

PROTECTION SOCIALE DES SANS-ABRI*

PAR | **FILIP PUYPE**

Master of Laws en Droit social (VUB), collaborateur ACV Bruxelles – Service juridique

1. INTRODUCTION

Selon le Service public fédéral Sécurité sociale, il faut entendre par protection sociale toutes les interventions d'organismes publics ou privés destinées à soulager les individus de la charge d'un ensemble défini de risques ou de besoins, à condition qu'il n'y ait ni arrangement réciproque simultané ni arrangement individuel en cause. Cette protection sociale s'accompagne souvent du paiement de prestations sociales, mais aussi de la prestation de services.¹ Pour les Nations unies, il s'agit par exemple d'une garantie de revenus et d'un accès aux services de base.² Dans la présente contribution, j'examine dans quelle mesure les sans-abri peuvent bénéficier d'une protection sociale, car l'accès à ces services est soumis à des conditions qui sont parfois difficiles à remplir par eux.

Le système de « sécurité sociale » ne parvient pas non plus, d'une manière ou d'une autre, à sortir tout le monde de la pauvreté. Pourtant, le droit à la sécurité sociale est un droit social fondamental, ce qui signifie que l'Etat s'investit activement dans ces droits. Ce droit est également reconnu par de nombreux traités internationaux et même par la Constitution.

La présente contribution commence par une référence à la conclusion d'un travail de G. Vanthemsche, *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963 (1994)*, dans lequel il affirme que « au troisième quart du 20e siècle, un système de protection sociale (...) appelé « sécurité sociale » a été élaboré. Le terme « sécurité » est-il bien choisi ? La période actuelle [années 1990] montre clairement les limites de ce système : l'exclusion sociale, l'inégalité, la pauvreté n'ont jamais été totalement éradiquées. » Et il cite Walter Leën, qui écrivait déjà en 1950 « que la véritable 'sécurité sociale' implique bien plus que les « assurances sociales » sur lesquelles repose le système de 1944. La sécurité de l'emploi et du logement, l'accès à la culture et à l'éducation, etc. sont des facteurs essentiels pour une

⁽¹⁾ Cet article a été rédigé sur la base du mémoire de l'auteur qui a été récompensé comme l'un des 3 lauréats du Student Award RBSS 2019. Le mémoire a été déposé à titre de thèse de master dans le cadre du Master of Laws en Droit social à la Vrije Universiteit Brussel sous la promotion du Prof. G. Van Limberghen.

(1) SPF Sécurité sociale, *La protection sociale en Belgique : données SESPROS de la Belgique*, Bruxelles, p. 8, 2010, <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/sespros/sespros-data-belgium-2008-fr.pdf>.

(2) Detavernier, K., Sociale bescherming is een mensenrecht, in *Wereldbeeld*, année 39, n° 175, 2016, <http://www.vvn.be/wereldbeeld/sociale-bescherming-een-mensenrecht/>.

'sécurité sociale' digne de ce nom ». ³ Il convient toutefois de noter que la sécurité du logement et le droit au logement ne font pas partie de la sécurité sociale. ⁴

La sécurité du logement – ce qui est nécessaire pour pouvoir prétendre aux droits sociaux – est le problème principal des sans-abri. Dans la Charte de l'Atlantique (1941) ⁵, les droits sociaux, le droit à la santé, le droit à un toit et à l'éducation ont déjà été reconnus comme des droits fondamentaux pour tout être humain. ⁶ Le droit au logement figure dans plusieurs conventions et lois internationales, comme l'article 25, 1° de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) du 10 décembre 1948, et l'article 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Convention ECOSOC) (1966). L'Organisation internationale du travail (OIT) a également adopté des conventions en matière de sécurité sociale, telles que la Convention C102, ratifiée par la Belgique le 11 septembre 1959. En ce qui concerne le logement, il y a la recommandation n° 115 mais il ressort des principes généraux qu'elle s'applique au logement des catégories suivantes : « *La présente recommandation s'applique au logement des travailleurs manuels et non manuels, y compris les travailleurs indépendants et les personnes âgées, retraitées ou physiquement diminuées* ». ⁸

Au niveau européen, des conventions permettant d'avoir accès au droit à l'habitat et au droit au logement ont également été adoptées. Le droit à la protection sociale pour tous figure également dans ces mêmes textes. Dès la fin des années trente, dans des cercles d'intellectuels et de politiciens antifascistes, la pauvreté généralisée et les conditions de vie misérables de larges pans de la population européenne sont considérées comme un terreau important pour le fascisme. Deux instruments importants en matière de droits fondamentaux ont été adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe, à savoir la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) du 4 novembre 1950, et la

(3) Vanthemsche, G., *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963*, Bruxelles, Balans/VUB Press, p. 197, 1994.

(4) Voir Van Limberghen, G., Sociale-zekerheidsrecht en rechts(on)zekerheid, recht en sociale (on)zekerheid, *RW*, 1993-94, pp. 1176-1189 ; Boos, C., Geleijnse, L., Muffels, R. et Berghman, J., *Omvang van de sociale zekerheid*, C.O.S.Z.-reeks n° 41, 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken, pp. 20-25, 1993, dans lequel la sécurité sociale est définie comme une situation de protection optimale contre un dommage humain reconnu collectivement et dans lequel le logement est également inclus comme cause de dommage dans la notion de sécurité sociale ; Berghman, J. et Nijs, K., *Handleiding voor de implementatie van de sociale zekerheidsmatrix. Rapport in het kader van het onderzoeksproject AG/01/070*, Louvain, CESO, KUL, juin 2005, dans lequel les produits de sécurité sociale sont classés dans des fonctions. La fonction logement (housing) y est également comprise comme un produit de sécurité sociale et comprend des prestations par des instances publiques qui aident les ménages dans les frais de logement.

(5) La Charte de l'Atlantique était une préparation sur la manière dont le monde fonctionnerait après la Seconde Guerre mondiale, y compris l'intention de créer les Nations unies.

(6) van Houten, D. J. et van Vucht Tijssen, B. E., Sociale grondrechten voor Europa? Over de (on) mogelijkheden van een Europees beleid, in *Beleid en Maatschappij*, Groningen, vol. 19, n° 4. pp. 172-173, 1992.

(7) L'article 22 de la DUDH accorde également le droit à la sécurité sociale : « *Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale [...] grâce à l'effort national et à la coopération internationale [...]* ».

(8) R115 - Workers' Housing Recommendation, n° 115, 1961, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R115.

Charte sociale européenne (CSE) du 18 octobre 1961 et sa version révisée du 3 mai 1996 (CSER).⁹

Contrairement à la DUDH, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ne traite aucun droit social fondamental.¹⁰ Néanmoins, selon Housing Rights Watch, un réseau européen qui s'engage à promouvoir le droit au logement pour tous, le droit au logement est ancré dans de nombreuses normes juridiques, même s'il n'est pas explicitement repris dans la CEDH, notamment à l'article 2 (droit à la vie), à l'article 3 (interdiction de la torture), à l'article 6 (droit à un procès équitable), à l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), à l'article 13 (droit à un recours effectif), à l'article 14 (interdiction de discrimination) et à l'article 1er du protocole additionnel (protection de la propriété). En ce qui concerne le droit au logement comme droit fondamental, Hubeau B. fait également référence à l'article 8 de la CEDH. L'intérêt de la CEDH éclipse celui d'autres traités et conventions qui abordent plus explicitement le droit à l'habitat ou le droit à un logement décent, mais qui ne sont pas caractérisées par l'effet (potentiel) direct.¹¹

La Charte sociale européenne (CSE) (1961) a été révisée en 1996. La Charte révisée contient quelques dispositions supplémentaires en matière de droit social fondamental, notamment la lutte contre l'exclusion sociale. Les articles 12 (droit à la sécurité sociale) et 13 (droit à l'assistance sociale) sont importants.¹² L'article 31 de cette convention prévoit le droit au logement.¹³ La Belgique s'estime liée par tous les articles de la Partie II, à l'exception de l'article 31. Dans l'exposé des motifs relatif au projet de loi portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée du 9 juillet 2001, on peut lire qu'« *Il n'est pas certain que la législation belge actuelle — malgré des initiatives dans le domaine de la sécurité du logement — garantisse suffisamment le droit au logement tel que décrit dans cet article [art. 31]. C'est pourquoi sa ratification ne semble pas indiquée dans l'état actuel des choses mais pourra peut-être se faire à un stade ultérieur.* »¹⁴

Il y a aussi la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE). Celle-ci est juridiquement contraignante depuis le 1er décembre 2009 pour les institutions et les États membres de l'UE et est basée sur les traités de l'UE ainsi que sur les actes conventionnels et accords internationaux tels que la CEDH et la Charte sociale

(9) Van Regenmortel, A. et Verschuere, H., *Grondrechten en sociale zekerheid*, Bruges, die Keure, p. 15, 2016.

(10) Schoukens, P., in Put, J., Verdeyen, V. et Stevens, Y., *Praktijkboek sociale zekerheid 2019*, Malines, Wolters Kluwer, p. 32, 2019.

(11) Hubeau, B., Armoede en woonrecht. Over de woonproblemen van probleemwoningbewoners, in Tanghe, F., Depreux, W., Fierens, J. et Hamelink, C., *Recht en armoede*, Deurne, Kluwer, pp. 166-167, 1990.

(12) Schoukens, P., in Put, J., Verdeyen, V. et Stevens, Y., *Praktijkboek sociale zekerheid 2019*, Mechelen, Wolters Kluwer, pp. 29-30, 2019.

(13) L'article 31 de la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996 stipule que « *En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées : 1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ; 2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ; 3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.* », http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1996050352&table_name=loi.

(14) Acte législatif n° 2-838/1, Sénat belge, session 2000-2001, 9 juillet 2001, Exposé des motifs.

européenne. L'article 34, 1° et 3°, de la Charte concerne la sécurité sociale, l'aide sociale et l'aide au logement.¹⁵

Outre les droits auxquels les sans-abri peuvent éventuellement prétendre en matière de protection sociale, la présente contribution examine dans quelle mesure les conditions entravent l'accès aux prestations de sécurité sociale et aborde les prestations de sécurité sociale les plus évidentes en ce qui concerne les sans-abri, notamment les allocations de chômage et les prestations de l'assurance maladie-invalidité. Ensuite, l'attention sera portée sur l'aide sociale et les difficultés que rencontrent les sans-abri pour y revendiquer, ainsi que sur les conditions pour prétendre à une prestation, comme par exemple la disposition au travail. Afin d'examiner dans quelle mesure les sans-abri rencontrent des problèmes, plusieurs jugements et arrêts marquants relatifs à l'accès à l'aide sociale seront traités.

Une autre condition pour l'octroi de prestations de sécurité sociale est d'avoir une résidence principale. Un dernier chapitre traitera de la question de savoir comment l'absence de logement et de résidence est résolue dans le contexte belge. En Belgique, le législateur a estimé offrir une solution à ce problème en introduisant l'adresse de référence.¹⁶ Un instrument comme la prime d'installation a également été introduit. On analysera les problèmes rencontrés par les sans-abri avec l'adresse de référence et la prime d'installation, ainsi que la jurisprudence en la matière. Enfin, on tentera de décrire les mesures qui seraient souhaitables pour résoudre le problème du sans-abrisme et de l'absence de droits (sociaux).

2. CHAMP D'APPLICATION DU « SANS-ABRISME »

Pour la notion de sans-abrisme, il peut être fait référence à la définition développée par FEANTSA¹⁷ ¹⁸, qui est utilisée en Belgique par différentes autorités comme la description la plus complète du sans-abrisme.

Pour une autre description du terme « sans-abri », l'inspiration peut être puisée de l'art. 1er de l'AR du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'aide sociale (CPAS) à certaines personnes qui perdent leur qualité de

(15) L'article 34, 1° de la Charte dispose que « L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales » et 3° dispose que « Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales ».

(16) <http://vzw-ocmw.be/belgen-zonder-registratie-overgeleverd-aan-de-instanties/>.

(17) The European Federation of National Organizations Working with the Homeless.

(18) FEANTSA a développé une définition quadruple axée sur la qualité pour décrire l'état du sans-abrisme et évaluer son ampleur : 1. sans-abrisme (e.a. dormir dehors) ; 2. absence de chez soi (e.a. séjour de longue durée dans des établissements ou des maisons d'accueil) ; 3. logement incertain (par exemple sans contrat ou avec contrat de courte durée) et 4. conditions de logement inférieures (sources : Tipple, G. et Speak, S., Definitions of homelessness in developing countries, in *Habitat International*, 29, p. 338, 2005 ; De Vijlder, S., *Van dakloosheid naar thuisloosheid en terug? Een cartografie van de daklozenproblematiek in België*, thèse soumise pour l'obtention du diplôme de « master in sociaal werk », Universiteit Gent, p. 38, année académique 2008-2009.

sans-abri.^{19 20} La situation d'une personne qui, dans l'attente d'un propre logement, ne se trouve pas dans un foyer mais chez un particulier, n'est pas prise en considération ici, ce qui devrait être le cas selon l'article 14 de la Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (loi DIS).^{21 22} La définition qui apparaît dans l'exposé des motifs du projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale du 23 janvier 2002²³ est la même que celle de l'art. 1er de l'AR du 21 septembre 2004, tel que mentionné ci-dessus.

Dans la présente contribution, par sans-abri on entend ceux qui peuvent en principe prétendre à des prestations de sécurité sociale et à des services sociaux.²⁴ Les personnes peuvent se retrouver dans une situation de sans-abrisme pour diverses raisons telles que problèmes financiers et dettes, toxicomanie, abus d'alcool, problèmes liés aux jeux de hasard, addiction aux achats, problèmes relationnels, divorce ou relations rompues, problèmes psychiatriques, expulsion après une dispute avec le partenaire ou les parents, faillite (pour les indépendants), etc. La présente contribution ne concerne donc pas les transmigraants, les demandeurs d'asile déboutés, les personnes sans papiers, etc.

3. CADRE LEGISLATIF BELGE CONCERNANT LE SANS-ABRISME ET L'AIDE SOCIALE AINSI QUE LES MESURES EN MATIÈRE DE LOGEMENT

Lors de la révision de la Constitution du 17 février 1994, des droits sociaux fondamentaux ont été introduits pour la première fois dans la Constitution²⁵ par l'article 24bis, l'actuel article 23. La majorité des droits énumérés à l'article 23 de la Constitution bénéficiaient déjà auparavant d'une reconnaissance dans les conventions internationales relatives aux droits de l'homme (le Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques et sociaux, la Charte sociale européenne...).²⁶ Malgré l'inclusion de droits sociaux et économiques dans la Constitution, « l'objectif du constituant n'était

(19) Voir article 1er de l'AR du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'aide sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans-abri (MB 15/10/2004), qui dispose que « Pour l'application de cet arrêté il faut entendre par sans-abri : la 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, ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition. »

(20) Cette définition a également été utilisée dans les documents parlementaires préparatoires au programme d'urgence pour une société plus solidaire (loi Onkelinx) (*Doc. Parl. Chambre, S.E. 1991-1992, n° 630/5, p. 34*).

(21) Simoens, D., *Handboek OCMW-dienstverlening: praktische handleiding voor een juridisch-correcte individuele dienstverlening*, Bruges, Die Keure, pp. 102-103, 2009.

(22) Dans un arrêt de la Cour du travail de Bruxelles du 28 mai 2009 (R.G. 51.581), la doctrine et la jurisprudence de la Cour du travail de Liège, division Namur du 3 mars 2009 (R.G. 8.666/2008), stipulent que cette définition est incomplète parce que « elle vise en effet la personne qui est hébergée provisoirement par un particulier et non dans un refuge », cité dans : <http://www.terralaboris.be/spip.php?article737>.

(23) Exposé des motifs du projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. Parl. Chambre 1999-2003, n° 1603/001, 24*.

(24) Les sans-abri ne sont pas les seuls à pouvoir prétendre à une aide sociale. L'article 1er de la loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976 dispose que « toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. »

(25) Heylen, D. et Verreyt, I., *Sociaal recht in essentie*, quatrième édition, Anvers, Intersentia, p. 14, 2016.

(26) Lavreysen, L., In de grondwet: het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Et alors?, *Oikos*, 50, 3/2009, p. 36.

pas de faire de ces droits sociaux et économiques des droits directement exécutoires ». ²⁷ Sur la base de l'art. 23 de la Constitution, tant les cours et tribunaux ordinaires que la Cour constitutionnelle et le Conseil d'Etat ont développé une jurisprudence importante. Les dispositions entrant le plus souvent en ligne de compte concernent le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, le droit à la protection d'un environnement sain et le droit à un logement décent. ²⁸ Un certain nombre de décisions judiciaires seront examinées attentivement dans les parties suivantes afin de vérifier dans quelle mesure l'article 23, 2° et 3° ²⁹ est appliqué pour les personnes sans-abri.

3.1. SECURITE SOCIALE

La présente contribution traite des assurances chômage et maladie-invalidité pour ce qui concerne la sécurité sociale des travailleurs. On examinera ensuite l'« aide sociale » ou les « régimes résiduels ».

La loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social a tenté de renforcer la protection des assurés sociaux. L'exercice des droits de l'assuré social dépend de trois éléments : la personne concernée doit savoir que ces droits existent, elle doit vouloir en bénéficier et elle doit pouvoir en demander l'application. L'objectif principal de la Charte est de lutter contre la pauvreté et la précarité. En effet, les pauvres et les plus démunis éprouvent les plus grandes difficultés à faire reconnaître leurs droits, comme le mentionne l'exposé des motifs de cette loi. ³⁰

En ce qui concerne la sécurité sociale – et en particulier l'assurance chômage – il est important de souligner que la disposition au travail de l'assuré social occupe une place centrale. Comme exposé ci-après, « l'appel à une plus grande activation des prestations sociales et le changement de cap social, du “filet de sécurité” au “trampoline”, se sont accrus, ce qui a pesé de plus en plus sur les épaules des bénéficiaires de prestations. » ³¹

(27) Van Regenmortel, A. et Verschuere, H., *Grondrechten en sociale zekerheid*, Bruges, die Keure, p. 33, 2016 ; Stroobant, M., Sociale en economische grondrechten in de Belgische Grondwet. Wordingsgeschiedenis van artikel 23: het Akkoord van “Le Ry d’Ave” Rochefort, in Rauws, W. et Stroobant, M., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 GW: een stand van zaken na twee decennia*, Anvers, Intersentia, pp. 42-43, 2010.

(28) Stroobant, M., Artikel 23 van de Grondwet: sociale grondrechten twee decennia ter discussie, in *Tijdschrift voor Mensenrechten (TvMR)*, n° 1, pp. 9-10, 2009.

(29) L'article 23 de la Constitution belge dispose que « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cet effet, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, compte tenu des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels dont ils déterminent les conditions d'exercice. Ces droits comprennent notamment : [...] 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ; 3° le droit à un logement décent ; [...] ».

(30) De Simone, E., Twintig jaar Handvest van de sociaal verzekerde: een verjaardag die gevierd mag worden, in Van Regenmortel, A., De Meyer, L. et Vervliet, V., *Actuele Problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Bruges, Die Keure, pp. 219-220, 2015 ; *Projet de loi visant à instituer la « charte » de l'assuré social*, *Doc. Parl. Chambre* 1991-92, n° 353/1-91/92 (S.E.). p. 2.

(31) Cuyppers, D. et Torfs, D., De werkberedheidsvereiste in de werkloosheidsreglementering, de RMI-Wet en de OCMW-Wet, in Van Regenmortel, A., De Meyer, L. et Vervliet, V., *Actuele Problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Bruges, Die Keure, p. 472, 2015.

Le fait d'avoir un lieu de résidence est souvent une exigence, mais également un autre obstacle à l'accès aux prestations pour les sans-abri.

3.1.1. L'assurance chômage³²

a. Cadre légal

Il y a deux conditions pour pouvoir bénéficier des allocations de chômage. D'une part, les conditions dites d'admissibilité.³³ Une fois que ces conditions sont remplies, le demandeur doit satisfaire aux conditions d'octroi³⁴ pour pouvoir bénéficier des allocations. L'une des conditions d'octroi concerne la résidence, à savoir l'art. 66 de l'AR.³⁵ Dans les commentaires de l'art. 27 de l'arrêté portant réglementation du chômage, disponible sur ONEM Tech³⁶, il est fait référence à la possibilité pour les sans-abri de prendre une adresse de référence.³⁷

Les problèmes que pose une adresse de référence pour les personnes concernées sont nombreux. Ainsi, les convocations sont envoyées à l'adresse de référence et ne parviennent pas immédiatement à la personne concernée, ce qui peut entraîner une sanction et une exclusion.³⁸ L'aide du CPAS à la tenue d'une administration des sans-abri pourrait être une solution pour éviter que le sans-abri perde son allocation en ne répondant pas à une convocation du bureau du chômage.

(32) La réglementation du chômage : AR du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (M.B. du 31 décembre 1991) et dans l'AM du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage (M.B. du 25 janvier 1992).

(33) Art. 27, 7° de l'AR du 25 novembre 1991, ces conditions d'admissibilité font référence aux art. 30 à 43 de l'AR du 25 novembre 1991.

(34) Art. 27, 8° de l'AR du 25 novembre 1991, ces conditions d'octroi font référence à l'art. 44 à 98 de l'AR du 25 novembre 1991.

(35) L'article 66 de l'arrêté portant réglementation du chômage du 25 novembre 1991 qui dispose que « pour bénéficier des allocations, le chômeur doit avoir sa [résidence principale (AR 6.2.2003 – MB 24.2 – IW 1.4)] en Belgique » Ce qu'il faut entendre par résidence principale est défini à l'art. 27, 12° de l'AR, à savoir « résidence principale : la résidence au sens de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et portant modification de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques ».

(36) ONEM Tech – site web pour organismes de paiement, fonctionnaires (niveau fédéral, régional ou local), employeurs, secrétariats sociaux, avocats, ASBL, étudiants et chercheurs scientifiques, etc., https://services.onem.be/apps/portalttech.nsf/LoginForm_tech.xsp?reason=0&redirect=%2Fapps%2Fportalttech.nsf%2FPortalMenu.xsp.

(37) L'article 27 de l'arrêté portant réglementation du chômage du 25 novembre 1991, commentaire 14, stipule que : « L'ONEM vérifiera en collaboration avec les organismes de paiement si les adresses connues correspondent au Registre national. Si ce n'est pas le cas, la personne concernée est invitée à clarifier sa situation [...]. Sauf en cas de mauvaise foi, la clarification n'aura pas de conséquences préjudiciables pour le chômeur concerné. Si la déclaration est conforme à la réalité et si aucune régularisation n'est possible auprès de la commune (séjour dans un refuge, chambre d'étudiant, caravane, sans-abri, etc.), l'anomalie est acceptée. » En outre, le même commentaire souligne que : « la constatation de la commune compétente constitue un problème pour les sans-abri. Ce problème est en partie résolu par la possibilité pour les sans-abri d'obtenir une adresse de référence auprès d'une personne physique ou du CPAS (art. 1er, § 2 de la loi du 19 juillet 1991, art. 20 de l'AR du 16 juillet 1992, tel que modifié par l'AR du 21 février 1997, MB 6.3). »

(38) L'article 70 § 1er de l'arrêté portant réglementation du chômage du 25 novembre 1991 dispose que « le chômeur ou le travailleur visé à l'article 36 qui n'a pas donné suite à une convocation du bureau du chômage ou à une invitation à attendre chez lui la visite d'un contrôleur, [...] est exclu du bénéfice des allocations. [...] ».

Une autre condition est que tous les chômeurs complets, y compris les sans-abri, soient disponibles pour le marché de l'emploi. Ils ne peuvent refuser un emploi convenable et doivent donner suite à tous les appels du service régional de l'emploi (Actiris à Bruxelles, Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) en Flandre). Les chômeurs complets doivent rechercher activement et spontanément un emploi. C'est une pierre angulaire de la réglementation du chômage.³⁹ ⁴⁰ Afin de faciliter la recherche d'un emploi, notamment pour les sans-abri, un service social « Consultation sociale » a été créé au sein d'Actiris dans la Région de Bruxelles-Capitale.⁴¹

b. Jurisprudence relative aux conditions d'octroi pour les sans-abri

Dans un arrêt de la Cour du travail de Bruxelles (17 mai 2018)⁴² une femme qui a été exclue du droit à des allocations sur la base de l'art. 66 de l'arrêté portant réglementation du chômage, a eu gain de cause⁴³. L'Office national de l'emploi (ONEM) avait constaté que Madame K. avait été radiée d'office, et l'a donc exclue de son droit. La femme a tenté de démontrer qu'elle résidait bien en Belgique. La Cour du travail a estimé que certains éléments accordaient le bénéfice du doute à la femme et que la sanction devait être annulée. Une autre affaire (Trib. trav. Huy du 20 décembre 2017), dans laquelle le sans-abrisme du chômeur a été contesté, a traité des problèmes liés à la mise à disposition de moyens suffisants pour trouver un logement. Généralement, les tribunaux se montrent très restrictifs à cet égard. Il a été estimé qu'une personne qui percevait une allocation de chômage de 1.103 EUR était en mesure de trouver un logement.⁴⁴ Et la Cour du travail de Liège a estimé que le demandeur disposait d'un revenu mensuel de 1.068,75 EUR, ce qui a été jugé suffisant pour obtenir un logement.⁴⁵

En ce qui concerne la disponibilité pour le marché de l'emploi, la Cour du travail de Bruxelles (18 décembre 2014) a donné tort à l'ONEM concernant le contrôle de la disponibilité d'un sans-abri. Dans une procédure d'activation et d'évaluation du comportement de recherche d'emploi, il a été constaté que l'intéressé était sans abri depuis plus de 2 mois avant l'entretien, une situation qui avait entravé la recherche d'un emploi. Néanmoins, il a été définitivement exclu du droit aux allocations. Après que le Tribunal du travail de Bruxelles eut rendu un jugement (18 janvier 2013) annulant l'exclusion, la Cour du travail a souligné que l'intéressé était confronté à des

(39) Cuypers, D et Torfs, D., De werkbereidheidsvereiste in de werkloosheidsreglementering, de RMI-Wet en de OCMW-Wet, in Van Regenmortel, A., De Meyer, L. et Vervliet, V., *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Bruges, Die Keure, p. 487, 2015.

(40) L'exemption de la disposition au travail pour les sans-abri pourrait éventuellement être justifiée comme mesure d'action positive de nature temporaire, afin d'éliminer une inégalité manifeste (l'absence de domicile).

(41) <https://www.actiris.brussels/fr/citoyens/beneficier-d-un-coaching/>.

(42) C. trav. Bruxelles 17 mai 2018, 2017/AB/11, http://www.terralaboris.be/IMG/pdf/ctb_2018_05_17_2017_ab_11.pdf.

(43) « Pour bénéficier des allocations, le chômeur doit avoir sa résidence principale en Belgique ; en outre, il doit résider effectivement en Belgique. »

(44) Trib. trav. Huy 20 décembre 2017, RG 17/258/A, in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *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*, Bruxelles. p. 13, 2018.

(45) C. trav. Liège 17 février 2017, 2016/AL/309, <http://www.luttepauvrete.be/publications/adressrefCPAS.pdf>.

préoccupations d'importance vitale, plus importantes que les priorités découlant du contrat conclu avec l'ONEM. Et la Cour du travail d'ajouter que « *le facilitateur aurait pu prolonger la période considérée pour conclure une nouvelle convention ou encore adapter la convention existante. L'ONEM⁴⁶ est tenu, en effet, de respecter le principe de l'exécution de bonne foi des conventions et le facilitateur devait tenir compte de la situation particulière du chômeur. Elle conclut à l'absence d'exécution de bonne foi. Dès lors, l'intéressé est rétabli dans ses droits aux allocations d'attente.* »⁴⁷

Dans un autre arrêt de la Cour du travail de Bruxelles, un chômeur a été débouté parce qu'il n'avait pas donné suite à une convocation de l'ONEM. Il s'agissait d'un chômeur bénéficiant d'allocations provisionnelles, suite à un litige avec sa mutuelle. Le bureau du chômage lui a envoyé une convocation pour un entretien sur l'évolution de son litige, à laquelle il n'a toutefois pas répondu. Le bureau du chômage a décidé de l'exclure et la Cour du travail a suivi l'ONEM au motif qu'il appartient au chômeur d'être effectivement joignable à l'adresse qu'il a communiquée à l'ONEM. La Cour de cassation a également rejeté le recours de l'intéressé (Cass. (3ème ch.) RG S.12.0086.F, 24 juin 2013 (S.R./ONEM)).⁴⁸ La Cour du travail de Bruxelles⁴⁹ a donné tort à l'ONEM dans un autre arrêt relatif à une décision administrative considérant un sans-abri comme un cohabitant. L'intéressé demandait des allocations en tant que personne isolée. En croisant les bases de données, il est apparu que sa fille habitait à cette adresse et bénéficiait d'allocations de chômage. L'intéressé a déclaré que l'adresse figurant dans le registre national était une adresse de référence, attribuée par le CPAS. Lors de l'audition, il a également déclaré habiter chez des personnes en attendant un logement. L'ONEM a alors décidé de l'exclure du droit aux allocations en tant que personne isolée et de lui octroyer des allocations en tant que cohabitant. Le Tribunal du travail a confirmé la position de l'ONEM par jugement du 27 juin 2014. En appel, la Cour du travail a décidé que, même si Monsieur D. séjournait de temps en temps chez une connaissance, il disposait néanmoins d'une adresse de référence. Un CPAS peut uniquement attribuer une adresse de référence⁵⁰ dans la mesure où il constate que les conditions prévues par la loi sont remplies. Et l'attribution d'une adresse de référence est un élément important pour apporter la preuve qu'il n'est pas question d'une cohabitation. Par conséquent, la décision administrative de l'ONEM a été annulée.

(46) Office National de l'Emploi.

(47) Trib. trav. Bruxelles n° 2013/AB/229, 18 décembre 2014, <http://www.terralaboris.be/spip.php?article1861>, http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=F-20141218-19.

(48) Roulive, D., *Le contentieux en matière de chômage. Les grands arrêts de la Cour de cassation, de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'Union européenne*, Larcier, pp. 263-264, 2015, <https://jura.kluwer.be>; <http://jure.juridat.just.fgov.be>.

(49) C. trav. Bruxelles (8e ch.) n° 2014/AB/769, 25 février 2016; *Chron. soc.*, livr. 8, 313, 2017; *Chron. soc.*, livr. 10, 400, 2017, <http://www.terralaboris.be/spip.php?article2115>.

(50) Conformément à l'article 1er, § 2, cinquième alinéa de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population.

3.1.2. L'assurance maladie-invalidité ^{51,52}

a. Cadre légal

Ici aussi, l'art. 23 forme l'ancrage constitutionnel pour le droit aux soins de santé.⁵³ Pourtant, il ressort d'une enquête de Médecins du Monde que les personnes sans domicile fixe ne bénéficient pas de bons soins de santé.⁵⁴ En ce qui concerne l'accès à l'assurance maladie, le cadre légal prévoit également l'exigence d'avoir une adresse légale.^{55 56 57}

La réforme de l'accès à l'assurance maladie en 1998 (suppression des régimes résiduaux existants) constitue clairement une avancée majeure, vers une généralisation de la couverture sociale.⁵⁸ Dans le rapport au roi qui précède l'AR du 25 avril 1997, on peut lire que « *la personne sans domicile fixe doit contacter un CPAS pour obtenir une adresse de référence, ainsi que l'aide sociale à laquelle elle a droit, et elle devra également contacter une mutuelle pour recevoir des soins remboursés par la sécurité sociale.* » Dans la publication « *Toegankelijkheid verzekerd?* » (Accessibilité assurée ?), il est constaté que l'assurance soins de santé n'est pas très transparente. [...] Malgré l'affiliation obligatoire, il n'est pas

(51) La législation de base relative à l'assurance maladie-invalidité est la Loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (*M.B.* du 27 août 2014) et l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (*M.B.* du 31 juillet 1996).

(52) L'assurance maladie comprend deux secteurs : 1. le secteur des soins de santé, et 2. le secteur des indemnités qui comprend deux régimes, un pour les salariés et un pour les indépendants. Chaque système du secteur indemnités couvre 3 risques sociaux : 1. incapacité de travail primaire, 2. invalidité et 3. assurance maternité.

(53) Le constituant voulait garantir la santé à trois niveaux : 1. accessibilité ; 2. assistance médicale équitable et 3. au niveau des soins individuels et de la santé publique, voir : Louckx, F., Utopia « revisited » ! Een pleidooi voor een herijkte gezondheidsrecht, in *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 2017-18, 3, pp. 176-178, 2018.

(54) Question écrite n° 5-8719, Sénat belge, séance 2012-2013, du 16 avril 2013.

(55) L'article 9 de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (*M.B.* du 27 août 2014) stipule que « *dans tous les cas où la présente loi coordonnée, ses arrêtés d'exécution ou les règlements visés aux articles 22, 11° [1 et 80, § 1er, 5°] prévoient que des documents sont envoyés ou des paiements sont effectués à la résidence principale, il est fait usage de l'information relative à la résidence principale visée à l'article 3, alinéa 1er, 5°, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.* ». L'article précédent détermine la résidence principale mais stipule qu'il peut y être dérogé pour l'envoi de documents. Et, en application de l'article 32, alinéa premier, 15° de cette même loi, les personnes inscrites au Registre national des personnes physiques peuvent être considérées comme bénéficiaires du droit aux soins de santé.

(56) Circ. VI n° 2014/452 du 24 novembre 2014, <https://www.riziv.fgov.be/fr/Pages/default.aspx>.

(57) Ici aussi, il est tenu compte de la situation familiale pour le calcul du montant minimum de l'allocation à partir du 1er jour du 7e mois de l'incapacité de travail et du montant de l'indemnité d'invalidité. Tout comme pour le chômage, il existe 3 situations différentes : 1. bénéficiaire avec charge de famille, 2. bénéficiaire isolé (ou assimilé) ou 3. bénéficiaire cohabitant. La situation familiale est déterminée sur la base des données du registre national et des informations communiquées par le bénéficiaire, <https://www.riziv.fgov.be/fr/themes/incapacite-travail/Pages/situation-familiale.aspx>.

(58) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté – dignité – droits de l'homme. Les 10 ans de l'accord de coopération*, Bruxelles, décembre 2008, p. 123, http://www.ocmw-info-cpas.be/images/uploads_x/20170203_FT_FR__mise_en_ordre_mutuelle_vf.pdf, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1997042553&table_name=loi

(A.R. du 25 avril 1997 portant des mesures visant à généraliser et assouplir l'accès au régime de l'assurance soins de santé en particulier pour les groupes socio-économiques défavorisés, en exécution des articles 11, 2°, 41 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions).

impensable que des problèmes d'accessibilité se posent. L'initiative d'affiliation auprès de l'assurance soins de santé incombe en effet à l'individu. Si certaines personnes, par exemple les sans-abri [...], ne sont pas au courant de cette obligation d'affiliation, elles ne sont pas non plus couvertes par l'assurance. En outre, il y aura toujours des personnes qui ne satisferont pas à leurs obligations de cotisations et qui perdront donc le droit aux soins de santé.⁵⁹

Comme mentionné ci-dessus, tout le monde doit obligatoirement être assuré contre la maladie. Vous devez être affilié à une mutuelle⁶⁰ pour pouvoir bénéficier d'un remboursement ainsi que pour pouvoir bénéficier du régime du tiers payant^{61 62}, dans le cadre duquel le patient ne paie que le ticket modérateur éventuel. En ce qui concerne les sans-abri, les principaux obstacles à l'accès à l'assurance maladie sont les problèmes financiers et administratifs ainsi que les difficultés de compréhension du système de santé.⁶³ Si les sans-abri ne sont plus en ordre avec leur assurance maladie, ils peuvent recourir à une aide médicale urgente (voir 3.2.2.).

b. Jurisprudence relative à l'accès aux soins de santé pour les sans-abri

Il existe peu de jurisprudence sur l'accès aux soins de santé. Le jugement suivant, rendu par le Tribunal du travail d'Anvers, est intéressant. Un sans-abri avait sollicité l'aide du CPAS, qui a refusé d'octroyer un revenu d'intégration. La demande d'aide introduite par le sans-abri était cependant triple, à savoir l'octroi d'une adresse de référence, l'octroi d'un revenu d'intégration et l'aide à l'accès à l'assurance maladie. A l'audience, l'intéressé a déclaré qu'il ne pouvait pas s'affilier à une mutuelle étant donné qu'il avait été radié d'office. Le Tribunal du travail fit partiellement droit à la demande, à savoir que l'intéressé avait droit à une adresse de référence auprès du CPAS, mais devait par la suite entreprendre lui-même les premières démarches pour se mettre en ordre auprès d'une mutuelle.⁶⁴

Une question écrite au Sénat a révélé un problème concernant les indemnités de maladie et la demande d'une adresse de référence. Dans la question, il a été signalé

(59) Adriaenssens, I. et De Graeve, D., *Toegankelijkheid verzekerd? Doorlichting van de regelgeving van de verzekering voor geneeskundige verzorging in België*, Working Papers from University of Antwerp, Faculty of Business and Economics, p. 77, juin 2000.

(60) L'affiliation à une mutuelle est régie par les articles 252 à 254 inclus de l'AR du 3 juillet 1996. Cf. article 252 de l'AR du 3 juillet 1996 « ... l'organisme assureur établit au nom de chaque titulaire, un dossier contenant la demande d'inscription, ainsi qu'une fiche qui reproduit les données suivantes : 1. la date et le numéro d'inscription du titulaire, son identité ainsi que celle des personnes à charge et leur adresse ainsi que leur numéro d'identification dans le Registre national ; [...] ».

(61) Le prestataire ou l'établissement de soins reçoit directement de la mutuelle l'intervention de l'assurance maladie-invalidité.

(62) Le régime du tiers payant est régi par l'AR portant exécution de l'article 53, § 1er de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, relatif au régime du tiers payant du 18 septembre 2015 (M.B. du 23 septembre 2015), http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2015/09/23_1.pdf#page=31.

(63) Médecins du Monde et INAMI, *Livre vert sur l'accès aux soins en Belgique*, Waterloo, Kluwer, p. 128, 2014.

(64) Trib. trav. Anvers 20 avril 2017, RG 16/6598/A, [https://www.arboedbestrijding.be/publications/rechtspraak/Referentieadres/Arbrb.%20Antwerpen/Arbrb.%20Antwerpen%20\(afd.%20Antwerpen\)%2020%20april%202017.pdf](https://www.arboedbestrijding.be/publications/rechtspraak/Referentieadres/Arbrb.%20Antwerpen/Arbrb.%20Antwerpen%20(afd.%20Antwerpen)%2020%20april%202017.pdf).

que dans la pratique, il arrive régulièrement que les personnes qui bénéficient d'une indemnité de maladie de la mutuelle n'obtiennent pas d'adresse de référence du CPAS parce que leur revenu est trop élevé. Etant donné qu'une adresse de référence est nécessaire pour obtenir une indemnité, ces personnes risquent généralement de perdre leur allocation. Dans la pratique, la mutuelle doit d'abord arrêter l'indemnité pour que l'intéressé ait droit à une adresse de référence, pour ensuite pouvoir payer l'indemnisation. Entre-temps, le CPAS paie des avances.⁶⁵ Des problèmes similaires se sont également produits dans le domaine du chômage (voir note de bas de page 46).

3.2. AIDE SOCIALE

L'aide sociale se distingue de la sécurité sociale sur plusieurs points. L'aide sociale est résiduaire et constitue donc le tout dernier régime auquel il peut être fait appel. Les allocations ne sont pas contributives, elles sont donc financées par les impôts. Le bénéficiaire doit vraiment être dans le besoin. On vérifie s'il n'a pas d'autres ressources. Un revenu minimum est prévu. La personne doit effectivement résider en Belgique.⁶⁶

Un sans-abri qui a besoin d'aide peut s'adresser au CPAS de la commune où il réside effectivement. Le CPAS examinera alors l'état de besoin de la personne.⁶⁷ Le CPAS peut apporter son aide de différentes manières, notamment en octroyant un revenu d'intégration (intégration sociale) et différentes formes d'aide financière, sociale ou non⁶⁸, comme une aide financière pour ceux qui ne répondent pas aux conditions pour percevoir le revenu d'intégration (par ex. primes de loyer ou mazout...), une aide en nature, un accompagnement sous la forme d'un accompagnement budgétaire, une médiation de dettes, une aide médicale telle que l'aide médicale urgente (visite d'un médecin, examen, soins, médication, ...), un logement, des primes d'installation pour les sans-abri, ... L'octroi de l'aide sociale se fait sur demande ou d'office de la part du CPAS. Cette aide sociale est régie par la loi organique des centres publics d'aide sociale (loi CPAS) du 8 juillet 1976, sauf le revenu d'intégration qui est régi par la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. La présente contribution traite du droit à l'intégration sociale et à l'aide médicale urgente en tant que forme d'aide sociale, et traite, pour ce qui concerne l'aide au logement ou à l'obtention d'une résidence, de la prime d'installation et de l'adresse de référence en tant que moyen d'être inscrit au registre de la population pour pouvoir prétendre à des avantages sociaux. Il convient de noter que l'aide sociale est très différente du droit à l'intégration sociale. L'aide sociale est un droit de l'homme qui est garanti à toute personne qui en fait la demande, indépendamment de l'âge, de la nationalité ou de la résidence du demandeur. En ce qui concerne la résidence, il convient de constater que le demandeur doit avoir sa résidence habituelle en Belgique, même s'il a

(65) Sénat belge, session 2018-2019, Question écrite n° 6-2268, du 24 janvier 2019, <https://www.senate.be/www/?Mlval=/Vragen/SVPrint&LEG=6&NR=2268&LANG=fr>.

(66) Heylen, D. et Verreyt, I., *Sociaal recht in essentie*, Anvers, Intersentia, p. 419, 2016.

(67) Art. 60.§ 1er de la loi du 8 juillet 1976 - loi organique des centres publics d'aide sociale (M.B. du 5 août 1976), « *L'intervention du centre est, s'il est nécessaire, précédée d'une enquête sociale, se terminant par [...] un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face.* »

(68) L'article 1er de la loi des CPAS dispose que « *toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.* »

été radié d'office. La résidence habituelle est celle où se situent ses intérêts matériels et/ou émotionnels. La personne qui a droit à l'intégration sociale peut encore demander une aide sociale supplémentaire. Chaque CPAS décide lui-même quelle est la forme d'aide la plus appropriée, en fonction de chaque situation personnelle et familiale.⁶⁹

L'important pour les sans-abri est l'endroit où ils séjournent effectivement, étant donné que le CPAS de la résidence habituelle est compétent pour accorder une aide.⁷⁰ Ceci a été confirmé par le Tribunal du travail de Bruxelles. Une mineure X. avait cohabité avec une famille sur le territoire de la commune de Molenbeek-Saint-Jean. A un moment donné, elle s'est retrouvée sans-abri et a trouvé ici et là un toit pour la nuit. Toutefois, sa résidence de fait était Molenbeek-Saint-Jean. Le CPAS de Molenbeek a été condamné au paiement d'une aide financière égale au montant du revenu d'intégration.⁷¹

La Cour du travail de Mons a donné raison au CPAS cité sur la base du principe de territorialité (un autre CPAS était compétent), mais a tout de même confirmé que le demandeur « *pouvait être considéré comme personne sans abri, ce qui aurait pu justifier l'application de l'article 57bis de la loi du 8 juillet 1976 (...)* ». L'aide sociale qui est fournie à un sans-abri est à charge du CPAS de la commune où le sans-abri manifeste son intention d'y résider (art. 57bis de la loi des CPAS).⁷² Ceci a également été apprécié dans un arrêt d'une autre Cour du travail.⁷³

3.2.1. Intégration sociale : le revenu d'intégration⁷⁴

a. Cadre législatif

L'ancienne Loi sur le minimum de moyens d'existence (1974) a été remplacée par la loi du 26 mai 2002 (Loi DIS) au motif qu'elle serait dépassée.⁷⁵ Les conditions auxquelles le demandeur doit satisfaire pour faire valoir son droit à l'intégration sociale

(69) Heylen, D., Putman, L., Timmerman, K., Verbeeck, I., Vermeulen, L., Verreyt, I. et Vervliet, V., *Socialezekerheidsrecht toegepast*, Anvers, Intersentia, p. 332, 2015.

(70) Un demandeur qui ne réside pas dans un établissement, une maison d'accueil ou un lieu d'accueil pour sans-abri relève de la compétence du CPAS de la commune où il réside effectivement, <http://www.agii.be/thema/sociaal-medisch/ocmw-steun/welk-ocmw-is-bevoegd/uitzonderingen-op-de-algemene-bevoegdheidsregel>.

(71) Trib Trav. Bruxelles n° 11.197/07, 15 mai 2008, http://www.sdj.be/admin/docmena/Arbeidsrechtbank_15_mei_2008.pdf.

(72) C. trav. Mons (6e ch.), n° 16478, 28 novembre 2000, JTT, 33, 2001, <http://jure.juridat.just.fgov.be> ; <https://socialeye.kluwer.be>.

(73) C. trav. Liège (div. Namur) n° 6976, 15 avril 2002, JTT, livr. 831, pp. 279-280, 2002. <https://jura.kluwer.be>.

(74) Législation de base : loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (loi DIS) (*M.B.* du 31 juillet 2002), qui a remplacé l'ancienne loi sur le minimum de moyens d'existence, et l'A.R. du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale (*M.B.* du 31 juillet 2002).

(75) Dans l'Exposé des motifs du projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. Parl.* Chambre du 23 janvier 2002, DOC 50 1603/001, pp. 4-5, on peut lire que « *Elle accorde une place centrale à l'aide financière ; or, si l'aide financière reste indispensable, elle ne constitue plus, dans bien des cas, un instrument suffisant de réinsertion des personnes les plus démunies* ». La présente loi donne donc un nouveau contenu au droit à l'intégration sociale, qui va plus loin que le droit à un revenu minimum.

sont énumérées à l'article 3 de la loi du 26 mai 2002.⁷⁶ Ici aussi, il est nécessaire d'avoir une résidence de fait, mais un sans-abri peut bénéficier du revenu d'intégration sans disposer d'un logement ou être inscrit aux registres de la population. Le droit à l'intégration sociale ressemble au minimum de moyens d'existence (le revenu d'intégration), mais va au-delà de l'aide purement financière. Il vise à garantir la participation de tous à la vie sociale. L'accent est mis sur la recherche d'un emploi rémunéré.⁷⁷ Tout comme pour l'assurance chômage, le demandeur doit être activé. La manière dont le demandeur se manifeste sur le marché du travail correspondra en partie à celle découlant de l'arrêté portant réglementation du chômage (où il s'agit du chômage « indépendant de la volonté » de l'intéressé), mais Simoens estime que des critères ne peuvent être repris servilement de ce dernier arrêté.⁷⁸

La loi DIS (2002) prévoit, tout comme pour le chômage et l'assurance maladie-invalidité, des montants de base pour les situations de résidence et de ménage (article 14 § 1).⁷⁹ En ce qui concerne les sans-abri, la loi DIS a été modifiée par la loi du 26 octobre 2006 visant à encourager l'effort d'intégration des personnes sans abri consenti par un CPAS. La modification concerne l'article 14, § 1er, 2° précité, auquel la mention suivante a été ajoutée : « 6.867,31 EUR pour une personne isolée, ainsi que pour toute personne sans abri qui bénéficie d'un projet individualisé d'intégration sociale visé à l'article 11, §§ 1er et 3 ainsi qu'à l'article 13, § 2 »⁸⁰ ; depuis lors, les sans-abri bénéficiant d'un revenu d'intégration et pour qui un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) a été déterminé⁸¹, ont droit à un montant de la catégorie « personne isolée ». ⁸² Plus concrètement, cette loi visait à garantir un revenu d'intégration d'isolé aux sans-abri qui « cohabitent » temporairement, c'est-à-dire aux personnes qui sont provisoirement accueillies par des particuliers pour les aider temporairement. Cette disposition s'applique uniquement pour la phase intermédiaire, avant qu'ils ne

(76) Art. 3. Pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, la personne doit simultanément et sans préjudice des conditions spécifiques prévues par cette loi : 1. avoir sa résidence effective en Belgique, dans le sens à déterminer par le Roi ; 2. être majeure ou assimilée à une personne majeure en application des dispositions de la présente loi ; 3. appartenir à une des catégories de personnes suivantes : soit posséder la nationalité belge [...] ; 4. ne pas disposer de ressources suffisantes, ni pouvoir y prétendre ni être en mesure de se les procurer, soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens ; 5. être disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent ; 6. faire valoir ses droits aux prestations dont elle peut bénéficier en vertu de la législation sociale belge et étrangère.

(77) Heylen, D. et Verreyt, I., *Sociaal recht in essentie*, Anvers, Intersentia, pp. 420-421, 2016.

(78) Simoens, D., *Wet Maatschappelijke Integratie: andere samenleving, andere rechtspraak?*, in *TSR*, n° 2, p. 140, 2003.

(79) § 1. Le revenu d'intégration s'élève annuellement à : 1° [cohabitation] ; 2° [...] pour une personne isolée, ainsi que pour toute personne sans-abri qui bénéficie d'un projet individualisé d'intégration sociale [...] ; [...] ; 3° [...] pour une personne vivant [...] avec une famille à sa charge. [...] Par famille à charge, on entend le conjoint ou le partenaire de vie, l'enfant mineur non marié ou plusieurs enfants parmi lesquels au moins un enfant mineur non marié.[...]. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dans quelle mesure le conjoint ou le partenaire de vie doit répondre aux conditions d'octroi visées à l'article 3.

(80) Circ. du 7 mai 2007 concernant la loi du 26 octobre 2006 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale afin d'encourager l'effort d'intégration des personnes sans abri consenti par un centre public d'aide sociale, https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/circulaire_du_7_mai_2007_1.pdf.

(81) Ce projet individualisé d'intégration sociale ne sera pas davantage abordé dans la présente contribution.

(82) http://www.ocmw-info-cpas.be/images/uploads_x/20170710_FT_FR_RI_vf.pdf, p. 10, 2008.

trouvent définitivement un toit.⁸³ Il n'est pas toujours évident de savoir qui on peut considérer comme sans-abri. C'est surtout l'accueil temporaire chez les particuliers qui suscite des discussions. Le Tribunal du travail de Bruxelles a estimé dans un jugement (26 avril 2010) que le logement doit être précaire au sens strict du terme. Cela signifie que le CPAS doit vérifier, par le biais d'une enquête sociale, s'il s'agit effectivement d'un accueil provisoire pour aider quelqu'un dans le besoin.⁸⁴

Monsieur De Vriendt a fait référence, dans une question à la Chambre, à la politique du CPAS gantois qui avait décidé de ne plus considérer comme des personnes isolées les sans-abri qui séjournaient ici et là pour bénéficier de leur aide sociale, mais de les considérer comme des cohabitants. Le CPAS de Gand veut ainsi limiter les éventuels « abus ». Toutefois, cette décision n'est clairement pas conforme à la politique définie par l'autorité fédérale. En ne considérant plus les sans-abri résidant « ici et là » comme des personnes isolées, ces clients n'ont plus droit au revenu d'intégration d'isolé et n'entrent plus en ligne de compte pour une prime d'installation. Le CPAS de Gand ne leur attribuera plus non plus d'adresse de référence.⁸⁵ Il ressort de la réponse du secrétaire d'Etat qu'un CPAS ne peut déroger aux catégories. L'appréciation de la catégorie applicable se fonde sur la situation de fait du demandeur, qui doit être constatée par une enquête sociale obligatoire. Dans la circulaire du 7 mai 2007 (voir note de bas de page 81), les CPAS ont été informés de la modification à l'époque de la loi du 26 mai 2002.⁸⁶ Le fait qu'une personne vive dans la rue en tant que sans-abri ne peut donc pas entraîner l'octroi d'un montant inférieur à celui d'une « personne isolée ». En revanche, une personne sans-abri qui va cohabiter durablement avec quelqu'un perdra sa qualité de sans-abri et ne pourra prétendre à la catégorie « isolé » puisqu'elle répondra alors à la catégorie « cohabitant »⁸⁷.

Une autre condition pour l'obtention d'un revenu d'intégration est que le demandeur du revenu d'intégration ne dispose pas de ressources suffisantes (article 3, 4° de la loi du 26 mai 2002). Dans le cas des sans-abri, cette condition sera généralement remplie. La condition la plus problématique pour les sans-abri est celle d'être disposé à travailler (article 3, 5° de la loi du 26 mai 2002). Selon l'ASBL Welzijnzorg, la condition de la disposition au travail est très sujette à interprétation : « *Ainsi, pour des raisons de santé ou en raison d'une situation spécifique, il est possible d'en être dispensé (temporairement). Une telle situation spécifique nous semble être une situation de sans-*

(83) Cuypers, D. et Torfs, D., Maatschappelijke Integratie en OCMW-dienstverlening, in *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid. 2006-2011*, Bruges, Die Keure, p. 775, 2011.

(84) De Bolle, G. et Deleenheer, J., Vanaf opname in doorgangswoning start het hulpverleningstraject, in VVSG, *Lokaal*, livr. 9, p. 31, octobre 2013 ; Trib. Trav. Bruxelles (n° 16.840/2008, 23 juillet 2009 et 26 avril 2010 ; *Chron. soc.* livr. 03, pp. 124-128, 2011, <https://jura.kluwer.be>.

(85) Question et réponse écrite n° : 0080, Session 53, auteur: Wouter De Vriendt, Ecolo-Groen!, <https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=fr&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=53&dossierID=53-b035-621-0080-2010201103036.xml>.

(86) Dans la circulaire, il a été précisé que lorsqu'un sans-abri est effectivement isolé, il a droit au montant pour la catégorie « isolé ».

(87) Question et réponse écrite n° : 0080, Session 53, auteur: Wouter De Vriendt, Ecolo-Groen!, <https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=fr&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=53&dossierID=53-b035-621-0080-2010201103036.xml>.

abrisme, mais celle-ci n'est pas toujours acceptée ». ^{88 89} Le Tribunal du travail de Bruxelles a estimé dans un jugement du 13 juillet 2012 qu'il est disproportionné d'exiger des sans-abri qu'ils fassent preuve de disposition au travail ; leur première préoccupation est celle de trouver un logement. Ils sont par conséquent dispensés de la condition d'être disposés à travailler. ⁹⁰

Il ressort des travaux parlementaires que la disposition au travail implique que tant le CPAS que l'intéressé apte au travail recherchent activement un emploi. Par ailleurs, la personne concernée doit également répondre à toute offre d'emploi correspondant à ses capacités physiques et intellectuelles. Le CPAS doit également aider les demandeurs à trouver un emploi. La preuve de la disposition au travail n'incombe plus uniquement au demandeur. ⁹¹

b. Jurisprudence relative à l'intégration sociale et au revenu d'intégration

Le refus du revenu d'intégration au motif que le demandeur ne témoignerait pas d'une disposition au travail est abordé dans les deux litiges suivants.

Dans une première affaire, le CPAS a été cité devant le Tribunal du travail d'Anvers, suite à son refus d'octroyer un revenu d'intégration au motif que le demandeur n'était pas suffisamment disposé à travailler, et suite également à son refus d'octroyer une adresse de référence au motif que le demandeur lourdement endetté ne cherchait pas suffisamment un logement. Le Tribunal a estimé que l'homme était dans une impasse : chercher un emploi était difficile sans adresse officielle, mais trouver une adresse fixe en louant un logement était tout aussi difficile sans argent. C'est pourquoi le Tribunal a décidé de lui octroyer provisoirement une adresse de référence. Durant cette période, l'homme devait s'investir pleinement pour trouver un emploi et chercher un logement. Monsieur Y n'était toutefois pas autorisé à percevoir un revenu d'intégration parce qu'il devait d'abord démontrer sa volonté de travailler. ⁹²

(88) Welzijnszorg vzw, *Iedereen beschermd tegen armoede? Dossier campagne Welzijnszorg 2014*, Bruxelles, pp. 22-23, 2014, https://www.samentegenarmoede.be/sites/default/files/webshop/dossier_2014.pdf.

(89) De la Circulaire du 27 mars 2018, *La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale - Circulaire générale*, il apparaît que l'octroi et le maintien du revenu d'intégration peuvent aller de pair avec un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS). Le PIIS portera de préférence sur l'insertion professionnelle, ou, à défaut, sur l'insertion sociale. Exemple d'intégration dans la société : pour un sans-abri qui doit se réhabituer à une vie plus régulière. <https://www.mi-is.be/fr/reglementations/circulaire-generale-concernant-la-loi-du-26-mai-2002-concernant-le-droit>.

(90) Trib. trav. Bruxelles 13 juillet 2012, RG n° 11/17122/A ; Veny, L., Carlens, I., Goes, P. et Warnez, B., *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, Gand/Bruxelles, p. 25, 2014, https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/pod_maatschappelijke_integratie_-_eindversie_27-07-2014.pdf.

(91) Exposé des motifs du projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. Parl.* Chambre 23 janvier 2002, DOC 50 1603/001, p. 13.

(92) Trib. trav. Anvers n° 15/4011/A, 11 février 2016, dans [http://www.arboedebestrijding.be/publications/rechtspraak/Referentieadres/Arbrb.%20Antwerpen/Arbrb.%20Antwerpen%20\(afd.%20Antwerpen\)%2011%20februari%202016.pdf](http://www.arboedebestrijding.be/publications/rechtspraak/Referentieadres/Arbrb.%20Antwerpen/Arbrb.%20Antwerpen%20(afd.%20Antwerpen)%2011%20februari%202016.pdf) ; van der Plancke, V., *(Niet-)gebruik van beroepsprocedures inzake huisvesting*, Bruxelles, p. 46, 2019, https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_nl_1tma.pdf.

Dans un autre jugement du Tribunal du travail d'Anvers, il a été tenu compte de la situation spécifique du sans-abri occasionnel. En l'espèce, la décision attaquée mentionnait : « vous déménagez à Anvers en tant que francophone et vous abandonnez un parcours d'intégration professionnelle bien avancé ». La requérante qui vivait auparavant à Liège a suivi une trajectoire qui démontrait qu'elle était disposée à travailler. Etant donné qu'elle a atterri dans la rue et qu'elle doit se débrouiller avec des bons alimentaires, les conditions pour bénéficier d'un revenu d'intégration sont remplies dans ce dossier concret.⁹³

Il ressort d'autres jugements non publiés que l'insécurité sociale peut constituer une raison d'équité et que la disposition au travail d'un sans-abri, qui est hébergé chez des amis et qui ne dispose pas d'une adresse fixe pour recevoir sa correspondance, doit être appréciée avec souplesse.⁹⁴

3.2.2. Aide sociale : aide médicale urgente⁹⁵

Afin de remédier au problème d'accès aux soins de santé pour les sans-abri, des consultations gratuites sont organisées par l'ONG Médecins du Monde durant les mois d'hiver : le plan dit hivernal. L'ONG appelle toutefois à modifier le système actuel afin que les sans-abri aient accès à une aide médicale tout au long de l'année. Selon Nel Vandevannet, directrice des projets belges de Médecins du Monde, le plan hivernal n'offre pas de solution à long terme pour ce problème plus important. En outre, l'organisation souhaite supprimer « l'obstacle administratif, qui prévoit que vous avez uniquement droit à des soins, en tant que sans-abri, si vous pouvez prouver... que vous avez une adresse ».⁹⁶

L'aide médicale (urgente) peut prendre différentes formes : la mise en ordre de l'assurance santé (...); la prise en charge de soins de santé réguliers et irréguliers : certains CPAS attribuent une carte santé au bénéficiaire ; (...) recevoir des soins (...) sans devoir en avancer les frais, tandis que le prestataire de soins a l'assurance que le CPAS paiera la facture concernée.⁹⁷

(93) Trib. Trav. Anvers n° 11/4501/A, 31 mai 2012, in T.Vreemd. 2012 (résumé), livr. 4, p. 315, <https://jura.kluwer.be> ; <http://www.agii.be/arbeidsrechtbank-van-antwerpen-2012-05-31>.

(94) Trib. trav. Anvers 6e ch., 22 décembre 2006, n° RG 390.799 et 390.800 non pub., cité par Versailles, P. (F.U.N.D.P.), *Le droit à l'intégration sociale à travers la jurisprudence de l'année 2006. Rapport réalisé à la demande du Ministre de l'Intégration sociale*, p. 45, décembre 2008, <http://www.dfls.be/cpas/texte.pdf>.

(95) L'AR du 12 décembre 1996 relatif à l'aide médicale urgente octroyée par les CPAS aux étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume (M.B. du 31 décembre 1996) (http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&cla=F&cn=1996121237&table_name=loi), explique ce qu'il faut entendre par aide médicale urgente. Il s'agit d'une aide présentant un caractère exclusivement médical. En principe, ce groupe n'entre pas dans le champ d'application de la présente contribution, puisqu'il est ici question de sans-abri qui pourraient exercer leurs droits d'une manière ou d'une autre ; Van Der Straete, I. et Put, J., *Het bevoegd OCMW voor de toekenning van het bestaansminimum en maatschappelijke dienstverlening. Eindrapport van een onderzoek in opdracht van de minister van Maatschappelijke Integratie*, Leuven, KUL, p. 135, 2000.

(96) Het Nieuwsblad, 02 mai 2017, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20170502_02862249.

(97) Flohimont, V., Dermine, E., de Fauconval, M. et Prud'Homme, J., *Bijstandsregelingen: de OCMW's en het recht op maatschappelijke integratie en op maatschappelijke hulpverlening*, in *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016: wetgeving - rechtspraak* (pp. 667-714), Bruges, Die Keure, p. 673, 2016.

La notion d'« aide médicale urgente » a été reprise dans la loi des CPAS via l'article 57 § 2. Cet article traite toutefois de l'octroi d'une aide médicale urgente aux étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume. Un sans-abri a droit à une aide médico-sociale sur la base de l'article 57 § 1⁹⁸. *Le Guide pour le sans-abri*, édité par le SPP Intégration sociale, indique que vous avez droit, en tant que sans-abri, à une aide médicale urgente.⁹⁹ Dans les travaux préparatoires du projet de loi modifiant les articles 2 et 9ter de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS, il est également souligné que l'aide médicale urgente fait partie du droit de chacun à la dignité humaine. Dans la grande majorité des cas, les bénéficiaires sont des personnes en séjour illégal en Belgique¹⁰⁰ (mais cela vaut également pour les Belges).

Le fait que l'aide médicale urgente ne soit réservée qu'aux personnes en séjour illégal a également été rejeté dans un arrêt de la Cour de cassation du 14 octobre 2013.¹⁰¹ Le CPAS a refusé d'intervenir pour une femme en séjour légal sur le territoire, au motif qu'elle n'était pas en séjour illégal et ne pouvait dès lors bénéficier de l'aide médicale urgente. Le CPAS a été cité en justice par la clinique. Dans un premier temps, le juge de paix a donné raison au CPAS, mais le jugement a été cassé par la Cour de cassation. Pour la Cour, l'aide médicale urgente n'est pas limitée aux étrangers en séjour illégal.¹⁰²

Une autre jurisprudence relative à l'aide médicale urgente était liée au lieu de résidence. Ainsi, le CPAS du lieu où un sans-abri est hospitalisé, mais qui réside habituellement ailleurs, doit intervenir comme centre d'aide.¹⁰³

3.3. MESURES RELATIVES AU LOGEMENT

Comme indiqué ci-dessus, l'absence d'adresse ou de résidence entrave l'accès à un certain nombre de prestations de sécurité sociale et d'aide sociale. La prime d'installation et l'adresse de référence comme solution à cet obstacle sont abordées ci-après.¹⁰⁴

(98) L'article 57 § 1er de la loi des CPAS dispose que « le CPAS a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

(99) « En Belgique, vous avez droit à une aide médicale urgente dans certaines circonstances et dans la mesure où vous répondez à toutes les autres conditions pour bénéficier d'une aide sociale. Ce droit s'applique même si vous n'avez pas de résidence officielle, si vous n'êtes pas en ordre avec la mutuelle ou avec l'administration. (...) si vous vivez en rue » in SPP Intégration sociale, *Guide pour les sans-abri*, p. 7, en collaboration avec le Front commun des SDF.

(100) Projet de loi modifiant les articles 2 et 9ter de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale du 2 février 2018, *Doc. parl.* Chambre 2017-2018, n° 2890/002, p. 3.

(101) Cass. RG C.13.0117.F/1, 14 octobre 2013, <http://jure.juridat.just.fgov.be> ; <https://jura.kluwer.be/>.

(102) <https://www.luttepauvrete.be/droits-de-lhomme-et-pauvrete/jurisprudence-droits-fondamentaux-et-pauvrete/aide-sociale-et-integration-sociale/cour-de-cassation-14-octobre-2013/>.

(103) C.Trav. Bruxelles (7e ch.) n° 46.364, 13 septembre 2007 ; *Chron. soc.* 2009 (résumé), livr. 8, 452, note ; <http://jure.juridat.just.fgov.be>.

(104) Les garanties locatives via le CPAS, les logements d'urgence proposés par le CPAS, les aides au logement et les primes de location flamandes, etc. ne sont pas abordés ici.

3.3.1. La prime d'installation

La prime d'installation peut être octroyée pour deux motifs différents. D'une part, via la loi concernant le droit à l'intégration sociale (26 mai 2002) ou, d'autre part, via la loi des CPAS (8 juillet 1976) et l'AR visant l'octroi d'une prime d'installation par le CPAS du 21 septembre 2004. Un droit à une prime d'installation en vertu de la loi concernant le droit à l'intégration sociale a priorité sur tout droit découlant de la loi des CPAS.¹⁰⁵

a. Prime d'installation en vertu de la loi concernant le droit à l'intégration sociale (26 mai 2002)

L'octroi de la prime par l'intégration sociale est prévu à l'article 14 § 3 de la loi DIS du 26 mai 2002¹⁰⁶ et à l'article 9 de l'Arrêté sur l'intégration sociale.¹⁰⁷

Les conditions pour avoir droit à une prime d'installation en vertu de cette loi sont les suivantes : le demandeur doit avoir droit à un revenu d'intégration (complémentaire), il doit perdre sa qualité de sans-abri en occupant un logement servant de résidence principale et il ne peut jamais avoir reçu de prime d'installation dans le passé.

b. Prime d'installation en vertu de la loi des CPAS (8 juillet 1976)

L'octroi via la loi des CPAS est prévu à l'article 57quater de cette loi et à l'A.R. du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le CPAS à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans-abri. L'article 1er de cet AR décrit la notion de sans-abri (voir note de bas de page 20).¹⁰⁸ Par résidence dans un foyer temporaire au sens de l'art. 1er de l'AR susmentionné, il faut entendre tout établissement ou tout institut dans lequel des personnes dans le besoin sont accueillies en bénéficiant d'un toit temporaire et d'un accompagnement.^{109 110} Tel qu'il ressort des différentes législations, un sans-abri a droit à une prime d'installation une seule fois dans sa vie. Le CPAS doit, à l'aide de l'enquête sociale, examiner dans quel délai raisonnable le sans-abri peut trouver un logement. Pour avoir droit à la prime d'installation, le demandeur doit occuper une habitation qui sert de résidence principale.¹¹¹ Dans le cas où plusieurs sans-abri s'installent à la même adresse et font partie du même ménage, une seule

(105) <http://www.agii.be/thema/sociaal-medisch/ocmw-steun/bijzondere-vormen-van-ocmw-dienstverlening/installatiepremie-daklozen>.

(106) L'article 14 § 3 de la loi concernant le droit à l'intégration sociale dispose que « *Le bénéficiaire d'un revenu d'intégration qui perd sa qualité de sans-abri en occupant un logement qui lui sert de résidence principale a droit, une seule fois dans sa vie, à une majoration d'un douzième du montant annuel du revenu d'intégration [...]. Par dérogation à l'alinéa précédent, le Roi peut prévoir la possibilité d'octroyer, dans des cas dignes d'intérêt, une deuxième fois la majoration [...]* ».

(107) L'article 9 de l'A.R. portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale du 11 juillet dispose que « *Est assimilée pour l'application de l'article 14, § 3, alinéa 3, de la loi, à un sans-abri, la personne qui résidait en permanence dans une résidence de loisir et de plein air ou un camping-caravaning parce qu'elle n'était pas en mesure de disposer d'un autre logement et qui quitte effectivement cette résidence pour occuper un logement qui lui sert de résidence principale* ».

(108) http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2004092139&tab_le_name=loi.

(109) C. trav. Bruxelles n° 51.239, 6 novembre 2008, in T. Vreemd (résumé), livr. 1, 35, 2009.

(110) Un séjour dans une initiative d'accueil locale est toujours considéré comme un séjour temporaire.

(111) Put, J., Verdeyen, V. et Stevens, Y., *Praktijkboek sociale zekerheid 2019*, Malines, Wolters Kluwer, p. 971, 2019.

prime d'installation peut être octroyée. La prime d'installation doit être utilisée pour financer l'aménagement et l'équipement du logement. Le CPAS ne peut pas utiliser la prime pour financer la garantie locative ou le loyer.¹¹² Suite à un projet de loi¹¹³ relatif à une meilleure utilisation de la prime d'installation, le RBLP (Réseau belge de lutte contre la pauvreté) a attiré l'attention sur le fait que la prime d'installation a été refusée à certaines personnes parce qu'elles ne sont pas reconnues comme sans-abri. C'est pourquoi le RBLP souligne l'importance d'utiliser une définition large du terme sans-abrisme, en incluant donc par exemple non seulement les personnes qui dorment à la rue, mais aussi les personnes qui logent chez des connaissances. Et même aux personnes qui sont bel et bien considérées comme sans abri par le CPAS, la prime d'installation leur est quand même refusée au motif que leur allocation existante est considérée comme suffisante.¹¹⁴

c. Jurisprudence relative à la prime d'installation

Pour pouvoir prétendre à la prime d'installation, il faut donc satisfaire à un certain nombre de conditions légales. Certains CPAS imposent toutefois des conditions supplémentaires (p. ex. la location d'un logement de qualité). Dans la réalité, ils sapent le droit fondamental au logement de l'intéressé. Dans un jugement récent, le Tribunal du travail d'Anvers (Trib. trav. Anvers, 29 septembre 2016, n° 16/12.847), a condamné un CPAS, qui a utilisé cette pratique, afin de tout de même lui octroyer une prime d'installation, même si l'intéressé louait un mauvais logement. Le CPAS a refusé d'accorder la prime d'installation parce que le bailleur serait connu comme étant un marchand de sommeil et que l'immeuble était un lieu de prostitution et de trafiquants de drogue. Le Tribunal du travail constate que l'intéressé satisfait aux conditions légales et a donc droit à la prime d'installation. La qualité du logement pour obtenir une prime d'installation est une condition supplémentaire que la loi n'exige pas. En refusant une prime d'installation ou une garantie locative pour des logements de mauvaise qualité, seul l'intéressé est touché et non le bailleur. Le CPAS a interjeté appel contre le jugement du Tribunal du travail.¹¹⁵ La Cour du travail d'Anvers a confirmé le jugement et a ajouté que « *la lutte contre les marchands de sommeil est une lutte justifiée, mais le non-octroi d'une prime d'installation n'est pas le bon moyen pour ce faire étant donné que la législation ne l'exige pas* ». ¹¹⁶

(112) Put, J., Verdeyen, V. et Stevens, Y., *Praktijkboek sociale zekerheid 2019*, Malines, Wolters Kluwer, p. 996, 2019.

(113) Le projet de loi dont il est question, déposé par Madame Valerie Van Peel (N-VA), a été introduit pour apporter une réponse à une discrimination entre les deux législations relatives à la prime d'installation. L'objectif est de rendre la législation plus logique et de l'adapter en faveur des familles, dans le Rapport des sessions sur le projet de loi relatif à une meilleure utilisation de la prime d'installation, *Doc. Parl. Chambre* 2018-19, n° 2886/004, 6-7.

(114) Rapport des sessions sur le projet de loi relatif à une meilleure utilisation de la prime d'installation, *Doc. Parl. Chambre* 2018-19, n° 2886/004, 6-7.

(115) Vandromme, T., OCMW mag geen extra voorwaarden opleggen voor installatiepremie, in *Juristenkrant*, nr. 337, p. 3, 9 novembre 2016.

(116) C. trav. Anvers n° 2016/AA/516, 7 juin 2017, <https://www.luttepauvrete.be/droits-de-lhomme-et-pauvrete/jurisprudence-droits-fondamentaux-et-pauvrete/aide-sociale-et-integration-sociale/cour-du-travail-danvers-7-juin-2017/>, <http://jure.juridat.just.fgov.be>, <https://socialeye.kluwer.be>, <https://jura.kluwer.be>.

Le Tribunal du travail du Hainaut a estimé que la prime d'installation doit servir à l'aménagement et à l'équipement du logement au moment où la personne perd la qualité de sans-abri ; une certaine simultanéité doit pouvoir être observée entre la demande de la prime et l'entrée dans le logement, sans qu'un délai ne doive être fixé, car il s'agit d'une condition supplémentaire. Le demandeur a sollicité une prime d'installation 4 ans après avoir pénétré dans un logement. Selon le CPAS, le demandeur voulait utiliser la prime pour remplacer ses meubles, tandis que le demandeur a indiqué que sa demande était motivée par le fait qu'il n'avait pas été informé de ses droits à une prime d'installation au moment où il allait louer le logement. La demande du demandeur a toutefois été rejetée par le Tribunal du travail.¹¹⁷

3.3.2. L'octroi d'une adresse de référence auprès du CPAS ou d'une personne physique

a. Cadre légal^{118 119}

L'adresse de référence a été instaurée par l'article 20 § 3 de l'AR du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.¹²⁰ La notion d'adresse de référence a été précisée en 1997, moyennant des modifications apportées à la législation relative aux registres de la population.¹²¹ La possibilité pour les sans-abri d'avoir une adresse de référence a été introduite car « *un certain nombre de personnes en Belgique n'ont pas de lieu de résidence ou ont perdu ce lieu de résidence* ». Le législateur 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*

(117) Trib. trav. Hainaut (div. Mons), R.G. 18/1.440/A, 12 mars 2019 ; *Le Bulletin (Bulletin Terra)*, n° 88 du 15 juin 2019.

(118) Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (*M.B.* du 3 septembre 1991) ; Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers (*M.B.* du 15 août 1992, modifié par l'AR du 9 mars 2017).

(119) Les explications concernant les adresses de référence (et le modèle d'un formulaire de demande et d'un certificat en matière d'inscription) sont reprises dans les circulaires (*M.B.* du 24 mai 1997, 7 juin 1997 et 6 novembre 2006).

(120) L'article 20 § 3 de l'AR du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers dispose que « *Entrent en considération pour l'inscription à l'adresse du centre public d'aide sociale d'une commune en raison de manque de ressources suffisantes, les personnes qui, n'ayant pas ou n'ayant plus de résidence, sollicitent l'aide sociale au sens de l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres public d'aide sociale ou le minimum de moyens d'existence prévu par la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence. [...] Après inscription [...], les personnes concernées sont tenues de se présenter au CPAS une fois au moins par trimestre. Le CPAS signale au collège des bourgmestre et échevins celles d'entre elles qui ne réunissent plus les conditions nécessaires au maintien de leur inscription à l'adresse du centre. Sur le vu des documents produits par le centre public d'aide sociale, le collège des bourgmestre et échevins procède à leur radiation* », http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1992071632&table_name=loi.

(121) 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.* du 6 mars 1997) ; l'AR du 25 avril 1997 instaurant la possibilité pour les sans-abri d'obtenir une inscription en adresse de référence au CPAS (*M.B.* du 6 mars 1997) ; Circ. du 2 avril 1997 avec de nouvelles dispositions relatives à l'inscription en adresse de référence dans les registres de la population.

*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 ».*¹²²

La loi de 1997, qui prévoit la possibilité d'une adresse de référence pour les sans-abri, a constitué une avancée. L'adresse de référence équivaut en effet à une inscription au registre de la population. Et une inscription au registre de la population est une condition à laquelle de nombreux droits sont soumis, dont le droit à certaines prestations sociales.¹²³ Dans plusieurs décisions, il a été dit à de multiples reprises que l'octroi d'une adresse de référence est une forme d'aide visant à éviter la marginalisation sociale et administrative des intéressés.¹²⁴ Cette adresse de référence était donc principalement destinée à éviter que les sans-abri perdent des droits.¹²⁵

Les personnes sans-abri qui disposent d'une adresse de référence dans une commune déterminée peuvent être inscrites dans les registres de la population de cette commune, soit à l'adresse du CPAS¹²⁶, soit à l'adresse d'une personne physique, si celle-ci accepte l'inscription d'une autre personne en adresse de référence.¹²⁷

La circulaire du 21 mars 1997 instaurant la possibilité pour les sans-abri d'obtenir une inscription en adresse de référence au CPAS stipule littéralement que « elle ouvre la possibilité pour un sans-abri de se voir octroyer une adresse de référence auprès d'une personne morale ; l'inscription dans les registres de la population s'effectuant à l'adresse du CPAS. Elle permet aussi la préservation de certains droits comme les allocations de chômage, les allocations familiales, etc. ». Les conditions pour s'inscrire à l'adresse du CPAS sont également reprises dans cette circulaire, à savoir : (1°) ne pas avoir ou ne plus avoir de résidence en raison de manque de ressources suffisantes, et (2°) solliciter l'aide sociale au sens de l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'aide

(122) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *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*, Bruxelles, p. 3, 2018.

(123) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Protection sociale et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, p. 22, décembre 2013.

(124) Flohimont, V., Dermine, E., de Fauconval, M. et Prud'Homme, J., Bijstandsregelingen: de OCMW's en het recht op maatschappelijke integratie en op maatschappelijke hulpverlening, in *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016: wetgeving - rechtspraak* (pp. 667-714), Bruges, Die Keure, p. 679, 2016 ; C. trav. Mons (7e ch.) 16 octobre 2013, RG 2012/AM/418 ; *Chron. soc.* n° 3, 114, 2015 ; C. trav. Liège (div. Namur) 24 juin 2014, RG 2013/AN/183, www.juridat.be.

(125) *Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes, Service Action sociale, Evaluation du dispositif « adresse de référence » pour les sans-abri et de son application dans les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, p. 6, novembre 2012.

(126) Ceci a été réglé par la loi du 24 janvier 1997 modifiant la loi du 19 juillet 1991 et la circulaire du 21 mars 1997 instaurant la possibilité pour les sans-abri d'obtenir une inscription en adresse de référence au CPAS, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1997032141&tab_le_name=loi.

(127) L'article 1er § 2 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour dispose que : « par adresse de référence, il y lieu d'entendre l'adresse soit d'une personne physique inscrite au registre de la population au lieu où elle a établi sa résidence principale, soit d'une personne morale, [...] et où, avec l'accord de cette personne physique ou morale, une personne physique dépourvue de résidence fixe est inscrite. La personne physique [...] qui accepte l'inscription [...] s'engage à faire parvenir à celle-ci tout courrier ou tous les documents administratifs qui lui sont destinés. Cette personne physique ou cette personne morale ne peut poursuivre un but de lucre. »

sociale.¹²⁸ Le but de cette réglementation est de mieux intégrer la personne sans abri dans la société et de préserver ses droits à d'autres allocations sociales (allocations familiales, allocations de chômage, ...).¹²⁹

Ensuite, une nouvelle circulaire a été publiée le 2 mai 2006 concernant l'adresse de référence pour les populations nomades¹³⁰. Toutefois, cette matière ne fait pas partie du sujet de la présente contribution. Afin d'harmoniser toute la législation et la réglementation ainsi que les circulaires établies par le SPF Intérieur et le SPP Intégration sociale, le SPF Intérieur a rédigé un document intitulé « Instructions générales ».¹³¹

Malgré la possibilité d'avoir une adresse de référence au CPAS, de nombreux problèmes se posent précisément à cet égard. Ainsi, il peut s'écouler beaucoup de temps avant que le lieu de résidence dans la commune précédente ne soit radié d'office. Certains CPAS sont également réticents pour octroyer l'adresse de référence de peur que cela attirerait trop de personnes sur le territoire de leur commune. Il apparaît ainsi qu'un CPAS flamand sur trois donne souvent ou toujours une adresse de référence. Les CPAS qui attribuent rarement ou jamais une adresse de référence se situent surtout dans les petites communes (75 %).¹³² De nombreuses personnes ne viennent pas ou trop peu chercher leur courrier, ce qui les prive de leurs droits en matière de sécurité sociale.¹³³

Les problèmes d'application de l'adresse de référence étaient déjà connus dans les années 90. Dans une question orale du 5 juin 1997 adressée au Secrétaire d'Etat à la Sécurité et au Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale et à l'Environnement sur « le traitement des sans-abri par les CPAS », Madame P. Sémer (SP) a fait référence à « *l'application inégale de la loi dans les différents CPAS, ainsi qu'au fait de renvoyer les personnes concernées au CPAS de la résidence précédente. La procédure d'appel dure trop longtemps, si bien que le sans-abri reste sans ressources pendant des mois* ». Monsieur Vande Lanotte a indiqué dans sa réponse que « *le président d'un CPAS est tenu d'accorder une aide urgente lorsqu'un sans-abri fait appel aux services sociaux du CPAS de la commune dans laquelle il se trouve. Le problème des éventuels conflits de compétence est évité par l'introduction de l'article 57bis qui définit quel CPAS est compétent. Par ailleurs, le Tribunal du travail est compétent pour déterminer quel CPAS doit intervenir* ».¹³⁴ Le Service de lutte contre la pauvreté a également souligné que « *l'adresse de référence est un thème qui survient*

(128) Circulaire du 21 mars 1997, Introduction de la possibilité pour les sans-abri d'obtenir une inscription en adresse de référence au CPAS.

(129) Simoens, D., *Handboek OCMW-dienstverlening: praktische handleiding voor een juridisch-correcte individuele dienstverlening*, Bruges, Die Keure, p. 632, 2009.

(130) Par groupes de population nomades, il y a lieu d'entendre notamment les nomades, les tziganes, les forains, les artistes de cirque et les bateliers.

(131) Instructions générales concernant la tenue des registres de la population, Version coordonnée du 31 mars 2019, https://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/instructions/instructions-population-31032019.pdf.

(132) Vlaamse Woonraad, *Dak- en thuisloosheid in Vlaanderen: pistes voor een meer woongericht beleid*, Advies 2016/04, Bruxelles, p. 22, 2016.

(133) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Protection sociale et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, pp. 22-23, décembre 2013.

(134) Annales Sénat 1997, 3068-3069, 5 juin 1997.

très souvent » (dans leur travail de concertation). Le Rapport Général sur la Pauvreté soulignait déjà en 1994 le manque de connaissance du système, la mauvaise application ou l'application différente par le CPAS où la demande a été introduite, et parfois aussi la mauvaise volonté d'un CPAS ; plusieurs éléments toujours d'actualité.¹³⁵

Si le CPAS refuse une aide, cf. art. 71 de la loi du 8 juillet 1976 des CPAS, un recours est formé.¹³⁶ Sachant que cette adresse de référence n'est pas toujours facile à obtenir pour les sans-abri, le « Troisième Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté » 2016-2019 a introduit un article stipulant que « *En dialogue avec les organisations et la société civile, les directives relatives à l'adresse de référence seront mises à jour. Afin d'assurer un meilleur respect de la réglementation et l'inscription dans le registre de la population pour permettre l'accès à certains droits, une nouvelle circulaire est en préparation en concertation avec le ministre de l'Intérieur, le ministre de l'Intégration sociale et la secrétaire d'Etat à la Lutte contre la pauvreté* ». ¹³⁷ Les instructions et les circulaires du Service Population relatives à la tenue des registres de la population ont été rassemblées dans une version coordonnée, entrée en vigueur le 31 mars 2019.¹³⁸

b. Jurisprudence relative à l'octroi ou non d'une adresse de référence

Une grande partie de la jurisprudence relative au logement et à la problématique de l'adresse de référence est disponible sur le site web du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.¹³⁹

Le Tribunal du travail de Bruxelles a estimé que l'inscription à l'adresse du CPAS comme adresse de référence permet à l'intéressé de bénéficier des droits et avantages auxquels il peut prétendre en vertu de la législation belge. La décision en vertu de laquelle le CPAS refuse d'inscrire une personne à son adresse doit par conséquent être annulée. Cette annulation ne peut toutefois s'appliquer que pour l'avenir.¹⁴⁰ Néanmoins, cela ne signifie pas que le CPAS ne pourrait pas refuser l'octroi d'une adresse de référence. En effet, il convient toujours de satisfaire à des conditions (voir 3.3.2.a.).

(135) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *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*, Bruxelles, p. 6, 2018.

(136) L'article 71 de la loi organique du CPAS du 8 juillet 1976 dispose que « *toute personne peut former un recours [auprès du Tribunal du travail] contre une décision en matière d'aide individuelle prise à son égard par le conseil du CPAS [...]* ».

(137) SPP Intégration sociale, *Troisième plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2016-2019*, Bruxelles, p. 20 juillet 2019.

(138) SPF Intérieur, *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population*, version coordonnée, entrée en vigueur le 2 mai 2017 (mise à jour le 2 mai 2017), http://www.agii.be/sites/default/files/bestanden/omzendbriev%20en%20instructies/20170502_onderrichtingen_houden_bevolkingregisters.pdf ; https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/instructions/instructions-population-31032019.pdf.

(139) <https://www.luttepauvrete.be/droits-de-lhomme-et-pauvrete/jurisprudence-droits-fondamentaux-et-pauvrete/aide-sociale-et-integration-sociale/> et https://www.luttepauvrete.be/volante/ladrese-de-reference_annexe/.

(140) Trib. trav. Bruxelles (15e ch.) n° 2.815/08, 17 juin 2008 ; *Chron soc.* livr. 2, 110, note, 2010, <https://sociale.kluwer.be>.

Un autre jugement concerne une décision par laquelle le CPAS n'accordait pas de revenu d'intégration à une femme au motif qu'elle refusait de participer à l'enquête sociale. Lors de l'audition, la femme a déclaré demander une adresse de référence car elle était sans-abri. Au moment de la demande, la femme était inscrite au registre de la population de Monceau-sur-Sambre mais n'y résidait plus. Le CPAS a contacté en vain le service de la population pour procéder à une radiation d'office. La radiation des registres de la population d'une commune, en vue d'obtenir une adresse de référence dans une autre commune, peut permettre à la personne de mener une vie conforme à la dignité humaine. Le Tribunal ordonna aux services de la ville de Charleroi de mener une enquête sur le domicile réel de l'intéressée et sur la nécessité de sa radiation d'office des registres.¹⁴¹

D'autre part, il ressortait d'un arrêt de la Cour du travail de Bruxelles du 24 novembre 2010 que le CPAS n'est tenu d'octroyer une adresse de référence que si (1) le demandeur n'a plus de résidence et ne peut plus en disposer ; et (2) qu'à défaut de résidence, il ne peut bénéficier d'une aide sociale ou d'autres avantages sociaux. Un CPAS n'est pas tenu d'octroyer une adresse de référence à une personne qui disposait toujours d'une adresse et qui, afin de ne pas révéler sa résidence au domicile de son partenaire, ne s'est pas inscrite volontairement au registre de la population.¹⁴² Etant donné que le demandeur ne satisfaisait pas à la condition de ne pas avoir de résidence, le CPAS pouvait refuser l'octroi.

La Cour du travail de Mons a estimé que l'octroi d'une adresse de référence est une forme d'aide sociale pour éviter la marginalisation sociale et administrative des personnes concernées ; l'adresse de référence doit être accordée dès que les conditions objectives d'octroi sont remplies.¹⁴³ Si l'octroi d'une adresse de référence doit être considéré comme une aide sociale mais que le CPAS refuse l'octroi en raison d'une incompétence territoriale, le travailleur social doit alors renvoyer le demandeur au CPAS qu'il estime compétent. En effet, aucun refus ne peut être donné à l'utilisateur sans l'informer du CPAS auquel il doit s'adresser pour obtenir l'aide sociale à laquelle il a droit, tel que prévu à l'article 58 § 3 de la loi des CPAS.^{144 145}

(141) Trib. trav. Bruxelles (15e ch.) n° 15.926/05, 21 décembre 2005 ; *Chron soc.* livr. 2, 111, 2008, <https://jura.kluwer.be/>.

(142) C. trav. Bruxelles (8e ch.) n° 2009/AB/52.198, 24 novembre 2010 ; *Chron soc.* livr. 8, 411, 2012, https://jura.kluwer.be ; <http://jure.juridat.just.fgov.be>.

(143) C. trav. Mons (7e ch.) n° 2012/AM/418, 16 octobre 2013 ; *Chron soc.* livr. 3, 114, 2015, https://jura.kluwer.be.

(144) Art. 58. § 3. de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 dispose que « *Lorsqu'un CPAS reçoit une demande d'aide pour laquelle il ne se considère pas compétent, il transmet cette demande dans les cinq jours calendrier par écrit au CPAS qu'il estime être compétent. Dans le même délai, il avertit le demandeur par écrit de cette transmission. [...] Le centre public d'aide sociale qui manque à cette obligation doit accorder, aux conditions fixées par la présente loi, l'aide sociale, tant qu'il n'a pas transmis la demande [...]* »

(145) <https://www.kennisplein.be/sites/Jeugdrecht/Pages/2016-02-Domicilie,-referentieadres-en-ambientelijke-schrapping.aspx>.

4. CONCLUSIONS : PROBLEMATIQUE DES SANS-ABRI ET AIDE SOCIALE

Tel qu'il ressort de ce qui précède, les sans-abri n'ont pas toujours la possibilité de faire valoir leurs droits aux prestations d'aide sociale et de sécurité sociale. En effet, il existe de nombreuses conditions auxquelles une personne doit répondre pour pouvoir faire valoir son droit à ces prestations. L'obligation d'emploi, par exemple dans le domaine de l'assurance chômage et dans la législation relative à l'intégration sociale, complique l'accès aux prestations concernées.

La première solution pour faciliter l'accès pourrait être l'automatisation des droits. L'octroi automatique des droits implique l'ouverture automatique de ceux-ci, sans démarches préalables de l'éventuel ayant droit.¹⁴⁶ Une publication du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a déjà examiné quels droits sont automatiquement accordés. Et il est rappelé que, par le passé, le législateur a stipulé explicitement que les prestations sociales doivent être octroyées d'office à chaque fois que « *c'est matériellement possible* ». ¹⁴⁷ Un certain nombre de prestations sont déjà versées automatiquement, par exemple la pension de retraite de travailleurs salariés, qui est automatiquement octroyée à l'âge légal de la pension aux personnes qui ont leur résidence principale en Belgique et qui y ont été salariées ou indépendantes. Par exemple, en ce qui concerne le chômage, il n'est pas possible d'automatiser l'organisation actuelle car il y a trop d'acteurs concernés. En ce qui concerne l'assurance maladie-invalidité, un certain nombre de droits sont automatiquement octroyés, comme l'intervention majorée, la facture maximale et l'intervention forfaitaire pour malades chroniques. En ce qui concerne l'intégration sociale, plusieurs droits sociaux sont déduits du statut de bénéficiaire du CPAS. Pour les droits suivants, il existe un octroi (semi-)automatique : statut BIM/OMNIO, supplément social aux allocations familiales et allocations familiales augmentées, tarif social pour le gaz et l'électricité, réduction d'impôts sur les eaux usées en Flandre, abonnements sociaux à la STIB et De Lijn, ... ¹⁴⁸ Malgré l'automatisation de certains droits, il existe des personnes, dont des sans-abri¹⁴⁹, qui ne font pas valoir leurs droits et qui passent à côté d'une aide. C'est ce que l'on appelle le non-recours aux droits. Les causes du non-recours sont diverses. Le manque d'informations est une cause, en plus de la complexité des procédures et des différentes étapes qu'un demandeur doit entreprendre pour exercer un droit. Ici aussi, il est regrettable que différents droits dépendent de conditions de plus en plus nombreuses. La conditionnalité croissante de l'offre renforce le risque de non-recours.¹⁵⁰ En ce qui concerne la condition d'obligation de travailler, une suppression temporaire de cette condition pour les sans-abri, se référant à l'article 10 de la législation anti-discrimination, pourrait être envisagée comme mesure d'action positive ayant pour

(146) Van Hootegem, H. et De Boe, F., *Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren*, in *Samenleving en politiek*, année 24, n° 10 (décembre), p. 60, 2017.

(147) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Automatisation des droits qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral*, Bruxelles, p. 4, 2013, <https://www.luttepauvrete.be/publications/automatisationdroits.pdf>.

(148) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Automatisation des droits qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral*, Bruxelles, pp. 23-38, 2013.

(149) Je voudrais toutefois souligner que ce ne sont pas seulement les sans-abri qui ne peuvent pas faire valoir leurs droits, mais les personnes en situation de pauvreté ou de précarité en général.

(150) Van Hootegem, H. et De Boe, F., *Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren*, in *Samenleving en politiek*, année 24, n° 10 (décembre), pp. 57-58, 2017.

objectif de favoriser la recherche de logement ou la recherche d'une adresse afin de se mettre en ordre au niveau administratif.¹⁵¹ Je fais ici référence à un jugement par lequel le Tribunal du travail de Bruxelles a estimé qu'il était disproportionné d'exiger d'un sans-abri qu'il démontre sa disposition au travail ; sa première préoccupation est celle de trouver un logement et le Tribunal du travail estime qu'il est dès lors dispensé de la condition d'être disposé à travailler (voir 3.2.1.a.).¹⁵² Dans une autre affaire concernant la disponibilité pour le marché du travail dans le cas d'un sans-abri, la Cour du travail de Bruxelles a conclu que le sans-abri était confronté à des préoccupations d'importance vitale, plus importantes que la recherche d'un emploi imposée par l'ONEM (voir 3.1.1.b.).¹⁵³

Une deuxième solution pourrait consister à ce que la réglementation ne prenne plus la situation familiale comme base pour le calcul des allocations, tant dans l'assurance chômage que dans l'assurance maladie-invalidité (voir note de bas de page 58). Le statut de cohabitant dans l'assurance chômage pourrait éventuellement être supprimé, d'autant plus que les allocations de chômage sont octroyées sur la base de jours prestés et que chacun contribue autant à la sécurité sociale. Nicaise parle ici d'« individualisation des droits ».¹⁵⁴ Les prestations sociales basées sur le modèle de la famille¹⁵⁵ sont un exemple du phénomène selon lequel le recours à la solidarité familiale des pauvres contribue dans la pratique à sa démolition, car les cohabitants bénéficient de prestations inférieures à celles des personnes isolées.¹⁵⁶ Un arrêt de la Cour de cassation du 9 octobre 2017¹⁵⁷ a permis de préciser qui doit être considéré comme cohabitant. Dans cet arrêt, la Cour estime notamment que, pour pouvoir conclure que deux ou plusieurs personnes habitant sous le même toit règlent principalement en commun leurs questions ménagères et cohabitent donc ensemble, il faut qu'elles tirent un avantage financier économique en partageant un logement. Mais il est également requis qu'elles exécutent en commun des tâches, activités et autres questions ménagères, comme l'entretien du logement et éventuellement son aménagement, la lessive, les courses, la préparation et la consommation des repas, et apportent éventuellement des ressources financières à cet effet. Le juge du fond

(151) Loi tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, du 10 mai 2007, https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007051035&table_name=loi.

(152) Trib. trav. Bruxelles 13 juillet 2012, RG n° 11/17122/A ; Veny, L., Carlens, I., Goes, P. et Warnez, B., *Overzicht van de rechtsspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, Gand/Bruxelles, p. 25, 2014, https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/pod_maatschappelijke_integratie_-_eindversie_27-07-2014.pdf.

(153) Trib. trav. Bruxelles n° 2013/AB/229, 18 décembre 2014, <http://www.terralaboris.be/spip.php?article1861>, http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=F-20141218-19.

(154) Nicaise, I., *Gaten in de sociale bescherming. Onderzoek over de niet-effectiviteit van sociaal-economische rechten in België*, in *Armoede en ineffectiviteit van rechten/Pauwreté et ineffectivité des droits*, Bruges, Die Keure, p. 63, 2017.

(155) La politique d'économie dans les années 80 du siècle dernier a été caractérisée par une modélisation poussée du ménage pour les allocations. Il s'agit d'une différenciation par catégorie en faveur des chômeurs qui doivent vivre exclusivement d'allocations de chômage et au détriment des chômeurs qui peuvent faire appel à d'autres revenus du ménage ; Andries, M. et De Lathouwer, L., *De politieke houdbaarheid van een selectief sociaal beleid: lessen uit de jaren tachtig*, Centrum voor Sociaal Beleid, Anvers, pp. 10-12, février 1996.

(156) De Boe, F., *Les législateurs et acteurs judiciaires face au nonaccès et au non-recours aux droits*, in *Armoede en ineffectiviteit van rechten/Pauwreté et ineffectivité des droits*, Bruges, Die Keure, pp. 142-143, 2017.

(157) Cass. 9 octobre 2017, n° S.16.0084.N, <https://jura.kluwer.be> ; <http://jure.juridat.just.fgov.be>.

apprécie en fait si les questions ménagères sont principalement réglées en commun. L'ONEM considère que les personnes ayant le même domicile doivent être considérées comme cohabitants. Il est ainsi question d'une affaire concernant un chômeur qui, à l'instar de ses cohabitants, louait une chambre dans une maison où certains espaces comme la salle de bain, la cuisine et le living sont utilisés en commun, où il n'y a pas de boîtes aux lettres ou de sonnettes distinctes et où il n'y a pas de compteurs différents pour l'utilisation de l'eau et de l'énergie. Le Tribunal du travail a suivi la position de l'ONEM. En revanche, la Cour du travail a estimé qu'il convenait de conclure, sur la base de l'ensemble des éléments connus, que le chômeur ne réglait pas principalement ses questions ménagères avec les autres occupants, de sorte qu'il a été exclu à tort du droit aux allocations de chômage en tant que travailleur isolé. Un pourvoi en cassation a été formé contre cette décision. Cette décision sur le fait de savoir ce qu'implique précisément la cohabitation, est en principe une bonne chose pour les personnes partageant une habitation et bénéficiant d'une allocation de chômage ou d'un revenu d'intégration. Les deux groupes socialement vulnérables peuvent tirer profit de formes de cohabitation alternatives. Maintenant qu'il est établi qu'un qu'une personne vivant en communauté n'est pas nécessairement un cohabitant, il pourrait conserver son allocation plus élevée en tant que personne isolée. Dans un arrêt de la Cour du travail de Bruxelles du 2 avril 2015¹⁵⁸, il a déjà été estimé que le fait qu'une personne vivant dans un appartement communautaire paie une part du loyer et des charges, et qu'elle partage certains espaces d'utilité publique et certains achats, ne suffit pas nécessairement pour constater l'existence d'une cohabitation.¹⁵⁹ Cet arrêt peut par exemple être important pour le sans-abri afin qu'il ne soit pas immédiatement considéré comme cohabitant s'il occupe par exemple une chambre abordable dans une maison communautaire (voir point 3.1.1.b.).

Une autre condition qui entrave l'accès à l'aide sociale et aux prestations de sécurité sociale est l'absence d'adresse, d'une résidence principale. L'exécution d'une véritable politique de logement social pourrait constituer une solution. Une discussion approfondie sur le contenu de cette politique ne fait pas partie du champ d'application de la présente contribution. Quoi qu'il en soit, la lutte contre la pauvreté exige une véritable politique de logement social ; cette politique doit en outre reposer sur la reconnaissance d'un droit au logement pour tous.¹⁶⁰ En l'espèce, il peut être fait référence à l'Ecosse et à la France où le droit au logement a fait l'objet d'une

(158) C. trav. Bruxelles, 2 avril 2015, R.G. n° 2014/AB/784, <http://jure.juridat.just.fgov.be/> ; <https://jura.kluwer.be>.

(159) Maes, A., Cassatie: werkzoekende cohouser kan als alleenstaande beschouwd worden, in *De Juristenkrant*, 19^{me} année, n° 357, pp 1-2, 8 novembre 2017 ; Vanderhaeghen, A., Hof Van Cassatie, 9 oktober 2017 – cohousing, in *Nieuw Juridisch Weekblad (NjW)*, n° 376, pp. 115-116, 14 février 2018 ; Cass. (3^e ch.) 9 octobre 2017 ; *Chron soc.*, 07, pp. 279-281, 2017 ; Terra Laboris asbl, *Vie en maison communautaire et taux des allocations chômage. Commentaire de C. trav.*, Bruxelles, 2 avril 2015, R.G. 2014/AB/784, <http://www.terralaboris.be/spip.php?article1955>.

(160) Tanghe, F., in Tanghe, F., Depreuw, W., Fierens, J. et Hamelink, C., *Recht en armoede*, Kluwer, Deurne, p. VIII, 1990.

obligation de résultat et où le droit au logement peut être exigé.^{161 162 163} Par ailleurs, l'attention peut être portée sur des projets de Housing First, qui veillent à rechercher en priorité un logement pour les sans-abri, sans qu'il ne faille d'abord bénéficier d'une aide résidentielle. En commençant par un logement stable, on peut ensuite aborder d'autres problèmes rencontrés par la personne, par exemple sur le plan de la santé ou de l'emploi. C'est dans cet esprit que le projet pilote « Housing First Belgium »^{164 165} a été lancé. Une autre mesure visant à mettre des logements à la disposition des plus pauvres, dont les sans-abri, pourrait consister à revendiquer des logements inoccupés, mais cela reste en grande partie lettre morte. Vande Lanotte, dans sa réponse à la question de P. Sémer (SP), a néanmoins fait référence à un projet d'arrêté royal qui faciliterait la procédure en matière de droit de réquisition de logements inoccupés (voir 3.3.2.a.).^{166 167} Les mesures législatives relatives à la revendication de bâtiments inoccupés ne sont pas ou pas suffisamment appliquées.¹⁶⁸ Bernard explique que « aucun opérateur immobilier public n'a jamais exercé – en Région de Bruxelles-Capitale par exemple – le droit fédéral de réquisition des immeubles vides ».¹⁶⁹ En ce qui concerne le droit au logement, l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996 n'a pas été ratifié par la Belgique, ce qui implique que son application ne peut être exigée.

En Belgique, il a notamment été opté pour la prime d'installation et l'adresse de référence afin de répondre aux conditions relatives à la résidence principale et de garantir ainsi l'accès à l'aide sociale. Toutefois, la possibilité de l'adresse de référence n'est pas encore suffisamment appliquée. Les difficultés d'application résultent notamment d'une méconnaissance de la législation par les sans-abri, d'une méconnaissance du

(161) Voir également : Vandenhole, W., Recht op wonen als resultaatsverbintenis? Enkele reflecties, in *De Juristenkrant*, 264, p. 12, 27 février 2013.

(162) Hubeau, B. et van de Wiel, A., Recht op wonen als resultaatsverbintenis. Over de effectiviteit van sociale grondrechten, in *Tijdschrift voor Mensenrechten (TvMR)*, n° 3, p. 12, 2013.

(163) Goris, P., *Aanpak dak- en thuisloosheid moet anders. Werkveld verkent nieuwe wegen*, 2015, <https://sociaal.net/achtergrond/aanpak-dak-en-thuisloosheid-moet-anders/>.

(164) Dans le troisième troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2016-2019, l'objectif suivant a été repris en ce qui concerne « Housing first » : les expériences « Housing First » dans les villes d'Anvers, de Gand, de Bruxelles, de Charleroi et de Liège ont été prolongées d'un an. Le projet pilote a été étendu à trois nouvelles communes partenaires : Hasselt, Namur et Molenbeek-Saint-Jean. Les résultats enregistrés seront utilisés pour une transmission performante des connaissances vers les régions et les communautés afin de poursuivre l'élaboration structurelle de la méthodique « Housing First », SPP Intégration sociale, *Troisième plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2016-2019*, Bruxelles. p. 19-20.

(165) Housing First Belgium, *De opstart van het housing first Belgium experiment*, september 2013-februari 2014, pp. 18-19 ; Buxant, C., Brosius, C., Lelubre, M., Liagre, R. et Lo Sardo, S., *Ga voor housing first! Handboek met aanbevelingen voor instituties*, <https://www.samvzw.be/publicaties/ga-voor-housing-first-handboek-met-aanbevelingen-voor-instituties>.

(166) *Annales Sénat* 1997, 3069, 5 juin 1997.

(167) La législation fédérale prévoit uniquement la possibilité d'exiger des bâtiments inoccupés pour des besoins sociaux urgents déterminés, comme l'accueil des sans-abri et l'accueil des candidats réfugiés. Ce droit de réquisition revient au bourgmestre. Il reprend l'article 134bis de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988.

(168) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Résumé*, Rapport bisannuel 2016-2017, Bruxelles, p. 7, 2017.

(169) Bernard, N., A la base du non-accès aux droits : le manque d'effectivité des lois, in *Armoede en ineffectiviteit van rechten/Pauwreté et ineffectivité des droits*, Bruges, Die Keure, p. 67, 2017.

mécanisme par certaines administrations, des différentes interprétations des termes « sans-abri » et « manque de moyens suffisants » par les CPAS, d'une attitude méfiante à l'égard des sans-abri soupçonnés de vouloir échapper aux créanciers ou à la justice et de la non-exécution de la radiation préalable nécessaire du registre de la population. La possibilité d'obtenir une adresse de référence en s'inscrivant auprès d'un particulier est intéressante car cela augmente les chances de garder le contact avec la personne inscrite. Cette option est cependant peu utilisée par crainte des conséquences pour le montant des allocations (statut cohabitant).¹⁷⁰ En ce qui concerne l'application de l'adresse de référence, je vous renvoie à la Région de Bruxelles-Capitale, où les 19 CPAS suivent la procédure de l'« adresse de référence » de diverses manières.¹⁷¹ En outre, certains CPAS imposent parfois des conditions complémentaires aux dispositions légales (voir 3.3.2.a.). A titre d'exemple, on peut citer l'obligation de passer régulièrement pour récupérer le courrier (variable dans les CPAS, de chaque semaine à tous les trois mois) et d'établir un contrat d'accompagnement. Il est toutefois évident que certains CPAS ne savent pas (plus) ce qui est possible ou non.¹⁷² Concernant la problématique relative à l'adresse de référence, une grande partie de la jurisprudence a été rassemblée par le Centre de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.¹⁷³ En ce qui concerne la prime d'installation, des conditions supplémentaires sont parfois imposées, ce qui porte atteinte au droit fondamental au logement. Il convient de voir en ce sens le refus du CPAS d'octroyer une prime parce qu'un sans-abri loue un mauvais logement (voir 3.3.1.c.).

En guise de conclusion, on peut conclure que l'adresse de référence peut certes offrir des avantages aux sans-abri et leur fournir un moyen d'accès à l'aide sociale, mais ne peut constituer la seule solution. Il est évident qu'une combinaison des solutions évoquées est nécessaire, avec une automatisation des droits sociaux, sans y associer immédiatement toutes sortes de conditions, comme la disposition au travail, le fait d'avoir une résidence principale ou la recherche active d'un emploi.

(Traduction)

(170) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Résumé*, Rapport bisannuel 2016-2017, Bruxelles, p. 7, 2017.

(171) Nicaise, I., Gaten in de sociale bescherming. Onderzoek over de niet-effectiviteit van sociaal-economische rechten in België, in *Armoede en ineffectiviteit van rechten/Pauvreté et ineffectivité des droits*, Bruges, Die Keure, p. 59, 2017.

(172) SPP Intégration sociale, *Enquête portant sur l'aide des CPAS aux personnes sans-abri*, p. 126, 2008, <https://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques/enquete-portant-sur-laide-des-cpas-aux-personnes-sans-abri>.

(173) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale https://www.luttepauvrete.be/volante/ladresse-de-reference_annexe/.

BIBLIOGRAPHIE

- Adriaenssen, I. et De Graeve, D., *Toegankelijkheid verzekerd? Doorlichting van de regelgeving van de verzekering voor geneeskundige verzorging in België*, working paper, University of Antwerp, Faculty of Business and Economics, juin 2000.
- Andries, M. et De Lathouwer, L., *De politieke houdbaarheid van een selectief sociaal beleid: lessen uit de jaren tachtig*, Anvers, Centrum voor Sociaal Beleid, février 1996.
- Berghman, J. et Nijs, K., *Handleiding voor de implementatie van de sociale zekerheidsmatrix*, rapport in het kader van het onderzoeksproject AG/01/070, Leuven, CESO, KUL, 2005.
- Bernard, N., A la base du non-accès aux droits : le manque d'effectivité des lois, in *Armoede en ineffectiviteit van rechten/Pauvreté et ineffectivité des droits*, pp. 67-83, Bruges, Die Keure, 2017.
- Boos, C., Geleijnse, L., Muffels, R. et Berghman, J., *Omvang van de sociale zekerheid*, C.O.S.Z.-reeks n°. 41, 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken, 1993.
- Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes, Service Action sociale, *Evaluation du dispositif « adresse de référence » pour les sans-abri et de son application dans les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, novembre 2012.
- Cuyppers, D. et Torfs, D., Maatschappelijke Integratie en OCMW-dienstverlening, in Put, J. et Verdeyen, V., *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid*. 2006-2011, pp. 737-802, Bruges, Die Keure, 2011.
- Cuyppers, D. et Torfs, D., De werkbereidheidsvereiste in de werkloosheidsreglementering, de RMI-Wet en de OCMW-Wet, in Van Regenmortel, A., Demeyer, L. et Vervliet, V., *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, pp. 469-533, Bruges, die Keure, 2015.
- De Boe, F., De rol van de wetgever en van de justitiële actoren ten aanzien van de niet-toegang tot en het niet-gebruik van rechten, in *Armoede en ineffectiviteit van rechten/Pauvreté et ineffectivité des droits*, pp. 137-148, Bruges, Die Keure, 2017.
- De Bolle, G. et Deleenheer, J., Vanaf opname in doorgangswoning start het hulpverleningstraject, dans *Lokaal*, livr. 9, pp. 30-31, VVSG, octobre 2013.
- De Simone, E., Twintig jaar Handvest van de sociaal verzekerde: een verjaardag die gevierd mag worden, in Van Regenmortel, A., Demeyer, L. et Vervliet, V., *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, pp. 217-272, Bruges, die Keure, 2015.
- Detavernier, K., Sociale bescherming is een mensenrecht, in *Wereldbeeld - Tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties*, pp. 12-17, année 39, n° 175, 2015/3.
- De Vijlder, S., *Van dakloosheid naar thuisloosheid en terug? Een cartografie van de daklozenproblematiek in België*, thèse soumise pour l'obtention du diplôme de « master in sociaal werk », Universiteit Gent, année académique 2008-2009.

Flohimont, V., Dermine, E., de Fauconval, M. et Prud'Homme, J., Bijstandsregelingen: de OCMW's en het recht op maatschappelijke integratie en op maatschappelijke hulpverlening, in *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016: wetgeving - rechtspraak*, pp. 667-714, Bruges, Die Keure, 2016.

Heylen, D., Putman, L., Timmerman, K., Verbeeck, I., Vermeulen, L., Verreyt, I. et Vervliet, V., *Socialezekerheidsrecht toegepast*, Anvers, Intersentia, 2015.

Heylen, D. et Verreyt, I., *Sociaal recht in essentie*, Anvers, Intersentia, 2016.

Hubeau, B., Armoede en woonrecht. Over de woonproblemen van probleemwoningbewoners, in Tanghe, F., Depreuw, W., Fierens, J. et Hamelink, C., *Recht en armoede*, pp. 151-173, Deurne, Kluwer, 1990.

Hubeau, B. et van de Wiel, A., Recht op wonen als resultaatsverbintenis. Over de effectiviteit van sociale grondrechten, in *Tijdschrift voor Mensenrechten* (TvMR), pp. 11-14, 3/2013.

Lavreysen, L., In de grondwet: het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Et alors?, *Oikos*, pp. 35-39, 50, Bruxelles, 2009/3.

Louckx, F., Utopia 'revisited'! Een pleidooi voor een herijkt gezondheidsrecht, in *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, pp. 176-178, 3/2017-2018.

Maes, A., Cassatie: werkzoekende cohouser kan als alleenstaande beschouwd worden, in *De Juristenkrant*, pp 1-2, année 19, n° 357, 8 novembre 2017.

Médecins du Monde et INAMI, *Livre vert sur l'accès aux soins de santé en Belgique*, Waterloo, Kluwer, 2014.

Nicaise, I., Gaten in de sociale bescherming. Onderzoek over de niet-effectiviteit van sociaal-economische rechten in België, in *Armoede en ineffectiviteit van rechten/ Pauvreté et ineffectivité des droits*, pp. 53-65, Bruges, Die Keure, 2017.

Put, J., Verdeyen, V. et Stevens, Y., *Praktijkboek sociale zekerheid 2019*, Malines, Wolters Kluwer, 2019.

Rauws, W. en Stroobant, M., *Sociale en economische grondrechten: artikel 23 GW.: een stand van zaken na twee decennia*, Anvers, Intersentia, 2010.

Roulive, D., *Le contentieux en matière de chômage. Les grands arrêts de la Cour de cassation, de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2015.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté - dignité - droits de l'homme, Les 10 ans de l'accord de coopération*, Bruxelles, décembre 2008.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Protection sociale et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, décembre 2013.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Résumé. Rapport bisannuel 2016-2017*, Bruxelles, 2017.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *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*, Bruxelles, 2018.

Simoens, D., Wet Maatschappelijke Integratie: andere samenleving, andere rechtspraak?, in *TSR*, pp. 127-194, 2/2003.

Simoens, D., *Handboek OCMW-dienstverlening: praktische handleiding voor een juridisch-correcte individuele dienstverlening*, Bruges, Die Keure, 2009.

SPP Intégration sociale, *Guide pour les sans-abri*, en collaboration avec le Front commun des SDF.

SPP Intégration sociale, *Enquête portant sur l'aide des CPAS aux sans-abri*, Bruxelles, 2008.

SPP Intégration sociale, *Troisième plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2016-2019*, Bruxelles, juillet 2019.

SPF Sécurité sociale, *Protection sociale en Belgique : données SESPROS pour la Belgique*, Bruxelles, 2010.

Stroobant, M., Artikel 23 van de Grondwet: sociale grondrechten twee decennia ter discussie, in *Tijdschrift voor Mensenrechten (TvMR)*, pp. 7-10, Gand, 1/2009.

Tanghe, F., Depreuw, W., Fierens, J. et Hamelink, C., *Recht en armoede*, Deurne, Kluwer, 1990.

Tipple, G. et Speak, S., Definitions of homelessness in developing countries, in *Habitat International*, pp. 337-352, 29/2, 2005.

Vandenhoele, W., Recht op wonen als resultaatsverbintenis? Enkele reflecties, in *De Juristenkrant*, p. 12, 264, 27 février 2013.

Vanderhaeghen, A., Cour de Cassation, 9 octobre 2017 – cohousing, in *Nieuw Juridisch Weekblad (NjW)*, pp. 115-116, n° 376, 14 février 2018.

van der Plancke, V. et Bernard, N., *(Niet-)gebruik van beroepsprocedures inzake huisvesting*, Observatorium voor gezondheid en welzijn, Bruxelles, 2019.

Vandromme, T., OCMW mag geen extra voorwaarden opleggen voor installatiepremie, in *De Juristenkrant*, p. 3, n° 337, Deurne, 2016.

Van Hootegem, H. et De Boe, F., Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren, in *Samenleving en politiek*, pp. 55-62, année 24, 10/2017.

van Houten, D. J. et van Vucht Tijssen, B. E., Sociale grondrechten voor Europa? Over de (on)mogelijkheden van een Europees beleid, in *Beleid en Maatschappij*, pp. 172-173, vol. 19/4, Groningen, 1992.

Van Limberghen, G., Sociale-zekerheidsrecht en rechts(on)zekerheid, recht en sociale (on)zekerheid, in *RW*, pp. 1176-1189, 1993-1994.

Van Regenmortel, A. et Verschuere, H., *Grondrechten en sociale zekerheid*, Bruges, die Keure, 2016.

Vantheemsche, G., *De beginjaren van de sociale zekerheid in België. 1944-1963*, Bruxelles, Balans - VUB Press, 1994.

Veny, L., Carlens, I., Goes, P. et Warnez, B., *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, Gand/Bruxelles, 2014.

Versailles, P., Flohimont, V., Messiaen, M., Straet, D. et Walravens, F., *Le droit à l'intégration sociale à travers la jurisprudence de l'année 2006*, Namur, FUNDP, décembre 2008.

Vlaamse Woonraad, *Dak- en thuisloosheid in Vlaanderen: pistes voor een meer woongericht beleid*, Advies 2016/04, Bruxelles, 2016.

Welzijnszorg vzw, *Iedereen beschermd tegen armoede? Dossier campagne Welzijnszorg 2014*, Bruxelles, 2014.

TABLE DES MATIERES

PROTECTION SOCIALE DES SANS-ABRI

1.	INTRODUCTION	617
2.	CHAMP D'APPLICATION DU « SANS-ABRISME »	620
3.	CADRE LEGISLATIF BELGE CONCERNANT LE SANS-ABRISME ET L'AIDE SOCIALE AINSI QUE LES MESURES EN MATIERE DE LOGEMENT	621
3.1.	SECURITE SOCIALE	622
3.2.	AIDE SOCIALE	628
3.3.	MESURES RELATIVES AU LOGEMENT	634
4.	CONCLUSIONS : PROBLEMATIQUE DES SANS-ABRI ET AIDE SOCIALE	642
	BIBLIOGRAPHIE	647