprendre comment s'opèrent les radiations dans les communes et voir si des améliorations ne pourraient pas être apportées au processus.

Il a également été souligné que le **laps de temps** écoulé entre la radiation et l'octroi de l'adresse de référence devait être le plus court possible, afin d'éviter la perte de droits sociaux.

Le constat général a été qu'une efficace **synergie CPAS/commune** est indispensable pour le bon fonctionnement de l'octroi des adresses de référence.

Aux réunions suivantes, les représentants des services de la population de diverses communes bruxelloises nous ont donc exposé leurs procédures en cas de demande de radiation pour l'obtention d'une adresse de référence. La question des relations entre CPAS et Administration communale et la question des délais a été longuement évoquée. Il a été souligné qu'une **bonne collaboration CPAS – associatif – commune facilite énormément les démarches de l'usager**.

4 La construction d'un référentiel

De tous ces échanges est née l'idée de construire un **outil de travail**, à l'usage de tous les secteurs impliqués, qui proposerait des « **bonnes pratiques** » que les uns et les autres pourraient appliquer : comment faciliter les démarches concernant la demande de radiation ? Comment pratiquer pour que les délais soient les plus courts possible ? Comment faciliter les relations entre les divers partenaires ? Comment l'associatif peut-il faciliter les choses en accompagnant efficacement l'usager ?

C'est à cette tâche que s'est attelé maintenant le groupe de travail, en essayant de **construire un outil commun**, respectueux des obligations des uns et des autres. Il est bien évident que cet outil – fruit d'un travail commun de tous les partenaires – ne fait que **suggérer des pistes** et ne se veut en aucun cas contraignant. C'est celui-ci que nous vous présentons ci-après.



Suggestions pour l'application d'une « procédure idéale » en matière d'adresse de référence

Avertissement : nous ne nous préoccupons ici que d'un seul type de population, celle qui correspond au texte officiel du « **Guide pour les sans-abri** » publié par le SPF Intégration sociale: « La législation considère comme sans-abri « toute personne qui ne dispose pas de son logement, qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a dès lors pas de lieu de résidence (hébergé temporairement chez des connaissances par exemple), ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition » (<http://www.mi-is.be/be-fr/doc/politique-de-lutte-contre-la-pauvrete/le-guide-pour-les-sans-abri>).



La possibilité d'être domicilié dans les registres de la population à l'adresse d'un CPAS, c'est-à-dire une inscription en adresse de référence, est instaurée par la loi du 24 janvier 1997 relative aux registres de la population¹.

Cette mesure a été prise afin d'améliorer la situation des personnes sans abri qui, par manque de ressources suffisantes, n'ont pas ou plus de résidence et se voient privées du bénéfice des avantages sociaux qui requièrent une inscription au registre de la population (par exemple, les allocations de chômage).

L'objectif du présent texte est de proposer une forme de «procédure idéale» ou de «guide référentiel» permettant d'apporter un soutien pratique aux différents acteurs concernés par la question. Il permet éventuellement aux acteurs (communes, CPAS) qui le souhaitent d'uniformiser leurs pratiques.

1-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, modifiée par la loi du 24 janvier 1997 en vue de l'inscription aux registres de la population des personnes n'ayant pas de résidence en Belgique (M.B. 06.03.1997).

1 Les sources juridiques :

Cette inscription en adresse de référence est, en effet, régie par de nombreux textes dont les principaux sont repris dans la liste qui suit:

- **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, **modifiée par la loi du 24 janvier 1997** en vue de l'inscription aux registres de la population des personnes n'ayant pas de résidence en Belgique (*M.B 06.03.1997*) ;
- **A.R. du 16 juillet 1992** relatif aux registres de la population et aux registres des étrangers (*M.B 15.08.1992*) ;
- **A.R. du 21 février 1997** modifiant l'A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers (*M.B 06.03.1997*) ;
- **Circulaire du 21 mars 1997** relative à l'introduction de la possibilité pour les sans-abri d'obtenir une adresse de référence auprès d'un CPAS (*M.B 25.04.1997*), **complétée par la**

circulaire du 27 juillet 1998 relative à l'adresse de référence pour les sans-abri ;

- **Circulaire Service Public Fédéral Intérieur du 4 octobre 2006** relative aux sans-abri, au CPAS compétent et à l'adresse de référence, l'inscription et la radiation d'une inscription (*M.B 06.11.2006*) ;

- **Instructions générales du Service Public Fédéral Intérieur** relatives à la tenue des registres de la population. Version coordonnée entrée en vigueur à partir du 1er juillet 2010 (mise à jour du 31.03.2014) ;

- **Circulaire du Service Public Fédéral intérieur du 30 août 2013** relative à la tenue des registres de la population afin de prévenir et lutter contre la fraude au domicile ;

- **Circulaire du Collège des procureurs généraux du 03 juillet 2013** relative à lutte contre la fraude sociale découlant des domiciliations fictives (entrée en vigueur au 01 septembre 2013).

Procédure idéale :

- 1 L'utilisateur se présente à l'accueil ou à la permanence d'un CPAS pour effectuer une demande d'adresse de référence

Vérification de la compétence territoriale du CPAS

C'est le CPAS de la commune où la personne sans abri a sa résidence **de fait** qui est compétent pour octroyer l'aide sociale nécessaire². Il s'agit donc d'une situation de fait au moment où l'aide est accordée et qui est **vérifiée par un assistant social**. Cette notion de résidence est cependant interprétée de manière différente en Région flamande. En effet, il est considéré que les démarches pour l'obtention de l'adresse de référence

2-Circulaire SPF Intérieur du 04 octobre 2006 relative aux sans-abri, CPAS compétent, adresse de référence art. 1.1



sont faites par le **CPAS dans lequel se présente le demandeur**, puisqu'il n'a de toute façon pas de résidence. Le groupe de travail approuve cette interprétation, d'autant qu'à Bruxelles, le territoire est tellement restreint qu'une commune et une autre s'interpénètrent souvent (Cf Gare du Nord).

Remarque importante 1 : un problème particulier se pose à Bruxelles à l'occasion de la mise en place du **dispositif hivernal**. Il paraît clair à tous les participants du groupe que les personnes sans abri qui dorment dans les locaux du Samusocial **ne doivent pas se faire inscrire en adresse de référence dans la commune où sont situés les locaux**. Cela s'avérerait impossible à gérer, tant pour les CPAS concernés que pour les usagers. La seule solution de bon sens est que les usagers soient inscrits dans le CPAS de la commune où **la personne bénéficie déjà d'un suivi social**³.

Remarque importante 2 : il faut s'assurer qu'il n'y ait aucun refus ou aucune forme de sélection effectués par un agent administratif à l'accueil du

3-Selon la loi adresse de référence, le CPAS est compétent quand il relève de la commune où le sans-abri est « habituellement présent ». Mais qu'est-ce que cela signifie exactement ?... D'après le professeur Nicolas Bernard, ce concept de présence habituelle recouvre la notion de « résidence de fait » instaurée pour déterminer la compétence des CPAS par rapport aux sans-abri (loi du 2 avril 1965).

CPAS. En effet, l'inscription en adresse de référence est **une forme d'aide sociale** au sens de l'article 57 de la loi organique de 1976 sur les CPAS⁴. La compétence territoriale du CPAS ainsi que les conditions requises pour l'obtention d'une adresse de référence doivent donc être vérifiées **par un assistant social**. L'article 60§2 de cette même loi impose également de donner à l'utilisateur tous conseils et renseignements utiles.

Très important ! Dès que l'utilisateur présente sa demande, et avant toute autre démarche, un **accusé de réception** doit lui être remis.

A ce stade :

- Si le CPAS où la demande est déposée est **compétent (Loi du 2 avril 1965 art 2 §7)**, l'enquête sociale est complétée et les conditions requises sont vérifiées ;
- Si le CPAS sollicité **n'est pas compétent**, l'assistant social doit renvoyer l'utilisateur vers le CPAS qu'il estime être compétent⁵. En effet, l'utilisateur ne peut se voir opposer un refus sans qu'il sache où s'adresser pour obtenir l'aide sociale à laquelle il a droit.

4- Loi organique du 8 juillet 1976 sur les CPAS, art. 57 et art. 60§2

5- Loi organique du 8 juillet 1976 sur les CPAS, art. 58§3

Dépôt de la demande en adresse de référence

La demande en adresse de référence est **déposée auprès de l'assistant social et signée par le demandeur** (et sa famille le cas échéant). Il faut pour ce faire utiliser le formulaire ad hoc. Le CPAS vérifie dans un premier temps, via la «Banque Carrefour», si le demandeur est **radié d'office** ou non des registres de la population de sa dernière commune de résidence. Cette radiation est, en effet, une des **conditions d'inscription** en adresse de référence⁶.



6- Circulaire SPF Intérieur du 04 octobre 2006, art. 2.1 qui rappelle la loi du 24 janvier 1997, la circulaire du 21 mars 1997 art. 3.1, et la circulaire du 27 juillet 1998 §3

2

Suite de l'enquête sociale Vérification des autres conditions requises

L'enquête sociale diligentée par l'assistant social porte ensuite sur les **autres conditions requises** pour l'obtention d'une adresse de référence :

Résidence habituelle du demandeur

La compétence territoriale du CPAS doit être confirmée par l'enquête de **l'assistant social du CPAS**.

Ressources du demandeur

En application de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population (modifiée à ce sujet par la loi du 24 janvier 1997), ce sont les personnes «**qui par manque de ressources suffisantes**» n'ont plus de résidence et qui, à défaut d'inscription dans les registres de la population, se voient privées du bénéfice de l'aide sociale d'un CPAS ou de tout autre avantage social, qui peuvent bénéficier d'une inscription en adresse de référence auprès d'un CPAS. A noter : l'aide



du CPAS est **résiduaire**, il sera donc d'abord vérifié que le demandeur n'a pas la possibilité d'accéder à d'autres ressources (familiales⁷, etc.). Cependant, le rôle du CPAS est d'aider la personne à **maintenir** ou **retrouver** l'accès à ces ressources et ce processus peut commencer par l'attribution d'une adresse de référence pour que le bénéficiaire commence par récupérer des droits de base, tels qu'une adresse postale et une carte d'identité.

La notion de «ressources suffisantes» - y compris autres que matérielles (sociales, psychologiques, etc.) - n'étant **pas précisée** dans les textes qui s'appliquent, les participants au groupe de travail suggèrent que les assistants sociaux présentent cette question au Conseil de l'Action Sociale (CAS). Les questions qui se posent portent sur un éventuel plafond de référence ou toute base de calcul pouvant servir de référence. Les participants au groupe de travail suggèrent également que la situation particulière de cha-

7- Cette question est difficile car des membres de la famille peuvent craindre une perte de revenus en cas d'inscription à leur domicile (taux cohabitant).

que demandeur soit prise en compte (les dettes éventuelles, les charges particulières, la situation familiale particulière, etc.) et donc de pouvoir décider au «cas par cas».

Par le fait de demander l'adresse de référence, le demandeur sollicite d'office le bénéfice de l'aide sociale.

3

Dépôt du dossier auprès du Comité Spécial du Service Social

Le dossier de demande d'adresse de référence est présenté au Comité Spécial du Service Social (CSSS) dans les 30 jours de l'introduction de la demande⁸.

Les CPAS ont des pratiques différentes en ce qui concerne la présentation du dossier au Comité. La pratique que nous proposons est, considérant que le risque de perdre le bénéfice de l'aide sociale est trop important, de **déposer le dossier au Comité sans attendre la réponse quant à la radiation.**

8- Circulaire du 21 mars 1997 relative à l'introduction de la possibilité pour les sans-abri d'obtenir une adresse de référence auprès d'un CPAS

A ce stade, et suite à l'accord du CSSS, deux situations peuvent se présenter :

Soit la personne est déjà radiée d'office :

La demande d'inscription en adresse de référence est transmise à la commune du CPAS où la demande a été déposée ainsi que l'attestation spécifiant que les conditions exigées par la loi sont bien réunies.

Soit la personne n'est pas encore radiée d'office :

Si la personne n'est pas radiée d'office, le CPAS **du lieu où la demande est déposée** prend contact avec **sa propre commune**, qui elle-même prend contact avec la commune d'origine du demandeur (si elle est différente) aux fins de demande de radiation⁹ (modèle 10 pour la demande et 10 bis pour la réponse). Le délai entre l'envoi du modèle 10 et l'envoi du 10 bis est de 15 jours maximum. Toutefois, la radiation elle-même peut prendre plus de temps (enquête de la police). Le groupe de travail recommande de veiller à ce que ce **délai soit le plus court possible**.

9- Circulaire SPF Intérieur du 04 octobre 2006 relative aux sans abri, CPAS compétent, adresse de référence art.2.3 qui rappelle la circulaire du 21 mars 1997 et ses annexes 1 et 2 (modèle 10 et 10bis)



Les participants au groupe de travail réaffirment la nécessité d'une meilleure collaboration entre les communes et les CPAS à ce stade.

La radiation d'office n'est possible qu'après une enquête de résidence approfondie, effectuée selon les modalités du règlement communal établi par la commune concernée¹⁰.

Le SPF Intérieur propose toutefois, dans ses instructions générales de 2010 concernant la tenue des registres de la population, un ***modèle de rapport*** relatif aux inscriptions et radiations d'office qui peut être utilisé par la police de quartier lorsque celle-ci effectue des contrôles de résidence. Le but de ce modèle est de garantir une plus grande uniformité du mode de contrôle de la résidence par la police de quartier («Best Practices » – procédure de radiation d'office annexées à la circulaire SPF Intérieur du 30 août 2013).

10- A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population, art. 10

Inscription effective dans les registres de la commune

4

La commune du CPAS où la demande d'adresse de référence a été déposée procède à l'inscription du demandeur dans ses registres et lui envoie une convocation à sa nouvelle adresse de référence, pour qu'il se présente à la commune afin que l'on confectionne sa nouvelle carte d'identité.

Le demandeur, une fois sa nouvelle carte d'identité confectionnée, sera convoqué une deuxième fois par la commune pour la retirer.

A partir de l'inscription, et en vertu de la circulaire du 21 mars 1997, le demandeur devra se présenter au CPAS **tous les trimestres au minimum** (mais plus souvent, de préférence, à la fois pour assurer le suivi social et pour éviter l'accumulation de courrier) afin de continuer à bénéficier de son adresse de référence.

5

Suppression de l'inscription au CPAS en adresse de référence

En vertu de la circulaire du 04 octobre 2006, qui rappelle l'A.R. du 16 juillet 1992 art.20§3, modifié par l'A.R. du 21 février 1997, **le CPAS** où une personne est inscrite en adresse de référence doit signaler à la commune les personnes qui **ne réunissent plus les conditions nécessaires** à leur inscription en adresse de référence et la commune constitue un dossier de proposition de radiation.

La radiation de l'adresse de référence étant une procédure très lourde de conséquences (suppression des droits sociaux, etc.), le CPAS concerné veillera à vérifier précisément la situation du demandeur, à le convoquer à nouveau en lui rappelant ses obligations et devoirs et tenter de renouer le contact.



