

« SANS ADRESSE, PAS DE DROITS ». 25 ANS D'ADRESSE DE REFERENCE POUR LES PERSONNES SANS-ABRI EN BELGIQUE

PAR **LAURE-LISE ROBZEN*** et **KOEN HERMANS****

*Doctorante, LUCAS - Centrum voor Zorgonderzoek & Consultancy et Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO), KU Leuven

**Professeur assistant Travail social et Politique sociale, Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO) et chef de projet Précarité et Bien-être, LUCAS - Centrum voor Zorgonderzoek & Consultancy, KU Leuven

INTRODUCTION

Identifier les citoyens dans un registre est une stratégie politique séculaire. Comme le disait Michel Foucault (1980), pour gouverner efficacement les citoyens, il est nécessaire de recueillir des informations sur eux. Au départ, la localisation des citoyens servait à des fins fiscales et militaires ; plus tard, avec l'avènement de l'Etat-providence, elle a servi à l'identification des citoyens en tant que bénéficiaires de certains droits et services. En Belgique aujourd'hui, chaque citoyen doit s'inscrire dans les registres de la population de la commune de sa résidence principale. Cette obligation s'est depuis transformée en une exigence minimale pour faire valoir certains droits tels que les prestations de sécurité sociale et pour assurer la continuité de ces prestations (Barrez et Van Dam, 2020). Cette inscription, autrement dit une adresse ou un domicile permanent, représente plus concrètement une condition essentielle pour l'obtention de droits sociaux, tels qu'une demande de logement social, obtenir une carte d'identité, ouvrir un compte bancaire ou décrocher son permis de conduire, s'affilier à une mutuelle, voter et bénéficier de prestations telles que les allocations familiales ou les allocations de chômage. Par conséquent, l'adresse n'est plus seulement une question de localisation : son absence entrave l'accès aux droits et renvoie l'individu concerné dans un *no man's land* administratif et juridique (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018). Aussi, tant pour l'Etat-providence que pour les citoyens, être convenablement enregistré est devenu essentiel pour garantir l'accès aux droits et aux services. En ce sens, le registre de la population, outre une source d'informations, est devenu un instrument d'inclusion ou d'exclusion administrative (Brodtkin et Majmundar, 2010 ; Peeters et Widlak, 2018).

L'importance d'ancrer administrativement tous les citoyens dans un registre remonte à l'époque de Napoléon et a été légalement établie en Belgique en 1991¹. La loi prévoit une exception à la règle pour répondre aux besoins de certains groupes de population ne connaissant pas de résidence principale, et le concept d'« adresse de référence » est né. On pense notamment aux militaires en mission à l'étranger, diplomates, personnes séjournant sur des navires, groupes de population itinérants, détenus ... sans oublier les

(1) Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour.

personnes sans-abri. Afin de rester accessibles administrativement, ces groupes peuvent demander une adresse de référence auprès d'un particulier. L'individu concerné ne peut toutefois pas *séjourner* officiellement à cette adresse (il faudra s'y domicilier), il s'agit simplement d'une adresse administrative qu'un tiers (souvent un ami ou un parent) accepte de partager pour la réception du courrier. Depuis 1997, les personnes sans-abri peuvent également demander une adresse de référence auprès d'un Centre public d'action sociale (CPAS)². Cette adresse de référence a un double objectif : d'une part, elle permet aux personnes sans-abri de s'ancrer administrativement et de recevoir du courrier ; d'autre part, elle donne accès aux droits sociaux auxquels les personnes sans-abri peuvent prétendre. Pour les personnes sans-abri, l'absence d'adresse entraîne un cercle vicieux connu sous l'appellation du « Postal Paradox » : une personne sans adresse est et reste une personne sans-abri parce que l'accès aux services et aux droits sociaux est entravé (Byrne, 2018).

Au fil des ans, des signaux venus de toutes parts s'accumulent quant aux défis entourant la politique de l'adresse de référence. Les associations de lutte contre la pauvreté expriment depuis maintes années leurs inquiétudes quant à l'efficacité de cette politique (par exemple, BAPN, 2019 ; Front commun des SDF ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018 ; Netwerk Tegen Armoede, 2017) et des discussions ont eu lieu au niveau politique. Voici maintenant dix ans, Cindy Franssen (CD&V) invitait le Parlement fédéral à débattre de la question, avançant que « *dans la pratique, l'obtention d'une adresse de référence n'a jamais été simple*³ ». A ce jour cependant, rares sont restés les développements politiques qui déconstruisent et abordent la politique et la pratique entourant cette adresse de référence. Alors que l'adresse de référence a été initialement mise sur pied pour inclure administrativement les « groupes les plus exclus », les critiques selon lesquelles la mise en œuvre compromet cet objectif restent encore valables, vingt-cinq ans plus tard.

Dans cette contribution, nous dressons un état des lieux du dispositif de l'adresse de référence au sein des CPAS pour les personnes sans-abri. Nous commençons par aborder brièvement la politique en matière de sans-abrisme en Belgique. Au chapitre 2, nous examinons le concept de l'adresse de référence en Belgique et les conditions pour y avoir droit. Au chapitre 3, nous discutons de la méthodologie utilisée dans cette contribution, avant de passer au chapitre 4 où nous analysons les possibilités et les enjeux propres au concept de l'adresse de référence auprès d'un CPAS. Nous orientons ensuite notre regard vers l'avenir, avant de clôturer par une conclusion et une discussion.

1. UN RAPIDE EXAMEN DE LA POLITIQUE BELGE DE LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME

La politique de lutte contre le sans-abrisme entre en vigueur au XIX^e siècle. Dès 1867, le Code pénal belge définit le « vagabond »⁴ comme une personne sans (1) adresse

(2) Les détenus peuvent eux aussi demander une adresse de référence auprès du CPAS. Dans cette contribution, nous nous intéressons uniquement aux personnes sans-abri.

(3) Question écrite n°4-6460 au Sénat de Belgique (séances 2009-2010).

(4) Article 374 du Code pénal : « *Les vagabonds sont ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyen de subsistance, et qui n'exercent habituellement ni métier, ni profession* » (Vercammen et Vanruysseveldt, 2015).

permanente, (2) moyens financiers, (3) emploi ou métier. De 1891 à 1993, la loi pour la répression du vagabondage et de la mendicité définit le sans-abrisme : mendier et dormir dans les lieux publics est alors qualifié de délit. La loi fait en outre une distinction entre les mendiants qui mendient en raison du chômage, de la vieillesse, du manque de moyens ou de la maladie et ceux qui s'adonnent à la pratique par débauche, oisiveté ou ivresse. La colonie de vagabonds de Wortel est créée pour les premiers, celle de Merksplas pour les seconds. Les « vagabonds » peuvent s'y présenter librement ou y sont placés par la police. Ces deux colonies fonctionnent selon les principes de la réintégration et de la prévention. La réintégration est obtenue en proposant une éducation ou un travail au sein des colonies, permettant de gagner un faible revenu. La prévention des activités criminelles est poursuivie en gardant les vagabonds dans les colonies et hors des rues. Dans la pratique, la réintégration ne connaît pas un franc succès : la majorité des résidents reviennent plusieurs fois, et souvent volontairement (Hermans, 2017 ; Neirinckx, 1989 ; Van Damme, 1990 ; Vankeersbilck, 2016 ; Vercammen et Vanruysseveldt, 2015).

Cette approche pénale du sans-abrisme essuie diverses critiques à partir des années 1960. De petits centres d'accueil s'éloignent du modèle de la colonie pour proposer un hébergement et un accompagnement à long terme aux personnes sans-abri, tandis que le paysage politique est remodelé. A partir des années 1970, l'État subit plusieurs réformes, les pouvoirs politiques du fédéral étant transférés aux États régionaux. Les régions et les administrations locales ont ainsi reçu au fil des ans davantage de pouvoirs et d'autonomie pour façonner la politique sociale à leur propre niveau. Le minimum de moyens d'existence ou « minimex » (depuis 2002 le « revenu d'intégration ») voit le jour en 1974 et les Centres publics d'action sociale (CPAS) sont créés en 1976. Conformément à la législation en la matière, les CPAS ont pour mission de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Au milieu des années 1980 cependant, la crise économique entraîne une augmentation du nombre de personnes sans-abri et il apparaît clairement qu'une vaste population de personnes « sans adresse fixe » ne peut se tourner vers les CPAS (Hermans, 2017 ; Neirinckx, 1989).

En 1987, le Parlement européen demande à la Belgique d'abolir la loi pour la répression du vagabondage. La ministre des Affaires sociales de l'époque, Mme Onkelinx, y met alors fin après plus de 100 ans d'existence en introduisant le « Programme d'urgence pour une société plus solidaire ». Dès cet instant, le sans-abrisme n'est plus une infraction pénale. Le programme comporte des mesures destinées aux personnes sans-abri, telles que l'obligation légale de fournir des services à ce groupe cible. Elle donne aussi plus de corps aux compétences territoriales des CPAS (Malherbe et al., 2019 ; Réa et Schmitz, 2001). Le programme d'urgence, aussi appelé « la loi Onkelinx », introduit la notion de « sans-abrisme ». Suite à son adoption, les personnes qui résident à l'époque dans les colonies sont orientées vers des centres d'accueil spécifiques qui les accompagneront en fonction de leur réintégration dans la société (De Decker et Van Menxel, 2005 ; Van Menxel, Lescrauwaet et Parys, 2003). L'abolition de la loi sur le vagabondage et l'émergence de nouveaux centres d'accueil à petite échelle s'accompagnent d'un changement d'approche : le sans-abrisme n'est plus considéré comme un problème de criminalité que l'on concentrera dans diverses institutions telles que les colonies, mais bien comme un problème de pauvreté « désinstitutionnalisé » (Anderson et Christian, 2003 ; Maesele, Bouverne-De Bie et Roets, 2014 ; Neirinckx, 1989). L'interprétation

donnée au concept « de vivre sans toit » change alors. Les vagabonds sont des personnes qui subissent un processus d'aliénation de la société, sur base de lacunes qui les caractériseraient. Des causes structurelles, telles que des changements sur les marchés du travail et du logement, sont également à l'origine de la problématique, comme le montre notamment la crise économique. Au fil des ans, le concept de « sans-abrisme » est introduit. Plus que « l'absence d'un toit », il met l'accent sur le manque de ressources et le manque d'ancrage dans la société, d'un foyer et d'un réseau contribuant au maintien dans cette société (De Boyser et al., 2009 ; Van Menxel et al., 2003).

Politique de décentralisation oblige, la politique sur le sans-abrisme se situe aujourd'hui à différents niveaux de compétence. Alors que le fédéral est notamment responsable de la politique du domicile et de l'adresse de référence ainsi que du soutien aux CPAS, les communautés ont la charge (du financement) des services sociaux, tels que les CAW ou les Relais Sociaux. Les Régions assument quant à elles l'élaboration de la politique du logement social, entre autres, tandis que les administrations locales, qui représentent le niveau le plus proche du citoyen, sont compétentes pour définir un plan local de lutte contre le sans-abrisme (Hermans, 2017 ; Wonen-Vlaanderen, 2020). Cette fragmentation des pouvoirs a cependant un inconvénient : elle permet l'émergence de différentes stratégies entrelacées et d'autant de définitions du sans-abrisme (Demaerschalk et al., 2018).

Nous observons une forte évolution de la politique de lutte contre le sans-abrisme en Belgique au cours des dernières décennies. Au niveau fédéral, l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés ont conclu un accord de coopération en 2014, visant à définir le rôle et les responsabilités de chaque échelon administratif dans la lutte contre le sans-abrisme. Bien que le niveau local n'ait pas été impliqué, l'accord stipule que cette lutte ne peut être engagée que si chacun assume ses responsabilités (clairement définies), coordonnées les unes avec les autres. Les gouvernements fédéral et régionaux ont par ailleurs accepté de reconnaître dans cet accord la typologie ETHOS comme la définition cadre du sans-abrisme. La « European Typology on Homelessness and Housing Exclusion » ou Typologie européenne de l'exclusion liée au logement (voir FEANTSA, 2017) devait permettre une identification plus facile des catégories de personnes sans-abri (SPP IS, 2014). Il a été convenu dans l'accord de gouvernement actuel de mettre à jour l'accord de coopération de 2014. Nous constatons des évolutions politiques au niveau régional également, tels que le Plan global flamand sur le sans-abrisme (2017-2019) et le Plan d'action de prévention et de lutte contre le sans-abrisme (2020-2024) consécutif. De manière générale, la politique de lutte contre le sans-abrisme semble faire l'objet d'une attention croissante. Pourtant, en 2022, il n'existe toujours aucune stratégie nationale dédiée à cette problématique en Belgique. L'étude « Measuring Homelessness in Belgium » ou MEHOBEL a souligné que la réduction, la mesure et le suivi du sans-abrisme en Belgique devaient s'inscrire plus haut dans la liste des priorités de nos décideurs (Demaerschalk et al., 2018).

2. L'ADRESSE DE REFERENCE

2.1. GENERALITES

En Belgique, il est obligatoire de s'inscrire dans les registres de la population⁵ de la commune de sa résidence principale. Cette idée d'un registre national est introduite dans plusieurs pays à l'époque napoléonienne : de cette façon, les autorités détiennent des informations de base telles que le nom et l'adresse d'un citoyen, mais sont aussi informées de certains événements importants de la vie tels que la date de naissance, de mariage ou de décès. Cet enregistrement devient d'autant plus important avec le développement de l'Etat-providence, pour identifier qui a droit ou non à certaines prestations sociales, telles que le logement social, la pension, les bourses d'études, etc. (Pierre, 2020). Il est également essentiel pour les citoyens, car l'accès aux droits et aux avantages dépend d'un enregistrement correct. En ce sens, le registre de la population est, outre une source d'informations, un instrument d'inclusion ou d'exclusion (administrative) (Peeters et Widlak, 2018).

Cette inscription au registre de la population est indispensable pour pouvoir voter, s'affilier à une mutuelle, s'inscrire à un logement social ou bénéficier de prestations telles que les allocations familiales, la pension ou les allocations de chômage, de maladie et d'invalidité. La résidence principale⁶ est basée sur la situation réelle – en d'autres termes la résidence effective pendant la majeure partie de l'année – et est déterminée par une enquête sociale qui s'intéresse à différents aspects comme la consommation d'énergie, le lieu de travail ou l'établissement de scolarisation des enfants. Cette enquête relève de la compétence des autorités locales, qui peuvent ordonner à la police locale de procéder à une enquête de résidence⁷.

Pour répondre aux besoins spécifiques de certains groupes de population qui n'ont pas de « résidence principale », la loi prévoit certaines mesures telles que la radiation d'office, l'inscription temporaire et l'adresse de référence. Premièrement, une personne sera radiée d'office lorsqu'il est constaté qu'elle a quitté le foyer, qu'elle est absente de manière continue pendant plus de six mois et qu'aucune nouvelle résidence principale ne peut être établie. Deuxièmement, la législation prévoit la possibilité d'une inscription temporaire (ou provisoire) lorsqu'une personne a une résidence principale où l'occupation n'est pas autorisée, par exemple pour des raisons de santé, de sécurité ou d'aménagement du territoire. Troisièmement, enfin, une personne sans résidence principale peut demander une adresse de référence. On pense notamment au personnel militaire en mission à l'étranger, aux diplomates, aux personnes séjournant sur des

(5) Toutes les communes belges disposent d'un registre de la population, d'un registre des étrangers (pour les étrangers en séjour de plus de trois mois) et d'un registre d'attente (pour les personnes en instance de procédure d'asile). La commune peut également inscrire un individu comme étant « temporairement absent » lorsque cette personne séjourne hors de la commune pendant une période brève et temporaire, ou « inscrire provisoirement » tout individu qui réside fréquemment dans un logement dans lequel il n'est pas possible de s'installer de manière permanente, par exemple pour des raisons de santé ou de sécurité. Toutes ces inscriptions sont compilées dans le Registre national et gérées par le SPF Intérieur (SPF Intérieur, 2019, s.d.).

(6) Comme décrit dans l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

(7) Les Instructions générales du 1^{er} juillet 2010 concernant la tenue des registres de la population décrivent les modalités de cette enquête.

navires, aux groupes de personnes itinérants, aux détenus, ainsi qu'aux personnes sans-abri (Van Der Plancke et Bernard, 2019).

On distingue deux types⁸ d'adresses de référence : l'adresse de référence chez un particulier ou l'adresse de référence auprès du siège d'un CPAS. Le tableau ci-dessous montre un aperçu des particularités de chaque type.

TABLEAU 1 : APERÇU DES ADRESSES DE REFERENCE

	Auprès d'un particulier	Auprès d'un CPAS
Groupe cible	Les personnes qui, pour des raisons professionnelles ou faute de moyens de subsistance suffisants, ne résident pas en Belgique ou dans un logement mobile	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sans-abri ▪ Détenus
Conditions d'admissibilité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Citoyen belge⁹ ▪ Radiation d'office 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Citoyen belge ▪ Radiation d'office ▪ Lien local
Conditions d'octroi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manque de moyens pour un logement stable ▪ Approbation formelle du particulier 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manque de moyens pour un logement stable ▪ Recours aux services du CPAS

Source : compilation par les auteurs sur la base des informations du SPF Intérieur (2019).

Il y a d'abord l'adresse de référence auprès d'une personne privée ou physique, ancrée dans la loi depuis 1991¹⁰. Cette possibilité existe pour les personnes qui (1) résident dans une habitation mobile ou (2) pour des raisons professionnelles ou (3) faute de moyens de subsistance suffisants, n'ont pas (ou plus) de domicile. Il n'est donc pas uniquement question des personnes sans-abri, mais aussi des gens du voyage, du personnel diplomatique et consulaire, des militaires et des travailleurs en voyage d'affaires (pour moins d'un an) sont aussi concernés. Le cas échéant, une personne

(8) Par souci d'exhaustivité, nous devons préciser qu'il existe un troisième type d'adresse de référence. Nous ne l'abordons pas dans la présente contribution, mais l'expliquons brièvement dans les lignes qui suivent. Certaines populations itinérantes ont la possibilité de s'inscrire à une adresse de référence auprès d'une personne morale tierce afin de rester administrativement accessibles et de préserver leurs droits. Plusieurs organisations en Belgique offrent un tel service (par ex. Caritas à Anvers ou Foyer à Bruxelles). Outre les populations itinérantes, les occupants de caravanes qui s'installent à une adresse fixe non éligible peuvent également s'y inscrire. La commune refusant en effet qu'ils enregistrent leur domicile à l'endroit où ils s'installent, ils ne sont pas officiellement acceptés comme habitants de cette commune (voir, entre autres, Reidsma, Juchtmans, Chakkar et De Cuyper, 2020).

(9) Être citoyen belge ou être admis ou autorisé à séjourner pendant plus de trois mois en Belgique (voir l'Agence de l'Intégration et de l'Intégration civique (s.d.)).

(10) Tel que spécifié à l'article 1, § 2 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et à l'article 20, § 3 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

privée – généralement un parent, un ami ou une connaissance – doit accepter explicitement de recevoir à son adresse le courrier de l'individu concerné. Enfin, le demandeur doit d'abord être radié d'office avant que l'adresse de référence puisse être accordée. Cette radiation d'office consiste à désinscrire le demandeur à l'adresse de son ancienne résidence principale.

En deuxième lieu vient l'adresse de référence auprès d'un CPAS, telle que prévue dans la loi depuis 1997 et accessible¹¹ tant pour les personnes sans-abri que pour les détenus¹². Le demandeur doit ici remplir cinq conditions. Premièrement, il ne peut pas être inscrit au registre de la population, et doit être radié d'office le cas échéant. Le demandeur doit par ailleurs être un citoyen belge, qui peut démontrer un lien local avec la commune du CPAS. On touche ici plus concrètement à la compétence territoriale des CPAS : le lieu de résidence effectif du demandeur à la date de la demande d'aide détermine la compétence. Cela signifie qu'en théorie, le lieu de résidence effectif prime sur l'adresse du domicile, bien que dans la pratique, cela ne soit pas toujours facile à établir (voir aussi 4.2.2.). Une quatrième condition est que le demandeur soit confronté à un manque de ressources (qu'il devra démontrer) pour subvenir à ses besoins de logement. Enfin, le fait de demander une adresse de référence auprès d'un CPAS est considéré comme une demande d'aide sociale, et constitue la première étape du lancement d'un trajet d'accompagnement. Le CPAS évalue la situation de séjour réelle au moyen d'une enquête sociale. Par la suite, la personne sans-abri est légalement tenue de se présenter au CPAS au moins une fois par trimestre.

Ces formalités sont dans un cas comme dans l'autre gratuites : ni le CPAS ni le particulier ne peuvent exiger de frais en contrepartie. Il est important de souligner, enfin, que l'adresse de référence est décrite comme une mesure d'exception. Il s'agit à proprement parler d'une mesure temporaire et révoquant, soumise à des conditions. Un individu qui ne se présente pas au CPAS tous les trimestres, par exemple, risque de perdre son adresse de référence auprès de l'établissement.

2.2. ADRESSE DE REFERENCE AUPRES D'UN CPAS

L'objectif de l'adresse de référence auprès d'un CPAS pour les personnes sans-abri est double : ancrer administrativement ces personnes sans domicile fixe afin qu'elles puissent prétendre de manière permanente aux avantages administratifs et sociaux qui nécessitent une inscription dans les registres de la population, d'une part, et protéger leurs droits sociaux, d'autre part (SPP IS, 2016). L'ancrage administratif de ce groupe cible vulnérable n'est toutefois pas seulement dans l'intérêt des personnes sans-abri elles-mêmes. Il profite aussi à des tiers tels que les créanciers et conditionne une prestation de services efficace de la part de l'administration (Cahay-André, 1995).

(11) Tel que stipulé dans l'arrêté royal du 21 février 1997 modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, Moniteur belge, 6 mars 1997.

(12) Si le détenu n'a plus de droits au logement, ou s'il a rompu avec sa famille, il peut demander une adresse de référence auprès du CPAS de la commune où il a été inscrit en dernier lieu. A défaut d'inscription avant l'emprisonnement, la demande peut être faite dans la commune où se trouve la prison (Wonen-Vlaanderen, 2021).

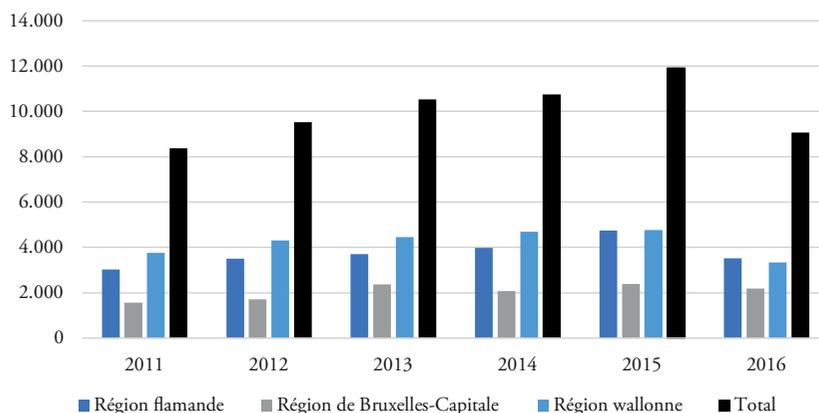
2.2.1. Politique

L'adresse de référence est une compétence fédérale avec une application locale. Le SPF Intérieur et le SPP Intégration sociale ont rédigé trois circulaires (en 1997, 1998 et 2006) pour présenter concrètement aux CPAS la législation et la réglementation susmentionnées (SPP IS, 2016). Ces directives ont été harmonisées dans les « Instructions générales », afin de pouvoir être appliquées uniformément au niveau local (SPF Intérieur, 2019). Il est important de rappeler ici que les circulaires servent uniquement à interpréter les lois et règlements, et ne sont pas contraignantes. Un projet de nouvelle circulaire a été présenté en 2017, car le travail sur le terrain soulevait encore certaines imprécisions dans l'interprétation. Cette version contenait des instructions pour améliorer la procédure et visait à améliorer les règles de compétence territoriale et la définition du sans-abrisme (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018a), mais elle n'a pas encore été publiée à notre connaissance (voir également le point 4.3.).

2.2.2. Quelques chiffres

Bien que l'adresse de référence auprès d'un CPAS ait été introduite en 1997, peu d'informations sur le nombre de personnes sans-abri qui utilisent cette possibilité sont disponibles. Avant 2021, les ensembles de données administratives ne permettaient pas de sélectionner ce groupe spécifique. Il n'était pas précisé dans le Registre national si ces personnes avaient ou non une adresse de référence auprès d'un CPAS. C'est toutefois le cas depuis avril 2021 (voir 4.3.) (SPP IS, 2021b). Les données les plus récentes figurent dans le rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018c) (voir Figure 1). En 2011, 8.371 personnes ont une adresse de référence ; en 2015, elles sont déjà 11.904. Dans ce même rapport, nous observons des différences régionales : les chiffres à Bruxelles sont invariablement plus bas qu'en Flandre et en Région wallonne. Ils sont généralement plus élevés en Région wallonne (sauf pour l'année 2016).

FIGURE 1 : NOMBRE D'ADRESSES DE REFERENCE 2011-2016



Source : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018c, p. 17.

Des données plus récentes au niveau régional et local montrent que les chiffres ont systématiquement augmenté depuis. En Flandre par exemple, on dénombrait 5.800 personnes ayant une adresse de référence auprès d'un CPAS en 2019 (VVSG, 2021). Au niveau local, des recensements ponctuels¹³ nous apprennent qu'en 2020, 27,8 % des personnes sans-abri recensées dans la province du Limbourg (n= 932) et 23,4 % de cette même population recensée à Gand (n=1.472) avaient une adresse de référence auprès d'un CPAS. De tels dénombrements sont cependant toujours une sous-estimation de la réalité : les personnes non connues des services participants ne sont en effet pas comptabilisées (Hermans, Mertens et Robben, 2021). Nous ne pouvons pas non plus en déduire que les personnes du groupe restant ont une adresse de domicile, une adresse de référence chez un particulier ou, au contraire, n'ont pas d'adresse du tout (Hermans, Mertens et al., 2021 ; Hermans, Vermeir et Samyn, 2021).

Une dernière étude intéressante à mentionner est celle réalisée par De Boyser et al. (2009). Leur enquête auprès de CPAS a montré que tous les CPAS n'attribuaient pas l'adresse de référence : 30,7 % des CPAS interrogés le font systématiquement ou souvent, 55,0 % des CPAS avouent qu'ils le font rarement, et 14,4 % jamais. Le « baromètre des CPAS » de l'Association des villes et communes de Flandre (VVSG) (2021) montre que ce chiffre est en nette diminution : alors que 8,85 % des administrations locales admettaient ne pas attribuer l'adresse de référence en 2017, elles n'étaient « plus que » 3,37 % en 2020. A cette heure, il reste néanmoins difficile de savoir combien de personnes sans-abri ont une adresse de référence auprès d'un CPAS, d'une part, et combien de CPAS attribuent ou non l'adresse de référence, d'autre part.

2.2.3. Enjeux connus

L'adresse de référence fait l'objet de critiques provenant d'horizons différents depuis maintes années. Nous distinguons ici les signaux provenant de la politique, du terrain et de la recherche.

Tout d'abord, les discussions politiques sur ce sujet vont bon train depuis des années. En 2004 déjà, le Parlement flamand dénonçait une trop grande variation dans l'octroi ou non d'une adresse de référence auprès des CPAS. En raison d'une définition visiblement trop étroite du sans-abrisme, tous les demandeurs ne se voyaient pas attribuer une adresse de référence. Le ministre flamand de l'Intérieur de l'époque, Van Grembergen (Spirit), indiquait dès 2004 que « le problème était connu » et qu'il s'agissait de « situations navrantes », mais que cette question relevait effectivement de la compétence du gouvernement fédéral (Parlement flamand, 2004). Le premier Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (2008) mentionnait explicitement que des personnes sans-abri ne parvenaient pas à obtenir cette adresse de référence et poussait à « améliorer l'utilisation de l'adresse de référence » pour les populations concernées (SPP IS, 2008, p. 46). En revanche, la lutte contre la fraude au domicile a été avancée dans ce contexte, raison pour laquelle en 2013, la ministre de l'Intérieur de l'époque, Joëlle Milquet (cdH), demandait aux communes de porter une attention particulière à la lutte contre cette forme de fraude. Elle soulignait dans sa circulaire l'importance

(13) Pour de plus amples informations, rendez-vous sur le site www.dakenthuisloosheid.be.

d'un enregistrement correct, en incluant quelques lignes directrices et exemples pratiques pour s'assurer que la radiation d'office était effectuée correctement.

La politique entourant l'adresse de référence a également été régulièrement discutée dans la Région de Bruxelles-Capitale. La complexité de la procédure et la conditionnalité ont été évoquées à plusieurs reprises au sein du Parlement bruxellois, et il a été récemment conclu que « *l'adresse de référence auprès d'un CPAS n'est pas assez efficace* » (Parlement bruxellois, 2021, p. 11). Au sein de la Commission communautaire commune, et plus précisément du Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes, un groupe de travail a été créé pour se pencher sur les enjeux juridiques de cette adresse de référence et des pratiques d'application. Vitali et De Kuysseche (2012) ainsi que Nicaise (2015) ont compilé les idées de ce groupe de travail dans un guide destiné aux CPAS de Bruxelles. Les auteurs pointent du doigt une grande différence entre les CPAS au niveau de la charge administrative associée à cette mesure. Il convient par exemple de d'abord radier d'office la personne du registre de la population, mais cet acte relève de la compétence de la commune et non du CPAS. Les auteurs notent également qu'une clarification du cadre juridique entourant cette politique s'impose de toute urgence. Les CPAS interprètent les conditions librement, ce qui crée une confusion et un manque de clarté tant pour les services administratifs que pour les demandeurs eux-mêmes (Vitali et De Kuysseche, 2012). L'année 2014 a vu le lancement du projet HOMERe dans le giron du service des Experts du vécu du SPP Intégration sociale et en collaboration avec le SPF Intérieur. L'objectif de ce projet était d'évaluer le dispositif de l'adresse de référence et d'identifier ses lacunes. Il en est ressorti qu'il n'existait pas de définition claire du sans-abrisme, que le fait de ne pas accorder d'adresse de référence signifiait une nouvelle descente vers l'abîme pour les personnes sans-abri et qu'il était nécessaire de mieux communiquer sur cette politique, tant auprès des CPAS que du groupe cible lui-même (Communication personnelle SPP IS, 22 février 2022).

En 2019, le SPP Intégration sociale a organisé un congrès sur l'accès aux services sociaux et aux droits pour les personnes sans-abri, en invitant des experts de plusieurs Etats membres de l'UE, ainsi que des représentants de la Commission européenne et d'organisations non gouvernementales locales. Les participants ont échangé sur l'adresse de référence en Belgique, ainsi que les pratiques internationales similaires qui pourraient faciliter l'accès aux droits. Il en est ressorti que les difficultés comprenaient, entre autres, le risque de stigmatisation, la conditionnalité de l'adresse de référence, la complexité et la longueur de la procédure (Commission européenne, 2019).

Deuxièmement, la société civile critique depuis des années la législation, la politique et l'accessibilité de cette adresse de référence (voir entre autres BAPN, 2019 ; Front commun des SDF, s.d. ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018a ; Netwerk Tegen Armoede, 2017). Une première critique porte sur la marge d'interprétation de la législation, laquelle repose sur trois circulaires qualifiées de « peu claires ». Une deuxième critique concerne les conditions que doit remplir une personne (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018c). Un des critères légaux est le manque de « moyens de subsistance suffisants pour garantir un logement stable ». Mais qu'entend-on exactement par « moyens suffisants » ? Et qu'est-ce qu'un « logement stable » ? La législation n'utilise pas une stricte définition du sans-abrisme. Il n'existe pas de loi ou de circulaire expliquant les

catégories spécifiques de situations de logement ou de vie. En raison de cette définition vague, l'administration dispose d'une grande marge d'interprétation lorsqu'il s'agit de définir le sans-abrisme (VVSG, 2019). D'aucuns critiquent, enfin, les trop nombreuses difficultés (surtout administratives) pour les personnes sans-abri, qui complexifient la demande d'une adresse de référence. Pour les personnes sans-abri, ces obstacles sont source d'incertitude et d'inégalité (Ligue des Droits Humains, 2019).

Troisièmement, la recherche montre aussi que l'adresse de référence présente de nombreux enjeux. En 2009, De Boyser et al. soulignaient que l'adresse de référence était un point de départ important pour un accompagnement régulier, de même qu'un outil de prévention clé pour éviter l'exclusion administrative des personnes sans-abri. Il s'agit par ailleurs d'une mesure temporaire qui peut être revue à tout moment, et pour laquelle des conditions supplémentaires sont donc souvent imposées, telles que l'obligation de relever régulièrement le courrier et la mise sur pied d'un contrat pour l'accompagnement. Les chercheurs constatent un manque de connaissances généralisé par rapport aux conditions liées à l'adresse de référence et à sa mise en œuvre. Sans surprise, des enjeux similaires s'appliquent à l'adresse de référence pour les populations itinérantes. Une étude réalisée par Reidsma et al. (2020) conclut que l'accès à l'adresse de référence est limité, ce qui se révèle problématique pour que les personnes concernées puissent établir un lien important (et souvent unique) avec la société. Enfin, un rapport récent de la FEANTSA (2022) aborde l'importance d'une adresse de référence pour les migrants intra-européens qui se trouvent confrontés à une situation de sans-abrisme à Bruxelles. Le manque d'une adresse semble être le principal obstacle pour ces migrants pour s'enregistrer, obtenir un permis de séjour et ainsi accéder aux droits sociaux.

Ainsi, alors que l'adresse de référence a été élaborée dans l'optique d'offrir une protection sociale aux personnes sans-abri, les signaux émanant de la politique, de la recherche et du terrain suggèrent que plusieurs obstacles peuvent tout simplement entraver l'accès. Nous en déduisons qu'il existe un besoin de recherche empirique sur les opportunités et les enjeux associés à la thématique.

3. METHODOLOGIE

3.1. INTENTION DE L'ETUDE

Dans ce chapitre, nous réfléchissons au volet méthodologique de l'étude empirique qualitative sur les enjeux associés à l'adresse de référence.

L'intérêt de cette étude est double. Tout d'abord, il importe d'un point de vue académique de prêter attention à cette question, car elle traite d'un groupe de population non représenté ou sous-représenté dans la recherche, ce qui a des conséquences sur la représentativité des résultats. Pensez par exemple au census (ou à d'autres enquêtes) qui recrute des répondants sur la base des adresses de domicile figurant dans le Registre national. Les personnes sans-abri n'ayant pas d'adresse (de référence), elles en sont automatiquement exclues. Celles qui par contre possèdent une adresse de référence auprès d'un CPAS peuvent en théorie être identifiées comme des personnes de l'échantillon, mais la pratique montre qu'il n'en est souvent rien,

car l'enquêteur sait que personne ne réside réellement à cette adresse auprès du CPAS (Schockaert, Morissens, Cincinnato et Nicaise, 2012). Deuxièmement, et de manière connexe, cette étude présente un intérêt pour les décideurs politiques. Le sans-abrisme est une forme extrême de pauvreté et d'exclusion sociale. À ce jour, cependant, nous n'avons que de rares informations sur la taille de cette population et sur la mesure dans laquelle elle accède aux droits et services sociaux qui la concernent. Si les personnes sans adresse ne sont pas incluses dans l'échantillon d'une étude et que, par conséquent, aucune déclaration représentative ne peut être faite sur l'efficacité de certaines mesures politiques, il est difficile, voire impossible pour les décideurs politiques de justifier et d'élaborer des politiques en fonction des groupes les plus vulnérables (Adriaenssens, Patot et Pena-Casas, 2003).

3.2. DATES ET METHODES

Pour répondre à la question centrale de l'étude « Quels sont les opportunités et les défis après vingt-cinq ans ? », nous avons opté pour une stratégie de recherche qualitative, et plus concrètement pour un échantillonnage dirigé ou « purposive sampling ». Dans cette méthode, le chercheur part de certains critères pour sélectionner les unités d'échantillonnage (Mortelmans, 2013). En l'occurrence, les critères retenus étaient les suivants : (1) l'organisation ou l'institution soutient, accompagne et/ou représente les personnes sans-abri et possède donc des connaissances de terrain concernant l'adresse de référence, (2) l'organisation ou l'institution possède des connaissances théoriques (politiques et/ou académiques) concernant l'adresse de référence. L'échantillon se composait de 91 organisations et institutions, dont des administrations communales, des CPAS, des organes publics tels que le Registre national et le SPP IS, des centres d'accueil, des associations de lutte contre la pauvreté, etc. Outre une variété d'organisations et d'institutions, nous avons tenu compte d'une certaine ventilation géographique (Flandre, Bruxelles et Wallonie). Nous sommes effectivement entrés en contact avec 38,5 % de répondants parmi cette sélection. Entre avril et octobre 2021, nous avons réalisé des entretiens semi-structurés d'une durée moyenne de 1 heure et 10 minutes avec 35 professionnels. Le groupe de participants le plus important était constitué de personnes actives dans un CPAS (15 personnes). Sur l'ensemble des participants, 51,4 % étaient actifs en Flandre, 31,4 % dans la Région de Bruxelles-Capitale et 17,2 % en Wallonie.

Notre étude a été formellement approuvée par la Sociaal-maatschappelijke Ethische Commissie (SMEC) de la KU Leuven. Le questionnaire était composé de thèmes issus de la littérature : politique relative à l'adresse de référence, procédure, radiation d'office, critères d'admission, rôle des acteurs impliqués et perspective des usagers eux-mêmes (obstacles éventuels, exclusion, stigmatisation et discrimination). Nous nous sommes aussi penchés sur l'évolution du nombre d'adresses de référence, en invitant les répondants à estimer, sur la base de chiffres et/ou d'une intuition, si les chiffres étaient en baisse, en stabilisation ou en augmentation. Concernant le travail de terrain, deux principes prévalaient : l'anonymat et le consentement éclairé. Les répondants ont été informés du protocole de l'étude avant le début des entretiens, et ils ont reçu la garantie que leurs réponses seraient traitées de manière anonyme. Chaque répondant a signé un formulaire de consentement éclairé, stipulant entre autres que la participation était volontaire et que l'anonymat et la confidentialité des données seraient garantis à

chaque étape. Les entretiens ont été enregistrés, transcrits et traités à l'aide du logiciel NVivo, afin de permettre une identification des thèmes spécifiques et des tendances transversales.

Enfin, il convient de nuancer les résultats. Tout d'abord, cette étude ne fournit pas une liste exhaustive de tous les défis potentiels associés à la thématique de l'adresse de référence, mais simplement une liste des enjeux que nous avons identifiés à la suite de l'analyse qualitative et de l'étude de la littérature. Deuxièmement, les résultats ne peuvent être généralisés en raison de l'échantillon relativement petit, d'une part, et de la variété géographique limitée, d'autre part. Les répondants actifs en Wallonie (17,2 %) sont largement sous-représentés par rapport aux répondants actifs en Flandre (51,4 %). Troisièmement, les personnes qui sont elles-mêmes en situation de sans-abrisme ne sont pas représentées. Nous avons en effet sollicité des associations qui représentaient ce groupe, pour ainsi explorer la perspective des personnes sans-abri de manière indirecte. Nous avons délibérément choisi de mener des entretiens avec un large éventail de professionnels impliqués, y compris des acteurs qui peuvent représenter ce groupe cible grâce à la richesse de l'expérience et des connaissances qu'ils ont accumulées sur le terrain (par exemple les associations de lutte contre la pauvreté).

4. ANALYSE DE L'ADRESSE DE RÉFÉRENCE : UNE MESURE DE PROTECTION OU D'ENTRAVE SOCIALE ?

Dans les lignes qui suivent, nous dressons une synthèse des résultats de notre analyse qualitative. Nous passons tout d'abord en revue les possibilités dégagées par une adresse de référence auprès d'un CPAS, comme citées par les répondants. Nous abordons ensuite les défis, avant de conclure par les développements récents et un regard sur l'avenir.

4.1. POSSIBILITES

Premièrement, tous les répondants s'accordent à dire que l'adresse de référence auprès d'un CPAS est un moyen nécessaire pour permettre aux personnes sans-abri d'accéder aux droits et aux services. Elle est qualifiée de « nécessaire », car elle répond par sa nature administrative à la réalité à laquelle sont confrontées plusieurs personnes sans-abri, à savoir que la perte de leur adresse se traduit par la perte de divers droits inhérents. L'adresse de référence, en revanche, préserve ces droits. Sa réelle importance transparaît clairement dans les deux déclarations suivantes :

Vous avez une adresse et le monde s'ouvre à vous. Elle vous sera utile à tout. Pour la mutuelle, votre salaire, la banque. Tout commence avec l'adresse. C'est ce que nous essayons d'expliquer à nos usagers. Ils doivent se mettre en règle au niveau de leur adresse pour éviter de se fermer de nombreuses portes (Organisation de la société civile, avril 2021).

C'est le plus grand obstacle qui existe. Ne plus avoir d'adresse et de carte d'identité. Vous avez besoin d'une adresse pour travailler, obtenir votre permis de conduire, accéder à l'assurance maladie... (Association de lutte contre la pauvreté, avril 2021).

Deuxièmement, plusieurs répondants considèrent que le fait de lier une adresse de référence auprès d'un CPAS à une demande d'aide représente une première étape pour

le suivi d'un trajet visant à améliorer « la situation du sans-abri ». Cette demande d'aide est l'une des conditions (voir chapitre 2) à remplir par l'utilisateur pour obtenir et conserver l'adresse de référence.

A nos yeux, il est clair que l'octroi d'une adresse de référence est un premier pas dans le trajet de réintégration. Il s'agit d'une porte d'entrée pour entreprendre d'autres démarches telles que la recherche d'un logement social ou de possibilités d'accueil, un emploi, éventuellement une médiation de dettes, etc. (CPAS, mai 2021).

Dans l'ensemble, les répondants affirment qu'il est essentiel d'inclure administrativement les personnes sans-abri dans les registres de population, par le biais de l'adresse de référence. Cette inclusion administrative se révèle en effet bénéfique à toutes les parties : les personnes sans-abri ont (à nouveau) droit à certaines prestations, les universitaires peuvent les inclure dans leurs recherches (par exemple former un échantillon pour différentes enquêtes et le census sur la base des adresses de domicile du Registre national), et les décideurs politiques peuvent prendre des décisions étayées.

4.2. DEFIS

Nous abordons ici cinq défis issus des résultats de l'analyse qualitative : (1) le manque de possibilités pour les demandeurs, (2) les conditions et obligations (définition, lien local, demande d'aide, suivi), (3) la radiation d'office, (4) la variation intercommunale et (5) la discrimination et la stigmatisation.

4.2.1. Manque de possibilités

Bien que les personnes sans-abri aient en théorie la possibilité de demander une adresse de référence auprès d'un particulier ou d'un CPAS, ils ne le font que rarement dans la pratique. Si la loi stipule qu'une personne, qui ne remplit pas les conditions pour obtenir une adresse de référence auprès d'un CPAS, doit pouvoir demander une adresse de référence auprès d'un particulier (Dockers, 2012), notre analyse qualitative montre que plusieurs communes interdisent cette pratique. Tout particulièrement lorsque le demandeur est sans-abri : il sera alors automatiquement renvoyé vers le CPAS. En cas de refus de ce dernier, le sans-abri perd l'accès aux droits et services et se retrouve face à un mur.

Dans 99 % des cas, nous renvoyons la personne sans-abri vers le CPAS pour l'obtention d'une adresse de référence. L'adresse auprès d'un particulier est plutôt réservée à des groupes cibles autres que les personnes sans-abri. Au CPAS, ils obtiennent de l'aide pour sortir de cette spirale négative. Chez le particulier, la personne sans-abri pourra effectivement relever son courrier, mais rien d'autre ne changera (Commune, avril 2021).

L'octroi d'une adresse de référence auprès d'un particulier n'est pas autorisé dans notre commune. D'un côté, je trouve cela bien, car ils sont alors forcés de se tourner vers le CPAS. De l'autre... c'est vrai que beaucoup de gens rechignent à demander de l'aide. Et si le CPAS refuse, ils n'ont plus d'autres options. Ils sont complètement abandonnés, alors que le particulier aurait justement pu devenir une sorte de « copain » pour les aider à contacter la mutuelle, l'employeur pour les allocations de chômage, le CPAS, ... Si ce n'est pas accepté par le CPAS, alors il n'y a plus vraiment d'option (Organisation de la société civile, avril 2021).

L'analyse qualitative laisse entendre que ce manque de possibilités limite davantage l'accès aux droits pour certains groupes. Pensez notamment aux personnes qui « évitent l'aide », qui choisissent consciemment de minimiser leurs contacts avec les acteurs de la prise en charge ou les autorités locales (Hermans, De Coster et Van Audenhove, 2007). Si elles décident elles-mêmes de ne pas se tourner vers le CPAS, « il n'y a plus vraiment d'option », pour reprendre les propos d'un répondant. Une situation fortement liée aux conditions et obligations que le CPAS impose à ses usagers, en atteste le témoignage ci-dessous :

Il y a des gens qui sont fatigués des démarches et ne veulent plus demander de l'aide. Pour nous, il est important que les droits de chacun soient respectés. Ils ne veulent pas d'un trajet d'accompagnement ? D'accord. Nous n'allons pas leur imposer. D'autres CPAS ne le voient pas du même œil (CPAS, avril 2021).

4.2.2. Conditions et obligations

Une première condition pour l'octroi d'une adresse de référence est que la personne soit effectivement sans-abri, et donc, selon la définition, qu'elle « ne dispose pas de son logement, n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et n'a dès lors pas de lieu de résidence, ou réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement personnel soit mis à sa disposition » (SPP IS, 2021a, p. 4). Cette définition se confond avec celle utilisée dans la loi sur les registres de la population (« les personnes qui, pour des raisons professionnelles ou par suite de manque de ressources suffisantes, elles n'ont pas ou n'ont plus de résidence »). Cependant, ces définitions, et surtout leur interaction, ne couvrent pas toutes les situations de logement, ce qui entraîne des problèmes d'interprétation. Dans notre analyse qualitative, la définition retenue du sans-abrisme semble différer d'un CPAS à l'autre et également d'un assistant social à l'autre. Comme elle est souvent appliquée de manière trop restrictive, certaines associations de lutte contre la pauvreté se voient contraintes de conseiller à leurs usagers de prudemment nuancer leurs explications sur leur situation de vie et de logement. Dans ce contexte, les répondants sont également préoccupés par les « couch surfers », c'est-à-dire les personnes hébergées temporairement par la famille ou des amis. En théorie, les CPAS et les communes estiment que certains « couch surfers » restent hébergés suffisamment longtemps pour demander d'y élire domicile, et ne peuvent donc pas bénéficier d'une adresse de référence auprès d'un CPAS. Dans la pratique toutefois, cette élection de domicile ne se fera pas, car le ou les occupants craignent que cela n'affecte leurs propres allocations. Une crainte qui n'est pas tout à fait sans fondement, puisque dans le cadre de diverses prestations, la situation familiale d'une personne et les revenus du ménage sont pris en compte pour déterminer le montant des versements (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018b). Deux répondants font remarquer que cette situation encourage parfois les personnes sans-abri à dissimuler leur situation de logement réelle pour déclarer qu'ils sont isolés et vivent dans la rue afin de pouvoir prétendre à l'adresse de référence. Ce faisant, ils risquent toutefois des sanctions et un refus d'octroi de l'adresse de référence, avec toutes les conséquences qui en découlent.

Nous nous montrons assez stricts concernant la mise en œuvre. Je pense qu'il est important d'appliquer la législation de manière très scrupuleuse. Nous n'accédons pas à toutes les demandes que nous recevons. Une personne qui dispose d'un logement temporaire, qui a des dettes ou qui ne peut pas être inscrite n'obtiendra pas son adresse de référence. C'est de l'évasion fiscale et nous ne voulons pas y être mêlés. Nous nous

montrons très pointilleux à cet égard, au contraire d'autres CPAS il est vrai (CPAS, mai 2021).

La plupart logent chez quelqu'un. Nous le constatons aussi dans les recensements. J'y vois la principale source du sans-abrisme caché : les gens perdent leur logement et se tournent d'abord vers un ami, une connaissance ou un parent. Mais ils ne vont pas l'expliquer de cette façon au CPAS, et c'est là que les problèmes arrivent. Mon travail consiste à expliquer aux gens, de manière subtile, ce à quoi ils doivent faire attention lorsqu'ils emménagent temporairement quelque part. Je leur dis aussi : « allez donc voir le CPAS et renseignez la personne chez qui vous vivez. N'oubliez pas de dire que tous vos revenus et dépenses sont séparés, qu'il n'est pas question d'un pot commun ! » Ça peut paraître exagéré, mais c'est le seul moyen de leur permettre d'avoir une chance d'obtenir cette fameuse adresse de référence dont ils ont tant besoin (Organisation de la société civile, avril 2021).

Ce qui précède va dans le sens des conclusions du Netwerk Tegen Armoede (2017), qui dénonce dans son rapport les pratiques illégales des CPAS. Ainsi, il y aurait de très nombreux refus parce que le demandeur est logé temporairement chez une connaissance, ou parce qu'il a toujours « des revenus suffisants ». Dans notre étude, les répondants soulignent qu'une enquête sociale est conduite pour connaître l'origine et le montant de ces revenus. Les CPAS pouvant apprécier à leur unique discrétion si ceux-ci sont « suffisants » ou non, plusieurs répondants ont le sentiment que cette décision est arbitraire.

Une deuxième condition est la démonstration d'une intégration régionale. Le paradoxe de ce principe de territorialité est qu'en théorie, chaque CPAS et chaque commune fournit une adresse de référence, alors que dans la pratique, ce n'est pas le cas. Les répondants avancent que les personnes sans-abri sont souvent renvoyées d'un CPAS à l'autre parce qu'elles ne peuvent pas fournir de preuve suffisante de leur séjour permanent dans une commune. Sur ce point, l'Atelier des droits sociaux (2014) fait valoir que les administrations communales, au même titre que les CPAS, ne souhaitent pas attirer « un poids » financier supplémentaire sur leur territoire. En 2018, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018c, p. 18) affirmait pour sa part que « certains CPAS préfèrent, pour des raisons budgétaires ou politiques, limiter le nombre d'inscriptions de personnes sans-abri dans leur commune. Ces pratiques sont contraires à la loi ». Des conflits de compétence peuvent donc également survenir entre les CPAS, lorsqu'il n'est pas clair qui est compétent pour le demandeur spécifique. Ce principe de territorialité constitue non seulement un obstacle pour les CPAS dans le bon déroulement de la procédure prescrite, mais aussi pour les demandeurs eux-mêmes. Il encourage par ailleurs l'exclusion, en témoigne la citation ci-dessous tirée de notre analyse.

La logique de la territorialité est extrêmement complexe et souvent absurde au plus haut point à Bruxelles. Un exemple : la gare du Midi se trouve sur trois territoires. Passez d'un quai à l'autre, et vous changerez de CPAS compétent... Un jour, j'ai accompagné au CPAS de Saint-Gilles une personne qui dormait dans la gare. On nous a répondu qu'elle passait en fait ses nuits du côté de la gare pour lequel le CPAS de la Ville de Bruxelles était compétent. Les CPAS ne se rendent pas toujours compte des difficultés que les personnes sans-abri éprouvent pour s'adresser à eux. Et à celles qui franchissent

le pas, ils répondent « vous n'êtes pas au bon endroit, allez voir ailleurs ». Beaucoup d'usagers abandonnent, du coup (Organisation de la société civile, avril 2021).

Le groupe des personnes sans-abri se caractérisant par un taux de mobilité élevé (voir entre autres Simon, Vasat, Polakova, Gibas et Dankova, 2019), cette condition l'affecte de manière totalement disproportionnée. Un même constat ressort d'une étude réalisée par Baptista, Benjaminsen et Pleace (2015), qui concluent que les personnes sans-abri sont exclues de l'aide essentielle dans les communes où les règles relatives à l'intégration locale ne sont pas correctement formulées ou mises en œuvre. Un exemple donné est celui de personnes vivant sans-abri pendant une longue période, et affichant par conséquent des besoins d'accompagnement multiples. Ces personnes sont constamment à la recherche d'un endroit où dormir, et auront donc des difficultés supplémentaires à démontrer un quelconque lien local, au contraire de celles qui louent un logement.

Une troisième condition est de formuler une demande d'aide. La VVSG (2019) assimile cette condition à un premier pas vers l'assistance. Pour plusieurs CPAS interrogés, cela signifie également que le demandeur doit s'engager activement dans une démarche visant à améliorer sa propre situation. Aussi, la VVSG (2019) préconise d'imposer des conditions dans l'accompagnement et le suivi plus étroit de l'usager, afin de lui offrir l'aide la plus appropriée qui soit. Toutefois, comme évoqué plus haut, un tel fonctionnement peut entraîner l'exclusion de certains groupes, par exemple les personnes qui évitent la prise en charge. Il apparaît en outre que l'interprétation donnée à cette demande d'aide varie d'un CPAS à l'autre. Plusieurs répondants indiquent en effet que des conditions supplémentaires sont régulièrement imposées, allant de la recherche active d'un logement social et d'un emploi à la participation à une médiation de dettes, en passant par la prise en charge de ses propres problèmes de dépendance. Le non-respect de ces conditions supplémentaires peut entraîner la suppression de l'adresse de référence, avec toutes les conséquences que cela implique.

Nos usagers sont invités à demander un revenu d'intégration en plus d'une adresse de référence. Cela s'accompagne toutefois de nombreuses conditions supplémentaires, comme la recherche active d'un emploi, l'inscription à un logement social et la sobriété, ce qui n'est vraiment pas à la portée de tous. Parfois, ils imposent des conditions qu'ils savent que les personnes sans-abri ne pourront pas respecter (Organisation de la société civile, avril 2021).

Ils demandent soudainement à nos usagers de présenter cinq lettres de candidature par semaine. Rendez-vous compte ! Et cela n'a rien de légal. Brusquement, leur droit devient conditionnel. C'est censé les motiver, et c'est tout l'inverse qui se produit. Ils se font repousser encore plus loin (Organisation de la société civile, juillet 2021).

Enfin, la personne ayant une adresse de référence auprès d'un CPAS est légalement tenue de se présenter au CPAS concerné une fois par trimestre. Plusieurs répondants indiquent toutefois que cela varie dans la pratique : certains CPAS demandent à voir leurs usagers tous les quinze jours ou tous les mois, tandis que d'autres s'en tiennent au minimum légal d'une fois par trimestre.

Nous voyons l'adresse de référence comme une mesure d'encadrement, pour justement « encadrer la personne ». Du coup, nous lui demandons de venir chaque semaine. Supposez que vous ayez affaire à un toxicomane en plein sevrage. Si vous le voyez

chaque semaine, vous pouvez directement intervenir en cas de problème (CPAS, mai 2021).

Nous leur demandons de venir une fois par trimestre. Nous faisons preuve d'une certaine flexibilité. A Bruxelles, il est impensable de demander à vos usagers de venir chaque mois. Ils sont trop nombreux pour cela (CPAS, août 2021).

La VVSG (2019) est favorable à un suivi plus étroit de l'usager (c'est-à-dire à des rencontres plus fréquentes qu'une fois tous les trois mois) pour assurer la supervision de l'encadrement. Notre analyse qualitative montre qu'un groupe d'acteurs (principalement des communes et CPAS flamands) partage cet avis, tandis qu'un autre groupe (principalement des associations de lutte contre la pauvreté dans les CPAS bruxellois) nuance que la réalité du vécu complexe des personnes sans-abri dépasse cette intention. Si cette condition devient une fin en soi pour placer les personnes sans-abri dans un trajet d'accompagnement, une certaine vigilance s'impose pour ne pas occulter le double objectif précédemment énoncé de l'adresse de référence (à savoir l'ancrage administratif et la protection des droits sociaux).

4.2.3. La radiation d'office

Nous abordons ici une des conditions d'admissibilité que nous assimilons à un défi. Tous les répondants ont en effet qualifié la radiation d'office de problématique. Cette radiation d'office consiste à désinscrire une personne à l'adresse de son ancienne résidence principale. Par exemple dans le cas d'une expulsion : en théorie, l'adresse du domicile doit alors être supprimée. Le CPAS peut ensuite inscrire cette personne à une adresse de référence. Cependant, les personnes menacées de sans-abrisme ne sont pas toujours familiarisées avec cette procédure. Les répondants expliquent que les délais très longs du traitement administratif de cette radiation se traduisent par une « disparition » du demandeur sur le plan administratif (Commune, avril 2021).

La procédure officielle est la définition même de la bureaucratie. Supposons que le Collège des échevins valide la radiation d'office. Nous devons alors envoyer une lettre à la personne concernée pour l'informer de sa radiation ... à l'adresse où elle ne vit plus. Cela n'a aucun sens ! Mais nous devons le faire, nous devons avertir cette personne. Neuf fois sur dix, le courrier nous revient. Beaucoup de gens ignorent donc qu'ils ont été radiés d'office. Jusqu'au jour où, soudainement, les allocations n'arrivent plus (Commune, juillet 2021).

Trois répondants qualifient explicitement la radiation d'office de « mort administrative ». En effet, la radiation d'office des personnes sans-abri du registre de la population et l'absence d'attribution (immédiate) d'une adresse de référence les empêchent de faire valoir leurs droits pendant cette période, ce qui aggrave leur situation.

Imaginez l'effet que cela doit faire d'apprendre que vous avez été radié du registre de la population. Etes-vous un hors-la-loi, du coup ? Vous êtes déjà au plus bas, et on vous enfonce encore. Je pense que les gens ne se rendent pas compte de l'impact que cela peut avoir. Je peux comprendre que lorsque quelqu'un a vécu quelque part et que la police remarque que ce n'est plus le cas, elle doit radier cette personne à cette adresse. Oui, c'est logique. Mais nous sommes confrontés à des gens qui demandent une adresse de référence, qui nous disent : « je n'ai plus d'adresse, je veux une adresse de référence, je veux encore faire partie de la société, je veux ouvrir un compte et voir quelles sont mes dettes ». Et on leur répond qu'il faut attendre qu'ils soient radiés d'office, même si

le CPAS est d'accord pour leur attribuer une adresse de référence. C'est pénible. Je ne comprends pas cette lourdeur administrative. Les choses devraient aller beaucoup plus vite (Organisation de la société civile, avril 2021).

Dans l'ensemble, la majorité des répondants sont critiques à l'égard de la procédure de demande d'une adresse de référence. Tant la radiation d'office que le délai avant que l'adresse de référence ne soit effectivement attribuée leur font grincer des dents.

Il leur faut beaucoup de patience avant de pouvoir utiliser effectivement leur adresse de référence. Et pendant toute la procédure de demande, nos usagers sont privés de leurs allocations. Nous devons alors parfois leur verser une avance, pour qu'ils ne restent pas sans rien. Tout simplement parce que deux CPAS doivent décider entre eux qui est réellement compétent pour notre usager. Et pendant qu'ils s'assoient pour découvrir la personne habite bien là, l'intéressé doit littéralement attendre et mourir de faim. Cette discussion peut avoir lieu, mais les personnes sans-abri ont aussi leurs droits et ils devraient pouvoir les obtenir beaucoup plus rapidement. Cela ne devrait pas être si difficile. L'usager est le dindon de la farce (Organisation de la société civile, mai 2021).

Les répondants déclarent que l'adresse de référence auprès d'un CPAS est généralement accordée pour une période de six mois, pour être ensuite reconduite ou supprimée. Un CPAS peut également accorder une adresse de référence à titre préventif pour éviter que la personne concernée perde ses droits. Ici aussi, nous constatons une variation dans le fonctionnement des CPAS. Sur le terrain également, différents signaux montrent la situation paradoxale dans laquelle peuvent se retrouver les personnes sans-abri en raison de cette période de six mois comme condition spécifique. Un exemple concret nous est donné dans une question écrite au Sénat¹⁴. Il arrive régulièrement que des personnes bénéficiant d'une indemnité de maladie de la mutuelle n'obtiennent pas d'adresse de référence du CPAS parce que leur revenu est suffisamment élevé pour disposer d'un logement. Le paradoxe est que pour obtenir cette indemnité, une adresse de référence est nécessaire. Les personnes qui ne l'obtiennent pas perdent donc leur indemnité. Le versement de celle-ci est suspendu pendant une certaine période, jusqu'à ce que le demandeur de l'adresse de référence puisse enfin démontrer au CPAS que ses revenus sont effectivement insuffisants. Une fois l'adresse attribuée, les versements reprennent (Puype, 2020).

4.2.4. Variation interprofessionnelle

Un autre défi que nous identifions dans l'analyse qualitative est la variation interprofessionnelle et intercommunale dans l'attribution de l'adresse de référence auprès d'un CPAS. L'adresse de référence auprès d'un CPAS a été conçue comme une exception à la règle générale selon laquelle chacun doit déclarer sa résidence principale (son domicile) dans les registres de la population. Cette perspective est clairement défendue par les administrations communales, responsables de l'inscription officielle. S'y oppose la société civile, qui représente plutôt la perspective de l'assistance et considère que la mesure a surtout été mise en place pour garantir aux personnes sans adresse un accès à leurs droits, et ainsi les ancrer administrativement. Au sein des CPAS,

(14) Sénat de Belgique, Session 2019-2021, Question écrite n228-6° du 24 janvier 2019. Via www.senate.be/www/?Mlval=/Vragen/SVPrint&LEG=6&NR=2268&LANG=fr.

ces deux perspectives génèrent des positions conflictuelles : certains travailleurs sociaux se conforment strictement aux directives pour éviter la fraude, d'autres n'hésitent pas à utiliser leur marge de manœuvre, comme l'a indiqué un répondant.

D'un côté, vous avez les services sociaux et leur vision de l'assistance. Pour eux, l'adresse de référence est un outil pour initier l'accompagnement de la personne concernée. Le service de la population, par contre, se concentre davantage sur la fraude au domicile et la fraude aux allocations. La ville vérifie si nous faisons les choses correctement, et s'il est toujours justifié qu'une personne ait une adresse de référence (CPAS, mai 2021).

Il y a de multiples acteurs impliqués et autant de points de vue différents, souvent opposés. Vous avez le SPP IS et le Registre national, qui dirigent chacun leur propre administration. Le SPP IS dirige les CPAS, le Registre national dirige la commune et la police locale. Tous ces acteurs ont des interprétations différentes. Prenez le cas d'un « couch surfer ». L'un vous dira « séjour temporaire, c'est du sans-abrisme », l'autre « résidence principale, donc domicile ». Il y a beaucoup de discussions à ce sujet (Organisation de la société civile, avril 2021).

Outre ces deux perspectives, trois répondants ont soulevé la question d'accorder plus d'attention aux droits. Un tel point de vue signifierait, dans ce contexte, qu'il faille rendre l'adresse de référence accessible à tous les ayants droit, en limitant au maximum les conditions inhérentes.

Outre une différence de perception, nous constatons une nette variation en ce qui concerne l'octroi souple ou au contraire plutôt strict de l'adresse de référence. Les travailleurs sociaux des CPAS s'appuient ici sur leur « marge de manœuvre », leur possibilité à interpréter la législation applicable pour prendre des décisions. Une interprétation qui peut très fortement varier d'un CPAS à l'autre.

Vous avez un chef de service qui est convaincu que cela doit rester une mesure d'exception, puis il prend sa retraite et quelqu'un arrive avec une vision des choses totalement différente. C'est comme ça. [...] Vous donnez aux travailleurs sociaux deux lignes entre lesquelles marcher, il y a ceux qui marchent au milieu et ceux qui foulent l'une ou l'autre ligne (CPAS, avril 2021).

4.2.5. Discrimination et stigmatisation

Un dernier défi concerne la problématique de la discrimination et de la stigmatisation. Premièrement, un individu qui ne remplit pas toutes les conditions se verra refuser l'adresse de référence auprès d'un CPAS. Cela exclut directement les personnes qui, dans certains CPAS, ne sont pas d'accord avec le fait qu'une adresse de référence constitue une demande d'aide sociale, ou qui ne veulent pas entamer le trajet d'accompagnement exigé. Il peut s'agir de personnes qui évitent l'aide, mais aussi, par exemple, de demandeurs qui hésitent à franchir le pas en raison d'expériences négatives avec un CPAS par le passé. Deuxièmement, la lourdeur de la procédure (voir ci-dessus) peut se traduire par l'exclusion des personnes souffrant de handicaps psychologiques ou mentaux, parce qu'elles ne seront pas suffisamment capables de comprendre et de suivre les démarches. Enfin, quelques répondants mentionnent que certaines personnes sans-abri ne veulent délibérément pas demander une adresse de référence, par crainte de la stigmatisation et de la discrimination. Dans certaines communes – ou auprès de certains CPAS – effectivement, l'adresse de référence est

très reconnaissable et peut entraîner une stigmatisation (par exemple sur le marché du travail).

Cela peut effectivement poser problème lorsque vous recherchez un emploi. Les gens, et surtout les employeurs du coin, connaissent généralement l'adresse du CPAS (Organisation de la société civile, avril 2021).

4.3. UN REGARD SUR L'AVENIR

4.3.1. Nouveautés au sein du Registre national

Les données d'information relatives à l'adresse de référence ont été modifiées dans le Registre national depuis avril 2021¹⁵. Auparavant, un seul code général était utilisé pour tout individu qui possédait une adresse de référence, que ce soit auprès d'un particulier ou d'un CPAS. Depuis avril 2021, la nomenclature est plus détaillée et spécifique le type exact d'adresse de référence utilisée (SPF Intérieur, 2021). L'avantage de cette nouveauté est que cela permet d'avoir une vision claire du nombre et de l'évolution des deux types d'adresses de référence. Tant les décideurs politiques que les chercheurs disposent alors d'une meilleure visualisation des personnes qui font appel à cette mesure et de leur profil. En dehors des récents recensements locaux de personnes sans-abri, les informations disponibles sur l'ensemble de la population sans-abri restent lacunaires. Obtenir des informations plus détaillées sur l'utilisation de l'adresse de référence auprès d'un CPAS par les personnes sans-abri pourrait constituer une étape importante dans la mesure et le suivi de ce groupe vulnérable en Belgique.

Diverses conséquences inattendues peuvent former ici un inconvénient. Certains droits sociaux sont en effet liés au fait d'avoir un domicile ou une adresse de référence, mais pas nécessairement aux deux types d'adresse de référence. Par exemple : en vertu de la législation, la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) ne peut être versée qu'aux personnes ayant une adresse de référence auprès d'un CPAS, et non aux personnes ayant une adresse de référence auprès d'un particulier (Schols, Peeters et Laenen, 2017). Le Service fédéral des Pensions (2019) le formule comme suit : « En cas d'inscription à une adresse de référence auprès d'une personne physique, la GRAPA ne peut être octroyée, car aucune résidence principale ne peut être établie et aucun contrôle de la résidence ne peut être effectué ». L'argument de ce refus est que le demandeur doit résider sur le territoire belge, condition qui ne peut être prouvée lorsque ce dernier détient une adresse de référence chez un particulier. Le Service fédéral des Pensions considère par contre le CPAS comme un « organisme d'exécution » qui peut garantir le séjour sur le territoire belge. Le nouveau développement au sein du Registre national permettra d'afficher des données plus détaillées sur le fait qu'une personne a une adresse de référence auprès d'un particulier, et se traduira par une perte des allocations pour certains. Un suivi des conséquences de ces nouvelles règles d'enregistrement s'impose donc afin que chaque ayant droit conserve le droit à une adresse de référence et à une allocation telle que la GRAPA.

(15) Il s'agit concrètement du type d'information « T.I.024 » (plus d'informations via le SPF Intérieur, 2021).

4.3.2. Nouvelle circulaire

Depuis 2016, le gouvernement fédéral vise à clarifier le cadre politique et juridique relatif à l'adresse de référence par l'introduction d'une nouvelle circulaire. L'objectif de cette circulaire est de simplifier et de clarifier les directives pour les services locaux (CPAS et communes), afin qu'ils puissent agir conformément à la législation (La Chambre, 2021b). Plusieurs négociations avec un groupe de travail dédié (au sein duquel siègent entre autres le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et le Daklozen Aktie Komitee) ont précédé, mais sans aboutir à un accord. Pour trois répondants ayant pris part aux négociations, le blocage est dû à la divergence des points de vue.

Les négociations sont un peu au point mort. Nous avons fait pression pour avoir une définition aussi large que possible du sans-abrisme, qui inclurait aussi les « couch surfers » et les personnes qui logent temporairement chez l'un ou l'autre. Cela concerne toutefois un groupe important et, selon le partenaire politique qui se trouve face à vous, l'interprétation de ce « logement temporaire » varie considérablement. La crainte de la fraude sociale demeure, au grand dam de nombreuses personnes qui ont réellement besoin d'aide. Quoi qu'il en soit, une définition plus large du sans-abrisme reste nécessaire si l'on veut couvrir les différences observées entre les politiques locales, et elle devrait figurer dans cette nouvelle circulaire, voire dans une nouvelle loi (Organisation de la société civile, mai 2021).

Il est évident que la législation et les circulaires actuelles doivent être clarifiées pour éviter toute variation locale dans l'attribution de l'adresse de référence. A cet égard, de nouveaux développements récents méritent notre attention, notamment l'intention de la ministre des Pensions et de l'Intégration sociale Lalieux (PS) de rédiger conjointement, avec le ministre de l'Intérieur, une circulaire pour les communes et CPAS en vue d'harmoniser et de préciser les conditions d'octroi d'une adresse de référence (La Chambre, 2021a).

5. CONCLUSION

Nous nous sommes intéressés dans cet article au fonctionnement de l'adresse de référence auprès d'un CPAS, qui fournit un ancrage administratif aux personnes sans-abri en Belgique depuis 1997. La question de départ était la suivante : après 25 ans d'existence, cette mesure offre-t-elle une réelle protection sociale à son groupe cible, ou représente-t-elle plutôt une entrave ? En effet, depuis son entrée en vigueur, différents signaux provenant du terrain soulèvent des inquiétudes quant à l'efficacité de la politique, en particulier son accessibilité par le groupe cible. Nous dressons un *status quaestionis* sur la base de notre analyse qualitative, en partie inspirée d'une analyse récente de Robben et al. (2022), avant de formuler trois conclusions.

Premièrement, l'adresse de référence auprès d'un CPAS sert de filet de sécurité administratif – et donc aussi social – pour les personnes sans-abri. Sur le plan administratif parce que l'ancrage dans les registres de la population est maintenu ; sur le plan social parce qu'une adresse de référence leur donne (à nouveau) accès à de nombreux droits et permet l'intégration (ou la réintégration). Robben et al. (2022) utilisent d'ailleurs l'expression *minimum minimorum* pour qualifier l'adresse de

référence, autrement dit le minimum absolu pour que les personnes sans-abri puissent accéder aux droits et services qui les concernent.

Deuxièmement, les conditions d'obtention de cette adresse de référence constituent un obstacle tant pour les personnes sans-abri qui veulent accéder à leurs droits que pour l'administration compétente. Pour les personnes sans-abri, le point épineux concerne la charge de la preuve de leur situation de vie et de leur intégration locale. Elles doivent démontrer que « leurs moyens sont insuffisants pour assurer un logement stable », mais aussi prouver qu'elles connaissent une situation de logement instable sur le territoire du CPAS auprès duquel elles demandent une adresse de référence. Du côté de l'administration concernée, les principaux obstacles administratifs sont la constatation de cette situation de logement précaire et la compétence territoriale. L'interprétation de la législation laisse une grande marge d'interprétation, ce qui conduit à des variations locales sur les conditions d'admissibilité et d'octroi : qui doit être considéré comme sans-abri ? Quand parler de « moyens de subsistance insuffisants » ? Qu'est-ce qu'une « demande d'aide » complémentaire ? Ou encore une « solution de logement stable » ? Autant de questions pour lesquelles les visions locales et supralocales peuvent être diamétralement opposées. L'approche diffère aussi entre les divers domaines et services politiques concernés, chacun poursuivant une finalité différente. Notre analyse révèle que certains acteurs considèrent l'adresse de référence comme un instrument d'aide, tandis que d'autres se concentrent sur la lutte contre la fraude. Ces points de vue opposés font obstacle à l'objectif initialement fixé, qui reste le maintien des droits des personnes sans-abri.

Troisièmement, une personne qui ne remplit pas (ou plus) les conditions prédéfinies (et souvent les conditions supplémentaires) s'expose à des conséquences disproportionnées. La logique qui sous-tend la radiation d'office, par exemple, plonge la personne sans-abri dans une situation tout à fait paradoxale : avant de pouvoir bénéficier d'une adresse de référence qui ouvre des droits supplémentaires, il faut être radié d'office et donc renoncer à ces droits.

Nous en concluons que cette adresse de référence nécessite une plus grande attention académique et politique. D'un point de vue académique, il faudrait davantage se soucier des obstacles auxquels sont confrontées les personnes sans-abri. Si l'adresse de référence représente un élément important à cet égard, il convient de s'intéresser aussi à des mécanismes plus généraux tels qu'une amélioration de la conditionnalité dans le secteur de la lutte contre le sans-abrisme (comme également mentionné précédemment dans Maesele, Roose, Bouverne-De Bie et Roets, 2014). Il est essentiel de procéder à une analyse longitudinale des trajets suivis par les personnes sans-abri en Belgique, afin de mieux comprendre les mécanismes sous-jacents qui causent et perpétuent les épisodes de sans-abrisme. D'un point de vue politique, la possibilité de fournir une adresse aux personnes sans-abri devrait faire l'objet d'un débat (national et international). Dans le contexte d'une conditionnalité croissante au sein de l'Etat-providence (voir notamment Vonk, 2014 ; Wacquant, 2009), les décideurs politiques doivent réfléchir aux implications pour les groupes cibles les plus vulnérables, telles que les personnes sans-abri. Rattacher la jouissance des droits à certaines conditions complique l'accessibilité et peut entraîner une exclusion de divers ayants droit.

6. DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Pour conclure, nous abordons brièvement certaines tendances générales au sujet de l'adresse de référence et de la politique de lutte contre le sans-abrisme en général, ainsi que les implications pour la politique publique.

Premièrement, la définition et l'opérationnalisation du phénomène de « sans-abrisme » et des différentes situations qu'il englobe représentent un défi récurrent, à la fois dans notre analyse et dans la littérature (voir notamment Sullivan, 2022), mais aussi un facteur déterminant de l'élaboration des politiques. Si les personnes hébergées temporairement par des amis ou de la famille sont considérées comme sans-abri dans la littérature académique (dans la typologie ETHOS ou ETHOS Light¹⁶), ce n'est pas forcément le cas pour les décideurs politiques et les parties exécutantes, qui considèrent que le séjour régulier à une adresse spécifique suppose la possibilité d'y élire domicile. Dans l'accord de coopération de 2014 (voir le chapitre 1), les décideurs politiques fédéraux et flamands ont néanmoins signé le principe de la reconnaissance de la typologie ETHOS comme définition-cadre pour identifier les catégories de personnes sans-abri. Les personnes séjournant temporairement chez des parents ou des amis sont reprises dans cette typologie. Pour les personnes sans-abri, élire domicile à l'adresse d'un ami ou d'un parent a des conséquences sociales. La cohabitation officielle entraîne l'entrée en vigueur du « statut de cohabitant », or, un cohabitant reçoit des prestations sociales inférieures à celles d'une personne isolée. Beaucoup de gens ignorent que l'inscription à une adresse de référence n'affecte en aucun cas le statut administratif de la personne auprès de laquelle la personne sans domicile est enregistrée, étant donné que cette personne forme en réalité « un ménage distinct » (Van Der Plancke et Bernard, 2019). La menace d'un impact financier négatif décourage de facto l'accueil des personnes sans-abri. Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale décrit cela comme un obstacle juridique à la solidarité (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018b). Faire dépendre la prestation de la situation familiale reviendrait à une « sanction de la solidarité familiale étant donné que ces personnes n'ont pas le droit d'héberger un proche en difficulté [...] sous peine de perdre tout ou partie de leurs allocations » (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2021, p. 19). La législation relative à l'individu ayant une adresse de référence précise bien que ces personnes sont spécifiquement exclues de la catégorie « cohabitants » (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018b), mais dans la pratique, toutes les personnes sans-abri n'en sont pas conscientes, de même que leur réseau social. Il est donc fortement recommandé d'identifier et de traiter les conséquences involontaires que des mesures telles que le « statut de cohabitant » peuvent avoir sur les groupes cibles vulnérables, et de formuler des définitions claires de la « famille » et du « ménage » applicables à différents arrangements informels en matière de famille, de logement et de vie.

(16) Ethos Light est une définition dérivée de la typologie ETHOS (« European Typology of Homelessness and Housing Exclusion »), spécifiquement développée à des fins de statistiques (FEANTSA, s.d.).

Deuxièmement, le critère du lien local devrait lui aussi faire l'objet d'un débat plus large, et certainement lorsqu'il est question de groupes de population vulnérables tels que les personnes sans-abri qui, en tant que groupe mobile connu, subissent des conséquences disproportionnées si elle ne peuvent pas démontrer une telle intégration (voir également Baptista et al. (2015)). Le débat doit aussi s'étendre à d'autres mesures politiques susceptibles d'avoir un impact sur les personnes sans-abri. Un exemple récent est la réforme de la politique du logement social. Il est prévu qu'en 2023, les sociétés de logement social et les agences immobilières sociales flamandes fusionnent en une seule société de logement. Un aspect important à noter ici est le changement à venir des critères d'attribution qui déterminent qui est prioritaire ou non pour un logement social. Ainsi, le demandeur doit avoir vécu de manière ininterrompue dans la commune où la demande est introduite pendant au moins cinq ans au cours des dix dernières années précédant l'attribution (Parlement flamand, 2021). L'argument avancé est que les administrations locales souhaitent concentrer leurs investissements sur les citoyens de leur propre commune. Pour les personnes sans-abri, ce changement est lourd de conséquences (voir notamment HUURpunt vzw, 2020). Incapables de démontrer ce lien local, elles ne seront en effet plus considérées comme prioritaires. Citons aussi les personnes qui ne rempliront plus les critères et risqueront, de ce fait, de se retrouver plus rapidement dans une situation de sans-abrisme.

Se pose enfin, en lien avec ce qui précède, la question de savoir dans quelle mesure la politique relative à l'adresse de référence peut être mise en œuvre de façon efficace dans un paysage politique fragmenté où les différentes compétences des administrations locales et des autorités régionales et fédérales s'entremêlent, de même que leurs intérêts. Comme évoqué au chapitre 1, les autorités locales et supra-locales ont chacune leurs responsabilités en matière de législation et/ou de mise en œuvre de la politique, mais la fragmentation entre les différents domaines politiques et les acteurs impliqués à différents niveaux politiques, chacun avec ses propres intérêts préconçus, compromet la fluidité de la collaboration. Au niveau local, nous avons les assistants sociaux des CPAS qui évaluent les demandes et en assurent le suivi, les fonctionnaires communaux qui approuvent et règlent les détails administratifs des demandes, et (le cas échéant) la police locale qui vérifie certains aspects de ces demandes (comme le domicile). Le niveau régional réunit des acteurs tels que la VVSG en Flandre et la Commission communautaire commune à Bruxelles, qui contrôlent le respect de la politique par les administrations locales et les CPAS et identifient les lacunes. Au niveau national, un rôle déterminant est joué par le Registre national, en tant que base de données centrale, et par le SPP Intégration sociale, en tant que partenaire essentiel des CPAS locaux. Reste que tous ces acteurs peuvent avoir des intérêts et des objectifs contradictoires. Certains verront l'adresse de référence comme une mesure d'exception avec laquelle il faut se montrer vigilant en raison des tentatives de fraude ou d'abus, d'autres la considéreront comme un outil permettant d'initier un trajet d'accompagnement pour les personnes sans-abri et d'améliorer leur situation de vie. Si les assistants sociaux des CPAS ont plus souvent ce dernier objectif en tête, les fonctionnaires communaux et le SPF Intérieur (qui gère le Registre national) font plutôt de la lutte contre la fraude au

domicile et lutte sociale leur priorité. Un cadre législatif plus clair, assorti de conditions clairement prédéfinies et d'une procédure plus uniforme et définie sans ambiguïté, pourrait remédier à cette fragmentation des pouvoirs et exclure les conflits d'intérêts potentiels.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Adriaensens, G., Patot, L. et Pena-Casas, R., De ondervertegenwoordiging van arme mensen in databanken, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, pp. 379-398, 2003. Consulté sur <http://www.armoedebestrijding.be/publications/btsz%20ondervertegenwoordiging%20databanken.pdf>.

Agentschap Integratie en Inburgering, *Referentieadres*, s.d.. Consulté sur <https://www.agii.be/thema/social-medisch/ocmw-steun/bijzondere-vormen-van-ocmw-dienstverlening/referentieadres>.

Anderson, I. et Christian, J., Causes of homelessness in the UK: a dynamic analysis, *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13(2), pp. 105-118, 2003.

Atelier des droits sociaux, L'adresse de référence : une nécessité pour les personnes devenues sans-abri, *Fiche juridique Atelier des Droits Sociaux*, octobre 2014, 2014.

BAPN, *Document de position de BAPN sur l'adresse de référence*, Bruxelles, 2019. Consulté sur <https://bapn.be/fr/message/peer-review-toegang-tot-sociale-bijstand-en-sociale-rechten-voor-daklozen>.

Baptista, I., Benjaminsen, L. et Pleace, N., Local connection rules and access to homelessness services in Europe, *EOH Comparative Studies on Homelessness. Bruselas: European Observatory on Homelessness*, FEANTSA, 2015.

Brodkin, E. et Majmundar, M., Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, pp. 827-848, 2010.

Byrne, G., *The postal paradox: how having no address keeps people homeless*, Londres, Royaume-Uni, 2018. Consulté sur <https://www.citizensadvice.org.uk/Global/CitizensAdvice/Post%20and%20Telecoms/Homelessness%20report%20-%20Final.pdf>.

Commission européenne, *Peer Review on 'Access to social assistance and rights for homeless people'*, Belgique, 3-4 octobre 2019, Rapport de synthèse, Bruxelles, 2019. Consulté sur <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1024&newsId=9436&furtherNews=yes>.

De Boyser, K., Linchet, S., Van Dijk, L., Casman, M.-T., Dierckx, D. et Vranken, J., *Enquête portant sur l'aide des CPAS aux personnes sans-abri*, enquête pour le compte du SPP Intégration sociale, 2009.

De Decker, P. et Van Menxel, G., *Homeless and the changing role of the state in Belgium*, document présenté au rapport du European Observatory on Homelessness, Bruxelles, 2005.

Demaerschalk, E., Italiano, P., Mondelaers, N., Steenssens, K., Schepers, W., Bircan, T. et al., *Measuring homelessness in Belgium: final report*, 2018. Consulté sur <http://www>.

belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/MEHOBEL_Final%20report_FIN.pdf.

Dockers, K., Het referentieadres, door kandidaat-gerechtsdeurwaarder Karolien Dockers, *Info@law 2013*, section 9, pp. 10-11, 2012.

FEANTSA, *ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*, 2017. Consulté sur <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>.

FEANTSA, *Mobile EU citizens experiencing homelessness in Brussels: Access to rights, employment, and healthcare*, Bruxelles, 2022. Consulté sur www.diogenes.brussels/nl/pages/63-intra-europese-migranten-dakloos-in-brussel.

FEANTSA, *ETHOS Light: European Typology of Homelessness and Housing Exclusion. A Harmonised Definition of Homelessness for Statistical Purposes*, s.d. Consulté sur <https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf>.

Federale Pensioendienst, *RVP dienstnota 2019|19: De inkomensgarantie voor ouderen*, vervangt dienstnota 2019|11, Bruxelles, 2019.

Foucault, M., *Power/knowledge: selected interviews and other writings (1972-1977)*, New York, Pantheon Books, 1980.

Front commun des SDF, *Nouvelles du Front commun des SDF*, s.d.. Consulté sur <http://frontsdf.be/pages/085-2020-mesures-federales-et-regionales-fr.php>.

Hermans, K., A Flemish Strategy to Combat Homelessness, *European Journal of Homelessness*, 11(2), pp. 1-12, 2017.

Hermans, K., De Coster, I. et Van Audenhove, C., *Bed Bad Brood: Laagdrempelige opvang van thuislozen*, Anvers-Apeldoorn, Garant, 2007.

Hermans, K., Mertens, N. et Robben, L.-I., *Telling dak- en thuisloosheid. Lokaal rapport: Limburg*, Bruxelles, 2021. Consulté sur www.dakenthuisloosheid.be/.

Hermans, K., Vermeir, E. et Samyn, S., *Telling dak- en thuisloosheid. Lokaal rapport – Gent*, Bruxelles, 2021. Consulté sur <https://media.kbs-frb.be/nl/media/7764/20210311NT1.pdf>.

HUURpunt vzw, *SVK-sector analyse 2020 door Huurpunt vzw*, Federatie van SVK's in Vlaanderen, Bruxelles, 2020. Consulté sur <https://www.huurpunt.be/Gedeelde%20%20documenten/SVK-sectoranalyse%202020%20def.pdf>.

La Chambre, Commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions, *Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, 20 octobre 2021, 2021a*. Consulté sur <https://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/55/ic609.pdf>.

La Chambre, Question et réponse écrite n°0047 – Législature 55, 2021b.

Ligue des Droits Humains, *Etat des droits humains : rapport 2019*, Bruxelles, 2019. Consulté sur https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2020/01/EDH_2019web-final.pdf.

Maesele, T., Bouverne-De Bie, M. et Roets, G., Between institutional inclusion and invisibility? The case of Flemish homelessness care, *Australian Social Work*, 67(4), pp. 537-550, 2014.

Maesele, T., Roose, R., Bouverne-De Bie, M. et Roets, G., From vagrancy to homelessness: The value of a welfare approach to homelessness, *British Journal of Social Work*, 44(7), pp. 1717-1734, 2014.

Mortelmans, D., *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*, Louvain/La Haye, Acco, 2013.

Neirinckx, P. M., *Armoede achter slot en grendel? Op weg naar een decriminalisering of depenalisering van de landloperij*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1989.

Netwerk Tegen Armoede, *Werknota: het (referentieadres) voor daklozen. Versie februari 2017*, Bruxelles, 2017. Consulté sur <https://www.netwerktegenarmoede.be/media/pages/nieuws/2020/open-brief-ikbensolidair/819891715-1603452731/170200-het-referentie-adres-voor-daklozen-werknota-netwerk-tegen-armoede.pdf>.

Parlement bruxellois, *Commission délibérative consacrée au sans-abrisme : fiche d'information*, Bruxelles, 2021. Consulté sur https://share.parlement.brussels/file_transfer/f.php?h=2hfpHvA&cd=1.

Parlement flamand, *Ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen*, Bruxelles, 2021. Consulté sur <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1710176>.

Peeters, R. et Widlak, A., De digitale kooi: administratieve uitsluiting door informatiearchitectuur in de Basisregistratie Personen, *Beleid en Maatschappij*, 45(1), pp. 4-22, 2018.

Pierre, A., L'adresse de référence, la citoyenneté des invisibles, *Sociétés Plurielles*, 4, pp. 1-15, 2020.

Proposition de loi modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, en vue d'imposer l'inscription aux registres de la population des personnes n'ayant pas de résidence en Belgique, 1995.

Puype, F., Sociale bescherming van daklozen, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* (4e trimestre), pp. 613-648, 2020.

Reidsma, M., Juchtmans, G., Chakkar, S. et De Cuyper, P., *Rondtrekkende woonwagengewoners. Een overzicht van de leefomstandigheden van rondtrekkende woonwagengewoners en bestaande initiatieven ter ondersteuning*, Louvain, 2020. Consulté sur https://hiva.kuleuven.be/nl/nieuws/docs/Rondtrekkende_woonwagengewoners_Rapport_ZL730757.pdf.

Robben, L.-I., Roets, G., Wagener, M., Van Lancker, W. et Hermans, K., *Including the most excluded? A qualitative analysis of the non-take-up of an address for people experiencing homelessness in Belgium*, Louvain, 2022. Consulté sur <https://soc.kuleuven.be/ceso/spsw/workingpaperseries/2022/ceso-spsw-2022-02>.

Schockaert, I., Morissens, A., Cincinnato, S. et Nicaise, I., *Armoede tussen de plooiën. Aanvullingen en correcties op EU-Silc voor verborgen groepen armen*, Louvain, 2012. Consulté sur https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/372186/2/R1473_armoede_tussen_de_plooiën.pdf.

Schols, J., Peeters, H. et Laenen, S., *Non-take-up van de inkomensgarantie voor ouderen: een kwalitatief onderzoek naar de visies en ervaringen van personeel betrokken bij de uitvoering en/of het beleid van de voorziening*, Louvain, 2017. Consulté sur <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/btsz-0417-05-non-take-up-van-de-inkomensgarantie-voor-ouderen-kwalitatief-onderzoek-naar-de-visies-en-ervaringen-van-personeel.pdf>.

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, 2018a. Consulté sur <https://www.luttepauvrete.be/publications/adressrefCPAS.pdf>.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Mémorandum du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en vue des élections fédérales et régionales 2019. Reconnaître, soutenir et encourager la cohabitation*, Bruxelles, 2018b. Consulté sur <http://www.luttepauvrete.be/publications/memorandum2019.pdf>.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Rapport bisannuel 2016-2017. Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, 2018c. Consulté sur <https://www.luttepauvrete.be/publication/du-service/rapport-bisannuel/rapport-bisannuel-2016-2017/>.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Rapport bisannuel 2020-2021. Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, 2021. Consulté sur <https://www.luttepauvrete.be/publication/du-service/rapport-bisannuel/solidarite-et-pauvrete-contribution-au-debat-et-a-laction-politiques/>.

Service public fédéral de programmation Intégration sociale, *Premier Plan fédéral de lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, 2008. Consulté sur <https://www.mi-is.be/fr/plan-federal-de-lutte-contre-la-pauvrete>.

Service public fédéral de programmation Intégration sociale, *12 mai 2014 - Accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez soi*, 2014. Consulté sur <https://www.mi-is.be/fr/reglementations/12-mai-2014-accord-de-cooperation-concernant-le-sans-abrisme-et-labsence-de-chez-soi>.

Service public fédéral de programmation Intégration sociale, *Sans-abri - CPAS compétent - adresse de référence - inscription et radiation d'une inscription*, Bruxelles, 2016. Consulté sur <https://www.mi-is.be/fr/reglementations/sans-abri-cpas-competent-adresse-de-reference-inscription-et-radiation-dune-0>.

Service public fédéral de programmation Intégration sociale, *Guide pour les sans-abri*, Bruxelles, 2021a. Consulté sur <https://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques/guide-pour-les-sans-abri>.

Service public fédéral de programmation Intégration sociale, *Amélioration du suivi des personnes inscrites en adresse de référence*, 2021b. Consulté sur https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/circulaires/Circulaire_FR_Amelioration_suivi_adresse_de_reference.pdf.

Service public fédéral Intérieur, *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population. Version coordonnée du 31 mars 2019*, Bruxelles, 2019. Consulté sur https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/instructions/instructions-population-31032019.pdf.

Service public fédéral Intérieur, *T.I.024 - adresse de référence, version du 06.08.2021*, 2021, Bruxelles, consulté sur https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/rn/instructions/liste-TI/TI024_Adressedereference_20210806.pdf.

Service public fédéral Intérieur, *Identité et Affaires citoyennes, Inscriptions des étrangers*, s.d. Consulté sur <https://www.ibz.rrn.fgov.be/fr/population/faq/inscriptions-des-etrangers/>.

Simon, M., Vasat, P., Polakova, M., Gibas, P. et Dankova, H., *Activity spaces of homeless men and women measured by GPS tracking data*, Louvain, 2019. Consulté sur <https://soc.kuleuven.be/ceso/spsw/workingpaperseries/2019/ceso-spsw-2019-03>.

Sullivan, A. A., What Does it Mean to be Homeless? How Definitions Affect Homelessness Policy, *Urban Affairs Review*, pp. 1-31. doi:10.1177/10780874221095185, 2022.

Van Damme, D., *Armenzorg en de staat*, UGent, Gand, 1990.

Van Der Plancke, V. et Bernard, N., *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement*, Bruxelles, 2019. Consulté sur https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf

Van Menxel, G., Lescrauwaet, D. et Parys, I., *Verbinding Verbroken, Thuisloosheid en Algemeen Welzijnswerk in Vlaanderen*, Berchem, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, 2003.

Vankeersbilck, M., *De Belle Epoque van het Belgische (straf)recht. Koploper of wietjeszuiger?*, dans Debaenst, B. (ed.), *De 'Belle Epoque' van het Belgische recht (1870-1914)*, pp. 49-66, Bruges, die Keure/la Charte, 2016.

Vercammen, R. et Vanruysseveldt, V., Van centraal beleid naar lokale praktijk: het 'probleem' van landloperij en bedelarij in België (1890-1910), *Revue belge d'Histoire contemporaine*, 2015(1), pp. 120-161, 2015.

Vitali, R. et De Kuyssche, N., *Evaluation du dispositif «adresse de référence» pour les sans-abri et son application dans les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale*, 2012. Consulté sur <http://docplayer.nl/15364518-Evaluatie-van-het-systeem-van-het-referentieadres-voor-daklozen.html>.

Vonk, G., Repressive welfare states: the spiral of obligations and sanctions in social security. *European Journal of Social Security*, 16(3), pp. 188-203, 2014.

VVSG, *Referentieadres als instrument van hulpverlening*, Bruxelles, 2019. Consulté sur <https://www.vvsg.be/Leden/Omgeving/Wonen/dak-%20en%20thuislozen/JD%20d2026%20artikel%20referentieadres%20voor%20daklozen.pdf>.

VVSG, *OCMW-barometer 2021: woonbeleid bij OCMW's*, Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten, Bruxelles, 2021.

Wacquant, L., *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity*, Duke University Press, 2009.

Wonen-Vlaanderen, *Leidraad voor de opmaak van een lokaal toewijzingsreglement*, Bruxelles, 2020. Consulté sur www.vvsg.be/Leden/Omgeving/Wonen/JD%20d2164%20handleiding_opmaak_lokaal_toewijzingsreglement_def.pdf.

Wonen-Vlaanderen, *Is een gedetineerde gedomicilieerd in de gevangenis?*, 2021. Consulté sur <https://www.wonenvlaanderen.be/content/een-gedetineerde-gedomicilieerd-de-gevangenis>.

TABLE DES MATIERES

« SANS ADRESSE, PAS DE DROITS », 25 ANS D'ADRESSE DE REFERENCE POUR LES PERSONNES SANS-ABRI EN BELGIQUE

INTRODUCTION	541
1. UN RAPIDE EXAMEN DE LA POLITIQUE BELGE DE LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME	542
2. L'ADRESSE DE REFERENCE	545
2.1. GENERALITES	545
2.2. ADRESSE DE REFERENCE AUPRES D'UN CPAS	547
3. METHODOLOGIE	551
3.1. INTENTION DE L'ETUDE	551
3.2. DATES ET METHODES	552
4. ANALYSE DE L'ADRESSE DE REFERENCE : UNE MESURE DE PROTECTION OU D'ENTRAVE SOCIALE ?	553
4.1. POSSIBILITES	553
4.2. DEFIS	554
4.3. UN REGARD SUR L'AVENIR	561
5. CONCLUSION	562
6. DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES	564
BIBLIOGRAPHIE	567