



Expédition

Numéro du répertoire 2023 /
Date du prononcé 27 novembre 2023
Numéro du rôle 2022/AB/434
Décision dont appel 21/2466/A

Délivrée à
le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre extraordinaire

Arrêt

CPAS - autres

Arrêt contradictoire

Renvoi au rôle particulier - Question préjudicielle

Notification par pli judiciaire (art. 580, 8° C.J.)

Monsieur _____ **O** _____, NN sans domicile fixe et ayant fait élection de domicile pour les besoins de la procédure au cabinet de son conseil, Maître Noémie SEGERS, Rue des Tanneurs 58, domicilié à 1000 BRUXELLES, partie appelante, représentée par Maître Noémie SEGERS, avocat à 1000 BRUXELLES,

contre

CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE DE SAINT-GILLES, BCE 0212.348.044, dont les bureaux sont établis à 1060 BRUXELLES, rue Fernand Bernier, 40, partie intimée, représentée par Maître Marc LEGEIN, avocat à 1030 SCHAERBEEK,

*

*

*

Vu le jugement prononcé le 2 mai 2022 par la 12^{ème} chambre du tribunal du travail francophone de Bruxelles,

Vu la requête d'appel reçue au greffe de la Cour le 10 juin 2022,

Vu l'ordonnance du 1^{er} septembre 2022,

Vu les conclusions et les dossiers des parties,

Entendu les parties à l'audience du 26 juin 2023,

Entendu M. H. Funck, Avocat général, en son avis donné après la clôture des débats.

Antécédents

1. Les principaux faits de la cause, tels qu'ils ressortent des conclusions et des dossiers des parties, peuvent être résumés comme suit.
2. M. O. de nationalité polonaise, est arrivé en Belgique en 2007. Il a sollicité son inscription auprès de l'administration communale de Saint-Gilles en tant que travailleur salarié (ouvrier maçon) et a reçu, le 14 août 2007, un certificat d'inscription au registre des étrangers (C.I.R.E.) valable jusqu'au 5 mai 2008, renouvelé par la suite.
3. Le 6 mai 2009, il a introduit une demande d'attestation d'enregistrement en tant que travailleur indépendant et a reçu, le 8 juin 2009, une telle attestation d'enregistrement.
4. Le 20 mars 2012, l'Office des étrangers a pris une décision mettant fin à son droit de séjour de plus de trois mois (décision non produite devant la Cour). Le recours en annulation formé contre cette décision a été rejeté par un arrêt du Conseil du contentieux des étrangers (C.C.E.) du 31 juillet 2012. A la suite de cet arrêt, un nouveau délai de 30 jours a été accordé à l'appelant pour exécuter l'ordre de quitter le territoire (voir le courrier de l'Office des étrangers du 19 novembre 2012, pièce 7 du dossier du C.P.A.S.).
5. M. O. a toujours résidé rue [redacted] Bruxelles, mais il s'est retrouvé sans domicile fixe en 2018 à la suite de la vente de l'immeuble consécutive au décès du propriétaire. Il a depuis lors été en contact avec diverses associations venant en aide aux sans-abris et dépose diverses attestations relatant sa présence sur le territoire de la commune de Saint-Gilles.
6. M. O. a bénéficié de l'aide financière du C.P.A.S. de Saint-Gilles à différentes périodes, lorsque son séjour était couvert par une autorisation.
7. Il a par ailleurs bénéficié (et bénéficie encore actuellement) de l'aide médicale urgente accordée par le C.P.A.S. de Saint-Gilles.
8. Par courrier de son conseil du 26 avril 2021, il a introduit une demande d'aide sociale sous forme d'une inscription en adresse de référence. Cette demande se fondait sur l'article 1er, § 2 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour. Dans ce courrier, son conseil écrivait :

« Monsieur O. remplit toutes les conditions nécessaires à l'obtention d'une adresse de référence. En effet, Monsieur n'a plus de résidence par manque de ressources financières (...), il ne dispose plus d'une inscription au registre de la population et il sollicite l'aide du C.P.A.S. par la présente demande. (Il) pourra obtenir une nouvelle attestation d'enregistrement dès qu'il recevra une adresse de référence. Il lui sera ainsi possible de recommencer à travailler et, par conséquent, de sortir de la précarité. Pourriez-vous dès lors inscrire Monsieur O. dans les meilleurs délais à l'adresse du C.P.A.S. de Saint-Gilles et nous le confirmer par écrit (...). »¹

9. Par décision du 17 mai 2021, le C.P.A.S. de Saint-Gilles a refusé l'octroi d'une adresse de référence. Cette décision a été prise en application de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour. Elle est motivée par le fait que M. O est radié de son ancienne adresse depuis le 23 novembre 2018 et qu'il se trouve en situation irrégulière sur le territoire. Il ne réunit donc pas les conditions fixées par la loi du 19 juillet 1991 pour obtenir une adresse de référence et ne peut bénéficier que de l'aide médicale urgente conformément à l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S.
10. M. O a contesté cette décision par une requête introduite le 27 juillet 2021 devant le tribunal du travail francophone de Bruxelles.

Le jugement entrepris

11. M. O a demandé au Tribunal du travail :
- de condamner le C.P.A.S. de Saint-Gilles à lui accorder le bénéfice d'une adresse de référence,
 - avant dire droit, qu'une question préjudicielle soit posée à la CJUE et à la Cour constitutionnelle.
12. Par jugement du 2 mai 2022, le tribunal a déclaré le recours non fondé. Se référant à un arrêt de la Cour de cassation du 12 octobre 2020, il a considéré que l'illégalité du séjour en Belgique du demandeur faisait obstacle à son inscription à une adresse de référence sur la base de l'article 1er, § 1er, alinéa 1er, 1°, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour.
13. Le tribunal a en outre considéré :

¹ Voir le rapport social du 4 mai 2021 qui figure au dossier administratif du C.P.A.S..

« D'autre part, et au regard des dispositions du droit européen, Monsieur le premier avocat général de Bruxelles, en son avis émis dans le cadre de l'arrêt rendu le 13 juin 2018 par la Cour du travail de Bruxelles rappelait que la CJUE en son arrêt VATSOURAS et KROUPATANZE avait reconnu que pour les aides financières destinées à faciliter l'accès au marché du travail d'un demandeur d'emploi européen, l'Etat membre peut, pour l'octroi de ce type d'allocation, exiger l'existence d'un lien réel entre le demandeur d'emploi et le marché du travail, tel que la recherche effective d'emploi pendant une durée raisonnable dans l'Etat membre en question.

C'est en vain que Monsieur O invoque être détenteur d'un permis de conduire belge et « envisager » de travailler comme chauffeur d'autocar ou de poids lourd, « métiers pour lesquels il n'aura aucune difficulté à signer un contrat étant donné qu'ils sont inscrits sur la liste des métiers en pénurie de la Wallonie et de Bruxelles » puisqu'au cours des 14 années qu'il a déjà passées sur le territoire il ne peut produire aucune recherche d'emploi ni aucune manifestation d'une intention de travail.

Dès lors, dans le cas présent et à défaut de toute preuve de recherche d'emploi de Monsieur O pendant 14 années, c'est de façon adéquate que le C.P.A.S. de Saint-Gilles a refusé l'octroi de l'aide sociale sous forme d'inscription en adresse de référence.

En ce qui concerne les questions préjudicielles que Monsieur O invite le tribunal à poser à la CJUE et à la cour constitutionnelle : ce n'est pas sa situation de sans abris qui constitue l'obstacle à sa demande, mais le fait qu'il a perdu son droit au séjour sur le territoire et le fait qu'il n'établit pas être demandeur d'emploi. Les questions qu'il formule sont dès lors sans incidence et sans lien avec le fondement de sa demande. »

Objet de l'appel

14. Par le dispositif de ses conclusions prises en appel, M. O demande à la Cour ce qui suit :

« Réformer le jugement dont appel et condamner le C.P.A.S. de Saint-Gilles à accorder à l'appelant le bénéfice d'une adresse de référence ;

À titre subsidiaire et avant-dire droit :

- En vertu de l'article 142 de la Constitution, poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

L'article 1er, § 2, alinéa 5 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour, viole-t-il les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution lus isolément ou conjointement aux articles 18, 20, 21 et 45 du TFUE, 1 et 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2 du TUE, et des articles 7, 8, 14 et 24 de la Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, en ce qu'il

prive le citoyen de l'Union européenne sans-abri et sans titre de séjour du bénéfice d'une adresse de référence auprès d'un centre public d'aide sociale, et par conséquent, de la possibilité de faire valoir son droit à la libre circulation des chercheurs d'emploi européens tel que prévu par les articles 40 et 42 de la loi du 15.12.1980 sur les étrangers et empêche ainsi toute réinsertion sociale et administrative de ce dernier, au mépris de sa dignité humaine ?

- En vertu de l'article 267, alinéa 2 du TFUE, poser la question préjudicielle suivante à la Cour de justice de l'Union européenne :

L'article 1er, § 2, alinéa 5 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour, viole-t-il les articles 18, 20, 21 et 45 du TFUE, les articles 7, 8, 14 et 24 de la Directive 2004/38/CE, l'article 2 du TUE et les articles 1 et 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce qu'il prive le citoyen de l'Union européenne sans-abri et sans titre de séjour du bénéfice d'une adresse de référence auprès d'un centre public d'aide sociale, et par conséquent, de la possibilité de faire valoir son droit à la libre circulation des chercheurs d'emploi européens et empêche ainsi toute réinsertion sociale et administrative de ce dernier, au mépris de sa dignité humaine ? »

15. Le C.P.A.S. de Saint-Gilles demande la confirmation du jugement.

Discussion

Le cadre juridique

- *La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.*

16. Suivant l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, (ci-après C.P.A.S.) :

« Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Il est créé des centres publics d'action sociale qui, dans les conditions déterminées par la présente loi, ont pour mission d'assurer cette aide. »

17. Le C.P.A.S. a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Il encourage la participation sociale des usagers. L'aide qu'il accorde peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique (article 57, § 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976).

18. L'aide sociale est accordée en fonction du seul critère de la dignité humaine, le C.P.A.S. devant dans chaque cas déterminer la forme d'aide la plus appropriée, sur la base d'un diagnostic précis concernant l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face (article 60, §§ 1^{er} et 3 de la loi du 8 juillet 1976).
19. L'article 57, § 2, alinéa 1er, 1^o, de la loi du 8 juillet 1976 prévoit que la mission du C.P.A.S. à l'égard d'un étranger en séjour illégal se limite à l'octroi de l'aide médicale urgente.
- *La loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour.*
20. La possibilité de solliciter une adresse de référence auprès du C.P.A.S. est prévue à l'article 1^{er}, § 2, alinéa 5 de la loi du 19 juillet 1991 « *relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour* ».

Cet article dispose:

« § 1er. Dans chaque commune, sont tenus :

1. des registres de la population dans lesquels sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, qu'ils y soient présents ou qu'ils en soient temporairement absents, les Belges et les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, autorisés à s'y établir, ou les étrangers inscrits pour une autre raison conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, à l'exception des étrangers qui sont inscrits au registre d'attente visé au 2^o;

2. le registre d'attente dans lequel sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, les étrangers qui introduisent une demande d'asile et qui ne sont pas inscrits à un autre titre dans les registres de la population.
(...).

§ 2. Les personnes visées au § 1er, alinéa 1er, 1^o, sont, à leur demande, inscrites à une adresse de référence par la commune où elles sont habituellement présentes:

- lorsqu'elles séjournent dans une demeure mobile;
- lorsque, pour des raisons professionnelles ou par suite de manque de ressources suffisantes, elles n'ont pas ou n'ont plus de résidence.

Par adresse de référence, il y lieu d'entendre l'adresse soit d'une personne physique inscrite au registre de la population au lieu où elle a établi sa résidence principale, soit d'une personne morale, et où, avec l'accord de cette personne physique ou morale, une personne physique dépourvue de résidence fixe est inscrite.

La personne physique 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. Cette personne physique ou cette personne morale ne peut poursuivre un but de lucre. Seules des associations sans but lucratif, des fondations et des sociétés à finalité sociale jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans et ayant notamment dans leur objet social le souci de gérer ou de défendre les intérêts d'un ou plusieurs groupes de population nomades, peuvent agir comme personne morale auprès de laquelle une personne physique peut avoir une adresse de référence.

Par dérogation à l'alinéa précédent, les ressortissants belges attachés aux Forces armées et les membres de leur famille qui les accompagnent, en garnison à l'étranger, et qui n'ont plus de résidence en Belgique sont inscrits à l'adresse de référence fixée par le Ministre de la Défense nationale.

De même, les personnes qui, par manque de ressources suffisantes n'ont pas ou n'ont plus de résidence et qui, à défaut d'inscription dans les registres de la population, se voient privées du bénéfice de l'aide sociale d'un centre public d'aide sociale ou de tout autre avantage social, sont inscrites à l'adresse du centre public d'aide sociale de la commune où elles sont habituellement présentes. »

21. Les modalités d'application concernant la délivrance d'une adresse de référence sont organisées par l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, dont l'article 20, § 3 dispose :

« § 3. Entrent en considération pour l'inscription à l'adresse du centre public d'aide sociale d'une commune en raison de manque de ressources suffisantes, les personnes qui, n'ayant pas ou n'ayant plus de résidence, sollicitent l'aide sociale au sens de l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres public d'aide sociale ou le minimum de moyens d'existence prévu par la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence.

En vue de leur inscription dans les registres de population, le centre public d'aide sociale leur délivre un document attestant que les conditions d'inscription à l'adresse du centre sont remplies.

Après inscription sur base du document précité, les personnes concernées sont tenues de se présenter au centre public d'aide sociale une fois au moins par trimestre.

Le centre public d'aide sociale signale au collège des bourgmestre et échevins celles d'entre elles qui ne réunissent plus les conditions nécessaires au maintien de leur inscription à l'adresse du centre. Sur le vu des documents produits par le centre public d'aide sociale, le collège des bourgmestre et échevins procède à leur radiation. »

22. Les ministres fédéraux compétents ont adopté une circulaire administrative du 7 juillet 2023 qui précise ce qui suit² :

« Une adresse de référence offre la possibilité à un sans-abri d’avoir un ancrage administratif et de recevoir son courrier. La création de cette adresse n’est donc pas seulement dans l’intérêt du sans abri, mais aussi dans celui de tiers, comme les services publics, les créanciers, ...

Grâce à l’adresse de référence, l’intéressé peut également prétendre ou continuer à prétendre à tous les avantages administratifs et sociaux qui nécessitent une inscription aux registres de la population.

Par exemple : carte d’identité valide, droit de vote, immatriculation d’un véhicule, droit aux allocations de chômage, droit aux allocations familiales, affiliation à une mutualité, ».

23. Aux termes de cette même circulaire, la demande d’une adresse de référence doit être considérée comme une demande d’aide préventive au sens de l’article 57, § 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S.

24. Sur le plan procédural, cette circulaire précise que le C.P.A.S. mène une enquête sociale approfondie sur la situation concrète du sans-abri et assure le suivi du dossier, mais aussi que le C.P.A.S. collabore avec la commune :

« L’inscription à une adresse de référence nécessite une collaboration entre le C.P.A.S. et la commune.

Chacune de ces autorités a son rôle à jouer dans les limites de sa compétence.

En effet, bien que le C.P.A.S. est compétent pour rendre une décision sur l’octroi ou non d’une aide sociale, la commune reste, quant à elle, exclusivement compétente concernant l’inscription d’une personne dans ses registres de la population, que cela soit en adresse de référence ou en résidence principale.

Dès lors, l’inscription à une adresse de référence est le fruit du travail combiné entre le C.P.A.S. et la commune. »

25. Alors que la jurisprudence des juridictions du travail était divisée quant à la question de savoir si un étranger en séjour illégal pouvait bénéficier d’une aide sociale sous forme d’inscription à une adresse de référence, la Cour de cassation, dans un arrêt

² « Coordination et actualisation des directives en matière d’adresse de référence pour les sans abris », Circulaire des ministres de l’Intérieur et de l’Intégration sociale du 7 juillet 2023, <https://www.mis.be/fr/reglementations/circulaire-du-7-juillet-2023-concernant-ladresse-de-reference-pour-les-sans-abris>. Cette circulaire remplace des circulaires antérieures. Des explications similaires sur l’adresse de référence sont données dans les instructions générales concernant la tenue des registres de la population du SPF Intérieur : <http://www.ibz.rfn.fgov.be/fr/population/reglementation/instructions/>.

du 12 octobre 2020, a pris position en ce sens que seules peuvent demander leur inscription à une adresse de référence les personnes visées au paragraphe 1er, alinéa 1er, 1° de la loi précitée du 19 juillet 1991, c'est-à-dire :

- les Belges,
- les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le royaume ou autorisés à s'y établir,
- les étrangers inscrits pour une autre raison conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980.

Seules ces personnes peuvent ainsi être inscrites en adresse de référence à l'adresse du C.P.A.S. de la commune où elles sont habituellement présentes.³

26. La Cour constitutionnelle a été saisie d'une question préjudicielle relative à la possibilité d'accorder une adresse de référence à un étranger qui, bien que séjournant illégalement en Belgique, avait été reconnu par le tribunal du travail comme se trouvant dans l'impossibilité absolue, pour des raisons médicales, de retourner dans son pays d'origine. Dans un arrêt du 29 juin 2023, la Cour constitutionnelle juge que l'inscription d'une personne à l'adresse du C.P.A.S. de la commune où elle est présente habituellement, à titre d'adresse de référence, est certes une forme d'aide sociale permettant notamment à cette personne de bénéficier des droits, notamment sociaux, qui dépendent d'une inscription dans les registres de la population et de ne pas être marginalisée sur le plan administratif, mais elle ajoute : « *Il n'en demeure pas moins que cette inscription réglée à l'article 1er, § 2, de la loi du 19 juillet 1991 est un mécanisme étroitement lié à l'inscription dans les registres de la population des personnes concernées et séjournant légalement en Belgique.* »

Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle estime :

« (...) il est pertinent que les étrangers en séjour illégal soient exclus du mécanisme de l'adresse de référence réglé à l'article 1er, § 2, de la loi du 19 juillet 1991, indépendamment de la question de savoir s'ils se trouvent ou non dans l'impossibilité absolue, pour des raisons médicales, de retourner dans leur pays d'origine. En effet, dans les deux cas, l'étranger ne séjourne pas légalement en Belgique et ne peut pas être inscrit aux registres de la population. La circonstance qu'en matière d'aide sociale, une juridiction a constaté que l'étranger est dans l'impossibilité absolue, pour des raisons médicales, de retourner dans son pays d'origine ne conduit pas à une

³ Cass., 12 octobre 2020, n° S.18.0065.F, <https://juportal.be/>, Rev. dr. étr., 2020, liv. 208, 48 ; Chr. D. S., 2021, p. 31.

*autre conclusion, dès lors qu'une telle décision n'a pas d'incidence sur le statut de séjour de l'étranger. »*⁴

27. Par conséquent, les étrangers séjournant illégalement en Belgique ne peuvent prétendre à cette forme particulière d'aide sociale, la seule aide sociale à laquelle ils peuvent prétendre étant l'aide médicale urgente.⁵

Position de M. C

28. M. O. justifie sa demande d'adresse de référence par sa situation d'extrême précarité. Il explique que cette adresse lui est nécessaire pour pouvoir ensuite demander une attestation d'enregistrement et disposer ainsi d'une chance réelle d'intégrer le marché de l'emploi.

29. Il critique l'interprétation selon laquelle l'inscription à une adresse de référence d'un ressortissant de l'Union européenne n'est possible que si l'intéressé est autorisé à séjourner plus de trois mois en Belgique. Cette interprétation, qui empêche un citoyen de l'Union, sans-abri et sans titre de séjour, de prétendre à l'octroi d'une adresse de référence, violerait le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination, garanti par le droit belge et le droit de l'Union.

30. Il considère que le bénéfice d'une adresse de référence pour les citoyens de l'Union sans-abris ne peut être conditionné par un titre de séjour car cela constituerait un obstacle à toutes les démarches administratives nécessaires pour introduire une demande de titre de séjour.

31. Il précise que :

- lorsqu'un chercheur d'emploi européen introduit une demande de titre de séjour auprès de l'administration communale de son lieu de résidence, il est mis en possession d'une annexe 19 et inscrit dans le registre d'attente, après quoi un contrôle de résidence est effectué pour vérifier que le citoyen de l'Union concerné réside effectivement sur le territoire de la commune ;
- si ce contrôle est positif, le citoyen de l'Union est inscrit dans le registre des étrangers ;
- le citoyen de l'Union dispose ensuite d'un délai de trois mois pour déposer les documents prouvant qu'il recherche effectivement un emploi.

32. L'absence d'adresse (ou d'adresse de référence) rendrait ainsi impossible l'introduction d'une demande de titre de séjour. Et cette absence de titre de séjour empêcherait ensuite le chercheur d'emploi de s'inscrire auprès du service de l'emploi

⁴ Cour constitutionnelle, arrêt n° 106/2023 du 29 juin 2023, points B.8. et B.9.

⁵ Art. 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S..

compétent (ACTIRIS) et de compléter son dossier auprès de l'administration communale en prouvant sa qualité de chercheur d'emploi (il ne pourrait pas suivre son dossier auprès du service d'emploi, ni postuler pour des offres d'emploi, recevoir des courriers relatifs à des offres d'emploi ou à des formations, ...).

33. En réponse à un argument du C.P.A.S. de Saint-Gilles, M. O: souligne :
- que « la question qui se pose de manière cruciale dans le cas d'espèce est donc bien celle du bénéfice de l'adresse de référence, et non celle de l'inscription dans les registres ainsi que le soutient la partie intimée » ;
 - qu'en tant que sans-abri, il ne pourrait prétendre être titulaire d'un droit subjectif à l'inscription dans les registres (faute d'avoir une adresse) ;
 - qu'il ne prétend pas qu'une domiciliation est indispensable pour entamer des démarches auprès d'une administration communale mais bien une résidence, car c'est l'absence de résidence qui va s'avérer problématique lors de l'introduction de sa demande de séjour ;
 - qu'une simple élection de domicile n'est pas de nature à établir qu'il réside bien sur le territoire de la commune du lieu de cette inscription et ne permettrait donc pas à la commune d'effectuer le contrôle de résidence préalable à l'octroi d'une autorisation de séjour, l'objet de ce contrôle étant de vérifier que le citoyen de l'Union réside effectivement sur le territoire de la commune ; il est ainsi a fortiori si le domicile élu est situé sur le territoire d'une commune différente (ce qui serait le cas s'il faisait élection de domicile au cabinet de son conseil situé à 1000 Bruxelles).
34. M. O considère donc que « la seule possibilité pour lui de sortir du cercle vicieux de précarité dans lequel il est enfermé depuis de nombreuses années serait d'obtenir une adresse de référence auprès du C.P.A.S. de Saint-Gilles. »
35. Il considère que l'article 1er, § 2, alinéa 5 de la loi du 19 juillet 1991, dans l'interprétation selon laquelle un citoyen de l'Union doit disposer d'un titre de séjour afin de pouvoir bénéficier d'une adresse de référence auprès du C.P.A.S., « *enferme les citoyens européens sans-abri dans une zone de non-droit contraire à la dignité humaine pourtant protégée par la Constitution et les textes fondamentaux de l'Union européenne* ».
36. M. O. critique la référence faite par le jugement entrepris à l'arrêt VATSOURAS et KROUPATANZE, dans lequel la Cour de justice s'est uniquement prononcée sur la question d'une prestation de nature *financière* destinée à faciliter

l'accès au marché du travail, alors que l'aide sociale sous forme d'octroi d'une adresse de référence est une prestation non financière.⁶

37. Pour justifier les questions préjudicielles dont il demande qu'elles soient posées à la Cour constitutionnelle et à la Cour de justice de l'Union européenne, l'appelant allègue en substance que le refus de lui accorder une adresse de référence contreviendrait au principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les dispositions constitutionnelles et de droit de l'Union qu'il invoque, lus en combinaison avec les droits que lui confèrent sa citoyenneté européenne en matière de libre circulation, et avec le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Il se réfère aux dispositions suivantes :

- au principe d'égalité et de non-discrimination inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution ;
- à l'article 23 de la Constitution, aux termes duquel :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social ;

6° le droit aux prestations familiales. »

⁶ C.J.U.E., arrêt du 4 juin 2009, aff. n° C-22/08 et C-23/08.

- à l'article 191 de la Constitution selon lequel « *Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi* » ;
- aux dispositions suivantes du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) :
 - article 18 : « *Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité* » ;
 - à l'article 20 qui institue une citoyenneté de l'Union ;
 - article 21 : « *1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application. [...]* » ;
 - article 45 :
 - « *1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.*
 - 2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.*
 - 3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique :*
 - a) de répondre à des emplois effectivement offerts,*
 - b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,*
 - c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,*
 - d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.*
 - 4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique. »*
- à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) qui énonce que « *L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine [...]* » ;
- aux dispositions suivantes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :
 - article 1^{er} : « *La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée* » ;
 - article 45 :
 - « *1. Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. [...]* » ;

- aux dispositions suivantes de la directive 2004/38/CE du Parlement et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres :
 - à l'article 7 qui garantit à tout citoyen de l'Union le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois, notamment s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil ;
 - à l'article 8 qui détermine les exigences auxquelles les États membres peuvent subordonner la délivrance de l'attestation d'enregistrement ;
 - à l'article 14 selon lequel le droit de séjour est maintenu tant que le citoyen de l'Union répond aux conditions de ce droit, et prévoit que les citoyens de l'Union qui sont entrés sur le territoire de l'État membre d'accueil pour y chercher un emploi ne peuvent être éloignés tant qu'ils sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés ;
 - à l'article 24 qui pose le principe de l'égalité de traitement :
« 1. Sous réserve des dispositions spécifiques expressément prévues par le traité et le droit dérivé, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité (...). »

Position du C.P.A.S. de Saint-Gilles

38. Le C.P.A.S. de Saint-Gilles fait valoir que M. O. ne produit aucun document en rapport avec une quelconque recherche d'emploi au cours des années écoulées et que la qualité de chercheur d'emploi qu'il invoque n'est pas établie, ce qui a d'ailleurs entraîné la perte de son droit de séjour en 2012.
39. Le C.P.A.S. de Saint-Gilles expose par ailleurs que, contrairement à ce que prétend l'appelant, une domiciliation n'est pas indispensable pour entamer des démarches auprès d'une administration communale, une simple indication de résidence (comme c'est le cas dans le chef d'un primo-arrivant), au besoin par le biais d'une élection de domicile, pouvant suffire.
40. Le C.P.A.S. soutient que l'intéressé séjourne illégalement en Belgique et ne relève donc pas des catégories de personnes qui peuvent bénéficier d'une adresse de référence, catégories visées à l'article 1^{er}, § 1^{er} loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour. Il invoque l'arrêt de la Cour de cassation du 12 octobre 2020 qui a confirmé cette interprétation.

41. En ce qui concerne l'argument pris de la violation des règles européennes et constitutionnelles invoquées, le C.P.A.S. considère que l'appelant méconnaît les règles en matière d'adresse de référence et d'inscription au registre. Selon le C.P.A.S., si l'appelant entend se prévaloir d'un droit subjectif civil à l'inscription dans les registres, il lui appartient de former une demande auprès des services de l'administration communale de Saint-Gilles et, en cas de refus, de former un recours devant les juridictions civiles. Il considère que la cour du travail n'est pas compétente pour statuer sur ce genre de demande même dans le cadre d'un recours en matière d'aide sociale dans la mesure où la prérogative d'inscription dans les registres relève de la compétence exclusive des autorités communales et non des C.P.A.S.

Discussion

42. M. O: expose vouloir introduire une demande de titre de séjour en tant que chercheur d'emploi.
43. Un citoyen de l'Union qui souhaite séjourner plus de 3 mois en Belgique doit introduire sa demande de titre de séjour auprès de l'administration communale de son lieu de résidence. Il est alors mis en possession d'une annexe 19 (« demande d'attestation d'enregistrement ») et est inscrit au registre d'attente. La commune effectue alors un contrôle de sa résidence afin de vérifier s'il réside effectivement sur le territoire de la commune. Si ce contrôle est positif, la personne est inscrite dans le registre des étrangers.

Ceci ressort de l'article 50, § 1^{er} de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui dispose :

« § 1er. Le citoyen de l'Union qui envisage de séjourner plus de trois mois sur le territoire du Royaume et qui prouve avoir sa citoyenneté conformément à l'article 41, alinéa 1er, de la loi, introduit une demande d'attestation d'enregistrement auprès de l'administration communale du lieu où il réside au moyen d'un document conforme au modèle figurant à l'annexe 19.

Dans ce cas, dès qu'il ressort du contrôle de la résidence effective, auquel le bourgmestre ou son délégué doit faire procéder, que le citoyen de l'Union qui est inscrit dans le registre d'attente, réside sur le territoire de la commune, il est inscrit dans le registre des étrangers. L'administration communale transmet le rapport établi à la suite du contrôle de résidence au délégué du ministre.

Par contre, si l'étranger n'apporte pas la preuve de sa citoyenneté conformément à l'article 41, alinéa 1er, de la loi, à l'appui de sa demande le bourgmestre ou son délégué ne prend pas la demande en considération au moyen d'un document conforme à l'annexe 19quinquies. Il ne remet pas d'annexe 19 à l'étranger.

Dès lors qu'il ressort du contrôle de la résidence effective, auquel le bourgmestre ou son délégué doit faire procéder, que le citoyen de l'Union, inscrit dans le registre d'attente, réside sur le territoire de la commune, il est inscrit dans le registre des étrangers. L'administration communale transmet le rapport établi à la suite du contrôle de résidence au délégué du ministre. »

44. Le même article énonce, en son § 2, les documents que le citoyen de l'Union doit ensuite produire, ce qu'il doit faire dans un délai de 3 mois (éventuellement prorogé d'un mois). Lorsque le titre de séjour est demandé en vue de pouvoir chercher du travail, les documents à produire sont :
- une inscription auprès du service de l'emploi compétent ou copie de lettres de candidature;
 - la preuve d'avoir une chance réelle d'être engagé compte tenu de la situation personnelle de l'intéressé, notamment les diplômes qu'il a obtenus, les éventuelles formations professionnelles qu'il a suivies ou prévues et la durée de la période de chômage.
45. L'inscription dans le registre des étrangers étant subordonnée à une vérification de la résidence (art. 50, § 1^{er} de l'arrêté royal du 30 octobre 1981), la situation de sans-abri que connaît M. O. ne lui permet pas d'introduire utilement une demande d'attestation d'enregistrement, dans la mesure où sa résidence sur le territoire de la commune ne pourra être vérifiée. S'il disposait d'une résidence, ce problème ne se poserait pas et il pourrait, une fois l'enquête de résidence effectuée par la commune, être inscrit au registre des étrangers. Il pourrait alors tenter de compléter sa demande d'attestation d'enregistrement en produisant les documents utiles dans le délai légal de 3 mois.
46. C'est donc uniquement en raison de sa qualité de sans-abri que M. O. se voit privé de la possibilité d'introduire une demande d'attestation d'enregistrement susceptible d'aboutir à un résultat favorable.
47. La situation de M. O. peut être comparée :
- à celle des citoyens de l'Union qui, bien que séjournant illégalement en Belgique, y disposent d'une résidence pouvant être vérifiée à l'occasion du contrôle de résidence effectué suite à leur demande d'attestation d'enregistrement, lesquels peuvent être inscrits au registre des étrangers pendant l'examen de leur demande d'attestation d'enregistrement ;
 - à celle des citoyens de l'Union qui, par manque de ressources suffisantes, n'ont pas ou n'ont plus de résidence mais qui disposent d'une autorisation de séjour et peuvent bénéficier d'une adresse de référence auprès du C.P.A.S. de la commune où ils sont habituellement présents,

- à celle des citoyens belges qui, par manque de ressources suffisantes, n'ont pas ou n'ont plus de résidence et peuvent bénéficier d'une adresse de référence auprès du C.P.A.S. de la commune où ils sont habituellement présents.
48. Une inscription à l'adresse du C.P.A.S. de Saint-Gilles, à titre d'adresse de référence, permettrait à M. O. d'établir auprès de l'administration communale que, bien qu'étant sans-abri, il est présent habituellement sur le territoire de la commune de Saint-Gilles. Sa présence habituelle à Saint-Gilles n'est pas contestée et est établie par le dossier administratif du C.P.A.S. de Saint-Gilles, qui lui accorde l'aide médicale urgente depuis plusieurs années sans remettre en cause sa compétence territoriale.
49. L'octroi d'une adresse de référence permettrait également à M. O. de se présenter au C.P.A.S. pour y recevoir les courriers des différentes administrations qui interviendront dans l'examen de sa demande (commune, Office des étrangers), ainsi que de s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès du service régional de l'emploi, et de recevoir les courriers de cette administration, en particulier ceux relatifs à des offres d'emploi. Sans cela, il lui sera impossible de compléter son dossier auprès de l'administration communale en vue de prouver sa qualité de chercheur d'emploi.
50. La question qui se pose à la Cour du travail n'est pas de déterminer si M. O. peut prétendre à un droit de séjour de plus de 3 mois en tant que demandeur d'emploi, ni d'apprécier s'il a des chances raisonnables de se voir reconnaître ce droit de séjour. Il n'appartient pas non plus à la Cour du travail de décider qu'en raison des circonstances qui ont conduit l'Office des étrangers à lui retirer son droit de séjour en 2012, M. O. ne pourrait plus revendiquer aujourd'hui ni à l'avenir un droit de séjour en tant que demandeur d'emploi en Belgique. Il appartiendra aux autorités compétentes, le cas échéant, de statuer sur la demande d'autorisation de séjour qu'il souhaite introduire.
51. La question que le litige pose à la Cour est d'examiner si, en l'absence d'adresse de référence, l'impossibilité pour M. O. d'introduire utilement une demande d'attestation d'enregistrement est susceptible de violer les principes d'égalité et de non-discrimination garantis par les dispositions constitutionnelles et de droit de l'Union qu'il invoque, lues en combinaison avec les droits que lui confèrent sa citoyenneté européenne en matière de libre circulation, et avec le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Une telle impossibilité risquerait en effet, comme l'expose M. O., d'enfermer les citoyens européens sans-abri dans une zone de non-droit contraire à la dignité humaine pourtant protégée par la Constitution et les textes fondamentaux de l'Union européenne.
52. Dès lors que le litige soulève une question relative à la violation par une loi de plusieurs articles du titre II de la Constitution, il y a lieu d'interroger la Cour

constitutionnelle afin qu'elle statue sur cette question, conformément à l'article 26, § 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

53. M. O: . invoque également la violation de droits fondamentaux garantis de manière totalement ou partiellement analogue par des dispositions du droit de l'Union. Compte tenu de l'article 26, § 4 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et dans le souci d'une bonne administration de la justice, il y a lieu d'interroger prioritairement la Cour constitutionnelle.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant contradictoirement et faisant application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, spécialement de son article 24,

1.

Avant dire droit, pose à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

L'article 1er, § 1^{er} et § 2, alinéa 5 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour, viole-t-il les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution, lus isolément ou conjointement avec les articles 18, 20, 21 et 45 du TFUE, 1er et 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2 du TUE, et avec les articles 7, 8, 14 et 24 de la Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, en ce qu'il prive le citoyen de l'Union européenne sans-abri et sans titre de séjour du bénéfice d'une adresse de référence auprès d'un centre public d'action sociale, et par conséquent, de la possibilité de faire valoir son droit à la libre circulation des chercheurs d'emploi européens tel que prévu par les articles 40 et 42 de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers, et empêche ainsi toute réinsertion sociale et administrative de ce dernier, au mépris de sa dignité humaine ?

2.

Dit que le greffe transmettra à la Cour constitutionnelle une expédition du présent arrêt, signée par le Premier président et par le greffier de la juridiction (art. 27, § 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle);

3.

Renvoie la cause au rôle dans l'attente de la réponse de la Cour constitutionnelle.

Cet arrêt est rendu et signé par :

J. M. _____, conseiller,
L. S. _____, conseiller social au titre d'employeur,
Ch. CL _____, conseiller social au titre d'ouvrier,
Assistés de :
A. D. _____, greffier - chef de service

A. D. _____, L. S. _____, J. M. _____

*Monsieur Ch. CL conseiller social ouvrier, qui était présent lors des débats et qui a participé au délibéré de la cause est dans l'impossibilité de signer.
Conformément à l'article 785 du Code judiciaire, l'arrêt est signé par Monsieur J. M. Conseiller et Monsieur L. S. conseiller social employeur.*

A. D. _____

et prononcé, à l'audience publique de la 8ème Chambre extraordinaire de la Cour du travail de Bruxelles, le 27 novembre 2023, où étaient présents :

J. M. _____ conseiller,
A. D. _____ greffier - chef de service

A. D. _____ J. M. _____