

Inscription dans les registres de la population et droit aux allocations de chômage

Le citoyen connaît-il ses droits et obligations en la matière ?



Cette brochure a été rédigée par **Anne-Catherine LACROIX** – Référence C46 - Avril 2019

Dépôt légal : D/2019/2228/3

Permanence juridique : le mardi de 9h à 12h et de 13h à 16h - le mercredi de 9h à 12h

ASBL - 4 rue de la Porte Rouge - 1000 Bruxelles - www.atelierdroitssociaux.be

La reproduction de cette brochure n'est autorisée qu'avec l'accord de l'association et moyennant la citation de la source.

Table des matières

Introduction	3
Principales règles relatives à l'inscription dans les registres de la population	5
Préalable terminologique : comment définir les registres de la population ?	5
L'inscription dans les registres de la population	7
L'enquête relative à la demande d'inscription	10
L'inscription d'office et la radiation d'office	11
L'absence temporaire	13
Deux mécanismes essentiels pour sauvegarder l'inscription	14
L'inscription provisoire	14
L'adresse de référence	16
<i>La personne qui séjourne en demeure mobile</i>	<i>17</i>
<i>La personne sans-abri</i>	<i>18</i>
<i>La personne en détention</i>	<i>20</i>
Adresse, composition de ménage et assurance chômage	22
Règles	22
L'obligation de résidence	22
La déclaration de situation personnelle et familiale : adresse et composition de ménage	24
Problème d'adresse et/ou de composition de ménage et assurance chômage	25
L'adresse de référence	25
La radiation	25
L'hébergement en maison d'accueil, refuge, etc.	27
La colocation	28
Contestation et recours	31
Dans le cas d'un litige relatif à une inscription dans les registres de la population	31
Dans le cas d'un litige relatif à l'assurance chômage	32
Conclusion	34



à noter

L'actualité sociale connaissant très souvent des modifications importantes, nous mettons régulièrement à jour nos publications. Aussi, si vous n'êtes pas en possession de la dernière édition de cette brochure, nous vous conseillons vivement de vérifier auprès de nos services si l'information qu'elle contient est toujours d'actualité avant de l'utiliser.

Des mises à jour sont téléchargeables sur notre site : www.atelierdroits sociaux.be

Introduction

L'inscription dans les registres de la population est tout autant un droit qu'une obligation. Il ne s'agit pas que d'une affaire de recensement (combien de personnes vivent sur un territoire donné), de sécurité (autant civile qu'intérieure) de police (qui habite où, à quel étage et avec qui), d'urbanisme (le logement est-il enregistré comme maison unifamiliale, kot, etc.) ou de fiscalité (s'agit-il d'une résidence secondaire ?). Cette démarche relève en effet avant tout d'un droit citoyen. Un droit qui permet notamment d'exercer son droit de vote et de préserver son droit à la sécurité sociale. Autant dire qu'il s'agit d'un droit essentiel.

En matière de chômage, plusieurs obligations incombent au demandeur d'emploi, dont celles de déclarer sa situation personnelle et familiale dès l'introduction de la demande d'allocations et en cas d'événement modificatif ; et de résider de manière effective en Belgique.

Dans bon nombre de situations, ces deux obligations ne posent pas problème, principalement car la personne vit de manière effective dans un logement « traditionnel » (au sens d'une maison, d'un appartement, studio, etc.). Elle est inscrite à cette adresse de manière définitive et y forme un ménage, soit à elle seule, soit avec des membres de sa famille ou un cohabitant légal.

Dans d'autres situations par contre, et elles s'avèrent être de plus en plus nombreuses au vu des personnes qui nous consultent à ce sujet, la situation est plus problématique. Le demandeur d'emploi le découvre d'ailleurs parfois pour la première fois lors de l'introduction de sa demande d'allocations. La raison ? Car sa situation réelle ne correspond pas aux données inscrites dans les registres de la population. Et comme les organismes de paiement ont, parmi leurs missions, de confronter en amont les déclarations du demandeur d'emploi avec les données inscrites dans les registres, la mise en lumière de cette différence entre la réalité vécue par le demandeur d'emploi et les données des registres peut poser des problèmes d'admission ou d'indemnisation à l'assurance chômage : non-admission, récupération d'allocations, suspicion de déclaration frauduleuse, indemnisation à un taux moins avantageux, etc.

Les situations personnelles et familiales des demandeurs d'emploi peuvent, à l'instar de toute la population, s'avérer être en effet plus compliquées que la réalité : un demandeur d'emploi peut vivre en colocation sans se douter que pour l'administration communale, il forme un même ménage avec ses autres colocataires, un autre peut être sans logement et radié de son domicile, un autre encore peut avoir la garde alternée de son enfant mais sans avoir établi cette garde de manière officielle (via acte notarié ou décision de justice). Que dire également de celui qui sort de détention et ne réalise pas que durant sa détention, ayant divorcé, il a été inscrit en adresse de référence auprès d'un CPAS ; ou de celui qui est toujours resté inscrit au lieu de résidence de ses parents même s'il n'y vit plus car son propriétaire n'a jamais accepté qu'il se domicilie dans le logement ; ou encore de cet autre demandeur d'emploi qui bataille depuis plusieurs mois ou années avec sa commune pour

être inscrit dans les registres de la population du fait qu'il habite une caravane dans un camping, etc.

Le but n'est pas ici de prétendre à l'exhaustivité mais une chose est claire : en matière de chômage, une déclaration de situation personnelle et familiale est indispensable car elle conditionne le taux auquel le citoyen peut être indemnisé. Quant à l'inscription dans les registres de la population, elle est aussi essentielle puisqu'elle est considérée comme la première preuve de résidence réelle et effective sur le territoire. Mais dans les faits, ces deux obligations administratives prennent la forme d'un litige avec l'administration pour de plus en plus de demandeurs d'emploi.

Les situations familiales évoluent, tout comme « les modes d'habiter » et parfois, entre le droit et la réalité, il y a donc des situations qui ne sont pas toujours faciles à faire entendre ou comprendre par l'administration.

C'est dans ce sens que nous avons pensé cet outil : un temps pour reprendre les règles générales qui régissent l'inscription dans les registres de la population, un temps pour décrire les situations problématiques les plus fréquemment rencontrées par les demandeurs d'emploi concernant leur inscription dans les registres de la population ou leur situation familiale et un temps pour connaître les voies de recours quand le citoyen est en désaccord avec l'administration communale (concernant son inscription dans les registres) ou l'ONEm (concernant son admission ou indemnisation à l'assurance chômage).

Principales règles relatives à l'inscription dans les registres de la population

Pour certains, s'inscrire dans les registres de la population s'avère, au pire, une démarche quelque peu fastidieuse car elle implique des obligations administratives mais reste une démarche qui ne demande finalement pas plus d'efforts que d'aller à l'administration communale. Une sorte de mal nécessaire dont on ne sait même plus toujours à quel point il est pourtant indispensable. Pour d'autres par contre, l'inscription dans les registres de la population ressemble à un chemin de croix. Car entre le droit et la réalité quotidienne des gens, il y a parfois des abîmes difficiles à franchir.

Nous l'avons dit, l'inscription dans les registres de la population est autant un droit qu'une obligation. Une démarche indispensable même si on ne sait parfois plus pour quelle(s) raison(s). C'est d'ailleurs souvent quand un problème se pose (une difficulté d'inscription, une radiation, une composition de ménage erronée, etc.) qu'on se rend compte de son importance.

Préalable terminologique : comment définir les registres de la population ?

Avant toute chose, il est nécessaire de comprendre de quoi il est question quand nous parlons de registres de la population. Sans prétendre à une quelconque définition, il est tout de même nécessaire de tenter de décrire au mieux ces registres qui nous concernent tous.

Notons à cet égard que le site du Service Public Fédéral (SPF) Intérieur est excessivement bien fourni et que dans le cadre du sujet qui nous occupe, à côté des lois de référence en la matière, une instruction administrative essentielle sera régulièrement citée.¹ De nombreuses circulaires commentent et détaillent également les différentes sources de droit qui règlent l'inscription dans les registres. Nous y ferons aussi régulièrement référence.

Les **registres de la population** sont des registres communaux aujourd'hui informatisés et obéissant aux règles de la loi du 19 juillet 1991² et des arrêtés royaux du 16 juillet 1992.³ Ils contiennent plus de 40 données relatives à l'identification d'une personne (sexe, nationalité, résidence principale, lieu et date de décès, titre de séjour, statut de réfugié ou d'apatride, numéro de dossier attribué par l'Office des étrangers, pays d'origine, etc.). Ils sont tenus et gérés par le Collège communal.

1. SPF Intérieur, Direction générale Institutions et population – Service population et documents d'identité : « *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population* », version coordonnée au 31 mars 2019. Nommé *Instructions générales* dans le texte et les notes de bas de page.

http://www.ibz.rn.gov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/instructions/instructions-population-31032019.pdf.

2. 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, M.B. 3 sept.

3. Principalement l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, M.B. 15 août.

Ces registres sont avant tout un système d'enregistrement de la population dont le but est de pouvoir identifier les personnes résidant sur le territoire de chaque commune. Mais ils sont également devenus, au cours du temps, la base de l'action administrative de chaque commune (pour établir la liste des électeurs, percevoir certaines taxes locales, etc.) et d'organismes relevant d'autres niveaux de pouvoir.

Sont inscrits dans les registres de la population :

- les citoyens belges, présents ou temporairement absents⁴ du territoire de la commune ;
- les citoyens étrangers, présents ou temporairement absents du territoire de la commune, qui sont admis ou autorisés à séjourner en Belgique conformément à la réglementation sur le séjour (loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement d'étrangers – M.B. 31 déc.). Exemple : une personne de nationalité étrangère ayant acquis le statut de résident de longue durée.

Sont inscrits au **registre des étrangers** : les citoyens étrangers, présents ou temporairement absents, admis ou autorisés à séjourner dans le Royaume pour une période de plus de 3 mois.

Quant au « **registre d'attente** », il concerne les citoyens étrangers qui introduisent une demande d'asile et ne sont pas inscrits à un autre titre dans les registres de la population. Il est également établi et géré au niveau communal.

Pour le sujet qui nous occupe, le terme de registres de la population sera utilisé dans un sens large, désignant également le registre des étrangers et le registre d'attente. Nous ne nous pencherons pas non plus sur les règles fixant l'autorisation de séjour en Belgique puisque ce sujet s'éloigne de notre thématique centrale concernant la nécessité et l'importance de pouvoir, aujourd'hui, être inscrit, à quel titre que ce soit, dans les registres de la population.

Le **registre national des personnes physiques** est un registre fédéral, obéissant à la loi du 8 août 1983. Il consiste en un « système de traitement d'informations qui assure (...) l'enregistrement, la mémorisation et la communication d'informations relatives à l'identification des personnes physiques ». ⁶ Il s'agit d'une banque de données gérée par la Direction générale Institutions et Population du SPF Intérieur et qui reprend, à l'échelle nationale, certaines données (14 données différentes) sur les personnes inscrites :

- dans les registres communaux de population, le registre des étrangers et le registre d'attente ;
- ainsi que dans les registres tenus par les postes diplomatiques et consulaires belges à l'étranger.⁷

4. Pour la notion d'absence temporaire, voir pp. 13-14.

5. Loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, M.B. 21 avril 1984.

6. Loi du 8 août 1983, art.1.

7. Le citoyen qui part à l'étranger peut se faire inscrire dans les registres consulaires de population auprès des autorités diplomatiques ou consulaires belges établies à l'étranger.

Dans ce sens, le registre national des personnes physiques agit comme une banque de données décentralisée et enregistrant des informations d'identification et de localisation enregistrées au niveau communal. Ces données sont conservées pendant trente ans à compter du jour du décès de la personne concernée.

Enfin, un mot au sujet des **registres de la Banque-Carrefour de la sécurité sociale**. Toute personne dont un dossier est géré par une institution de sécurité sociale n'est pas nécessairement inscrite dans le registre national des personnes physiques (ex. : un pensionné de nationalité belge qui a décidé de vivre à l'étranger et n'a pas fait les formalités afin de s'inscrire dans le registre tenu par la mission diplomatique ou le poste consulaire belge de son pays de résidence, un travailleur frontalier qui réside à l'étranger mais travaille en Belgique, etc.). Pour toutes ces personnes, les registres de la Banque-Carrefour de la sécurité sociale contiennent leurs données d'identification.

L'inscription dans les registres de la population

Tout citoyen belge, comme tout citoyen étranger autorisé à s'inscrire conformément à la réglementation sur le séjour, doit s'inscrire dans les registres de la population de l'administration communale où il a décidé de fixer sa résidence principale.⁸ Il s'agit d'un droit pour lequel la commune n'a aucun pouvoir discrétionnaire.⁹

Cette inscription doit se faire dans les 8 jours ouvrables de l'installation effective dans le nouveau logement ou, en cas de départ pour l'étranger, au plus tard la veille du départ.

La **résidence principale** est définie comme « *soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un même ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée* ». ¹⁰

Pour déterminer la résidence principale, on se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire « *la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année. Cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage* ». ¹¹ Une enquête de résidence sur place sera toujours obligatoirement effectuée.

8. Arrêté royal du 16 juillet 1992, art.7, §1. Certaines personnes sont toutefois exemptées d'inscription dans les registres (diplomates, personnel de l'OTAN qui fait l'objet d'une mention dans les registres, etc.).

9. Instructions générales, p.10. L'instruction cite la Cour de Cassation, dans son arrêt du 17 novembre 1994 : « (...) l'article 17 de la loi du 15 décembre 1980 (...) dispose que l'étranger autorisé à s'établir dans le royaume est inscrit au registre de la population de la commune de sa résidence ; que cette disposition impose à l'administration communale d'inscrire un étranger autorisé à s'établir en Belgique et ayant sa résidence sur le territoire de cette commune, sans réserver à celle-ci aucun pouvoir d'appréciation ; que l'article 17 (...) institue donc, au profit des étrangers autorisés à s'établir en Belgique, (...), un droit subjectif à être inscrits au registre de la population de la commune sur le territoire de laquelle ils ont établi leur résidence ; (...) ».

10. Loi du 19 juillet 1991, art.3.

11. Arrêté royal du 16 juillet 1992, art.16, §1.

Pour reprendre l'instruction en la matière, « *il y a lieu de considérer comme résidence principale le lieu où la personne concernée dispose effectivement d'une habitation, qu'il apparaît habiter effectivement et qu'il occupe dans l'intention d'y établir sa résidence principale, c'est-à-dire, d'en faire la résidence à partir de laquelle il prend part à la vie sociale, où il se retire pour sa vie privée, où se situe le centre de sa vie familiale et où, s'il exerce une activité à l'extérieur, il revient régulièrement après sa tâche quotidienne et y réside habituellement* ». ¹²

Le simple fait de vouloir fixer sa résidence à tel endroit ne suffit donc pas. Il en est de même de la présentation d'un titre de propriété, d'un contrat de location ou de tout autre titre d'occupation. ¹³ Ces documents ne signifient pas que le citoyen vit effectivement à tel ou tel endroit. Enfin, le refus de procéder aux formalités d'inscription, qu'il provienne du citoyen lui-même ou d'un tiers (comme un propriétaire par exemple), ne peut non plus remettre en cause le fait qu'une personne doit effectivement être inscrite à l'adresse où elle a sa résidence principale.

Si la **résidence** principale est censée être l'adresse d'inscription dans les registres de la population, dans la pratique cependant, il arrive que cela ne soit pas le cas :

- parce que le citoyen n'a pas effectué les démarches requises ;
- parce qu'il n'ose pas aller contre la volonté de son propriétaire. Certains propriétaires refusent en effet que leur locataire s'inscrive à l'adresse du logement pour des raisons urbanistiques (car le bâtiment n'est pas considéré comme conforme ou parce qu'il est renseigné comme maison unifamiliale à la commune alors que dans les faits, il est divisé en plusieurs appartements, etc.), des raisons fiscales par ailleurs infondées (les loyers n'étant pas taxés en Belgique) ou tout simplement parce qu'ils sont eux-mêmes domiciliés dans le logement (qu'ils y vivent ou non réellement) ;
- parce qu'il a perdu son logement et n'a pas fait les démarches pour une adresse de référence ;
- parce que l'administration communale « freine » l'inscription : le logement est insalubre, ne dispose pas de salle de bains, est situé dans une cave, est un squat, etc. Autant de raisons qui rendent parfois certaines administrations communales récalcitrantes ou frileuses quand il s'agit d'inscrire des citoyens dans les registres. Dans ce type de situation, le mécanisme de l'inscription provisoire peut d'ailleurs s'avérer utile (voir pp. 14 à 16).

L'inscription à la commune va de pair avec la constitution d'une **composition de ménage**. Le ménage est constitué, soit par une personne seule, soit par deux ou plusieurs personnes qui, unies ou non par des liens de parenté, occupent habituellement un même logement et y vivent en commun. ¹⁴ L'existence de liens affectifs et/ou familiaux n'a donc aucune influence dans la constitution d'un ménage aux yeux de l'administration communale.

12. Instructions générales, p.16.

13. Arrêté royal du 16 juillet 1992, art.16, §3.

14. Instructions générales, p.17.

Si le ménage est constitué de plusieurs personnes, une de ces personnes sera considérée comme la **personne de référence du ménage** (communément appelée « chef de ménage » même si ce terme n'est plus utilisé dans les documents officiels de l'administration). Il faut savoir qu'en cette matière, aucune règle particulière ne guide la désignation de la personne de référence.

Les instructions générales précisent simplement que :

- la personne de référence du ménage est celle qui est habituellement en contact avec l'administration pour les affaires concernant le ménage,
- cette désignation peut changer moyennant l'accord de la personne de référence précédente,
- et en cas de déménagement, on partira du principe que la personne qui a fait le dernier changement d'adresse est la personne de référence si le ménage ne désigne aucun de ses membres comme personne de référence.¹⁵

L'élément décisif permettant de constater l'existence d'un ménage à plus d'une personne est celui de l'existence d'une **vie commune entre les membres du ménage**. Pour l'administration, l'existence d'une vie commune se traduit par le partage d'un logement unique. Et ce partage peut être déduit ou cerné grâce à la disposition des lieux, le relevé des consommations énergétiques, les factures de téléphonie et d'Internet, etc. Les instructions générales ajoutent que la notion de ménage ne peut être déduite, ni influencée, par l'obtention ou non de certains avantages sociaux.

Dans les faits, et pour reprendre les instructions, « *Le fait d'avoir une vie commune doit être considéré comme le critère décisif (...). Ce critère peut être cerné grâce à des éléments de fait tels que par exemple : la disposition des lieux (utilisation commune de la cuisine, de la salle de bain...) et les factures de téléphone et d'Internet, relevés de consommation énergétiques (une facture pour la même maison) (...). L'absence de vie commune se traduit par la constatation qu'une personne constitue un ménage isolé. L'intéressé constitue un ménage isolé si plusieurs éléments de fait le démontrent (exemple : l'intéressé dispose d'une cuisine et d'une salle de bain séparée, l'intéressé peut présenter des factures séparées pour les dépenses de téléphone, d'Internet et/ou les consommations énergétiques, l'intéressé peut démontrer par le biais d'un bail enregistré qu'il loue une partie de l'habitation des autres occupants, il y a des entrées séparées, des sonnettes et des boîtes aux lettres séparées...).* C'est **surtout la présence d'une cuisine et d'une salle de bain séparées qui est prépondérante**. Si seul un des éléments de fait susmentionnés est constaté, cela ne suffit pas pour considérer l'intéressé comme un ménage isolé ; il appartient à la commune de s'assurer que les éléments de fait susmentionnés sont effectivement présents ou non et s'ils sont effectivement utilisés. Raison pour laquelle il est également indiqué de mentionner dans le procès-verbal de l'enquête visant à déterminer la résidence réelle **sur la base de quels éléments parmi ceux précités, on a estimé que les habitants concernés constituent un ménage distinct (...)** ».¹⁶

15. Instructions générales, p.22.

16. Instructions générales, p.18.

Le sujet étant particulièrement complexe, l'agent de quartier sera tenu, dans son procès-verbal d'enquête, de mentionner les éléments lui ayant permis de prendre sa décision. À ce titre, le rapport relatif à l'enquête mentionne comme éléments permettant de conclure à l'existence d'au moins deux ménages distincts¹⁷, le fait que :

- les occupants disposent chacun de leur propre cuisine,
- les occupants disposent chacun de leur propre salle de bains,
- les compteurs pour la consommation d'énergie (électricité, eau, gaz) sont séparés,
- il y a des entrées séparées,
- il y a plusieurs sonnettes et/ou boîtes aux lettres,
- il est prouvé au moyen d'un bail enregistré qu'une partie de l'habitation est louée aux autres occupants,
- autres...

Enfin, à ce sujet, on notera que dans un contexte où le recours à la colocation devient indispensable pour de nombreux citoyens, l'administration précise que le citoyen qui vit dans certaines formes de logement particulières :

- un habitat répondant aux normes du logement collectif (région wallonne, région de Bruxelles-Capitale),
- un habitat répondant aux normes de l'accueil provisoire et de l'appartement supervisé (région flamande),

peut être considéré comme indépendant des autres habitants. il peut donc, au sein du logement « à plusieurs », être considéré comme isolé. Pour savoir si le logement concerné répond bien à un de ces types de logement, il est nécessaire de vérifier qu'il remplit les conditions émises par la réglementation en la matière.

Les instructions générales précisent cependant qu'en la matière, et au vu de ces nouvelles formes d'habitat, chaque situation de résidence doit de toute façon être examinée séparément par la commune. Et que l'enquête doit pouvoir démontrer si l'habitation se compose, oui ou non, de blocs d'habitation séparés ou qui constituent un ensemble.¹⁸

L'enquête relative à la demande d'inscription

La vérification de la réalité de la résidence fait l'objet d'une **enquête** par l'agent de police de quartier dans les 15 jours ouvrables (hors samedis, dimanches et jours fériés) de la déclaration d'inscription à la commune.¹⁹ Cette enquête est systématique, même en cas de déménagement au sein de la même commune et même si elle ne peut être close dans ce délai. Elle nécessite une rencontre personnelle avec le(s) citoyen(s) concerné(s) à sa(leur) nouvelle adresse. Dans ce sens, l'enquête peut nécessiter plus d'une visite de l'agent de police de quartier.

17. Instructions générales, p.93.

18. Instructions générales, p.18.

19. Arrêté royal du 16 juillet 1992, art.7.

L'autorité communale fixe par règlement les modalités selon lesquelles l'enquête doit être menée et le rapport doit être établi. Le rapport doit être d'office daté, signé et reprendre les dates et heures auxquelles l'agent de quartier a rendu visite au(x) demandeur(s).

La décision d'inscription ou de non-inscription est communiquée à la commune de la résidence précédente dans le mois qui suit la communication, par l'ancienne commune, du changement de résidence du citoyen.

Si, à l'issue de l'enquête, l'autorité communale refuse la demande d'inscription, celle-ci doit être motivée et portée à la connaissance du(des) citoyen(s) concerné(s). Exemple: le rapport de l'agent de quartier se fonde sur des contrôles négatifs constatant que la personne ne réside pas à l'adresse déclarée.

L'inscription d'office et la radiation d'office

Nous l'avons dit, les registres ont comme première fonction le recensement d'une population sur un territoire donné. Cela signifie qu'ils doivent être tenus à jour afin que ce recensement ait son sens et son utilité. L'inscription étant également un devoir, toute administration communale a l'obligation de tenir à jour ses registres en procédant aux **inscriptions et radiations d'office**.²⁰

Une inscription d'office a lieu lorsque des personnes ont établi leur résidence dans une autre commune sans avoir fait de déclaration de changement de résidence mais aussi lorsque des personnes ont établi leur résidence dans la commune sans avoir procédé à leur inscription ou régularisé leur situation.

Une radiation d'office est quant à elle une radiation qui ne coïncide pas avec une date d'inscription dans une nouvelle commune (déménagement) ou en cas de décès.

D'ordinaire, en effet, en cas de changement de résidence, une radiation coïncide avec la date d'inscription dans la nouvelle commune. Mais certaines personnes changent de résidence sans pour autant procéder à leur inscription dans leur nouveau lieu de résidence. Concernant ces situations, il est important d'avoir à l'esprit les éléments suivants :

- si l'enquête de voisinage et le rapport motivé de l'agent de quartier concluent qu'un citoyen n'a plus d'intérêts à son ancienne adresse (par la constatation de l'installation de nouveaux habitants par exemple, habitants qui n'ont aucun lien avec l'ancien occupant), l'autorité communale ordonne une radiation d'office pour autant que la résidence actuelle du citoyen ne soit pas connue ;
- si l'enquête de voisinage et le rapport motivé de l'agent de quartier concluent qu'un citoyen est introuvable depuis au moins 6 mois sans interruption (sans pouvoir être considéré comme temporairement absent), l'autorité communale ordonne une radiation d'office pour autant que la résidence actuelle du citoyen ne soit pas connue.

20. Loi du 19 juillet 1991, art.7. Concernant la radiation, voir également la circulaire du SPF Intérieur du 30 août 2013, « *Points importants en vue d'un enregistrement correct dans les registres de la population, de l'application judicieuse de la radiation d'office et de la lutte contre la fraude au domicile* », ainsi que ses annexes.

Attention ! Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faille attendre une « disparition » de 6 mois avant d'établir le rapport de police. Il « suffit » que l'enquête de voisinage par exemple montre que la personne concernée est bien absente depuis plus de 6 mois sans interruption ;

- si l'enquête de voisinage et le rapport motivé de l'agent de quartier concluent qu'un citoyen s'est établi à l'étranger, sans pouvoir être considéré comme temporairement absent, l'autorité communale ordonne une radiation d'office ;
- si un citoyen inscrit en adresse de référence ne répond plus aux conditions permettant l'octroi d'une telle adresse, l'autorité communale ordonne la radiation d'office.

Dans tous les cas, la radiation a lieu dans un délai de maximum 6 mois après le début des investigations prises en charge par la commune.²¹

Quant au rapport d'enquête de l'agent de quartier, il doit être soumis à l'officier de l'état civil dans le mois des constatations effectuées. Ce dernier rédigera une proposition de radiation en reprenant le rapport d'enquête et d'éventuels autres documents probants. Il doit également motiver la proposition de radiation.

Cette proposition est ensuite soumise au collège communal qui prend la décision finale. La date de prise de cours de la radiation est la date de la décision du collège.

Rappelons que la procédure de radiation est une procédure ultime ce qui signifie qu'avant de procéder à la radiation d'une personne, l'administration communale doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour tenter de la localiser : habite-t-elle ailleurs ? A-t-elle été incarcérée, hospitalisée ? Est-elle partie pour l'étranger, etc. ? La mise sur pied d'une enquête et la rédaction d'un rapport motivé sont donc des préalables obligatoires. Le SPF intérieur a d'ailleurs établi, en 2013, une liste des pratiques à adopter afin de s'assurer que tout avait été mis en œuvre afin de s'assurer qu'une radiation pouvait être entérinée par la commune.²²

De même, avant de prendre sa décision, la commune doit envoyer une notification écrite au citoyen concerné (à l'adresse litigieuse) afin qu'il s'explique sur sa situation de résidence. La procédure de radiation n'est envisageable qu'en l'absence de toute solution alternative.²³

Pour reprendre l'instruction du SPF Intérieur, « *la radiation d'office constitue donc l'ultima ratio lorsque tous les efforts pour déterminer la résidence principale sont restés vains. Les communes ne peuvent utiliser la radiation d'office pour résoudre des problèmes étrangers à l'inscription à titre de résidence principale (problèmes sociaux, urbanistiques, problèmes liés au maintien de l'ordre public...) et doivent comprendre leur solidarité intrinsèque dans la prise en charge de difficultés qui ne sont pas forcément résolues par des radiations d'office*

21. SPF intérieur, circulaire du 8 mai 2017, Arrêté royal du 9 mars 2017 « portant dispositions diverses » modifiant plusieurs arrêtés royaux concernant les matières relatives aux registres de la population, au Registre national et aux cartes d'identité, p.3.

22. Annexe 2 de la circulaire du SPF Intérieur du 30 août 2013 précitée.

23. Instructions générales, p.97.

inconsidérées. L'enquête de police sera particulièrement motivée dans les cas de radiation ou inscription d'office » À cet égard, on note par exemple que le fait d'avoir consulté la base de données SIDIS du SPF Justice - pour les personnes détenues ou internées - et ce, sans résultat, est un des arguments essentiels dans la proposition d'une radiation d'office.²⁴ Avant la radiation, l'agent de quartier doit également procéder à un contrôle ultime du Registre national afin de s'assurer qu'une procédure d'inscription n'est pas en cours ailleurs.

On notera que concernant les étrangers ayant perdu leur autorisation de séjour, la radiation intervient sans décision de l'autorité communale, à la date de la décision de l'office des étrangers concernant la fin du droit de séjour.

L'absence temporaire

Par absence temporaire, on entend « *le fait de ne pas résider de manière effective au lieu de sa résidence principale durant une période déterminée tout en y conservant des intérêts suffisants démontrant que la réintégration dans la résidence principale est possible à tout moment* ». ²⁵

Par « intérêts suffisants », on entend « *le fait de pouvoir disposer d'un logement, soit inoccupé, soit qui continue d'être occupé par au moins un membre du ménage* ». ²⁶

Il peut donc y avoir absence temporaire lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- le citoyen a conservé une résidence principale dans laquelle il lui est possible de retourner à tout moment ;
- le citoyen y conserve suffisamment d'intérêts : le logement est suffisamment équipé et meublé pour pouvoir effectivement y vivre ou d'autres membres de son ménage y vivent toujours ;
- l'absence n'est pas d'une durée indéterminée. Elle doit avoir un caractère temporaire.

Toute absence temporaire de plus de trois mois peut être déclarée à la commune de sa résidence principale. Et toute absence temporaire ne peut excéder une année à dater du début de l'absence (renouvelable une fois par le demandeur). Le citoyen peut donc, au final, s'absenter pendant deux années tout en conservant sa résidence principale.

Attention !

Certaines catégories de personnes peuvent être considérées comme temporairement absentes pendant plus d'une année. Il s'agit :

- des personnes hospitalisées, internées ou placées chez des particuliers, durant la durée de l'hospitalisation, de l'internement ou du placement ;
- des personnes détenues, durant la durée de la détention ;
- des mineurs d'âge placés en IPPJ, durant la durée du placement ;

24. Instructions générales, p.97. Également Circulaire du SPF Intérieur du 30 août 2013 précitée.

25. Arrêté royal du 16 juillet 1992, art.18.

26. Idem.

- du personnel militaire et civil des Forces belges stationnées à l'étranger, des militaires détachés à l'étranger ainsi que les membres de leur ménage, durant la durée de leur stationnement ou du détachement ;
- des membres du personnel de la police fédérale qui accompagnent le personnel militaire et civil des Forces belges stationnées à l'étranger, ou accomplissent une mission spécifique à l'étranger ainsi que les membres de leur ménage, pendant la durée de leur accompagnement ou mission ;
- des miliciens et objecteurs de conscience pendant la durée de leur service ;
- du personnel diplomatique ou consulaire belge à l'étranger ainsi que les membres de leur ménage, durant la durée de leur mission ;
- du personnel de la coopération belge au développement ainsi que les membres de leur ménage, durant la durée de leur mission ;
- des personnes disparues depuis au moins 6 mois, jusqu'à leur retour ou au constat de leur décès ;
- des personnes qui, dans le cadre de leur profession, effectuent un travail spécifique ou une mission déterminée ailleurs que chez elles, ainsi que les membres de leur ménage, durant la durée de leur travail ou mission ;
- les étudiants âgés de plus de seize ans, encore à charge financièrement de leurs parents, qui séjournent en dehors du lieu de résidence du ménage auquel ils appartiennent, durant le temps de leurs études.

Deux mécanismes essentiels pour sauvegarder l'inscription

L'inscription provisoire

Tout citoyen qui éprouve des difficultés à être inscrit au registre de la population car il vit dans un lieu pour lequel l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, est protégé par le mécanisme de **l'inscription provisoire** : « *les personnes qui s'établissent dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, tel que constaté par l'instance judiciaire ou administrative habilitée à cet effet, ne peuvent être inscrites qu'à titre provisoire par la commune aux registres de la population* ». ²⁷

Cette procédure permet donc d'inscrire une personne dans les registres de la population à titre provisoire et lui éviter qu'elle ne se retrouve sans adresse (et donc, sans sécurité sociale) en raison de l'insalubrité, la non-conformité, etc., de son logement.

27. Loi du 19 juillet 1991, art.1, §1.

D'aucun s'étonneraient peut-être que la loi permette l'inscription de personnes dans des lieux considérés comme « illégaux » ou « non conformes » comme si cette inscription cautionnait l'installation effective mais c'est oublier les réalités suivantes²⁸ :

- être inscrit dans les registres de la population est autant un droit qu'une obligation. Cette obligation est d'ailleurs fondée sur le constat effectif qu'une personne vit à tel ou tel endroit. Il s'agit donc d'une situation de fait qui doit être traduite en termes administratifs par une inscription dans un registre, peu importe la légalité ou non de cette situation de fait. On verrait également mal comment une non-inscription pourrait être justifiée, dès lors qu'elle s'apparenterait non seulement à refuser, au citoyen, un droit pourtant prévu par la loi mais également à le mettre dans une situation plus que précaire : perte du droit de vote, perte de prestations sociales, impossibilité de renouveler sa carte d'identité, etc. ;
- le fait de procéder à une inscription provisoire n'implique absolument pas une légalisation de la situation par l'administration communale. Et n'exonère pas le(s) citoyen(s) concerné(s) de son(leur) éventuelle responsabilité dans la situation irrégulière ;
- les registres de la population ont un but administratif. Et l'administration communale ne peut se substituer à un gendarme de l'urbanisme. Une circulaire en 2006 le rappelle d'ailleurs : « *la politique en cette matière, en matière de logement ou en matière sanitaire ne peut toutefois pas être conduite via la législation relative aux registres de la population* ». ²⁹

Si cette inscription est provisoire, durant combien de temps le citoyen peut-il en user ? La loi est claire : « *Leur inscription reste provisoire tant que l'instance judiciaire ou administrative habilitée à cet effet n'a pas pris de décision ou de mesure en vue de mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée. L'inscription provisoire prend fin dès que les personnes ont quitté le logement ou qu'il a été mis fin à la situation irrégulière* ». ³⁰ il n'y a donc pas de délai prévu par la loi.

Certes, la situation peut sembler quelque peu kafkaïenne : par l'inscription dans les registres de la population, une administration communale accepte administrativement une situation de résidence pourtant non conforme à la loi mais comme il ne faudrait pas non plus donner l'image d'une tolérance à outrance, la loi rappelle que cette acceptation via l'inscription n'est que provisoire. Elle rappelle donc aux autorités compétentes leur obligation d'intervenir pour mettre fin à la situation litigieuse. Et si elles n'interviennent jamais ? Alors, nous pouvons supposer que l'inscription restera provisoire et ce, pendant peut-être des années...

28. Sur la question de l'inscription provisoire, voir l'article complet de Nicolas BERNARD, *L'inscription provisoire dans les registres de la population. Éradiquer l'occupation illégale... ou l'illégalité de l'occupation ?*, Chroniques de droit social, 2012.

29. SPF Intérieur, circulaire du 15 mars 2006, « *l'inscription provisoire dans les registres de la population – Instructions générales concernant la tenue des registres de la population, n°94* ».

30. Loi du 19 juillet 1991, art.1, §1.

Jusqu'au 10 décembre 2015³¹, il n'en était pourtant pas ainsi. À cette époque, l'arrêté royal compétent prévoyait que l'inscription provisoire pouvait durer maximum trois ans. Il précisait en outre que, si dans les trois mois de la demande d'inscription dans les registres de la population, l'administration communale n'avait pas entamé de procédure administrative ou judiciaire pour mettre un terme à la situation irrégulière, l'inscription dans les registres de la population devenait définitive.³²

Entamer une procédure administrative ou judiciaire implique qu'un acte administratif ou judiciaire ait été posé : dépôt de plainte, procès-verbal, arrêté d'insalubrité, etc.

Enfin, il stipulait que l'inscription prenait fin dès que le ménage concerné avait quitté les lieux mais qu'elle devenait définitive si, dans les trois ans de l'inscription, l'autorité judiciaire ou administrative n'avait pas pris les décisions mettant fin à la situation irrégulière.

La loi portant dispositions diverses du 9 novembre 2015 a apporté un changement majeur en « sortant » le mécanisme de l'inscription provisoire de l'arrêté royal pour l'implanter dans la loi de référence de 1991 mais également, en supprimant ces délais de trois mois et trois ans.

Des citoyens pourraient donc, durant des années, voire de manière permanente, être inscrits à titre provisoire car ils résident dans un lieu non autorisé pour une occupation permanente... même s'ils y vivent effectivement de manière permanente ! Étonnant... Cette situation n'est pas que théorique. En témoignent les personnes qui résident à l'année dans des chalets, caravanes ou mobil homes installés dans des zones dites « de loisirs » (on dit d'ailleurs de ces habitants qu'ils résident « en habitat permanent » !) et qui ne peuvent aujourd'hui compter que sur une inscription provisoire. D'aucuns y voient d'ailleurs une véritable pression sur ces habitants, une pression stigmatisante faisant d'elles des citoyens de seconde zone et leur amenant des soucis réels : difficulté d'emprunter à la banque car l'inscription n'est pas définitive, perte de valeur du bien en cas de revente, etc.³³

L'adresse de référence

Autre filet de sécurité, et non des moindres, l'adresse de référence.

Tout un chacun ne dispose en effet pas nécessairement d'un logement et donc, d'une résidence principale. Dans ces situations, **l'adresse de référence** devient indispensable pour pouvoir être inscrit dans les registres de la population et donc, continuer à bénéficier de la sécurité sociale.

La loi du 19 juillet 1991 définit l'adresse de référence comme suit : « *l'adresse soit d'une personne physique inscrite au registre de la population au lieu où elle a établi sa résidence principale, soit d'une personne morale, et où, avec l'accord de cette personne physique ou*

31. Loi portant dispositions diverses du 9 novembre 2015, M.B. 30 nov.

32. Arrêté royal du 16 juillet 1992, art.16, §2.

33. Sur ce sujet, voir l'article « *Du permanent provisoire : l'arme de dissuasion massive des communes* » de François Corbiau, Alter Echos n°426, 28 juin 2016.

<https://www.alterechos.be/du-permanent-provisoire-larme-de-dissuasion-massive-des-communes/>

*morale, une personne physique dépourvue de résidence fixe est inscrite. La personne physique ou la personne morale qui accepte l'inscription d'une autre personne à titre d'adresse de référence s'engage à faire parvenir à celle-ci tout courrier ou tous les documents administratifs qui lui sont destinés ».*³⁴ On ajoute que la personne physique ou morale ne peut poursuivre un but de lucre (mais elle peut demander au citoyen inscrit en adresse de référence une indemnité correspondant aux frais engendrés par les démarches administratives).

Dans le cadre d'une adresse de référence auprès d'une personne physique, l'accord doit provenir de la personne de référence du ménage.

Contrairement à l'inscription à titre de résidence principale, la personne inscrite en adresse de référence ne réside pas effectivement à l'adresse où elle est inscrite. Dans ce sens, l'adresse de référence n'est pas une adresse réelle mais une adresse administrative. Par contre, **elle vaut adresse de résidence principale dans les registres de la population.**

La possibilité d'une inscription en adresse de référence est strictement limitée à certaines catégories de personnes :

les personnes qui séjournent en demeure mobile ;

- les personnes qui, par suite de manque de ressources suffisantes, n'ont pas ou n'ont plus de résidence ;
- les détenus qui remplissent les conditions suivantes : ils sont incarcérés en Belgique, ils sont admis ou autorisés à séjourner plus de 3 mois en Belgique et ils ne remplissent pas les conditions de l'absence temporaire ;
- les personnes qui, pour des raisons professionnelles, n'ont pas ou n'ont plus de résidence. Dans ce cas, la durée d'une inscription en adresse de référence est limitée à une année maximum. Cette limitation dans le temps ne s'applique toutefois pas à certaines catégories de personnes³⁵ : personnel militaire et civil des Forces armées belges stationnées à l'étranger, travailleurs envoyés en mission à l'étranger dans le cadre de la coopération belge au développement, membres du personnel de la Police fédérale absents du pays, agents fédéraux, régionaux et communaux exerçant une fonction dans une représentation diplomatique ou consulaire belge à l'étranger, etc.

Prenons le temps de dire quelques mots sur les trois premières catégories de personnes concernées citées ci-dessus.

La personne qui séjourne en demeure mobile³⁶

Au vu des nouvelles (et moins nouvelles) formes d'habitat qui échappent à la définition des demeures habituelles que sont les constructions « en dur » telles les maisons et autres immeubles à appartements, il nous a semblé nécessaire de faire le point sur les demeures mobiles.

34. Loi du 19 juillet 1991, art.1, §2.

35. Arrêté royal du 16 juillet 1992, art.20, §2.

36. Circulaire du SPF Intérieur du 18 septembre 2018, « l'inscription dans les registres de la population des personnes qui séjournent en demeure mobile. Clarifications concernant l'inscription et le contrôle d'une adresse de référence ».

Par demeure mobile, on entend : « *toute demeure conçue et équipée pour se déplacer réglementairement sur la voie publique. Cela inclut les bateaux (conçus et équipés pour se déplacer réglementairement sur les voies navigables), roulottes, caravanes (ce terme visant une remorque destinée à être tractée par un véhicule), mobile homes (ou camping cars) ou un autre abri analogue* ». ³⁷ Cela ne concerne donc pas les caravanes résidentielles, les roulottes qui ne peuvent plus se déplacer ni les bateaux logements. Dans ces situations, les habitants doivent être inscrits de manière définitive (ou provisoire selon la situation du logement).

→ Conçu et équipé : signifie que l'équipement doit être suffisant pour démontrer qu'il s'agit d'une demeure permettant d'y loger un ménage. Dans ce sens, un véhicule avec seulement un espace couchette et qui n'est utilisé que pour le transport de personnes ou de biens n'est pas une demeure mobile.

→ Se déplacer réglementairement sur la voie publique : cela peut être vérifié par un permis, un certificat de navigabilité, etc. Cela peut également être vérifié sur place par l'agent de quartier.

L'agent de quartier peut aussi annuellement demander au résident les preuves que la demeure mobile a bien été utilisée comme telle sur le territoire belge ou les eaux territoriales belges.

Dans le cadre de l'enquête, l'agent de quartier peut demander des pièces justificatives prouvant l'existence itinérante. Il s'agit de documents professionnels (forains, bateliers, etc.) et/ou d'attestations d'autorités ou d'organismes locaux (concernant l'occupation d'un terrain pour les gens du voyage, émanant de la capitainerie pour un batelier, etc.). Si cela n'est pas suffisant, la commune peut demander des pièces justificatives supplémentaires : factures prouvant le passage dans diverses villes du territoire, témoignages, etc.

Note : la profession du demandeur n'a ici aucune importance.

La personne qui séjourne en demeure mobile doit être inscrite :

- soit dans la commune où elle réside au moins 6 mois par an à une adresse fixe ;
- soit dans la commune où elle a une adresse de référence chez une personne physique ou morale (une association ayant pour objet social le souci de gérer ou défendre les intérêts d'un ou plusieurs groupes de population nomades).

La personne sans abri ³⁸

La première définition réglementaire de la personne sans abri se trouve dans un arrêté royal de 2004 relatif à la prime d'installation par le CPAS. On peut y lire qu'est considérée comme personne sans-abri : « *la personne qui ne dispose pas de son logement, qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a dès lors pas de lieu de résidence, ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition* ». ³⁹

37. Idem, p.2.

38. Circulaire du SPP Intégration sociale et du SPF intérieur du 4 octobre 2006, « *Sans-abri - CPAS compétent – adresse de référence - inscription et radiation d'une inscription* ».

39. Arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans abri, art.1, M.B. 5 oct.

→ Ne pas avoir de lieu de résidence signifie, selon le site internet du SPP Intégration sociale, dormir dans la rue ou dans des édifices publics qui n'ont pas la fonction de logement (gares, etc.) et/ou être hébergé provisoirement par un particulier, dans le but de porter secours, de manière transitoire et passagère, en attendant de disposer d'un logement.⁴⁰

→ Résider temporairement dans une maison d'accueil concerne, toujours selon le site internet du SPP Intégration sociale, tout établissement ou institution où les personnes en détresse sont accueillies en leur assurant temporairement un logement et une guidance.⁴¹

La personne sans-abri, considérée comme n'ayant pas, ou pas assez, de ressources financières que pour avoir un logement et donc, une résidence permanente, peut solliciter une adresse de référence moyennant le respect de conditions expliquées plus bas. L'arrêté royal du 19 juillet 2002 est clair : on y parle d'un manque de ressources suffisantes.⁴² Une administration communale ou un CPAS ne peut donc refuser une adresse de référence au motif que le demandeur dispose de revenus professionnels ou de remplacement.

Notons déjà qu'une personne sans abri a le choix de son adresse de référence. Comme le précise la circulaire suivante : « *une adresse de référence chez une personne physique ne prévaut pas sur une adresse de référence à l'adresse d'un CPAS* ». Et d'ajouter, pour lever toute ambiguïté à ce propos, qu'il « *est incorrect de partir du principe que l'on ne peut s'adresser au CPAS que lorsque l'autre possibilité est restée sans résultat* ». ⁴³ Sous réserve, bien sûr, de remplir les conditions propres à l'octroi d'une adresse de référence auprès d'un CPAS.

Une personne sans-abri peut donc s'inscrire :

- soit auprès d'une personne physique : dans ce cas, elle se rend auprès du service Population de l'administration communale et y complète un formulaire spécifique. Une fois le formulaire complété, l'administration communale lui délivre une « attestation provisoire ». Elle conserve l'attestation provisoire tant que la carte d'identité n'a pas été modifiée ;
- soit auprès d'un CPAS : dans ce cas, elle doit remplir les conditions suivantes :
 - ne pas ou ne plus avoir de résidence à cause d'un manque de ressources suffisantes : on peut effectivement percevoir des revenus professionnels ou de remplacement (salaire, allocations de chômage, indemnités de la mutuelle, pension, etc.) sans pour autant que ces revenus soient suffisants pour supporter la charge d'un loyer et de ses frais annexes. On peut également invoquer des dettes, frais médicaux, pensions alimentaires, etc. ;
 - solliciter une aide sociale⁴⁴ ou le revenu d'intégration sociale⁴⁵ auprès du CPAS. Le CPAS remettra une attestation prouvant cette demande à la personne et cette

41. <https://www.mi-is.be/fr/faq/que-veut-dire-dans-la-definition-de-sans-abris-le-sans-abri-na-pas-de-lieu-de-residence-ou>

41. Idem.

42. Arrêté royal du 16 juillet 1992, art.20, §3.

43. Circulaire du SPP Intégration sociale du 27 juillet 1998, *Adresse de référence pour les sans-abri : informations complémentaires à la circulaire du 21.03.1997*.

44. Au sens de l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, M.B. 5 août.

45. Au sens de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, M.B. 31 juillet.

dernière se rendra alors à la commune où elle sera inscrite en adresse de référence auprès du CPAS à la date mentionnée sur l'attestation du CPAS.

Attention ! Il est important de rappeler qu'il n'est pas exigé que la personne introduise une demande de revenu d'intégration sociale. Et une demande d'aide sociale ne peut non plus être refusée au motif que le demandeur percevrait déjà des revenus professionnels ou de remplacement. En effet, solliciter une adresse de référence auprès du CPAS doit être considéré comme le fait de solliciter une aide sociale ;

- se présenter au moins une fois par trimestre au CPAS et lui fournir tout renseignement utile et nouveau qui pourrait avoir une répercussion sur l'aide octroyée ;
- ne plus disposer d'une inscription dans un registre de la population par manque de ressources suffisantes. Si, au moment d'introduire sa demande d'adresse de référence, le demandeur est toujours inscrit dans les registres de la population, le CPAS concerné introduira formellement une demande de radiation d'office auprès de la dernière commune dans laquelle le demandeur était inscrit.

La responsabilité de qui doit procéder à la radiation quand le demandeur dispose toujours d'une inscription dans les registres au moment de sa demande d'aide, n'a pas toujours été claire dans les textes. Et dans les faits, au cours des dernières années, des pratiques différentes ont été constatées au sein de différents CPAS.⁴⁶ Il faut dire qu'en la matière, les sources juridiques relatives à l'adresse de référence auprès d'un CPAS sont nombreuses et que les textes désignent mal l'acteur qui doit se charger de cette démarche de radiation.

Toujours est-il que sur cette question, une circulaire de 1998 et provenant du ministère des affaires sociales demandait déjà explicitement aux CPAS de s'occuper eux-mêmes de la procédure de radiation auprès de l'ancienne commune du demandeur quand il s'avérait qu'il n'était pas encore radié.⁴⁷ Une circulaire de 2006, du SPF Intérieur cette fois, va également dans ce sens.⁴⁸ Enfin, bon à savoir, le guide pour les sans-abri rédigé par le SPP Intégration sociale en collaboration avec le front commun SDF l'explique clairement.⁴⁹

Concernant la personne en détention

En cas d'incarcération ou de détention en établissement de défense sociale, le détenu est considéré comme temporairement absent durant le temps de sa détention. Il continue donc à faire partie de son ancien ménage et reste inscrit dans les registres de la population de son ancien lieu de résidence.

46. Voir à ce sujet l'évaluation du dispositif adresse de référence pour les sans abri réalisée par le Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes - Section Action sociale (COCOM) en 2012.

http://www.fdss.be/uploads/Publications/COCOM/A4_evaluation_adresse_ref_Dec12.pdf

47. Circulaire du 27 juillet 1998, « Adresse de référence pour les sans-abri : informations complémentaires à la circulaire du 21 mars 1997 », Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement.

48. Circulaire du 4 octobre 2006, « Sans-abri – CPAS Compétent – adresse de référence, – inscription et radiation d'une inscription », SPF Intérieur.

49. Guide pour les sans-abri repris sur le site du SPP Intégration sociale, en page 29. https://www.mis.be/sites/default/files/documents/guide_pour_les_sans-abri.pdf

Si, en cours de détention, sa situation familiale change et qu'il fait partie d'un nouveau ménage (par exemple car il se marie, se remarie, reconnaît un enfant, etc.), il est inscrit, à sa demande et moyennant l'accord de la personne de référence de ce nouveau ménage, à cette adresse.

Si, au moment de son incarcération, le détenu ne remplit pas les conditions pour une absence temporaire, il est inscrit en adresse de référence auprès du CPAS de son dernier lieu de résidence.

Si, au moment de son incarcération, le détenu n'a jamais été inscrit dans aucun registre de la population, il est inscrit en adresse de référence auprès du CPAS du lieu de l'établissement pénitentiaire ou de défense sociale concerné.

Adresse, composition de ménage et assurance chômage

Les règles relatives à l'inscription dans les registres de la population étant maintenant résumées, qu'en est-il concernant les règles de résidence et de déclaration en matière d'assurance chômage ?

Règles

Tout travailleur qui introduit une demande d'allocations de chômage doit remplir des conditions d'admissibilité (avoir réuni le nombre de jours de travail salarié sur une période de référence déterminée) et d'indemnisation. Les conditions d'indemnisation sont notamment⁵⁰ :

- être privé de travail et de rémunération de manière involontaire ;
- être inscrit comme demandeur d'emploi ;
- être disponible sur le marché de l'emploi ;
- rechercher activement un emploi ;
- ne pas avoir atteint l'âge de la pension ;
- résider en Belgique ;
- etc.

L'obligation de résidence

L'article 66 de l'arrêté royal stipule : « *Pour bénéficier des allocations, le chômeur doit avoir sa résidence principale en Belgique ; en outre, il doit résider effectivement en Belgique. Le Ministre détermine, après avis du comité de gestion, les cas et les conditions dans lesquels des allocations peuvent être accordées au chômeur qui ne réside pas effectivement en Belgique* ».

On peut donc d'ores et déjà noter que l'arrêté royal ne mentionne pas une obligation d'inscription dans les registres de la population. Dans la pratique cependant, cette inscription étant considérée comme la première preuve de résidence, un droit à l'assurance chômage ne pourra être ouvert et/ou maintenu si le demandeur d'emploi n'est pas inscrit, ne fût-ce qu'à titre provisoire ou en adresse de référence.

Pour définir la résidence principale, l'ONEm renvoie à la définition reprise dans la loi du 19 juillet 1991 qui désigne la résidence comme « *soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un même ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée* ».⁵¹

50. Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, art.44 à 98bis, M.B. du 31 déc. Dénommé *Arrêté royal* dans le texte et les notes de bas de pages qui suivent.

51. Loi du 19 juillet 1991, art.3.

Des exceptions sont prévues, permettant l'obtention des allocations pendant une période de résidence à l'étranger⁵² :

- les périodes de vacances annuelles mentionnées sur la carte de contrôle (max. 24 jours ou 4 semaines par année civile) ;
- une période de séjour à l'étranger dans le cadre de la recherche d'un emploi et acceptée par l'ONEm (max. 2 semaines) ;
- le travailleur frontalier, domicilié à l'étranger qui est mis temporairement en chômage en Belgique ;
- la participation, autrement que comme spectateur, à une manifestation culturelle organisée par une instance reconnue par une autorité belge, étrangère ou internationale, pour autant qu'elle soit acceptée par l'ONEm et que le chômeur ait épuisé ses jours de vacances annuelles (max. 4 semaines par année civile, sur base du formulaire C66A) ;
- la participation bénévole à une manifestation sportive ou un camp d'entraînement, pour autant que le demandeur d'emploi ne soit pas sportif professionnel, que la demande soit acceptée par l'ONEm et que le demandeur d'emploi ait épuisé ses jours de vacances annuelles (max. 4 semaines par année civile sur base du formulaire C66A) ;
- toute autre période fixée par décision ministérielle, prise après avis du comité de gestion de l'ONEm.

Peuvent toutefois résider plus de 4 semaines à l'étranger, certaines catégories de demandeurs d'emploi. Il s'agit de certains bénéficiaires d'un chômage avec complément d'entreprise de plus de 60 ans (ex-prépensionnés) et des chômeurs âgés de plus de 60 ans qui bénéficient de la dispense maximale comme chômeur âgé telle qu'elle existait avant le 1^{er} janvier 2015. L'ONEm précise toutefois que ces personnes doivent conserver leur résidence principale en Belgique. Elles doivent donc résider de manière effective la plus grande partie de l'année en Belgique et ne peuvent définitivement s'installer à l'étranger.

En outre, il est également prévu, pour le demandeur d'emploi, de pouvoir exporter ses allocations durant une période de 3 mois (cette période peut exceptionnellement être portée à 6 mois moyennant accord de l'ONEm) afin de rechercher du travail dans un pays de l'EEE.⁵³ Dans ce cadre, le demandeur d'emploi doit respecter les conditions suivantes :

- être chômeur complet indemnisé et inscrit comme demandeur d'emploi en Belgique pendant au moins 4 semaines après le début du chômage ;
- remplir le formulaire U2, indispensable pour pouvoir partir ;
- informer la mutuelle de son départ.

Une fois à l'étranger, le demandeur d'emploi est tenu de respecter les obligations suivantes :

- s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès du service étranger de l'emploi dans les sept jours calendrier qui suivent la date de début de la période d'exportation, au moyen du formulaire U2 ;

52. Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, art.39, M.B. 25 janvier 1992.

53. Il existe des exceptions concernant l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et le Danemark. Ces exceptions prennent la forme d'une interdiction d'exporter de manière temporaire ses droits sur le territoire et ce, en fonction de la nationalité du demandeur d'emploi.

- rentrer à la fin de chaque mois la carte de contrôle C3-Export auprès de l'organisme de paiement en Belgique (éventuellement complétée en cas de travail et/ou de maladie) ;
- respecter les mêmes obligations que les autres demandeurs d'emploi du pays d'accueil (notamment la recherche d'un emploi).

Au retour en Belgique, le demandeur d'emploi est tenu de s'inscrire à nouveau comme demandeur d'emploi auprès du service régional de l'emploi compétent dans les 8 jours calendrier à dater du retour ou du jour qui suit la date de fin de la période d'exportation. Il doit également réintroduire une nouvelle demande d'allocations auprès de son organisme de paiement au moyen du formulaire C109.

Enfin, moyennant dispense, les **services régionaux de l'emploi** peuvent autoriser le séjour temporaire à l'étranger, moyennant l'obtention d'une dispense, dans le cadre de certaines études, stages ou formations. Si le séjour à l'étranger a lieu pendant le stage d'insertion professionnelle, il est à noter que ce n'est pas le service régional de l'emploi mais l'ONEm qui décidera si ce séjour peut être ou non comptabilisé comme jours de stage d'insertion professionnelle.

La déclaration de situation personnelle et familiale : adresse et composition de ménage

Tout demandeur d'emploi doit également déclarer sa situation personnelle et familiale lors de la demande d'allocations et de tout événement modificatif en cours de chômage. Il doit donc déclarer son adresse et sa situation familiale mais aussi tous les changements relatifs à ces données : déménagement, séparation, arrivée d'un enfant, etc.

Ces déclarations se font au moyen du formulaire C1 que le demandeur d'emploi introduit auprès de son organisme de paiement. Selon les situations, il est également amené à remplir un formulaire C1 Annexe-Regis quand il déclare une situation qui ne correspond pas à celle mentionnée dans les registres de la population.

Le formulaire C1-Annexe Regis (nommé « *déclaration relative aux différences entre les données personnelles et familiales indiquées sur le formulaire C1 et celles reprises dans le Registre national ou les registres de la Banque Carrefour* ») permet au demandeur d'emploi, si les déclarations du C1 diffèrent des données issues des registres, de néanmoins confirmer ces informations en expliquant ces différences.

Le demandeur d'emploi peut y joindre des documents qui justifient les différences et confirment les déclarations faites sur le formulaire C1 (ex. : contrat de location, preuves de paiement du loyer, déclaration de changement d'adresse, déclaration de l'agent de quartier, attestation d'un service d'accompagnement, factures de gaz, d'électricité...). Il peut aussi envoyer ces preuves ultérieurement au bureau de chômage. Ce dernier prendra alors éventuellement une nouvelle décision concernant l'admission ou l'indemnisation du demandeur d'emploi en tenant compte de ces nouveaux éléments.⁵⁴

54. Instruction administrative de l'ONEm, « *Introduction de la procédure REGIS OP - Obligation pour les organismes de paiement de vérifier, lors de l'introduction de certains dossier, si les données de la déclaration faite au moyen du Formulaire C1 correspondent aux données du Registre national ou des registres de la Banque carrefour* », 17 février 2017, RIODOC 140359, pp. 15-16.

Ce formulaire peut par exemple s'avérer très utile en cas de difficulté à se faire inscrire dans les registres de la population (en cas d'habitation insalubre, à cause du refus du propriétaire, etc.). C'est également le formulaire qui est utilisé en cas de litige concernant une éventuelle cohabitation ou quand le demandeur d'emploi est inscrit en adresse de référence. Bref, cela permet qu'une « anomalie » soit acceptée par l'ONEm si la situation réelle peut être prouvée par le demandeur d'emploi, que les preuves sont considérées comme des éléments de bonne foi et que l'« anomalie » ne résulte pas d'une démarche « volontaire » de ce dernier (ex. : le demandeur d'emploi a consciemment décidé de ne pas se domicilier à telle adresse alors que la commune accepte l'inscription).⁵⁵

Problème d'adresse et/ou de composition de ménage et assurance chômage

L'adresse de référence

Si le demandeur d'emploi sollicite une adresse de référence, il doit mentionner son adresse de référence sur le formulaire C1. La ou les personne(s) qui sont inscrites à l'adresse de référence forment un ménage à part.

Nous rappelons en effet que l'adresse de référence est une adresse administrative et non une adresse de vie. Cela signifie que le demandeur d'emploi inscrit en adresse de référence doit être indemnisé selon sa situation personnelle réelle et non en fonction de la situation des personnes qui ont accepté de se proposer en tant qu'adresse de référence.

Dans la pratique, le demandeur d'emploi sans-abri qui vit dans la rue est indemnisé comme isolé. S'il déclare vivre avec une autre personne qui s'inscrit à la même adresse que lui, il sera en principe considéré comme cohabitant sauf s'il apporte la preuve qu'il est chef de ménage (ex. : le demandeur d'emploi vit dans la rue avec son enfant qui est inscrit à la même adresse de référence que lui et pour lequel il perçoit des allocations familiales).⁵⁶

La radiation

L'ONEM précise que lors de l'évaluation des dossiers des chômeurs ayant été radiés des registres de la population, il y a lieu de « *tenir compte du fait qu'il s'agit ici le plus souvent de chômeurs qui se trouvent dans une situation précaire et que le droit aux allocations ne peut pas être refusé purement et simplement en raison de l'absence d'une adresse fixe et d'une radiation d'office du Registre national. En d'autres termes, aucune exclusion du droit aux allocations n'est notifiée lorsqu'il est clairement établi que ces personnes :*

- ♦ *résident bien dans le pays ;*
- ♦ *ont communiqué à l'ONEM leur lieu de résidence réel (généralement à une autre adresse que celle de laquelle ils ont été radiés) ou une adresse de référence à laquelle ils sont joignables ;*
- ♦ *continuent de satisfaire aux conditions d'indemnisation (p.ex. disponibilité pour le marché de l'emploi) étant donné qu'ils semblent être joignables par courrier ;*

55. Idem, p.16.

56. Idem, p.19.

- *pour des raisons particulières (p.ex. familiales et sociales), ne sont plus inscrites au registre de la population (p.ex. parce qu'elles sont sans abri ou qu'elles habitent dans une caravane).* »⁵⁷

Cette directive est également mentionnée par l'ONEm dans une autre instruction, dans laquelle il est stipulé que « *la radiation d'office du registre de la population vaut jusqu'à preuve du contraire que le chômeur n'avait pas sa résidence principale à l'adresse de radiation. Cela signifie que si le chômeur prouve qu'il habitait effectivement soit à l'adresse de radiation, soit à une autre adresse en Belgique, il ne peut pas être exclu du droit aux allocations ni pour le passé, ni pour l'avenir* ». »⁵⁸

Autrement dit, quand un demandeur d'emploi est radié des registres, il convient, le plus rapidement possible :

- d'apporter la preuve qu'il réside encore en Belgique et qu'il fait preuve d'une présence régulière sur le territoire belge ;
- et de communiquer son adresse de résidence ou, à défaut, son adresse de référence.

Dans ces situations, même sans inscription dans les registres, un droit peut donc être ouvert, maintenu ou rouvert.

Voici quelques exemples de documents permettant de prouver la résidence du demandeur d'emploi ET sa présence régulière sur le territoire belge :

- attestation(s) d'hébergement : chez un particulier (avec copie de la carte d'identité de la personne qui déclare héberger le demandeur d'emploi) ; contrat de bail ou attestation du propriétaire louant ou prêtant sa maison, son appartement ou une chambre, également avec copie de la carte d'identité ; attestation d'hébergement délivrée par une maison d'accueil, un centre de nuit... ; factures d'hôtels, d'auberges de jeunesse, de campings... ;
- attestation de la police, d'un service communal ou d'un service du CPAS déclarant que la personne réside bien sur le territoire de la commune ou qu'elle est régulièrement vue logeant, par exemple, dans un parc (ou tout autre lieu public) de la commune ;
- extraits de compte bancaire de la personne justifiant des retraits d'argent et paiements réguliers d'un loyer, de factures de gaz/électricité/eau, d'assurances, de frais de téléphone ou d'internet, d'achat de nourriture, de vêtements... auprès de commerçants en Belgique ;
- attestation d'une association d'aide aux sans-abri, d'un restaurant social, d'un centre de distribution de colis alimentaires, d'un service d'accueil de jour, d'un service social, d'un éducateur ou infirmier de rue... déclarant que la personne bénéficie régulièrement des services offerts par l'organisme concerné ou témoignant de sa présence sur le territoire ;
- factures, attestations de soins, relevé de consultations auprès de médecins, dentistes, hôpitaux, service de santé... ;

57. Idem, p.18.

58. Instruction administrative de l'ONEm, « *comparaison des banques de données chômage et du Registre National en ce qui concerne la nationalité et l'adresse - décision (C 29 - C 31), 4 août 2008* », RIODOC 082296/2.

- témoignages de l'école où sont scolarisés les enfants, de commerçants, du facteur, de voisins... (avec copie de la carte d'identité) déclarant avoir vu régulièrement le chômeur ;

L'hébergement en maison d'accueil, refuge, etc.

Concernant les personnes qui séjournent en maison d'accueil, l'instruction administrative en la matière distingue deux types de situations⁵⁹ :

- le demandeur d'emploi qui vit en maison communautaire telle la communauté Emmaüs, est considéré comme cohabitant puisque cette vie en communauté implique notamment une mise en commun des ressources et une implication de chacun dans les tâches ménagères ;
- le demandeur d'emploi hébergé en maison d'accueil ou dans un foyer pour sans-abri (en principe, de manière temporaire) qui conserve ses ressources, ne participe que très peu à d'éventuelles tâches ménagères mais partage des pièces en commun, n'est pas considéré comme cohabitant. Il s'agit ici de l'accueil temporaire de personnes qui n'ont pas l'intention de cohabiter avec leurs compagnons d'infortune.⁶⁰ Pour reprendre aussi l'ONEm : « *de même, les personnes qui résident dans un refuge (comme un foyer pour femmes battues), une maison d'accueil ou un foyer pour sans abri n'ont pas l'intention de « cohabiter » et peuvent être considérées comme isolées ou, par exemple dans le cas d'une mère seule avec un enfant, comme travailleur avec charge de famille* ». ⁶¹

On notera encore la jurisprudence suivante concernant l'hébergement temporaire chez des proches ou amis :

- accueillir en urgence et temporairement un proche qui a perdu son logement en raison d'un incendie participe d'une démarche humanitaire totalement étrangère à une quelconque intention de gestion d'un ménage commun⁶² ;
- En cas d'hébergement temporaire, si la preuve d'une mise en commun des frais du ménage n'est pas rapportée, la personne hébergée doit être indemnisée au taux isolé⁶³ ;
- Vivre « à gauche et à droite » chez des connaissances suite à la perte d'un logement indique une cohabitation même si la personne sans-abri n'a pas l'intention de former un ménage avec les personnes qui l'hébergent dans la mesure où elle bénéficie de certains avantages, ne fût-ce que l'absence de loyer⁶⁴ ;
- Plus récemment, la Cour du Travail de Bruxelles a par contre estimé que la gestion commune des questions ménagères impliquait une certaine régularité et que dans ce

59. Instruction administrative de l'ONEm, « *Situation familiale des chômeurs domiciliés dans des maisons communautaires* », 13 août 1998 et 25 août 1998, RIODOC 071223/1 et 071224/1.

60. Réflexions sur la notion de cohabitation, JTT n°783, 20 décembre 2000, pp. 489-496.

61. Instruction administrative de l'ONEm du 17 février 2017 précitée, p.17.

62. Cour du Travail de Liège, 18 avril 2005, n° de rôle 7136-02.

63. Cour du Travail de Liège, 24 juin 1998, inéd., n° de rôle 50.105. Repris par Funck, J-F., « La situation familiale du chômeur : ses effets sur le droit aux allocations et leur montant », *La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Kluwer, 2011, p.496.

64. Cour du Travail de Bruxelles, 1^{er} avril 2009, inéd., n° de rôle 50.578. Repris par Funck, J-F., op cit, p.217.

sens, un logement et de la nourriture assurés de temps en temps ne constituaient pas de la cohabitation⁶⁵;

- prendre ponctuellement des repas ou des douches chez des parents pendant la rénovation de son appartement n'est pas de nature à établir l'existence d'une cohabitation.⁶⁶

Pour terminer, on notera cette affaire atypique. La Cour du Travail de Mons a considéré que *« l'extrême dénuement ou l'absence de confort d'un local ne sont pas de nature à démontrer qu'une personne n'y réside pas »*. Dans cette affaire, l'ONEm avait estimé que le demandeur d'emploi qui se prétendait isolé ne pouvait vivre dans l'endroit mentionné et que, par conséquent, il vivait nécessairement à une autre adresse...⁶⁷

La colocation

La notion de colocation n'est pas définie dans les arrêtés royaux et ministériels réglant l'assurance chômage. Ceci étant dit, poussé par une jurisprudence de plus en plus favorable aux colocataires et donc, par la nécessité de publier une instruction administrative en la matière, l'ONEm a récemment tenté sa définition de la colocation via une instruction administrative concernant le « co-housing ». On peut y lire que la colocation s'applique à *« la situation de personnes qui cohabitent dans une maison unifamiliale ou un appartement normal qui ne contient pas d'unités d'habitation distinctement délimitées »*⁶⁸.⁶⁹

À l'heure actuelle, le recours à la colocation est fréquent, vu la cherté des loyers et l'impossibilité de pouvoir, seul, assumer un loyer et des charges quand le revenu perçu n'est pas élevé. Pour de nombreux demandeurs d'emploi, la colocation est d'ailleurs l'unique possibilité financière de location. Mais si le loyer est en moyenne moins élevé que pour une location individuelle, qu'en sera-t-il de l'allocation de chômage ? À quel taux sera-t-elle versée ? Au taux isolé ou au taux cohabitant ?

En matière de chômage, l'article 59 de l'arrêté ministériel définit la cohabitation de la manière suivante : *« le fait, pour deux ou plusieurs personnes, de vivre ensemble sous le même toit ET de régler principalement en commun les questions ménagères. Une personne est jusqu'à preuve du contraire, réputée habiter à l'adresse de sa résidence principale »*.⁷⁰

65. Cour du Travail de Bruxelles, 25 février 2016, n° de rôle 2014/AB/769. Voir également, Cour du Travail de Bruxelles, 17 mai 2018, n° de rôle 2017/AB/11.

66. Cour du Travail de Mons, 17 mai 2000, n° de rôle 15899.

67. Cour du Travail de Mons, 18 mai 2004, n° de rôle 17631.

68. Cela signifie que le logement loué n'est pas constitué d'unités d'habitation distinctement délimitées. N'entrent donc pas nécessairement dans cette définition les logements dits « alternatifs » ou « solidaires » que sont par exemple les habitats « kangourou » ou les habitats groupés qui prennent parfois, voire souvent, la forme de l'acquisition ou de la location de plusieurs unités de logement (immeubles, fermes, anciens sites industriels, etc.) au sein desquels les habitants ont leur logement privatif mais ont aménagé un ou plusieurs espaces de rencontres ou d'entraide (jardin, salle des fêtes, etc.)

69. Instruction administrative de l'ONEm, *Co-housing – Articles 110 AR et 59 AM - conséquences de l'arrêt de la Cour de Cassation du 9 octobre 2017 - directives provisoires*, 16 février 2018, p.1, Riodoc : 181041.

70. Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, M.B. 25 janvier 1992.

Plusieurs éléments sont mis en avant dans cette définition mais celui qui est le plus à interprétation est celui relatif à la gestion commune du ménage. Jusqu'il y a peu, pour l'ONEm, il était très clair que dès lors que plusieurs personnes vivaient sous le même toit, l'on supposait qu'elles tiraient d'office un avantage économique-financier lié au partage de l'habitation et de la répartition des frais que sont le loyer et les charges. Et cet avantage financier suffisait à démontrer la gestion commune d'un ménage et donc, la cohabitation. À moins donc de pouvoir prendre un des habitants à sa charge, le demandeur d'emploi colocataire était considéré et indemnisé comme cohabitant, une indemnité bien moins élevée (en tout cas après la première année de chômage) que s'il avait été indemnisé comme isolé.

Mais ces dernières années, une jurisprudence étoffée a ouvert la voie vers une reconnaissance des demandeurs d'emploi colocataires comme isolés. Ceci étant dit, le chemin vers cette reconnaissance n'est pas si simple...

Car le problème est là : de nombreux demandeurs d'emploi vivent en colocation et se considèrent comme isolés car ils ne font que partager un espace et certaines charges avec d'autres habitants avec lesquels ils n'ont aucun projet commun. Leur choix de logement est en effet avant tout contraint par l'impossibilité financière de supporter, seul, le loyer et les charges d'une location individuelle. Il n'y donc pas « d'intention » de vivre avec d'autres personnes. Or, il apparaît que ces demandeurs d'emploi, bien qu'ils s'estiment isolés, ne sont pas cependant seuls sur leur composition de ménage. Pourquoi ? Car pour l'agent de quartier, selon ses propres instructions administratives en la matière, il y a ménage commun.⁷¹ Il en résulte donc une différence entre ce qui est inscrit dans les registres de la population et la réalité personnelle du demandeur d'emploi. Dès lors, que doit-il faire ?

Le demandeur d'emploi qui vit en colocation mais estime qu'il doit être considéré et donc, indemnisé comme isolé, doit, lors de sa demande d'allocations et de l'introduction du formulaire C1, faire les démarches suivantes :

1. Compléter un formulaire C1 Annexe-Regis si une ou plusieurs autres personnes sont également inscrites à cette adresse ;
2. prouver son statut d'isolé au moyen des démarches suivantes⁷² :
 - présenter le contrat de location (par exemple le contrat de location signé par tous les locataires, le contrat de sous-location),
 - attester qu'il dispose d'une chambre séparée,
 - apporter des explications circonstanciées, non standardisées, concernant le fait qu'il ne règle pas principalement en commun les questions ménagères avec un ou plusieurs cohabitants et qu'il mène une vie indépendante. Les preuves matérielles et les documents écrits seront sans nul doute les plus attendus.

Si l'instruction ne liste pas quelles preuves peuvent être prises en compte, nous pouvons notamment nommer : factures et extraits de compte prouvant le paiement individuel d'achats alimentaires, ménagers, de loisirs, de vacances, etc., explications écrites concernant

71. Le demandeur d'emploi se retrouve dans une sorte de nœud car si en matière de chômage, le partage de pièces de vie n'est pas un élément, en soi, prouvant la cohabitation, le SPF Intérieur, en même temps qu'il stipule que les conditions prouvant un ménage commun sont multifactorielles, nous rappelle que le partage d'une cuisine et d'une salle de bain sont des éléments prépondérants ! ([voir p.9](#)).

72. Instruction administrative de l'ONEm du 16 février 2018, pp. 3-4.

le fait de préparer et prendre ses repas de manière autonome, de s'occuper de sa lessive et son ménage, de ne pas avoir de projets communs avec les autres habitants du logement, d'avoir des petits espaces privatifs dans les pièces partagées (une étagère privative, un rangement individuel dans la cuisine, une partie dans le frigo, etc.). Des photos des différents espaces de vie communs et privatifs peuvent aussi s'avérer un atout précieux.

Attention !

- En l'absence de contrat de location, une audition ou une visite domiciliaire peuvent être organisées par l'ONEm.
- En cas d'absence d'attestation relative à une chambre séparée ou d'explications relatives à la non-existence d'un ménage commun, le dossier est renvoyé à l'organisme de paiement. Si ces pièces sont toujours manquantes après la réintroduction du dossier, l'ONEm octroie le statut de cohabitant.
- Indépendamment de ce qui est mis ci-dessus, l'ONEm peut toujours procéder à une audition et/ou une visite domiciliaire moyennant le respect de la réglementation.

Contestation et recours

Dans le cas d'un litige relatif à une inscription dans les registres de la population

En cas de contestation concernant le lieu où un citoyen a établi sa résidence principale⁷³, c'est le **fonctionnaire dirigeant du Service Population du SPF Intérieur** qui, après éventuelle enquête s'il l'estime nécessaire, a le pouvoir de déterminer le lieu de la résidence principale.

Par contestation, on entend le fait de contester :

- **une radiation d'office ;**
- **une inscription d'office ;**
- **un refus d'inscription après demande de l'intéressé ;**
- **un refus d'inscription après enquête réalisée par une commune.**

Le citoyen qui conteste une décision concernant une des situations ci-dessus peut introduire une requête auprès du SPF Intérieur, dans les 30 jours calendrier. La requête doit être datée et signée sous peine d'irrecevabilité. Si elle est introduite par mail, elle doit faire l'objet d'une signature électronique.

Direction générale Institutions et Population,
Service Population et Cartes d'identité,
Parc Atrium,
Rue des colonies 11,
1000 Bruxelles
Mail : CallCenterRRN@rrn.fgov.be

La requête doit contenir les informations suivantes :

- données d'identité de la ou des personnes concernées (nom, prénom, date de naissance, numéro de registre national de la ou des personnes concernée(s) ;
- description précise des motifs pour lesquels l'intervention du SPF Intérieur est demandée ;
- dans le cas où l'intervention du SPF Intérieur n'est pas demandée par la personne concernée par le problème d'inscription, une description précise de l'intérêt personnel qu'a le demandeur dans le cadre du litige.

Les pièces justificatives pertinentes sont jointes au dossier.

La circulaire en la matière est claire : **le SPF Intérieur ne tranche pas des difficultés relatives à l'inscription mais bien des contestations formelles dûment notifiées par les administrations communales. Il importe donc que chaque décision communale fasse l'objet d'une notification écrite, au moins par courrier ordinaire.**⁷⁴

73. Loi du 19 juillet 1991, art.8.

74. Circulaire du SPF intérieur du 22 décembre 2015, « *Loi portant dispositions diverses Intérieur - Adaptations de la réglementation sur les registres de la population à partir du 1^{er} janvier 2016* », p.4.

À l'issue de l'enquête, si le lieu de la résidence principale est connu, la personne concernée ainsi que la commune, sont prévenues des résultats de l'enquête par lettre recommandée à la poste, afin de leur permettre de faire valoir dans les quinze jours leurs observations ou moyens de défense éventuels. Elles peuvent également, à leur demande, être entendues par le fonctionnaire en charge du dossier. Passé ce délai, le Ministre ou son délégué prend une décision motivée.⁷⁵

Une fois que le SPF Intérieur a pris sa décision (d'inscription ou de radiation), celle-ci est notifiée à la commune par lettre recommandée. Cette dernière est alors également tenue d'informer le(s) citoyen(s) concerné(s), également par lettre recommandée.

Attention !

La circulaire précise également, et c'est une information d'importance, **qu'en cas de contestation faisant suite au refus d'une commune d'attribuer une adresse de référence à un citoyen, le fonctionnaire du SPF Intérieur n'est pas compétent. Dans ce cas, le recours doit être introduit auprès du tribunal civil ou du conseil d'État selon la situation. Il en est de même en cas de refus d'inscription provisoire ou de refus de modifier une situation dans le passé.**⁷⁶

- Litige concernant la radiation/l'inscription d'office, un refus d'inscription après demande du citoyen ou un refus d'inscription après enquête : requête auprès du SPF Intérieur
- Litige concernant une adresse de référence, une inscription provisoire ou un refus de modifier une situation dans le passé : requête auprès du tribunal civil ou du conseil d'État en fonction de la situation litigieuse.

Dans le cas d'un litige relatif à l'assurance chômage

Tout assuré social peut contester une décision relative à l'assurance chômage auprès du **Tribunal du Travail** compétent pour sa résidence. Le recours doit se faire dans les trois mois à dater de la réception du courrier (si la décision a bien été notifiée par écrit) ou dans les trois mois à partir du jour où le demandeur d'emploi a eu connaissance de la décision (si la décision n'a pas été notifiée par écrit, autrement dit, n'a pas été envoyée par courrier).

Le recours est introduit par requête au greffe du tribunal du travail compétent. Il peut être envoyé par lettre recommandée ou être déposé en mains propres. La requête doit contenir au minimum :

- les coordonnées de celui ou celle qui intente l'action en justice : nom, prénom, adresse et numéro de registre national ;
- la date et la référence de la décision contestée ;
- éventuellement, un résumé des raisons pour lesquelles la décision est contestée.

75. Instructions générales, p.158.

76. Circulaire du SPF Intérieur du 22 décembre 2015, « *Loi portant dispositions diverses Intérieur - Adaptations de la réglementation sur les registres de la population à partir du 1er janvier 2016* », p.5.

Elle doit également être datée et signée. Une copie de la décision contestée doit également être jointe à la requête.

Durant le recours, le demandeur d'emploi doit continuer à rester inscrit comme tel auprès d'Actiris.

Devant le tribunal, le demandeur d'emploi peut comparaître en personne ou se faire représenter par un avocat ou un délégué de son organisation syndicale. Les frais de procédure sont à charge d'Actiris même si le demandeur d'emploi perd le procès, à moins que le recours soit déclaré « téméraire et vexatoire » car il est introduit de mauvaise foi. Enfin, sous conditions, le demandeur d'emploi pourra bénéficier d'une aide juridique gratuite, partielle ou totale.⁷⁷

Outre la procédure devant le Tribunal du Travail, un demandeur d'emploi peut également introduire une **demande en révision**⁷⁸ auprès du bureau de chômage compétent s'il invoque un fait nouveau ou un nouvel élément de preuve qui était jusqu'alors ignoré de l'ONEm et qui est de nature à entraîner une modification ou une annulation d'une décision prise.

La demande de révision doit être introduite par courrier écrit dans les trois ans qui suivent la réception de la lettre par laquelle la décision a été notifiée au demandeur d'emploi, ou à défaut dans les trois ans qui suivent le jour où il en a eu connaissance. D'un point de vue pratique, la demande en révision est généralement introduite par le demandeur d'emploi via sa caisse de paiement d'allocations de chômage.

77. Pour plus d'infos : <http://www.aidejuridiquebruxelles.be/index.php/conditions-d-acces-a-l-aide-juridique-de-deuxieme-ligne>

78. Arrêté royal, art.149, §2.

Conclusion

Nous l'avons dit, la démarche de l'inscription dans les registres de la population est si anodine pour beaucoup qu'on en oublie presque son caractère indispensable. Et ce n'est bien souvent que quand un problème d'inscription survient que l'on réalise à quel point les problèmes qui en découlent peuvent être dramatiques : radiation, récupération d'allocations, non renouvellement de la carte d'identité, etc.

Nous réfléchissons finalement peu à l'importance, ou non, que revêtent ces registres au quotidien. Pourtant, sans prétendre à une quelconque exhaustivité en la matière, nous pouvons leur donner plusieurs fonctions d'importance.

Les registres de la population ont avant tout une fonction de recensement et de localisation d'une population sur un territoire donné. En gros, ils permettent de savoir qui vit où et avec qui. Dans ce sens, cela participe autant d'une question de sécurité intérieure que civile. Autrement dit, et pour prendre un exemple, cela permet autant aux forces de l'ordre de connaître l'adresse d'un citoyen qu'aux pompiers de savoir si des personnes vivent dans un arrière d'immeuble. L'inscription provisoire prend tout son sens dans ce cadre. À partir du moment où une personne vit sur un territoire donné, elle doit être connue de l'administration et inscrite dans les registres même si le logement concerné est par exemple en infraction urbanistique.

Sans ces registres, la vie de l'administration communale ne pourrait non plus fonctionner de manière optimale. Comment en effet prévenir les électeurs de futures élections, calculer et percevoir les taxes communales, inscrire un enfant sur la liste d'attente de la crèche communale, vérifier qu'une habitation est conforme aux prescrits urbanistiques ?

Sans ces registres, le citoyen non plus ne pourrait mener une vie administrative sans souci. Car qui dit inscription dans les registres dit également pouvoir avoir une carte d'identité valide, pièce administrative maîtresse pour toute une série de démarches. Impossible ici de détailler la multitude de démarches nécessitant une pièce d'identité mais on peut, pêle-mêle, mentionner l'obtention du permis de conduire, l'autorisation de rentrer dans certains bâtiments, l'ouverture d'un compte en banque, la possibilité de voyager, de déclarer la naissance d'un enfant, de signer un acte notarié, etc. Elle est aussi le laissez passer pour le droit de vote. Le droit, pour chaque citoyen, de dire par qui il souhaite être représenté dans les différents niveaux de pouvoirs.

Enfin, et nous sommes fortement attachés à cette question, l'inscription dans les registres est la garantie de pouvoir jouir, non seulement de ses droits civils, mais également de ses droits sociaux.

Et aujourd'hui pourtant, nous sommes inquiets. Car si nous ne disposons pas de chiffres en la matière, nous constatons chaque jour que les situations problématiques liées à une radiation des registres de la population prennent une place de plus en plus importante dans notre travail de conseil juridique auprès des citoyens. Des citoyens qui sont d'ailleurs déjà

parmi la population la plus pauvre et fragile de notre société. Et ce n'est évidemment pas une bonne nouvelle. Car si des personnes déjà en situation de précarité ne sont plus inscrites dans les registres de la population, elles sont placées dans une marginalisation administrative et sociale qui les éloigne encore plus de la vie en société.

Au cours de nos permanences juridiques, deux contextes différents ressortent régulièrement quand il s'agit de comprendre les événements qui ont contribué à provoquer la radiation :

- soit une détresse psycho-sociale et/ou économique qui a plongé le citoyen dans une situation où il peine à sortir la tête de l'eau. Le citoyen radié ne sait plus par où commencer pour tenter de régler ses soucis et le problème de la radiation en est un parmi d'autres ;
- soit un contexte dans lequel le citoyen ne voit plus l'intérêt d'être inscrit dans les registres de la population, persuadé qu'il ne peut prétendre à aucune aide de la part de l'État.

Que les citoyens soient défiants, désabusés ou en détresse, il n'en reste pas moins que ces situations sont un très mauvais signal pour notre État démocratique car elles témoignent de la réalité de personnes qui, en raison de la radiation, ont peut-être perdu des droits auxquels elles pouvaient prétendre ou qui ne recourent plus à des droits auxquels elles peuvent pourtant encore prétendre.

Dans ce sens également, cela donne l'image d'un État qui soit n'a pas réussi à convaincre des citoyens qu'ils avaient leur place au sein de la vie économique, sociale et civile, soit a failli dans sa mission de les protéger. La vie en société et la sécurité sociale est pourtant une affaire de tous.

L'objet social de l'Atelier des Droits sociaux

L'association a pour but la promotion de la citoyenneté active pour tous. Elle vise à la suppression des exclusions en matière économique, juridique et politique, notamment sur le plan du travail, de l'habitat, de la santé, de la sécurité sociale, de l'aide sociale et de l'aide juridique. Elle accorde une attention particulière aux personnes qui rencontrent des difficultés à exercer la plénitude des droits nécessaires pour participer pleinement à la vie sociale, ainsi qu'à la sauvegarde et au développement des mécanismes de solidarité sociale.

Dans cette perspective, elle a pour objectifs l'élaboration et la mise en œuvre des moyens permettant à tous les citoyens de connaître leurs droits, de les faire valoir et de s'organiser collectivement pour les défendre ou les promouvoir, notamment par l'information la plus large, l'aide juridique, des formations adaptées et l'appui aux initiatives d'organisation collective. Dans la même perspective, l'association a également pour objectif l'information et la sensibilisation des instances politiques, économiques et sociales sur les situations d'exclusion des droits sociaux.

L'Atelier des Droits Sociaux met à disposition des associations, et du public, des outils pédagogiques et une documentation générale sur les droits sociaux dans une optique de :

- ♦ Promotion des droits sociaux
- ♦ Lutte contre les mécanismes d'exclusion sociale
- ♦ Démocratisation de la culture juridique

L'asbl est reconnue comme organisation générale d'éducation permanente par la Fédération Wallonie-Bruxelles et comme association œuvrant à l'insertion par le logement par la Région de Bruxelles-Capitale.

Elle est soutenue comme initiative Santé par la Commission communautaire française.

Elle est agréée comme service juridique de 1^{ère} ligne par la FWB.

