

I. Édito

Demandeurs de protection internationale privés du droit à une adresse de référence : légal ou pas ?

Actuellement, en raison de la politique de “non-accueil” menée par le gouvernement belge, de nombreux demandeurs de protection internationale sont privés d’une place d’hébergement en centre d’accueil, et par conséquent, de la possibilité de se domicilier et d’être inscrits dans les registres communaux. Or, l’inscription représente un enjeu important pour ce public. La législation conditionne l’accès au marché du travail des demandeurs de protection au fait de posséder une attestation d’immatriculation¹, document de séjour provisoire qui ne leur est délivré que lorsqu’ils sont inscrits dans ces registres. De même, l’accès à l’aide sociale dans l’attente d’être hébergé dans le réseau d’accueil en serait grandement facilité.

Dans ce contexte, des associations comme la nôtre sont régulièrement consultées par des demandeurs de protection souhaitant savoir s’ils peuvent bénéficier d’une adresse de référence auprès d’un CPAS, une telle adresse permettant leur inscription dans les registres². La loi telle qu’interprétée aujourd’hui interdit aux CPAS de procéder à l’inscription des demandeurs de protection en adresse de référence. Pourtant, une autre interprétation de la loi nous semble possible, au regard tant de la ratio legis – le législateur n’ayant pas expressément exclu cette catégorie de personnes du bénéfice de l’adresse de référence – que du principe constitutionnel d’égalité et du droit européen³. Cette interprétation permettrait aux demandeurs de protection laissés à la rue d’enfin accéder au marché du travail.

I. Exposé du cadre général

Les demandeurs de protection internationale qui arrivent en Belgique sont inscrits au registre d’attente pendant la durée de leur procédure d’asile, fictivement à l’adresse de l’Office des étrangers⁴, conformément aux articles 1^{er}, § 1 et 1bis de la Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d’identité (ci-après, la « Loi relative aux registres »). Le registre d’attente doit être distingué du registre de la population. Le registre de la population, au sens de la Loi relative aux registres, comprend d’une part, le registre de la population (dans son acception stricte), et d’autre part, le registre des étrangers. À noter que les demandeurs de protection déjà inscrits au registre de la population en raison d’une situation de séjour antérieure conservent leur inscription dans ce registre (art. 1bis de la Loi relative aux registres).

Simultanément à leur inscription dans le registre d’attente, les demandeurs de protection sont mis en possession d’une annexe⁵ qui constitue un document de séjour provisoire. Une fois qu’ils disposent d’un hébergement, ils

1 Arrêté royal du 2 septembre 2018 portant exécution de la loi du 9 mai 2018 relative à l’occupation de ressortissants étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour, *M.B.*, 17 septembre 2018, art. 18, 3° : « Sont autorisés à travailler, les ressortissants étrangers, détenteurs d’une attestation d’immatriculation, modèle A, conforme à l’annexe 4 de l’arrêté royal du 8 octobre 1981, pour autant que ce document soit détenu par une personne appartenant à l’une des catégories suivantes : (...) 3° les demandeurs de protection internationale qui, quatre mois après avoir introduit leur demande de protection internationale, n’ont pas reçu de notification de la décision du Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides rejetant la demande et ce, jusqu’à la décision définitive dans le cadre d’une demande de protection internationale, telle que visée à l’article 1, § 1^{er}, 19°, de la loi du 15 décembre 1980. ».

2 « (...) au même titre que l’inscription « provisoire » dans les registres de la population, une inscription en « adresse de référence » constitue une inscription tout à fait valable dans les registres et vaut d’ailleurs adresse de résidence principale aux yeux de la loi. Elle permet donc d’ouvrir tous les droits et de déclencher tous les effets que le(s) législateur(s) a lié à cette inscription dans les registres », F. ROLAND, « Un toit, des droits ? Etat des lieux et problèmes rencontrés en droit des étrangers autour des concepts de domicile, de résidence et d’inscription dans les registres », *Rev. dr. étr.*, n° 206, 2020, pp. 19-43.

3 Cette interprétation vise les demandeurs de protection laissés à la rue du fait de la saturation du réseau en violation de la loi, et non les demandeurs de protection à qui le droit à l’accueil a été limité et restreint à l’aide médicale conformément à l’article 4, § 1^{er} de la Loi du 12 janvier 2007 sur l’accueil des demandeurs d’asile et de certaines autres catégories d’étrangers.

4 Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d’identité, *M.B.*, 3 septembre 1991, art. 1bis : « Dans l’attente de cette inscription, ils sont inscrits fictivement à l’adresse de l’Office des étrangers pour une période de maximum 6 mois ».

5 Différentes annexes peuvent être remises en fonction de la situation du demandeur de protection internationale, conformément aux articles 71/3 et s. de l’Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers, *M.B.*, 27 octobre 1981. Par exemple, l’annexe 26 si la Belgique est responsable du traitement de la demande en vertu du Règlement Dublin, l’annexe 26quater si un autre État membre est potentiellement responsable, l’annexe 26quinquies en cas de demande ultérieure, etc.

peuvent se présenter à la commune du lieu de leur résidence. Après avoir réalisé une enquête de résidence, la commune les inscrira au registre d'attente communal. Une attestation d'immatriculation – communément appelée carte orange – leur sera alors délivrée (art. 74, § 3 de l'Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers⁶). Ce document est un précieux sésame car il permet aux demandeurs de protection d'accéder au marché du travail.

Pour rappel, les demandeurs de protection internationale peuvent en principe commencer à travailler quatre mois après l'introduction de leur demande de protection⁷. En l'état actuel de la législation et de la jurisprudence, ce droit ne peut être concrétisé qu'à la condition de disposer d'une attestation d'immatriculation⁸. Une simple annexe 26 ne suffit a priori pas pour qu'ils puissent travailler.

Les demandeurs de protection disposent, en principe, d'un délai de huit jours ouvrables⁹ à compter de l'introduction de leur demande de protection pour s'enregistrer auprès de leur commune de résidence. S'ils n'ont pas été inscrits dans un délai de six mois, ils sont soumis à une procédure de radiation d'office (art. 1bis de la Loi relative aux registres).

Pour les milliers de demandeurs de protection qui se retrouvent à la rue, il leur est pratiquement impossible d'accomplir cette formalité. En raison du comportement fautif de l'État belge¹⁰, ils sont privés de la possibilité d'être inscrits dans un registre communal et de se voir délivrer une attestation d'immatriculation. Ils sont pourtant nombreux à vouloir travailler afin de subvenir à leurs besoins. L'adresse de référence pourrait être un mécanisme utile afin de résoudre cet imbroglio administratif.

L'adresse de référence, qui a été institutionnalisée par une Loi du 24 janvier 1997¹¹ (ci-après, la « Loi créant l'adresse de référence »), a été conçue afin d'« assurer la survie sociale de l'individu » en créant une sorte de « fiction administrative (...) d'élection de domicile obligatoire et générale » pour les personnes sans-domicile¹². Il existe deux formes d'adresse de référence : l'adresse de référence du CPAS et l'adresse de référence auprès d'un particulier.

L'adresse de référence du CPAS correspond concrètement à l'adresse d'un CPAS octroyée par ledit CPAS et ensuite actée par la commune lors de l'inscription dans les registres en adresse de référence¹³. Comme le détaille une brochure du Service public fédéral Intérieur, l'adresse de référence est « une adresse administrative qui permet de conserver ou d'ouvrir des droits sociaux, tels que la couverture soin de santé de la mutuelle, les allocations sociales (chômage, mutuelle, GRAPA, DG Personnes Handicapées), etc. (...) permet également de recevoir votre courrier et d'obtenir une carte d'identité valable »¹⁴.

Le régime juridique de l'adresse de référence se situe à la croisée de deux législations dont les objectifs diffèrent : la Loi relative aux registres de 1991 et son arrêté royal d'exécution du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers¹⁵ (ci-après, « l'Arrêté royal relatif aux registres ») qui encadrent l'inscription dans les registres, et la Loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS qui organise les règles d'octroi de l'aide sociale des CPAS. De cette architecture particulière découle une réglementation complexe et peu claire en ce qui concerne les personnes éligibles à l'adresse de référence.

6 Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 27 octobre 1981.

7 Arrêté royal du 2 septembre 2018 précité, art. 18, 3°.

8 Arrêté royal du 2 septembre 2018 précité, art. 18, 3°.

9 Arrêté royal du 8 octobre 1981 précité, art. 74, § 3.

10 Cass., 12 février 2024, n° S.23.0046.F, *Rev. dr. étr.*, n° 221, 2024, p. 51.

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, 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.

12 Proposition de loi 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, en vue d'imposer l'inscription aux registres de la population des personnes n'ayant pas de résidence en Belgique, *Doc., Ch.*, 1995-1996, n° 122/1, p. 3, disponible [ici](#).

13 Pour un aperçu de la procédure et du rôle respectif du CPAS et de la commune dans la délivrance d'une adresse de référence, voir la Circulaire ministérielle du 7 juillet 2023 portant coordination et actualisation des directives en matière d'adresse de référence pour les sans-abri, disponible [ici](#).

14 Brochure du Service public intérieur « L'adresse de référence est peut-être une solution pour vous ! », disponible [ici](#).

15 Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.*, 15 août 1992.

En pratique, les CPAS se basent sur une circulaire de 2023 pour dénier aux demandeurs de protection internationale le droit à une adresse de référence¹⁶. En effet, ce texte réglementaire exclut les personnes inscrites au registre d'attente du mécanisme de l'adresse de référence¹⁷.

Or, il ne paraît pas évident que la Loi sur les registres – qui rappelons-le a une valeur supérieure aux circulaires et instructions gouvernementales – ait entendu priver les demandeurs de protection internationale du bénéfice d'une adresse de référence. Interprétée dans ce sens, la législation nous semble porter atteinte, d'une part, au principe constitutionnel d'égalité en ce qu'elle crée des discriminations non-justifiées entre différentes catégories de demandeurs de protection internationale, et d'autre part, au droit de l'Union européenne qui garantit à ces personnes un accès effectif au marché du travail.

II. Exclusion des demandeurs de protection du mécanisme d'adresse de référence : potentielle contrariété avec la loi et les normes législatives supérieures

a. Arrêt de la Cour de cassation du 12 octobre 2020 : exclusion des personnes en séjour illégal non-inscrites dans les registres

L'article 1^{er}, § 2, alinéa 5 de la Loi relative aux registres, qui porte spécifiquement sur l'adresse de référence d'un CPAS, dispose :

« (...) De même, les personnes qui, par manque de ressources suffisantes n'ont pas ou 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 centre public d'aide sociale ou de tout autre avantage social, sont inscrites à l'adresse du centre public d'aide sociale de la commune où elles sont habituellement présentes (...) ».

La question des personnes éligibles à une adresse de référence a fait couler beaucoup d'encre, notamment en ce qui concerne les personnes en séjour illégal¹⁸.

La Cour de cassation et la Cour constitutionnelle ont été amenées à déterminer si ces dernières pouvaient bénéficier d'une adresse de référence respectivement en 2020 et 2023.

La Cour de cassation a tranché en affirmant que les personnes en séjour illégal n'ont pas le droit à l'adresse de référence¹⁹. La Cour énonce que : « (...) seules peuvent demander leur inscription à une adresse de référence les personnes visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^o, c'est-à-dire les Belges, les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le royaume, autorisés à s'y établir, les étrangers inscrits pour une autre raison conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 »²⁰. Elle conclut en soulignant que l'arrêt de la Cour d'appel a violé la loi en considérant que la « condition de séjour ne doit pas être remplie » pour octroyer une adresse de référence.

Textuellement, il ne ressort pas du raisonnement de la Cour de cassation que les personnes inscrites au registre d'attente seraient exclues du mécanisme de l'adresse de référence. Si l'on a pu tirer cette conclusion, c'est en raison du libellé du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^o de la Loi relative aux registres, auquel la Cour de cassation renvoie partiellement, et qui est libellé de la sorte : « *les Belges, les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le royaume, autorisés à s'y établir, les étrangers inscrits pour une autre raison conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980, à l'exclusion des étrangers inscrits au*

16 Circulaire du 7 juillet 2023 précitée : « 1) L'inscription à une adresse de référence est uniquement possible pour (...) à l'exception des étrangers qui doivent être inscrits au registre d'attente. », disponible [ici](#), p. 6.

17 Notons qu'au niveau de la législation relative à l'aide sociale, au regard de la récente jurisprudence des tribunaux et cours du travail, les demandeurs de protection pourraient avoir droit à une aide sociale sous forme d'une adresse de référence. En effet, les juridictions reconnaissent désormais un droit à l'aide sociale des CPAS pour les demandeurs de protection laissés à la rue par les autorités belges. Pour approfondir, voir : N. YOUSOUF ALI, « La violation du droit à l'accueil des demandeurs de protection internationale et le non-respect des décisions de justice », *Newsletter ADDE*, n° 197, juin 2023 ; N. YOUSOUF ALI, « Pistes de solutions et stratégies juridiques pour observer le respect du droit à l'accueil des demandeurs d'asile », *Rev. dr. étr.*, n° 221, 2024, pp. 7-23.

18 F. ROLAND, *op. cit.* p. 37 ; L.-L. RIBBEN et K. HERMANS, « Sans adresse, pas de droits », 25 ans d'adresse de référence pour les personnes sans-abri en Belgique », *Revue belge de Sécurité sociale*, 4-2021, pp. 541-573.

19 Cass., 12 octobre 2020, n° S.18.0065.F/1.

20 La Cour fait ici référence à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, 1^o de la Loi relative aux registres.

registre d'attente » (nous soulignons). Il est intéressant de noter que la Cour ne reproduit pas la disposition dans son entièreté et ne mentionne pas l'exclusion des étrangers inscrits au registre d'attente. Qu'une telle omission soit intentionnelle ou non, il n'en demeure pas moins que l'arrêt de la Cour de cassation précité n'a pas tranché la question du droit à l'adresse de référence pour les demandeurs de protection internationale.

La Cour constitutionnelle a également abondé en ce sens lorsqu'elle a été saisie d'une question préjudicielle portant sur l'éventuel caractère discriminatoire d'un traitement identique entre, d'une part, les étrangers en séjour illégal, et d'autre part, les étrangers en séjour illégal dans une situation d'impossibilité de retour (et qui ont donc droit à l'aide sociale selon une jurisprudence bien établie), ces deux catégories de personnes étant privées du droit à une adresse de référence. Selon la juridiction, « (...) il est pertinent que les étrangers en séjour illégal soient exclus du mécanisme de l'adresse de référence réglé à l'article 1^{er}, § 2, de la loi du 19 juillet 1991, indépendamment de la question de savoir s'ils se trouvent ou non dans l'impossibilité absolue, pour des raisons médicales, de retourner dans leur pays d'origine. En effet, dans les deux cas, l'étranger ne séjourne pas légalement en Belgique et ne peut pas être inscrit aux registres de la population. (...) ». La Cour se réfère à l'esprit de la législation relative aux registres et rappelle que même si l'octroi d'une adresse de référence est une forme d'aide sociale, « il n'en demeure pas moins que cette inscription régie à l'article 1^{er}, § 2, de la loi du 19 juillet 1991 est un mécanisme étroitement lié à l'inscription dans les registres de la population des personnes concernées et séjournant légalement en Belgique ».

On observe que le dénominateur commun à ces deux arrêts, qui concluent à la possibilité de priver certaines personnes étrangères d'une adresse de référence, est l'illégalité du séjour. Or, rappelons-le, les demandeurs de protection sont en séjour légal pendant toute la durée de leur procédure d'asile et la loi les autorise à être inscrits dans les registres communaux.

En somme, la jurisprudence des plus hautes cours du pays en matière d'adresse de référence ne permet pas d'exclure, de manière certaine, les demandeurs de protection de ce mécanisme. À défaut de réponses tranchées dans la jurisprudence, il semble judicieux de parcourir les travaux parlementaires de la Loi relative aux registres. Ces documents apportent un éclairage intéressant.

b. Les travaux parlementaires : pas d'exclusion explicite des demandeurs de protection internationale du mécanisme de l'adresse de référence

À la lecture des travaux parlementaires des lois qui ont institué et modifié les règles relatives au registre d'attente et à l'adresse de référence, on peine à percevoir en quoi le législateur aurait souhaité interdire l'inscription des demandeurs de protection en adresse de référence.

Au contraire, dans les travaux parlementaires de la Loi du 24 mai 1994 créant un registre d'attente pour les étrangers qui se déclarent réfugiés ou qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié²¹ (ci après, « Loi créant un registre d'attente »), on peut lire : « Le cas échéant, et le plus souvent à titre temporaire, la résidence principale pourra soit être une adresse de référence au sens de la loi du 19 juillet 1991 et de ses arrêtés d'exécution, soit l'adresse d'un centre d'accueil »²². Plus loin, il est expliqué que : « Pour des raisons d'uniformité, les dispositions des articles 3, 4, 5, 7 et 8 de la loi du 19 juillet 1991 sont déclarées d'application au registre d'attente. Ces dispositions concernent respectivement les règles relatives à la détermination de la résidence principale, l'organisation de l'inspection des registres, la procédure de changement de résidence, les dispositions pénales en cas d'infraction et le règlement des litiges en matière de résidence »²³. Pour rappel, l'article 3 de la Loi relative aux registres renvoie à l'adresse de référence.

Il semble que le législateur ait explicitement prévu des hypothèses dans lesquelles les demandeurs de protection internationale pourraient être inscrits en adresse de référence.

21 Loi du 24 mai 1994 créant un registre d'attente pour les étrangers qui se déclarent réfugiés ou qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié, *M.B.*, 21 juillet 1994.

22 Projet de loi créant un registre d'attente pour les étrangers qui se déclarent réfugiés ou qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié, *Doc., Ch.*, 1993-1994, n° 1281/1, p. 3, disponible [ici](#).

23 Projet de loi créant un registre d'attente pour les étrangers qui se déclarent réfugiés ou qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié, *Doc., Ch.*, 1993-1994, n° 1281/1, p. 7, disponible [ici](#) (doc 3).

Certes, l'on pourrait arguer que ces intentions exprimées par le législateur sont antérieures à la Loi du 24 janvier 1997 créant l'adresse de référence. Néanmoins, la logique qui a présidé à l'adoption de la Loi créant un registre d'attente ne semble pas avoir été remise en cause par la Loi créant l'adresse de référence²⁴. À ce sujet, on peut trouver une indication intéressante dans le rapport au Roi précédant l'Arrêté royal du 21 février 1997 modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers: « La modification apportée par cette dernière loi légalise la notion d'adresse de référence déjà appliquée de manière limitée dans l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, notamment pour les personnes séjournant dans une demeure mobile d'une part, et pour les sans-abri d'autre part »²⁵.

Par ailleurs, de récentes instructions de l'Office des étrangers semblent conforter l'idée d'un droit à l'inscription dans les registres communaux pour les personnes en séjour légal : « Il ressort de la réglementation et de la jurisprudence du Conseil d'État et des tribunaux civils que l'inscription dans les registres de la population constitue un droit subjectif pour le citoyen et que ce droit peut être exigé des autorités dès que les conditions légales sont réunies (...). La commune est donc tenue de procéder à l'inscription (éventuellement à titre provisoire) d'une personne présente sur son territoire dans ses registres de la population dès lors que la résidence principale effective a été dûment constatée par l'autorité locale »²⁶. On pourrait raisonner par analogie pour une inscription dans le registre d'attente de demandeurs de protection laissés à la rue.

Enfin, notons que la Loi du 25 novembre 2018 portant des dispositions diverses concernant le Registre national et les registres de population²⁷ a modifié les règles relatives à l'inscription des demandeurs de protection (entre autres modifications). Ainsi, une procédure de radiation d'office a été instaurée pour les personnes qui ne se seraient pas inscrites dans une commune six mois après l'introduction de leur demande de protection. Des instructions gouvernementales précisent que cette procédure, qui est calquée sur la procédure de radiation d'office de droit commun²⁸, « n'empêche pas qu'une commune sur le territoire de laquelle un demandeur d'asile radié d'office résiderait effectivement mette fin à cette radiation d'office en procédant à son inscription dans la commune »²⁹.

c. Les normes supérieures : une exclusion du mécanisme de l'adresse de référence potentiellement contraire à la Constitution et au droit de l'Union européenne

Si le législateur a entendu exclure les demandeurs de protection du mécanisme de l'adresse de référence, la loi pourrait s'avérer être contraire à la Constitution et au droit de l'Union européenne.

- ***Potentielle contrariété avec la Constitution***

En privant les demandeurs de protection sans-domicile inscrits au registre d'attente d'un accès à l'adresse de référence, la loi créerait une discrimination disproportionnée entre les demandeurs de protection internationale selon qu'ils sont hébergés ou non par Fedasil, ou selon qu'ils bénéficient d'un logement chez des proches. À titre d'exemple, les demandeurs de protection laissés à la rue seraient discriminés par rapport aux :

- demandeurs de protection hébergés par Fedasil, qui peuvent être inscrits dans les registres à l'adresse du centre d'accueil ;

24 Si, dans les travaux parlementaires de La loi créant l'adresse de référence, il est souvent fait référence à une inscription dans « les registres de la population » et jamais au registre d'attente spécifiquement, c'est – peut-on supposer – parce que les personnes qui prétendent à une inscription dans le registre d'attente n'ont en général pas encore acquis un droit de séjour ; droit de séjour indispensable pour pouvoir être inscrit dans les registres. Mais la situation des demandeurs de protection est particulière puisqu'ils sont en séjour légal, dès l'introduction de leur demande de protection.

25 Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 21 février 1997 modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.*, 6 mars 1997, p. 4821.

26 Instructions gouvernementales du Service Public Fédéral Affaires intérieur relatives à l'inscription des ressortissants ukrainiens sous statut de protection temporaire dans les registres de la population – Rappel des principes généraux, 30 novembre 2022, disponible [ici](#), p. 2.

27 Loi du 25 novembre 2018 portant des dispositions diverses concernant le Registre national et les registres de population, *M.B.*, 13 décembre 2018.

28 Arrêté royal du 16 juillet 1992 précité, art. 8.

29 Instructions générales du Service Public Fédéral Intérieur concernant la tenue des registres de la population, version coordonnée du 7 juillet 2023, p. 167, disponible [ici](#).

- demandeurs de protection qui sont inscrits dans un autre registre que le registre d'attente, qui peuvent alors bénéficier d'une adresse de référence ;
- étrangers en séjour illégal, qui sont également privés d'une adresse de référence, les demandeurs de protection étant alors traités de la même manière que des personnes en séjour illégal.

Un tel traitement différencié pourrait porter atteinte au principe d'égalité consacré aux articles 10 et 11 de la Constitution ainsi qu'au principe de dignité protégé par l'article 23³⁰.

Notons que la Cour constitutionnelle est actuellement saisie d'une question préjudicielle concernant l'éventualité d'un droit à l'adresse de référence pour les citoyens européens sans droit de séjour ni domicile – ces derniers ne pouvant pas enregistrer leur demande de séjour auprès d'une commune faute d'adresse, et ne pouvant pas obtenir de contrat de travail sans document de séjour provisoire³¹.

Même si cette question préjudicielle ne vise pas la situation des demandeurs de protection internationale, elle donne à voir des arguments juridiques intéressants. L'enseignement de l'arrêt à venir en novembre prochain pourrait éclairer notre problématique. En effet, la Cour d'appel qui a saisi la Cour constitutionnelle a souhaité « examiner si, en l'absence d'adresse de référence, l'impossibilité pour Mr X d'introduire utilement une demande d'attestation d'enregistrement est susceptible de violer les principes d'égalité et de non-discrimination garantis par les dispositions constitutionnelles et de droit de l'Union (...) et avec le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Une telle impossibilité risquerait en effet (...) d'enfermer les citoyens européens sans-abri dans une zone de non-droit contraire à la dignité humaine (...) »³². Le raisonnement de la Cour pourrait être répliqué aux demandeurs de protection internationale, qui à la différence des citoyens européens visés par cette question préjudicielle, sont en séjour légal.

• *Potentielle contrariété avec le droit de l'Union européenne*

La Directive européenne établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale³³ (ci-après, la « Directive accueil ») précise que les États membres de l'Union européenne doivent garantir un accès effectif au marché du travail : « 1. Les États membres veillent à ce que les demandeurs aient accès au marché du travail dans un délai maximal de neuf mois à compter de la date d'introduction de la demande de protection internationale 2. Les États membres décident dans quelles conditions l'accès au marché du travail est octroyé au demandeur, conformément à leur droit national, tout en garantissant que les demandeurs ont un accès effectif à ce marché » (art. 15, § 1 et 2 de la Directive « accueil »).

Une législation qui priverait les demandeurs de protection de la possibilité de solliciter une adresse de référence auprès d'un CPAS – unique option pour être inscrits dans les registres communaux dans le contexte de « crise » de l'accueil –, et de se voir délivrer une attestation d'immatriculation, les empêcherait d'accéder au marché du travail de manière effective.

Une telle législation conduirait également à violer le droit à la dignité des demandeurs de protection internationale non-hébergés, droit pourtant garanti par la Directive « accueil »³⁴.

Rappelons que les États membres de l'Union européenne ont une obligation de résultat afin d'accueillir dignement les demandeurs de protection³⁵. Or, ces personnes sont aujourd'hui doublement lésées : absence d'hébergement à cause du comportement fautif des autorités belges et absence de perspective pour pouvoir

30 Un autre texte pourrait également être invoqué : la Charte de l'assuré social, instituée par la Loi du 11 avril visant à instituer la « charte » de l'assuré social, *M.B.*, 6/09/1995. La Charte est applicable à FEDASIL et aux CPAS : voir Cass., 16 décembre 2013, n° S.13.0056.F ; « La Charte de l'assuré social est-elle applicable à Fedasil ? », commentaire sous Cass., 16 décembre 2013, n° S.13.0056.F, disponible [ici](#).

31 C. trav. Bruxelles, 27 novembre 2023, inéd., R.G. n° 2022/AB/434.

32 « Adresse de référence pour les citoyens européens sans-abri : la Cour constitutionnelle interrogée », Commentaire sous C. trav. Bruxelles, 27 novembre 2023, R.G. n° 2022/AB/434, Centre de recherche en droit social Terra Laboris, 29 mars 2024, disponible [ici](#).

33 Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, J.O.U.E., L180/96, 29 juin 2013.

34 Directive 2013/33/UE précitée, considérant n° 35.

35 Civ. Bruxelles, 29 juin 2023, R.G. n° 2022/4618/A, *Rev. dr. étr.*, n° 217-218, 2023, p. 219.

se procurer des ressources financières autonomes. Et n'oublions pas que si certains demandeurs de protection parviennent à obtenir une aide financière du CPAS, c'est au prix d'un long parcours du combattant : refus systématique par les CPAS, passage obligé devant les tribunaux du travail pour obtenir la condamnation du CPAS à verser l'aide sociale... Tous les demandeurs de protection ne sont pas logés à la même enseigne. Ils n'ont pas tous l'opportunité de bénéficier de l'aide d'un avocat. Enfin, l'octroi d'une aide sociale financière ne résout pas l'ensemble des problèmes liés à l'absence d'adresse (obstacle pour l'ouverture d'un compte bancaire, difficultés pour réceptionner des courriers importants dans le cadre de procédures de demandes de séjour, etc.).

Conclusion

L'adresse de référence devrait être un droit pour tout demandeur de protection internationale laissé à la rue par l'État belge. Il paraît incongru que ces personnes, non seulement privées d'hébergement par les autorités belges, soient également privées par ces mêmes autorités d'un mécanisme³⁶ leur permettant de travailler afin de pourvoir à leurs besoins essentiels.

Le cadre juridique ne semble pas exclure l'hypothèse d'un droit à l'adresse de référence pour les demandeurs de protection laissés à la rue.

Il pourrait être intéressant de poser des questions préjudicielles au sujet de la conformité de la réglementation en vigueur avec les dispositions constitutionnelles et européennes à l'occasion de litiges opposant des demandeurs de protection à des CPAS leur refusant l'adresse de référence. Les juridictions nationales pourraient être invitées à se livrer à une interprétation conforme à la lumière de la *ratio legis* de la loi et de la finalité du droit de l'Union européenne. De la sorte, les demandeurs de protection pourraient effectivement accéder au marché du travail. Leur droit fondamental au travail et au respect de la dignité seraient enfin respectés.

Nawa Youssouf Ali, Juriste ADDE a.s.b.l

II. Actualisé législative (septembre 2024)

- ◆ [Arrêté royal du 12 août 2024](#) déterminant les conditions liées à la remise de la déclaration de cohabitation légale et la déclaration de cessation de cohabitation légale par voie électronique et modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 2022 visant à déterminer les conditions liées aux déclarations électroniques en matière d'état civil, *M.B.*, 9/09/2024, vig., 19/09/2024
- ◆ [Arrêté royal du 6 septembre 2024](#) modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ainsi que son fonctionnement, *M.B.*, 11/09/2024, vig., 21/09/2024
- ◆ [Arrêté royal du 17 juillet 2024](#) modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne le système d'entrée/de sortie, *M.B.*, 18/09/2024, vig., à la date d'entrée en vigueur de la loi du 19 mars 2023 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'entrée sur le territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne le système d'entrée/de sortie
- ◆ [Arrêté ministériel du 9 septembre 2024](#) fixant la liste des documents relatifs aux conditions d'octroi ou de prorogation des autorisations fixées par l'ordonnance du 1^{er} février 2024 relative à la migration économique, *M.B.*, 13/09/2024, vig., 1/10/2024
- ◆ [Arrêté du Gouvernement wallon du 6 juin 2024](#) modifiant la partie 2, livre III, du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères, *M.B.*, 6/09/2024, vig., 1/01.2025

³⁶ Notons que d'autres pistes existent également : par exemple, admettre la possibilité qu'un demandeur de protection internationale puisse être recruté par un employeur même sans attestation d'immatriculation avec simplement l'annexe 26.