

Over de niet erkende onthaalstructuren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Februari 2012

Inhoudstafel

<i>De leden van de werkgroep</i>	2
<i>Inleiding</i>	3
De werkgroep heeft in drie stappen gewerkt	4
1. Het identificeren van de noden van het kwetsbare publiek	4
2. Het identificeren van de antwoorden op deze noden	4
3. Het vertalen van de besluiten in een aantal concrete voorstellen	4
<i>Enkele voorafgaande vaststellingen</i>	5
<i>Een overzicht van de niet erkende onthaalstructuren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i>	6
Een definitie is moeilijk op te stellen	6
Drie types van onthaalstructuren	6
De interne organisatie	7
Het aantal diensten	7
<i>Het publiek</i>	9
Enkele getuigenissen	9
<i>Besluit</i>	11
<i>Aanbevelingen van de werkgroep</i>	12
Doelstellingen	12
Visie	12
Wat we bepleiten	13
1. Een wettelijk kader voor de alternatieve vormen van samenwonen	13
a) Privé huizen, financieel autonoom, maar erkend en gecontroleerd	13
b) De plaatsing in een gezin begeleid door een erkende organisatie	14
c) Solidair wonen	14
2. Een versterking van het bestaande	14
3. Een versterking van de samenwerking tussen de verschillende diensten	15
4. Een betere afstemming van de bestaande reglementering	15
Lijst van de bijlagen	16

De leden van de werkgroep

- La Strada, Steunpunt Thuislozenzorg Brussel
- L'Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri (A.M.A.)
- Bico Federatie
- Diogenes
- Fami-home
- Home Info Brussel
- Het Observatorium van Welzijn en Gezondheid
- SMES-B

Inleiding

Een gevarieerd palet van erkende onthaalhuizen biedt opvang aan diverse categorieën van personen in moeilijkheden. Toch wordt een deel van het publiek, bij gebrek aan beter, doorverwezen naar niet erkende onthaalstructuren.

De aanwezigheid van een tiental niet erkende onthaalhuizen maakt heel wat vragen, bezorgdheid en kritiek los bij diverse sociale actoren.

Het gebrek aan controle op deze onthaalhuizen zorgt voor twijfels op het vlak van ethiek, kwaliteit, sociale en psychologische begeleiding en professionele aanpak.

Vertrekkende vanuit enkele moeilijke situaties, beleefd door gebruikers, en een ronde tafel georganiseerd door het Smes-B in februari 2009, werd er onder leiding van La Strada, een werkgroep opgericht die de thematiek verder uitdiepte.

Enerzijds lijken de niet erkende onthaalhuizen tegemoet te komen aan de huisvestingsbehoeften van een zeer kwetsbaar publiek dat duidelijk wordt uitgesloten uit de erkende onthaalhuizen; anderzijds zijn de leden van de werkgroep geraakt door bepaalde twijfelachtige praktijken vanwege de niet erkende onthaalhuizen.

Er kunnen meerdere verklaringen gevonden worden voor de uitsluiting uit diensten voor begeleid wonen, psychiatrische verzorgingstehuizen of onthaalhuizen voor thuislozen: het gebrek aan plaats, de strikte regels voor het samenleven, te weinig persoonlijke vrijheid, de doelstellingen van de opvangstructuur komen niet overeen met deze van de persoon die hulp zoekt, een hulpvrager bevindt zich “tussen twee stoelen”: komt net uit de gevangenis, het ziekenhuis ...¹.

Men kan dus veronderstellen dat er een tekort is aan alternatieven die een gepast antwoord bieden op de vraag naar opvang en dus per definitie, naar woonst.

Anderzijds werden wij opgeschrikt door getuigenissen van sommige bewoners die het hadden over oplichting, mishandeling, vrijheidsberoving en machtsmisbruik ten aanzien van de gebruikers.

Hoewel de werkgroep zeer geïnteresseerd is in de problematiek, is ze beperkt in haar mogelijkheden tot onderzoek. Sociale werkers van verschillende diensten hebben in het kader van hun begeleidingen onrustwekkende elementen ervaren. Deze elementen werden samen gelegd en geanalyseerd. De werkgroep heeft echter geen bevoegdheid om de betreffende diensten te onderzoeken of te controleren. Dit maakt juist deel uit van de aanbevelingen op het einde van het verslag.

Vanuit deze vaststellingen willen we tot een overzicht van de situatie komen om het fenomeen beter te begrijpen en aanbevelingen te formuleren.

Naast dit verslag kunnen wij u “Thuisloos in Brussel” aanbevelen, een thematisch boek in het kader van het Armoederapport 2010”, waarin een hele reeks getuigenissen zijn verzameld.

Een stagiaire van La Strada heeft zich over het vraagstuk gebogen en in haar stageverslag (januari 2010) een stand van zaken weergegeven.

1

Tot zelfs technische problemen zoals het dragen van een enkelband.

In drie stappen

De werkgroep boog zich over de zin, de voorwaarden, de expliciete en impliciete selectie van bewoners en het uitsluiten van mensen uit de structuren opgezet voor het onthaal van personen in moeilijkheden.

1. Het identificeren van de noden van het kwetsbare publiek:

In het kader van het Brusselse Armoedeverslag 2010² hebben het Observatorium van Welzijn en Gezondheid en de vzw Fami-Home een aantal ontmoetingen gehad, zowel met bewoners van niet erkende onthaalstructuren als met sociale werkers, o.a. tijdens Spreekruimten georganiseerd door La Strada.

Een stagiaire van La Strada heeft ook gesprekken gehad met beheerders van niet erkende onthaalstructuren, dit doorheen het hele proces van verduidelijking.

2. Het identificeren van de antwoorden op deze noden:

Mogelijke antwoorden werden op 10 mei voorgesteld tijdens een publiek debat in het Brussels Parlement. Het doel was het formuleren van een aantal overlegde voorstellen.

3. Het vertalen van de besluiten in een aantal concrete voorstellen :

- Op politiek vlak
- Op het vlak van de aanpassing van de werkwijze van erkende structuren
- Op het vlak van samenwerking binnen de sector

2

Het verslag werd opgenomen in het thematisch boek “Thuisloos in Brussel”, 2010.

Enkele voorafgaande vaststellingen

Psychiatrische ziekenhuizen, gevangenissen, onthaalhuizen voor thuislozen en crisiscentra zien zich genoodzaakt steeds vaker samen te werken met een nieuw type van onthaalstructuur. Het gaat hier om onthaalstructuren zonder erkenning die opvang bieden aan diverse types van mensen die elders geen plek vinden. Daarbij komt nog dat de erkende onthaalstructuren permanent volzet zijn. Daarom richten sociale werkers zich steeds vaker tot deze niet erkende onthaalstructuren.

Deze opvanghuizen lijken hun deuren open te zetten voor een breed publiek, soms met grote noden, en dit zonder het uitwerken en opleggen van een herintegratieproject. Dit herintegratieproject is voor sommigen niet meer aan de orde (tijdelijk of definitief) : mensen met een groot psychisch lijden, mensen die uit de gevangenis komen, thuislozen, gehandicapten of mensen met meervoudige problemen. In tegenstelling tot de erkende sector breken deze opvangstructuren muren af door zich tot iedereen te richten.

Wat aangeboden wordt is divers : een individuele of gedeelde kamer in een gemeenschapshuis of soms een appartement. De huurwetgeving wordt niet toegepast. Er wordt een overeenkomst aangeboden die toegang geeft tot de diensten van het niet erkende opvangtehuis : maaltijden, wasserij, Sommige van die woningen zijn middelmatig tot slecht en de huurprijs is hoog. Als voorbeeld : de huur voor een appartement met twee slaapkamers waar drie mensen wonen bedraagt 1.500,00 Euro (twee personen die een kamer delen betalen elk 400,00 Euro en de derde persoon betaalt 700,00 Euro voor een individuele kamer).

Soms worden de diensten die inbegrepen zijn in de prijs voor het onthaal niet aangeboden, bijv. de maaltijden. Men vraagt aan de bewoners om mee te werken in het huishouden (strijken, ...). Anderzijds worden soms de identiteitsdocumenten in beslag genomen. Het is al gebeurd dat een overlijden niet werd gemeld aan de gemeente of het OCMW zodat de inkomsten van de persoon nog steeds werden doorgestort aan het niet erkende onthaaltehuis.

De wijze waarop sommige onthaalhuizen mensen opvangen, wordt ook in vraag gesteld : er wordt geen eigen kamer toegewezen, geen eigen kast, persoonlijke dossiers worden niet achter slot en grendel bewaard, het onderhoudspersoneel verdeelt de medicijnen, beperking van het aantal douches, ...

De Brusselse overheden hebben de plicht zwakkeren te beschermen en beschikken daartoe over een aantal instrumenten zoals reglementen, erkenning en subsidiëringen van officiële instellingen en diensten en dit los van de voorgeschiedenis van de betreffende dienst. We stelden vast dat de niet erkende onthaalstructuren zich buiten elke reglementering bevinden.

De meest kwetsbaren, voor wie degelijk geschoold personeel zou moeten aangeworven worden, bevinden zich dus in de minst gecontroleerde structuren.

Een overzicht van de niet erkende onthaalstructuren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Een definitie is moeilijk op te stellen.

Het enige gemeenschappelijke punt aan deze huizen³ is dat ze niet erkend zijn (en dus niet gecontroleerd en gesubsidieerd worden) door de overheid.

Drie types van onthaalstructuren

Er zijn drie types van onthaalstructuren, die gelijkaardige kenmerken vertonen, ook al verschilt hun publiek en hun werkwijze :

Onthaalstructuren met een aanpak die weinig tot geen persoonlijke vrijheid toelaten, de niet erkende onthaalstructuren

Erkende rusthuizen die ook mensen onder de 60 opvangen

De "rest", die onderling zeer verschillend zijn en waar men geen algemene naam kan aan geven. Een voorbeeld zijn religieuze gemeenschappen die mensen opvangen.

Sommige niet erkende onthaalstructuren hebben een sociaal doel en streven geen winst na. Anderen zijn een bvba.

De meesten wensen niet erkend te worden en af te hangen van de overheid maar lijken toch een specifieke plaats in te nemen. Anderen wensen hun diensten te laten erkennen, o.a. om hun personeelskader te kunnen aanvullen en zo hun bewoners beter te begeleiden.

Sommige rusthuizen vangen ook mensen op met psychiatrische problemen (want elders kunnen deze personen niet terecht). Het kader lijkt er professioneler (het aantal personeelsleden en de vorming hangt af van een decreet of ordonnantie), de directies vragen er meer middelen, zowel op financieel als menselijk vlak, om de kwaliteit van de zorg te verbeteren. Eén van hun grootste vragen is de aanpassing van de schaal van Katz⁴ omdat die de problematiek waarmee ze geconfronteerd worden onvoldoende meet.

Nochtans mogen de rusthuizen sinds 2009 slechts ten belopen van 5% mensen van onder de 60 jaar opnemen, op enkele uitzonderingen na.⁵

³ We hebben ons afgevraagd of ook kraakpanden moesten opgenomen worden in dit onderzoek (meer specifiek de Koningsstraat 123). Maar omdat dit een pand is in eigen beheer en met politieke doeleinden en dus niet te vergelijken met de andere structuren hebben we besloten dit niet te doen.

⁴ Evaluatieschaal gebruikt in rusthuizen en rust- en verzorgingstehuizen om de graad van zelfstandigheid van de patiënt te meten.

⁵ Een uitzondering is bijv. een persoon die vervroegd verouderd, dit moet bewezen worden met medisch attest.

De interne organisatie

De directie heeft veel macht. Waardeoordelen, arbitraire beslissingen en affectieve relaties met de bewoners overheersen. Er zijn directies die ook bewindvoerder zijn van de goederen van bewoners. Het personeel is over het algemeen weinig geschoold en heeft geen sociaal project.

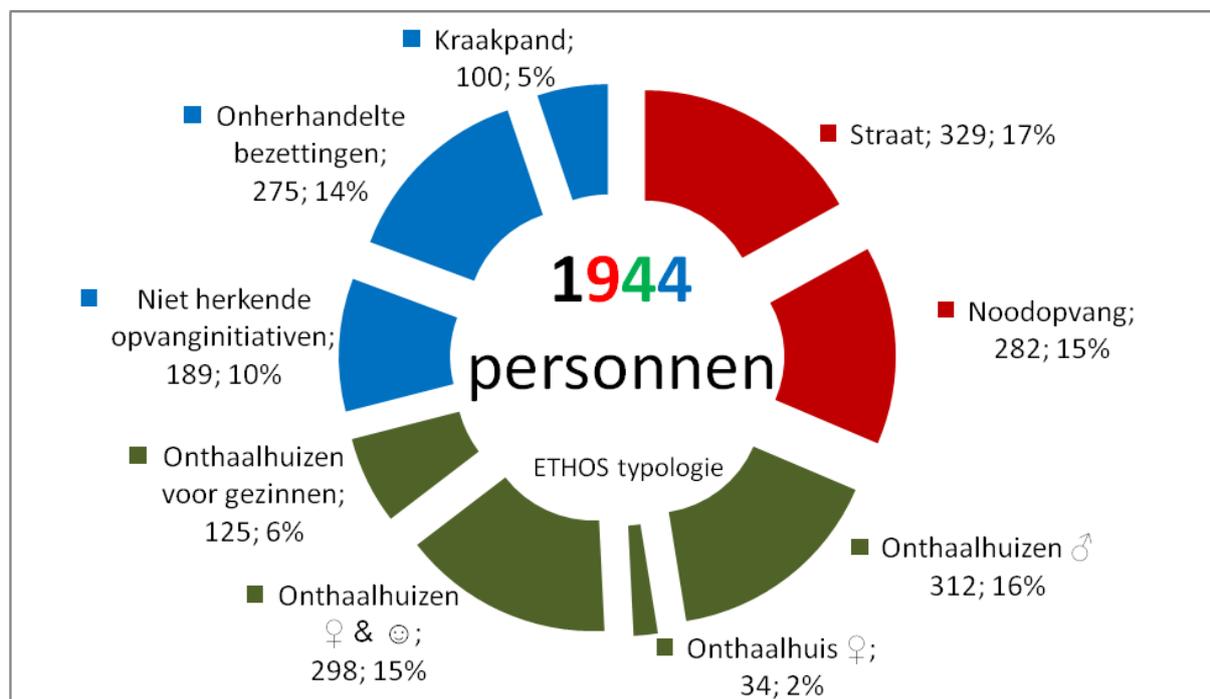
De problemen waarmee men in de niet erkende onthaalhuizen geconfronteerd wordt maken dat men vaak contact heeft met organisaties binnen de thuislozensector, OCMW's, psychiatrische instellingen of de sector geestelijke gezondheidszorg. Maar er zijn ook niet erkende onthaalhuizen waar geen enkele sociale werker uit geen enkele dienst toegang heeft.

Het aantal diensten

Een bijkomend probleem is in te schatten over hoeveel structuren het gaat. De structuren waar zich de meeste problemen voordoen, staan enkel vermeld in de sociale dossiers. De adressen en contacten worden doorgegeven van de ene gebruiker naar de andere of van de ene sociale werker naar de andere wanneer er zich een dringend probleem voordoet.

Rekening houdend met de drie hierboven beschreven types heeft de werkgroep in 2009 12 diensten geteld.

In het kader van de telling van thuislozen, die plaatsvond in 2010⁶, heeft La Strada kunnen registreren om hoeveel plaatsen het ging. Deze 12 diensten bieden 189 bedden aan.



⁶ <http://www.lstb.be/pdf/tweede%20dak-%20en%20thuislozentelling%200605%20layout.pdf>

Maar deze cijfers zijn misschien niet volledig.

We hebben de initiatieven van privé-personen niet geteld, noch de projecten opgezet door erkende diensten (zoals bijv. Solidair wonen) maar die over geen enkele vorm van erkenning beschikken, omdat er nog geen enkele vorm van reglementering bestaat voor zulke initiatieven. Wat ook niet vermeld is zijn de kamers die verhuurd worden door huisjes-melkers, noch het onderverhuren aan meerdere bewoners.

Het publiek

De werkgroep betreffende de niet erkende onthaalstructuren is tot het besluit gekomen dat er te weinig erkende onthaalhuizen zijn voor mensen die niet zelfstandig kunnen leven en die in de meerderheid van de gevallen, nog geen 60 jaar zijn. Overmatig alcoholgebruik of drugs zijn niet toegelaten in de erkende onthaalhuizen. Het blijven consumeren is een vaak voorkomend motief bij het moeten verlaten van een onthaalhuis.

De mensen waarover we het in dit verslag hebben zijn mensen met een handicap en/of problemen op het vlak van geestelijke gezondheid, met neurologische problemen (korsakov, geheugenverlies, ..), of met cognitieve problemen (autisme, ..) ; anderen zijn thuisloos of komen uit de gevangenis, sommigen zijn verslaafd, enz. We vinden er ook mensen die jaren in de psychiatrie geleefd hebben en die een plaats zoeken om rustig te verblijven, ook al moeten ze nog medicijnen nemen, anderen zijn thuislozen die niet meer bekwaam zijn een herintegratieproject uit te werken. De meesten cumuleren sociale en gezondheidsproblemen.

Het gaat dus niet om een zeer afgelijnd publiek, noch over mensen met een specifiek traject.

Zeker is dat het publiek van deze niet erkende onthaalhuizen zeer kwetsbaar is en in grote mate haar zelfstandigheid heeft verloren of gradueel verliest. Het personeel heeft niet de nodige vorming om dit kwetsbare en gedesoriënteerde publiek te begeleiden. Nochtans hebben juist deze mensen een hoge nood aan een gespecialiseerde omkadering, iets wat deze onthaalstructuren hen niet kunnen bieden.

Het is dus nodig specifieke initiatieven te ontwikkelen.

Enkele getuigenissen

Ter illustratie brengen we hier enkele getuigenissen van bewoners van niet erkende onthaalhuizen en van sociale werkers.

Een maatschappelijk werkster vat de situatie als volgt samen :

- **“Ze zijn nog minder dan mensen, zonder rechten, aan wie men alle rechten ontnemt” (PR)**

De directie heeft alle macht. Ze beheert de inkomens van de bewoners.

- Mevrouw is veel strenger met de mensen die uit een gesloten psychiatrische instelling komen (STR).
- Zij beheert het geld. De overeenkomst is voor 3 jaar. Je tekent maar je krijgt geen kopie. Als je naar het ziekenhuis moet, zetten ze je buiten terwijl je toch hebt betaald...(TR)

De organisatie van het dagelijkse leven.

- We staan op om 7u30, we ontbijten om 8u, daarna roken we, poetsen we onze tanden, scheren we ons, dat is het ...Het bed opmaken, een douche nemen, en we wachten op 11u 45 om te eten. We eten in een zaal en dan roken we, we houden siësta tot 15u. Iedereen is verplicht een siësta te nemen. Van maandag tot donderdag tot 14 u 30 en op vrijdag tot 15u. We gaan naar beneden, drinken een kop koffie, roken, altijd dezelfde routine en dan wachten we op het avondeten, dat is van 16 u 45 tot 17 u 25 en dan doen we de afwas.(PR)

Medische zorgen

- De dokter, die komt elke dinsdag. En het is verplicht er elke dinsdag naartoe te gaan. Ja, elke dinsdag. Als je er niet naartoe gaat mag je niet buiten of krijg je geen zakgeld.(PR)
- 's nachts is er een oppasser, en dan om 8 u delen ze de boterhammen uit en de medicijnen. Het is hij die de medicijnen uitdeelt ? Ja. (PR)

“Vrijwilligerswerk”

- Ik ben naar Leuven geweest bij een maatschappelijk werkster, die zei me dat ik iets moest vinden om te werken en alleen te wonen, want je poetst en strijkt voor 5 euro, van 8 u 's morgens tot 8 uur 's avonds. Een mand was voor 5 Euro. (TR)

Georganiseerd sociaal isolement

- Het is niet gemakkelijk om nog buiten te gaan als iedereen verplicht siësta moet houden tot 15u, en soms mogen we maar een half uur of een uur buiten. Wat kan je doen in zo weinig tijd? (STR)

Straffen

- Als we stommiteiten doen, zoals niet komen slapen, te laat binnenkomen, te veel drinken, geen douche nemen, Dan krijgen we straf. We krijgen dan geen sigaretten meer of zakgeld of we mogen niet meer buiten. (STR)
- We hebben eens iemand opgevangen die gevluht was uit zo'n privé instelling. We hebben het niet gemakkelijk gehad met die directrice die hem kwam halen. “Hij is van ons” zij ze. Die mensen dat was haar inkomen, dus was ze kwaad ... (LH)

Besluit

De werkgroep kan de vaststelling van Bernard De Backer bijtreden : “Talrijk zijn de personen die t  zijn (gehandicapt, gek, ziek, oud, jong, ...) om zelfstandig te zijn en niet genoeg (gehandicapt, gek, ziek, oud, jong, ...) om opgevangen te worden in een gespecialiseerde instelling.”⁷

De grens tussen hulp aan de meest kwetsbaren en het uitbuiten van ellende is snel overschreden.

⁷ De Backer B., Lodewick P. « Les cent portes de l’accueil. H berger des adultes et des familles sans-abri », Charleroi, Couleurlivres, 2008, p. 77

Aanbevelingen van de werkgroep

Doelstellingen

Gelet op het feit dat de niet erkende onthaalhuizen tegemoet komen aan noden die elders niet (voldoende) beantwoord worden, bepleiten wij niet dat zij zouden worden gesloten. Wij vragen de toepassing van de bestaande officiële controlemogelijkheden om te waken over de naleving van de veiligheid en de rechten van de bewoners. Dit zonder de normen op het vlak van architectuur, omkadering, veiligheid en hygiëne te verlagen.

Wij denken dat de problematiek van de niet erkende onthaalhuizen alle Brusselse beleidsniveaus aangaat : regionaal, de gemeenschappen, de gemeenten, de sectoren gezondheid, thuisloosheid, stedenbouw, huisvesting,

Doel is de politiek verantwoordelijken er toe aan te zetten deze burgers te beschermen net zoals het geheel van de bevolking, door oplossingen aan te bieden ter reglementering van de nu niet erkende onthaalhuizen naar het model van de bestaande reglementaire kaders in Brussel, Wallonië en Vlaanderen.⁸

Visie

Ter aanvulling van de bestaande erkende structuren (onthaalhuizen, beschermd wonen, rusthuizen, psychiatrisch beschermd wonen, ...) dienen er structuren opgericht te worden voor mensen onder de 60 jaar, en dit binnen een wettelijk kader. De bewoners van deze structuren moeten kunnen genieten van aangepaste zorg, toegang tot externe diensten voor psychosociale begeleiding en/of medische diensten. Deze diensten mogen niet beperkt zijn in de tijd.

Deze diensten moeten erkend worden, maar niet noodzakelijk gefinancierd.⁹

De diensten zouden vergelijkbaar kunnen zijn met rusthuizen, maar zich richten tot mensen met een verminderde autonomie, zonder een project op te dringen en zonder beperking in de tijd. Deze huizen zouden een interessante oplossing zijn voor het probleem van overbezetting in de bestaande onthaalhuizen en andere erkende opvanghuizen of op zijn minst een uitweg bieden aan die mensen die niet autonoom kunnen leven.

⁸ De reglementering vertoont soms interessante verschillen naargelang de overheid en zou kunnen toegepast worden op de niet erkende onthaalhuizen.

⁹ Ons onderzoek heeft geleerd dat de meerderheid van de niet erkende onthaalhuizen een gezond financieel evenwicht hebben, soms zelfs winst maken (sommige beheerders bezitten meerdere onthaalhuizen).

Toetreden tot dit kader zou de beheerders van de nu niet erkende onthaalhuizen, waarvan sommigen hun situatie wensen te regulariseren, toelaten op een wettelijke manier hun activiteiten verder te zetten¹⁰ en de bewoners van deze huizen meer bescherming bieden.

Wat we bepleiten

Het lijkt ons onontbeerlijk :

- Een gewestelijk register te openen waarbij alle operatoren van een collectieve wooneenheid zich moeten bekendmaken bij de gemeente administratie. Op deze wijze kan de gemeente haar controlefunctie uitoefenen (brandveiligheid, voedselveiligheid, openbare gezondheid, ..)
- Een diepgaander onderzoek te voeren op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om de in dit verslag gedane vaststellingen te verfijnen, een geheel van maatregelen op te stellen en de overheid bewust te maken van de noodzaak deze problematiek aan te pakken.

Wij stellen voor :

- Een wettelijk kader uit te werken ter erkenning van alternatieve vormen van samenwonen gericht op personen in moeilijkheden
- De bestaande instellingen te versterken
- Samenwerkingsverbanden tussen de verschillende formules te creëren
- De link tussen de erkenning en de subsidiëring te verbreken

1. Een wettelijk kader voor de alternatieve vormen van samenwonen

a) Privé huizen, financieel autonoom, maar erkend en gecontroleerd

Het doel van deze huizen is een laagdrempelige opvang voor mensen onder de 60, met aangepaste hulp en zorg, onbeperkt in de tijd en het stimuleren van toegang tot diensten buitenshuis voor wat betreft sociale, psychologische en medische begeleiding.

Om erkend te worden dienen deze structuren de wettelijke normen op het vlak van huisvesting, brandveiligheid, hygiëne, voedsel, .. na te leven. Zij moeten overeenkomsten kunnen voorleggen met diensten buitenshuis voor de begeleiding van bewoners die daarom vragen. Het is dus noodzakelijk dat professionelen uit de sociale en medische sector beschikbaar en bereikbaar zijn. Sociale werkers en medisch personeel van buitenshuis moeten zich op regelmatige tijdstippen vergewissen van het welzijn van de bewoners door huisbezoeken en gesprekken. Diezelfde werkers moet actief hun diensten kunnen aanbieden aan de bewoners. Het financieel beheer van de inkomsten van de bewoners door de directie is verboden.

Om winstbejag te vermijden ten nadele van sociale doelen is één van de criteria voor de erkenning dat het altijd om een vzw moet gaan .

¹⁰ Volgens ons onderzoek bezaten sommige diensten in het verleden een erkenning als rusthuis maar zijn ze die verloren door wijzigingen in de reglementering o.a. op het vlak van veiligheid, hygiëne, en dus blijven ze functioneren zonder erkenning.

b) De plaatsing in een gezin begeleid door een erkende organisatie

Een project gebaseerd op de voorbeelden van Lierneux of Genk kan met weinig kosten op een vergelijkbare wijze ingericht worden als een organisatie die kinderen in opvanggezinnen plaatst. Een dergelijke erkende organisatie zou geldige overeenkomsten kunnen sluiten met onthaalgezinnen enerzijds en bewoners of bewindvoerders/diensten waarvan ze afhangen anderzijds. De begeleiding van deze bewoners kan gebeuren op basis van overeenkomsten en samenwerkingsverbanden.

c) Solidair wonen

Deze projecten staan korter bij alternatieve vormen van wonen dan bij de onthaalstructuren en richten zich tot mensen die wat meer autonomie hebben maar toch kwetsbaar zijn.

In Brussel bestaan er al een aantal projecten. Of het initiatief nu genomen wordt door één organisatie of geleid wordt door een samenwerkingsverband¹¹, het gaat altijd om het samenwonen van 4 tot 6 personen. Het zijn mensen die rechtstreeks van de straat een woning betrekken. Op dit moment hebben enkel alleenstaanden toegang tot deze projecten. Jammer genoeg ontmoeten deze projecten heel wat hindernissen, vooral door het feit dat ze niet erkend zijn of omdat sociale rechten niet individueel worden toegekend. Het project wordt ook afgeremd door de moeilijkheden bij domiciliëring en het probleem van de financiering van aangepaste gebouwen.

Er wordt nagedacht over het openstellen van deze projecten voor andere partners of andere vormen van samenwonen. Men lijkt te willen streven naar het concept van een gemeenschapswoning waarin meer en minder zelfstandige mensen samenwonen en elkaar kunnen steunen.

2. Een versterking van het bestaande

Onthaalhuizen, beschut wonen, psychiatrische verzorgingstehuizen, diensten voor begeleid wonen en initiatieven tot gemeenschappelijk wonen vullen elkaar aan en bieden een diversiteit aan oplossingen die tegemoet kunnen komen aan de diverse profielen van het betreffende publiek.

We pleiten voor een versterking van de binnen de sector bestaande middelen door een verbreding van het aanbod. Doel is te zorgen dat de verschillende projecten zich kunnen ontwikkelen, maar ook dat er nieuwe initiatieven kunnen ontstaan o.a. in samenwerking met de sector huisvesting.

Het lijkt ons aangewezen meer de nadruk te leggen op preventie dan op het creëren van meer plaatsen in onthaalhuizen, en dit door het verhogen van het aantal diensten begeleid wonen, om het even waar de gebruikers wonen. Zo kan thuisloosheid vermeden worden. Het wonen in gemeenschap lijkt ons ook een oplossing voor de hoge huurprijzen in Brussel.

¹¹  Voorbeeld1: een project solidair wonen gecoördineerd door een dienst begeleid wonen in samenwerking met een sociaal immobielkantoor en twee diensten voor thuislozen.

Voorbeeld2: een project solidair wonen gecoördineerd door een onthaalhuis in samenwerking met een sociaal immobielkantoor.

3. Een versterking van de samenwerking tussen de verschillende diensten

Het is noodzakelijk de doorstroming tussen residentiële structuren, therapeutische diensten, ambulante diensten,.. te verbeteren. Dit kan door het afsluiten van samenwerkings-contracten, bijvoorbeeld om te vermijden dat iemand zijn plaats verliest als hij tijdelijk naar een andere structuur gaat. Het lijkt ons noodzakelijk de verschillende structuren te integreren (zowel private als publieke, van welke taal ook) in een zorgnetwerk, indien nodig met een verplicht karakter. Het is wel degelijk de structuur die dient opgenomen te worden in een netwerk, om gebruikers toe te laten een beroep te doen op zorgen. We achten het ook nodig dat teams van verschillende diensten overleg plegen. Deze teams moeten ondersteund worden om dit groot aantal kwetsbare mensen beter te omkaderen. Het komt er op aan niet de patiënt van de ene dienst naar de andere te sturen, maar integendeel een efficiënte coördinatie op het terrein te organiseren.

4. Een betere afstemming van de bestaande reglementering

De reglementering op het vlak van huisvesting, opvang, hulp en opvang aan personen in moeilijkheden in Brussel is verschillend.

De problemen die wij zagen hadden vooral te maken met kunnen identificeren van de juiste reglementeringen binnen een complexe situatie.

We hebben vastgesteld dat in de meerderheid van de gevallen meerdere reglementeringen konden worden toegepast, maar dat er uiteindelijk geen enkele werd toegepast omdat men de verantwoordelijkheid naar elkaar doorschoof. Toch staan er in de diverse reglementeringen elementen vermeld die overeen komen met onze bekommernissen.

Als de Brusselse Overheden de nodige maatregelen hebben genomen ter controle van de huidige niet erkende onthaalstructuren (en hen dus de kans gegeven hebben op legale wijze te werken), dan hopen wij dat diezelfde overheid er alles aan zal doen om verdere samenwerking met die huizen te verbieden indien zij blijven verder werken als niet erkend onthaaltehuis.

De inspectiediensten van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moeten de nodige middelen krijgen om hun controlefunctie naar behoren te kunnen uitoefenen.

Lijst van de bijlagen

BIJLAGE 1 Le débat public du 20 mai 2010	2
Un agrément ou pas ?	2
Adapter les structures existantes	3
Sur les relations soignant-soigné	4
En guise de conclusion	4
BIJLAGE 2 Des relations contractuelles particulières	
Les conventions d'occupation en maison d'accueil – Pr Nicolas Bernard, FUSL	5
1. Les conventions d'occupation	5
2. Les logements de transit	7
3. L'accompagnement social	10
4. Les maisons non agréées	10
5. En conclusion, un mot sur la pertinence de la norme	11
BIJLAGE 3 Enseigner la sollicitude: un défi pour le domaine des soins ? Pr Nathalie Zaccāi-Reyners, Institut de sociologie, ULB	12
1. Vers une "culture de la bienveillance" dans le secteur de l'hébergement des personnes vulnérables	13
2. Zones d'ombre: division du travail et sous-qualification	14
3. Engagement professionnel et bienveillance naturelle: le malentendu structurel	14
4. Le care, un travail comme les autres ?	15
5. Formation individuelle ou apprentissage collectif	16
BIJLAGE 4 Articles publiés depuis la mise sur pied du groupe de travail en 2009	19
BIJLAGE 5 Présentations des réflexions du groupes de travail dans divers lieux	20
BIJLAGE 6 Eléments de comparaison de différentes réglementations existantes relatives à l'hébergement de personnes sur le territoire bruxellois	21
En ce qui concerne la structure	21
En ce qui concerne les résidents	21
En ce qui concerne l'obligation d'obtenir une autorisation officielle de fonctionnement	21
En ce qui concerne les respect des droits de résidents	22
En ce qui concerne l'obligation de collaboration avec des organismes externes à la structure d'hébergement	

BIJLAGE 1

Le débat public du 20 mai 2010

L'objet du débat public est de présenter les réflexions du groupe de travail et d'alimenter la réflexion avec les acteurs de terrain en vue de mieux cerner la problématique et de poursuivre les travaux du groupe de travail. L'objectif consiste à formuler des propositions, des recommandations à différents niveaux et de renvoyer à différentes questions:

- au niveau politique: Faut-il agréer les SHNA ? Comment promouvoir la transversalité et un travail de réseau ?
- au niveau institutionnel: Comment accompagner ces structures ? Dans une perspective critique, y a-t-il des manquements au niveau de l'offre ? Faut-il l'adapter ?
- en termes de pratiques de travail : Les pratiques au sein des SHNA ne donnent-elles pas des enseignements au niveau de la relation d'aide et de soin ? Comment arriver à un meilleur accord entre relation soigné/soignant ?

Reprenons une synthèse des interventions selon ce découpage:

Un agrément ou pas ?

Un travailleur de rue collabore avec certaines structures décrites. Il souhaite nuancer l'image négative qui circule sur les SHNA. Il démontre que des professionnels sont présents au sein des institutions et qu'ils sont parvenus à créer un dialogue et des ponts avec ces structures. Grâce à cette collaboration, ils sont parvenus à « stabiliser » des anciens sans-abri. Selon lui, les structures agréées devraient en tirer des enseignements et devraient s'enrichir de ces pratiques, particulièrement le secteur sans-abri.

Un coordinateur de réseau précise qu'une proposition d'accompagnement par le secteur agréé pourrait viser les directions des structures et le personnel et non les personnes qui y sont hébergées. Il s'agit selon lui d'ouvrir le dialogue avec les SHNA, de se questionner sur les liens à élaborer et sur la formalisation d'une mise en réseau.

Pour une responsable de fédération de services, la question du manque de place et de quel type de places devraient être créées, est cruciale. Selon elle, « ce n'est pas parce qu'il y a des structures d'hébergement non agréées qu'il faut trouver là une réponse à la question du manque de place... (...) Pour moi, ce n'est pas parce qu'on se pose la question du manque de place d'hébergement pour personnes en difficulté qu'il convient de répondre comme évident et logique par la reconnaissance des services d'hébergement non agréés ».

Une personne pose la question de savoir s'il y a des représentants de SHNA présents afin de leur donner la parole. Personne ne prend la parole, même si une personne responsable d'un service est présente. D'autres personnes inscrites ne sont apparemment pas arrivées.

Une parlementaire régionale note : « Si l'on voit bien qu'une vieille fonction asilaire peut être utile pour certaines personnes, autant la fonction, enfin l'enfermement qui peut aller de pair avec la fonction asilaire n'est pas acceptable... Par ailleurs, si les hébergements non agréés ne restent rien d'autre qu'un transit, utiles pour échapper aux risques d'être sanctionné lorsqu'on prend des contacts (officiellement) ou lorsqu'on a peur de l'être, là, il y a vraiment quelque chose de tout à fait inacceptable ».

Une responsable de fédération s'interroge sur le fait que certains CPAS ou autres institutions publiques (pompiers, ...) collaborent avec les structures non agréées en acceptant par exemple de donner des réquisitoires à certaines personnes hébergées dans ces structures et il pose question suivante: « ça me pose problème que des services de tutelle, ou des services publics qui ont une responsabilité morale par rapport à la population, par rapport à la collectivité, n'arrivent pas à faire une distinction entre des services agréés et les services non agréés... Je reviens à ma première réflexion: est ce qu'on ne manque pas d'un problème d'image, d'identification en tant que service agréé ? »

Un coordinateur de réseau voit un risque à légiférer car cela instituerait de l'accueil à rabais puisque « une partie serait subsidiée par les gens eux-mêmes ». Par son expérience, il rappelle que certains hébergés doivent travailler au noir pour payer le prix de leur séjour. Par ailleurs, il montre que de tels dysfonctionnements, de telles dérives peuvent être constatées avec des propriétaires privés.

Une assistante sociale travaillant depuis 25 ans au service de placement de personnes âgées en maisons de repos au sein d'un CPAS bruxellois apporte son témoignage. Confrontée à des demandes de personnes de moins de 60 ans qui ont besoin d'un encadrement et qui ne sont plus capables de vivre seules, elle parvenait à trouver des solutions avec certaines maisons de repos qui acceptent l'accueil de ces personnes. Confrontée à une nouvelle législation depuis le 1er janvier 2005 qui interdit l'accueil de personnes de moins de 60 ans au-delà de 5 % de la population hébergée, elle exprime ses inquiétudes car depuis lors, elle ne trouve plus de solutions adéquates. « On ne sait plus quoi faire ... là, c'est vraiment pour nous très interpellant et très urgent... »

Adapter les structures existantes

Un travailleur évoque une demande : « Pourquoi faut-il à tout prix un accompagnement ? Pourquoi est-ce qu'il ne pourrait pas exister des lieux où les gens peuvent effectivement décider de vivre à un certain moment donné leur vie ? Pourquoi faut-il multiplier les encadrements spécifiques ? » Au niveau politique, une piste serait d'individualiser les allocations sociales: « Si on ne perdait pas son allocation d'isolé quand on décide de vivre avec quelqu'un, on avancerait peut être plus vers du collectif et avec moins de professionnels ».

Un chercheur estime qu'il faut faire une distinction entre les SHNA et le projet d'habitat solidaire du 123. Audelà de la cohabitation de personnes d'horizons divers, cette initiative permet un projet d'empowerment, d'activation, de capacitation et d'émancipation des personnes y prenant part. Il ne faut pas, selon lui, fermer la porte à ce genre d'initiative citoyenne et solidaire qui ouvre d'autres pistes, en proposant un cadre souple. Un représentant du 123 met l'accent sur des caractéristiques qui les distinguent des SHNA: aucune contribution financière n'est demandée, la dynamique d'auto-gestion et de participation qui sous-tend le projet (pas de direction), la mixité du public (sans-abri, étudiants, sans-papiers, artistes, ...). S'il est demandeur d'une meilleure collaboration avec les structures agréées et davantage de moyens, il souhaite éviter un contrôle (administratif).

Une responsable de fédération de services se demande si les services d'hébergement agréés « ne souffrent pas d'un manque de déficit d'image ? Sont-ils assez connus ? Est-ce que les missions sont suffisamment reconnues tant par les professionnels que par les pouvoirs législatifs et par les administrations ? »

Un coordinateur de réseau se questionne sur l'offre de soins existante: « Est-ce que la manière dont nous concevons l'aide et le soin n'a pas à être revu une fois de plus ? On sait bien que dans nos métiers, on doit constamment remettre le travail sur le métier... voilà, une fois de plus, on doit peut-être repenser cette dimension là... »

Un directrice de maison d'accueil agréée évoque le fait que dès maintenant plusieurs maisons d'accueil ont développé des logements de transit (non agréés, mais dans le prolongement de leur mission agréée).

Sur les relations soignant-soigné

Une directrice de service d'accompagnement reconnaît qu'il faut sans cesse questionner les pratiques d'aide et de soins pour qu'elles soient plus adaptées à chaque individu. « Cela ne peut pas se faire cependant dans la toute puissance ». L'agrément garantit le droit au respect de la vie privée des personnes.

Un coordinateur de fédération estime que le risque de toute puissance existe parmi les professionnels des structures agréées. Selon lui, l'existence de ces structures d'accueil traduit un manque de place dans les structures agréées et appelle à se questionner et à repenser l'offre de soins et d'aide proposée et les limites de celle-ci.

Une coordinatrice de service social évoque le caractère commercial qui sous-tend ces structures et la protection des personnes y résidant. En tant que professionnelle du secteur agréé, elle estime qu'on ne peut cautionner ce genre de pratiques et qu'il faut garantir les droits des personnes hébergées. Elle constate qu'il a été extrêmement difficile pour elle d'entrer en contact avec les résidents en raison de la « main mise » de certains responsables. Dès lors, elle se questionne ; « ce n'est pas normal que ces personnes-là qui résident dans des lieux de vie, sans projet thérapeutique particulier, aient tant de peine à aller trouver à l'extérieur un accompagnement, si tant est que ce soit leur désir ». Par ailleurs, elle estime que certaines personnes ne peuvent pas/plus s'inscrire dans le processus d'activation évoqué par ailleurs.

Une chercheuse a rencontré plusieurs personnes résidant en SHNA. Ce qui l'a frappé, c'est leur parcours institutionnel important et l'impossibilité pour elles de vivre de façon autonome. Sans généraliser, elle a constaté que dans certaines SHNA, « les pratiques au quotidien font que ces personnes se retrouvent définitivement dépossédées de toutes capacités à bouger (...), qu'elles étaient totalement dépossédées par un système d'organisation interne qui leur donnait une demi-heure de temps libre le matin, une heure le soir, une heure le midi et qui les empêchaient de prendre de l'envol ». Dès lors, elle se demande quels sont les outils à développer qui permettrait de donner une chance à ces personnes-là de sortir un jour des structures institutionnelles.

Une parlementaire régionale estime que c'est l'intérêt financier qui distingue les initiatives citoyennes et solidaires des SHNA. Elle pointe cependant l'ouverture dont font preuve certaines SHNA, « à la recherche de soutiens, de conseils, de collaboration, de travail en réseau ».

En guise de conclusion

Reprenons un extrait d'intervention: « Je crois que le politique doit s'intéresser à cette dimension plus particulière des personnes "borderline" comme on pourrait les appeler ».

Sans doute l'expression est-elle maladroite car empreinte du désarroi des travailleurs sociaux. Il faut pourtant souligner que ces structures développent un « diagnostic sauvage » - il faut bien mettre des mots sur ce qui est perçu- et enjoint les élus à s'occuper de ces personnes. Elle fait l'économie d'une nécessaire formation et organisation des professionnels et des structures, même s'ils sont dépassés. C'est avant tout un appel à légiférer pour une adaptation du cadre d'intervention actuel.

BIJLAGE 2 ***Des relations contractuelles particulières***

Les conventions d'occupation en maison d'accueil ***Pr Nicolas Bernard, FUSL***

Il est tout à fait intéressant pour le juriste que je suis, de travailler à partir des contrats liant les personnes et les maisons d'accueil au sens large, puisqu'il s'agit d'inclure les maisons non agréées. Je vous remercie de m'y associer.

Nous pouvons traiter la matière en quatre problématiques distinctes:

1. la convention d'occupation
2. le logement de transit
3. l'accompagnement social
4. les structures de logement non agréées.

1. Les conventions d'occupation

Par rapport à un contrat classique, notons d'emblée notre étonnement de juriste à la lecture de cette phrase dans la convention d'occupation liant l'occupant et la maison d'hébergement.

« La présente convention d'occupation de transit n'est pas soumise aux dispositions du titre 3 du livre III du code civil et n'est pas un contrat de bail soumis aux règles particulières de la loi du 20/02/1991 sur la résidence principale du locataire »

Il y a là une incontestable particularité, on ne parle pas de « contrat » mais de « convention d'occupation ». Ce n'est pas un bail et donc pas soumis à la loi sur les baux de résidence principale. Ce n'est même pas soumis, ajoute-t-on, aux règles traditionnelles du code civil qui régissent les relations contractuelles, par exemple si la formation du contrat est entachée de dol ou de violence, réclamation de dommages et intérêts en cas d'inexécution du contrat, la demande d'aller en justice pour régler la résolution du contrat. Toutes ces règles sont écartées.

Il est donc permis de s'étonner du fait que ces règles sont impératives, pour lesquelles il n'est pas permis d'y déroger. Elles s'imposent fussent contre le gré des parties. C'est d'autant plus étonnant que des personnes ont installé leur résidence principale dans ces maisons d'hébergement.

Comment justifier ce régime particulier ? En recourant à la formule de la convention d'occupation précaire qui est un outil atypique dans la sphère du droit mais qui permet de s'affranchir largement des règles habituelles des conventions de bail de résidence principale.

La convention d'occupation précaire a peu de rapport avec le caractère faible du loyer qui est demandé. D'après mes lectures, cela peut aller jusqu'à 35 €/jour, ce qui n'est pas modique. A l'inverse, il faut un loyer auquel cas ce n'est plus une convention d'occupation, mais un prêt à usage un « comoda » avec des règles bien différentes.

La donnée principale de la convention est le caractère précaire, la durée au sens strict, le caractère instable de la jouissance du locataire. On peut par ailleurs avoir des occupations précaires de longue durée, pourvu que les parties puissent à tout moment appliquer un « préavis limité ». Un préavis limité est, selon la jurisprudence, est de quelques mois.

Dans ce secteur, on est largement en-dessous puisque généralement ce préavis est de 15 jours. A titre de comparaison, pour les baux de résidence principale, s'agissant d'un bail de courte durée, on va généralement jusqu'au bout du contrat.

Et pour les baux de longue durée, les résiliations sont possibles mais pas comme on veut. Une résiliation pour travaux est permise à l'expiration d'un triennat exclusivement. De toute manière, le préavis est long, six mois. Ou alors, il faut un motif et moyennant le versement d'une indemnité qui peut être conséquente.

Il y a donc avec la convention une prise de distance claire par rapport au régime locatif classique. Mais c'est permis car il y a un principe cardinal permettant la liberté des parties, l'autonomie de la volonté qui autorise aux parties à déroger aux règles en vue d'un bail précaire. Car certains bailleurs peu scrupuleux, peuvent maquiller un bail de résidence principale en convention d'occupation précaire qui va leur permettre de s'exonérer des obligations habituelles. Ces bailleurs peuvent nommer artificiellement convention d'occupation précaire un bail. Il ne suffit pas simplement de dire carpe, je te baptise lapin pour s'affranchir des règles et le juge est fondé pour veiller au contrôle strict sur la réalité de l'objet du contrat pour débusquer d'éventuelles fraudes à la loi. Le juge n'hésitera pas à requalifier le contrat en disant qu'il s'agit bel et bien d'un contrat de résidence principale plutôt qu'un contrat de d'occupation précaire.

Pour mériter ce label de convention d'occupation précaire, il ne suffit pas d'avoir la précarité dans la durée, il faut avoir en plus des motifs sérieux et légitimes qui fondent le recours à ce contrat plus souple. Quels sont ces motifs ? Ils peuvent être de divers ordres et appréciés au cas par cas: pour aménager une situation latente, pour résoudre une situation provisoire, qui sont quotidiennes et familières dans le secteur du sans-abrisme. C'est un peu paradoxal, car pour prouver le caractère précaire d'un contrat il faut avoir un écrit qui justifie les circonstances permettant de fonder ce recours particulier.

La jurisprudence a déjà accepté diverses occupations précaires. Par exemple, le bail a expiré mais la personne a encore besoin de ce logement avant d'intégrer un logement social. Un logement social a été frappé d'inhabitabilité, et le locataire l'occupe avant la phase des travaux ; un immeuble voué à la destruction, mais sans date d'exécution, le locataire a pu rester jusqu'à l'exécution de la démolition. La justice a validé des conventions avant l'exécution d'un contrat de bail classique permettant aux parties de « s'apprivoiser » avant la conclusion d'un contrat durable.

Qu'en est-il en matière de convention en usage par les maisons d'hébergement ? La justice valide tout à fait ce recours aux conventions précaires. Cela a une conséquence significative. Les maisons d'accueil pouvant exercer leur pouvoir d'expulsion. Et cela va arriver. Et la jurisprudence valide entièrement, notamment car il faut respecter la finalité du caractère de transit de l'occupation impliquant une rotation plus ou moins élevée. Ainsi un jugement de Grâce-Hollogne indique que la commune a un même devoir vis-à-vis de la généralité de ses habitants et doit conserver le logement libre pour les cas urgents.

Pour certains juges, ce n'est pas le juge de paix, traditionnellement compétent en matière de bail, c'est le tribunal du travail qui est compétent au motif que la fourniture du logement fait partie d'une aide sociale octroyée par un CPAS. Une mise au point ici s'indique. L'occupation précaire n'est pas une occupation sans titre ni droit. Si l'occupant de maison d'hébergement refuse de quitter le logement à l'expiration du préavis, l'occupant s'y trouve dès lors sans titre ni droits, ce qui est autre chose. Cela peut lui valoir l'expulsion.

Que se passe-t-il si l'occupant de maison d'hébergement se domicilie dans celle-ci ? S'il s'inscrit à cette adresse au registre de la population, y a-t-il assimilation au fait d'occuper un bien sous le régime de la résidence principale ? Pas nécessairement, car il n'y a pas de lien automatique entre les deux. La loi sur la résidence principale n'implique pas d'inscription formelle, administrative. Le seul critère est celui du séjour effectif de l'occupant dans ce lieu de vie, ou non. Au bout de six mois, certains juges pourraient être tentés de requalifier le contrat en résidence principale, en se basant sur la situation de facto.

Pour terminer sur ce dernier volet, signalons que ce contrat d'occupation précaire est loin d'être une figure obsolète. Cette figure connaît un incontestable et remarquable intérêt du fait notamment de la crise du logement pour redonner un usage fusse temporaire aux immeubles vides.

On a vu fleurir de tels contrats, la presse s'en est fait l'écho il y a quelques mois, pour l'occupation d'anciens locaux de la STIB, rue de Stassart, initialement squattés. Autre exemple avec des bâtiments rue du Progrès voués à la rénovation dans le cadre de projets d'Infrabel pour la Gare du nord. Lisons-en l'intéressant préambule. Nous avons souligné la nécessité de motiver les contrats précaires pour prouver l'usage de ce type de contrat: « Dans le cadre d'importants travaux relatifs à la modernisation du grill de la gare du nord, le bâtiment donné en occupation devra à terme être démolit. Il a été donné en occupation précaire compte tenu que ce bien doit être géré en bon père de famille jusqu'à la démolition de ce bien en fonction du planning du chantier ».

Autre exemple récent, le contrat qui lie l'asbl 123 logements et la Région wallonne qui porte sur le bâtiment sis 123, rue Royale à Bruxelles qui est une occupation tout à fait emblématique. Le préambule, à nouveau stipule simplement: « Les occupants du cloître du Gésù ont été expulsés fin mai 2007. Cette dernière assemblée développe un projet d'habitat communautaire permettant de venir en aide aux plus démunis. Suite à cette expulsion, l'asbl a décidé d'occuper dans l'urgence le bien situé 123 rue Royale, bâtiment qui était libre de toute occupation avant l'entrée dans les lieux, ce bâtiment a fait l'objet d'actes de vandalisme et divers matériaux ont été volés. Des travaux urgents sont encore en cours. Cela indique qu'il vaut mieux encore laisser le bâtiment à l'occupation qu'à l'abandon, au vol et à la déprédation. Dans l'attente de travaux permettant la réaffectation des lieux comme bureau par son propriétaire ou dans l'attente de la vente des lieux, il a été décidé de l'occupation des lieux dans l'intérêt des deux parties. ». Ce n'est donc pas un acte de faveur, c'est un contrat.

Quelques particularités dans ce contrat d'occupation précaire avec l'asbl 123 logements. Tout d'abord c'est un contrat précaire mais à durée indéterminée. Il peut donc être long, mais se terminera lorsque la Région Wallonne obtiendra son permis d'urbanisme. La Région wallonne prend en charge la moitié des charges locatives qui incombent normalement aux seuls occupants. Le préavis est long, de six mois. Contrat à titre gratuit.

Un dernier type de contrat d'occupation précaire à venir est envisagé avec les SISP qui ont environ 2000 logements vides. Ils ne sont pas abandonnés et la majorité de ces logements sont soumis à des plans de rénovation qui tardent à être mis en oeuvre. La SLRB planche sur un contrat d'occupation précaire pour l'occupation dans l'attente d'une rénovation de ces biens.

On peut se demander si cette formule atypique du contrat précaire, par sa souplesse et sa réactivité n'est pas la plus à même de faire droit aux innovations émanant de la société civile dans l'attente d'une consolidation des droits des occupants. Il ne faut pas maintenir ou consacrer des sous-droits pour des souscitoyens, il faut viser une consécration formelle de droits pleins et entiers. L'idée du précaire peut constituer une formule de cheval de Troie, de pied de biche pour faire accepter ces détournements d'immeubles vides et ces réappropriations.

2. Les logements de transit

J'ai envie de l'évoquer car le logement de transit est souvent associé au sansabrisme. Comment définit-on le logement de transit ? Le code du logement nous dit: « Le logement de transit est destiné à un public spécifique auquel un accompagnement social est assuré et dont la durée de location ne peut être supérieure à 18 mois » (ordonnance du 21/12/2001 modifiant l'ordonnance du 12/2/1998 portant création des agences immobilières sociales). Le code ne mobilise plus la notion de logement de transit que dans le secteur des agences immobilières sociales. Donc il y a une absence de cadre concernant le logement de transit.

Au sens large, les logements de transit qui apparaissent sur le marché se caractérisent par une forte hétérogénéité et ces logements ne ressortent pas d'une logique commune, sans même parler de vision. Deux exemples récents. La commune de Schaerbeek a inauguré il n'y a pas longtemps des logements de transit pour des personnes victimes de violences domestiques ou dont le logement est frappé d'un arrêté d'insalubrité. Les durées peuvent aller jusqu'à 6 mois. Qui est propriétaire ? L'AIS de Schaerbeek qui gère le logement et le CPAS qui délivre l'accompagnement social. Autre exemple, Molenbeek a ouvert récemment un hôtel social qui est ouvert pour des durées très courtes, 5 jours maximum, pour des victimes de violences domestiques aussi. C'est financé avec de l'argent venant de la politique des grandes villes. C'est une autre logique, une étape transitoire avant d'intégrer une autre maison d'accueil. Toujours à Molenbeek, on parle de prochains containers de transit, c'est dire l'ampleur du spectre qui est couvert sous ce registre. Généralement ces logements de transit sont propriétés de la commune et géré par les AIS, donc on tombe dans l'extrême diversité des règlements d'attribution communaux ou de CPAS et le caractère très fragmenté de cette catégorie.

D'un côté on peut prétendre que cette liberté réglementaire a quelque chose de rafraichissant, ne limitant pas le cadre. Cependant cette diversité peut apparaître comme un frein au développement même du secteur du logement de transit. Cinq exemples:

- Les subsides. En n'étant pas encadrés, ces dispositifs ne disposent pas de subsides récurrents. Il faut aller les chercher à gauche ou à droite. A titre de comparaison, en Région wallonne, le code du logement a fait du logement de transit un acteur en tant que tel. La Région subsidie à 100% les communes qui créent du logement de transit. Il existe un quota de logements de transit par commune, un pour 10 000 logements. Cela reste faible mais il y a l'idée d'un peu plus de coercition dans l'aménagement de logements de transit
- Les conventions CPAS-logement social. La réglementation sur le logement social permet à des SISF de conclure des conventions avec des CPAS pour déléguer jusqu'à 10% du parc locatif social à un CPAS pour en faire usage auprès des plus précarisés. Si le logement de transit était plus formalisé, il y aurait davantage de conventions. J'ai des échos où les présidents de CPAS se voient refuser les conventions au prétexte que le cadre réglementaire est peu clair
- La priorité. Pas de point de priorité actuellement pour les personnes qui sont dans un logement de transit. Si on formalisait plus, on pourrait donner une certaine priorité
- L'accompagnement social. Une formalisation permettrait de renforcer l'accompagnement social en le subsidiant mieux. Ce qui permettrait d'atteindre plus rapidement l'objectif de la rotation du logement de transit
- Les ADIL. Une formalisation du transit permettrait d'octroyer l'ADIL à celui qui quitte un logement de transit.

Attention cependant au fait que le logement de transit AIS ne sont pas à assimiler au logement en urgence pour des périodes courtes. Ces logements de transit AIS, dont le contrat permet l'usage jusqu'à 18 mois, ont plus pour vocation de recevoir des ménages qui à un moment de leur vie connaissent une difficulté sociale, financière ou relationnelle ponctuelle, ont besoin d'un accompagnement un peu plus poussé, avant de rentrer dans le circuit locatif de droit commun. On est donc dans un stade intermédiaire entre des services de première ligne permettant l'hébergement de personnes relativement désocialisées et l'habitat classique.

En terme empirique, il y a 153 logements de transit AIS en Région bruxelloise. Ce qui est beaucoup et peu à la fois. Au regard du parc AIS, qui compte près de 2500 unités, cela représente environ 6% du parc. Pour prendre un exemple, l'AIS IRIS dispose de 17 logements de transit, pour des sortants de la maison d'accueil des Petits Riens, et bénéficiant d'un accompagnement social dispensé par l'asbl Un toit à soi. Trois autres logements de transit sont destinés à un public de jeunes et l'accompagnement social est délivré par la vzw Woonbegeleiding.

Dans ces logements de transit, il y a aussi un contrat tout à fait particulier. On ne dit pas contrat mais convention. Elle est à titre précaire. C'est un régime particulier par rapport aux contrats des AIS qui eux s'inscrivent pleinement dans la loi du 20/02/1991 sur les baux de résidence principale, moyennant l'une ou l'autre exception:

- le préavis moyennant un avis de 15 jours sans motif. Alors que l'on pourrait s'étonner du fait que l'on ne stipule pas la nécessaire collaboration à l'accompagnement, ce qui apparaît pourtant comme le minimum
- la capacité à opérer des contrats de courte durée successifs. C'est quelque chose de très important pour le bailleur de transit, puisque cela aménage un régime d'épreuve totalement interdit dans le régime général. La durée doit rester dans un délai des maximum 18 mois pour respecter cet esprit de transit avec une rotation soutenue.

Deux citations en regard de cette nécessaire rotation:

Le président de la section CPAS de l'association des villes et communes de Bruxelles dit « Avoir des logements de transit c'est une chose mais avoir vraiment des logements de transit avec les moyens d'évacuer ces gens – le terme est peut être malheureux- vers des logements sociaux ou des logements classiques gérés par la ville, c'est autre chose »

Dans un registre similaire, le ministre à la COCOF en charge de l'action sociale, Mr Emir Kir, déclare, « Je préfère aider les maisons d'accueil à diminuer la durée moyenne de séjour par un soutien accru à l'accompagnement social post-hébergement, ce qui permettrait de libérer des places pour les personnes qui en ont le plus besoin ».

Et pour faciliter cette transition, on invite très fermement les personnes à s'inscrire dans le logement social. Il y a là un lien tout à fait opportun à faire entre ces deux dispositifs. Deux chiffres à cet égard. Lorsqu'on est expulsé, on bénéficie de 5 points de priorité pour l'obtention d'un logement social. Que signifient ces 5 points ? Cela veut dire gagner trois ans. Car si l'on postule pour un trois chambres, le délai actuel est de dix ans. Ces points de priorité ayant une efficacité intrinsèquement limitée.

Le logement de transit ne doit pas spécifiquement répondre à des normes de qualité. Par contre, il convient de signer un règlement d'ordre intérieur. Je l'ai dit, en Wallonie, on a beaucoup plus formalisé cette idée de logement de transit. On propose un schéma séquentiel, un logement de transit (de max. 6 mois) avec pour objectif le transfert dans un logement stable. Mais il y a aussi **un logement dit « d'insertion »** avec un délai d'occupation qui peut aller jusqu'à 3 ans. On vise là l'insertion sociale de l'occupant, grâce « au rôle social du logement, au paiement régulier du loyer, l'utilisation adéquate du bien, le respect du voisinage, etc... », l'ensemble étant soumis au régime général relatif aux normes de salubrité édictées par la région, une aide obligatoire à la recherche d'un nouveau logement, et enfin avec l'ouverture du droit aux ADIL, qui s'appelle là-bas ADEL. Non seulement l'ADEL est possible pour celui qui quitte le logement de transit, mais aussi pour la personne sans-abri qui intègre le logement de transit.

En région bruxelloise, il n'y a pas d'ADIL dans ce cas car le code du logement ne considère pas qu'il s'agisse d'un logement au sens strict. Par ailleurs le code du logement ne définit pas ce qu'est un logement. Relativement à l'ADIL, il faut avoir possédé le logement pendant douze mois, il faut un contrôle des logements par les services régionaux, etc. Le logement de transit peut être une sorte de terminus pour le bénéficiaire, le piège qui se referme.

L'ouverture des ADIL est inscrite dans l'accord de majorité où on dit que: « Le bénéfice des ADIL sera étendu aux personnes résidant dans des maisons d'accueil et des logements de transit ». Le budget est relativement conséquent 7 500 000 € avec environ 1500 à 1700 nouveaux dossiers annuels. Trois tempéraments par rapport au budget. En Wallonie, on considère, c'est un chiffre officieux, que la part « des sans abri » dans le budget ADEL est de 20%, ce qui est relativement limité. L'impact budgétaire est possiblement limité en n'octroyant pas l'ADIL à toutes les personnes passant en maisons d'accueil, mais avec certaines pour lesquelles un travail spécifique est mené. Il convient enfin de peser le coût avec des nondépenses de lits en maison d'accueil.

Pour moi, l'ouverture de l'ADIL au logement de transit est tout à fait essentielle pour résoudre une double iniquité par rapport d'une part aux personnes qui sont dans le logement privé et qui suite à une expulsion par suite de contrôle de salubrité, reçoivent 5 points de priorité. Seconde iniquité pour ceux qui viennent du logement privé pouvant bénéficier des ADIL, il n'y a pas de raison de faire une différence de ce point de vue. Cela permettrait de rendre aux maisons d'accueil leur rôle originel de transit. Les logements de transit n'occupent pas qu'un type de personnes sans-abri. Ce sont des gens qui ne bénéficient pas de logement personnel mais qui ont par ailleurs des occupations relativement pérennes parce que dans les structures bruxelloises, contrairement à la réglementation wallonne, il n'y a pas de limite dans le temps des maisons d'accueil et l'on peut avoir des durées d'occupation relativement longues.

3. L'accompagnement social

Il est prévu par la convention d'occupation. Les pouvoirs publics, les bailleurs ont le droit d'imposer cet accompagnement social, car la convention ne répond donc pas aux règles habituelles du bail de résidence principale. Mais peut-on prévoir une résiliation du contrat en cas de non-respect de l'accompagnement social ? Là les avis sont mitigés.

Il y a d'abord une règle générale du droit qui est qu'on ne peut mettre fin à une convention sans passer par un contrôle judiciaire. Le locataire a le droit de soumettre la motivation de l'expulsion à une autorité judiciaire. Par ailleurs, le juge peut estimer que le non-respect de cette obligation n'est pas à ce point grave qu'elle justifie la résiliation du bail.

Par ailleurs, ce type de logement s'adresse par nature à un public marginalisé, il convient d'être prudent lorsqu'on apprécie les raisons du non-respect ou l'échec de la mission qui a pour objet de réintégrer des locataires en difficulté. Si l'on résilie trop vite la convention, on contredit l'objet visé et on aggrave le problème que cet accompagnement est sensé résorber.

Enfin, notons que certains accompagnements sociaux ne sont pas très originaux, ils ne font que dupliquer les obligations locatives classiques: payer le loyer, entretenir le bien en bon père de famille. Dès lors, ce qui serait sanctionné est plutôt les obligations classiques que l'accompagnement social.

4. Les maisons non agréées

Il a été cité dans la précédente présentation une série d'exemples: ouverture du courrier, contrôle des visites, pression pour rester etc. Il est clair que dans tous les textes réglementaires pour agréer les maisons d'accueil, des articles ont trait au respect de la vie privée, de la sphère personnelle. Je ne vais pas les citer. Même chose pour le mauvais état du bien, on a parlé d'un wc pour trente pensionnaires. Dans les maisons agréées, il existe une série de normes sanitaires.

La captation des revenus ne doit pas être automatique et doit faire l'objet d'une appréciation au cas par cas. Ne faut-il pas soumettre ces structures non agréées à un agrément ? Dans votre farde, vous avez reçu un document constitué d'une proposition de décret. Cette proposition part du constat que des personnes sont exclues des structures agréées parce qu'elles ne manifestent pas de volonté suffisante de se réinsérer, parce que les séjours sont trop limités. Ces structures se heurtent à des difficultés. Les personnes ne peuvent recevoir le RIS (entier ?) dans ces structures.

La proposition de décret propose d'établir un agrément spécifique, non-équivalent aux autres structures. La trame de l'agrément est identique aux maisons d'accueil mais il y a des différences: on dit bien que c'est un accueil de longue durée, il n'y pas de plafond à la contribution financière (plafond à 2/3 des revenus en maison d'accueil). Ces maisons ne doivent pas nécessairement être promues par des services sociaux, tout acteur privé peut l'opérer. Signalons que c'est une proposition déposée par l'opposition et dès lors, il y a peu de chance qu'elle soit étudiée et adoptée rapidement.

Il ne faut pas brader l'agrément qui permettrait de régulariser toutes les structures. Par ailleurs, on peut découpler l'agrément du subventionnement.

Il faut aussi traiter la cause. Ce n'est pas parce qu'on donne un label qu'on va en un coup de baguette magique éliminer les réalités qui amènent les personnes à s'adresser à ces structures.

5. En conclusion, un mot sur la pertinence de la norme

Il est clair que la norme présente deux objectifs potentiellement antagonistes. Elle doit proposer un horizon qui est commun à tous, elle doit intégrer, permettre à chacun d'avoir un destin partagé, et non en multipliant les sous-statuts, les régimes spécifiques, les bulles, les isolés sociaux, on n'aurait là aucun vivre ensemble, aucune cohésion sociale. Cependant une norme qui ne serait pas accessible aux personnes démunies non seulement perd son rôle intégrateur mais tend à exclure davantage l'exclusion dont sont victimes les personnes. Il convient de tenir ces deux caps simultanément.

Deux exemples en regard de la norme de salubrité. Le bail de rénovation permet au locataire de prendre en location un bien qui n'est pas salubre pour autant qu'il rénove lui-même en contrepartie de quoi le bailleur s'engage à ristourner le loyer ou une partie du loyer. C'est un bel exemple de conciliation des deux objectifs, permettant au locataire d'accéder au bien et au bailleur de ne pas augmenter ses dépenses.

Les normes de salubrités bruxelloises étaient antérieurement strictement chiffrées, rigides, notamment, « l'éclairage naturel doit être de minimum 1/12 de la superficie du plancher », mais avec le fait qu'une surface supérieure à 1/12 donnant sur un mur aveugle était considéré positivement par rapport à une fenêtre un peu plus petite donnant une lumière naturelle directe et supérieure. Il convenait d'assouplir et maintenant pour toute une série de normes, si on remplit le critère chiffré, ça va. Mais si on ne le remplit pas, l'administration évalue si on remplit l'objectif général. C'est une norme par assignation d'objectifs.

Sur ce débat sur la norme, la pertinence de la norme, il y a au Danemark une expérience intéressante, je ne dis pas que je l'approuve, les Freehouses, maisons atypiques sans leur demander de se mettre dans un projet. Les personnes peuvent se poser et habiter là, considérant que l'objectif premier est de permettre d'avoir un logement et que le reste se fait après à partir de cette situation d'habitat. Les personnes peuvent auto-construire et rénover.

La frange la plus irréductible à ces projets est la frange la plus vulnérable. Cela rencontre un succès grandissant dans ce pays. Les subsides sont renouvelés, mais il faut que cela soit encadré par les pouvoirs publics.

Je vous remercie pour votre attention.

BIJLAGE 3

Enseigner la sollicitude : un défi pour le domaine des soins ?

Pr Nathalie Zaccai-Reyners, Institut de sociologie, ULB

Les politiques publiques visant à instaurer une “culture de la bienveillance” dans le domaine des soins aux personnes vulnérables pourraient ne pas avoir d’effet sur les pratiques effectives des institutions concernées, comme certaines observations le laissent penser. La perpétuation de pratiques non souhaitables doit-elle pour autant être attribuée à un manque de sollicitude des personnels engagés, auquel une formation adéquate pourrait remédier ?

Ces dernières décennies, nombre de pays occidentaux se sont dotés de dispositifs de lutte contre la maltraitance envers les personnes vulnérables. La lutte contre la maltraitance n’est pas une nouvelle croisade. Elle connaît une présence publique depuis plus d’un siècle, avec de nombreuses campagnes organisées autour de populations cibles tant en Amérique du Nord qu’en Europe (Hacking, 2001 ; Rapoport, 2004 ; Vigarello, 2005 ; Schultheis et al., 2007).

Qu’ils relèvent d’institutions charitables, de l’assistance publique ou du secteur privé, les établissements d’accueil et d’hébergement sont à présent au centre de ces campagnes. Ces établissements sont depuis longtemps soumis à des normes et à des contrôles divers afin qu’ils respectent un niveau minimal d’exigences, en particulier dans les domaines de la sécurité et de l’hygiène. Mais, depuis une dizaine d’années, ce sont davantage des attentes formulées dans le registre de l’éthique et de la morale qui sous-tendent les politiques publiques qui leur sont adressées. Ces demandes s’articulent à la mise en place de politiques d’évaluation et de certification de la qualité des services prestés. Le secteur s’aligne ainsi sur des modalités d’activation et de contrôle des politiques publiques qui passent par la mise en oeuvre de procédures d’auto-évaluation internes et de mise en concurrence externes visant à susciter des dynamiques vertueuses.

C’est ce qui se produit depuis le début du siècle en France¹². Mais la tendance est identique en Belgique, pays qui, dans un contexte législatif fort complexe, se dote également d’outils en faveur d’une meilleure prise en compte de la fragilité des personnes vulnérables et dépendantes.

Nous partirons ici de l’hypothèse, empiriquement avérée, qu’il est possible pour ces établissements d’obtempérer à la demande publique sans pour autant modifier fondamentalement les pratiques quotidiennes de soins prestés. Si l’injonction publique reste sans effet, il est alors tentant de reporter le nerf de la bienveillance dans le chef du personnel.

C’est de cette hypothèse d’un déficit de sollicitude des soignants que nous souhaitons discuter à partir du domaine de l’accueil des personnes âgées dépendantes. Pour ce faire, nous reviendrons sur la spécificité de ces métiers à partir de travaux contemporains menés dans le sillage de l’éthique du care¹³.

¹² Dubuisson, 2001 ; Debout, 2003 ; voir également la loi du 2 janvier 2002 rénovant l’action sociale et médico-sociale et ses suites.

¹³ Pour une entrée dans ces travaux, voir P. Paperman et S. Laugier, dir., 2005. Voir aussi Gilligan, 2009, Tronto, 2009, Molinier 2003, Molinier/Laugier/Paperman, 2009

1. Vers une “culture de la bientraitance” dans le secteur de l’hébergement des personnes vulnérables

Est-il envisageable qu’un établissement se mette en conformité avec les attentes administratives, rédige un projet de vie et de soins, s’affuble d’une charte éthique, dispense des formations à la bientraitance pour ses personnels, recueille l’appréciation de ses clients, et tout cela sans que rien ne change vraiment dans la routine des soins et des tâches journalièrement effectuées ? Pour certains établissements dans lesquels la démarche “qualité” est depuis longtemps intégrée, les mesures imposées n’auront probablement pas d’autre impact que d’accroître les charges administratives. Mais, pour d’autres, il serait en revanche vivement souhaitable que ces mesures suscitent une profonde révision de la qualité des soins.

Des travaux d’observation ethnographique laissent toutefois penser que le statu quo pourrait sur ce point demeurer dominant. Les campagnes pourraient même renforcer la tendance de certains établissements à investir avant tout dans ce que l’on peut appeler le paraître, les effets de façade. On observe en effet l’attention apportée par les directions à la façon de dire l’accueil pour présenter la vie de la maison de retraite sous un jour favorable aux familles (Planson, 2000 ; Rimbert, 2007). Les efforts sont manifestes dans la décoration des lieux, qui peut s’avérer particulièrement soignée au niveau de la réception et du rez-dechaussée.

Certaines maisons de retraite sont conçues sur le modèle de l’hôtellerie de luxe, proposant un hall d’accueil chic et confortable. Ces invitations, pour agréables qu’elles puissent être, ne présagent pas nécessairement de la qualité de la vie des résidents. Elles témoignent, en revanche, de la qualité de l’accueil des familles. Mais, dans le même temps, on peut aussi s’interroger sur le caractère réaliste des horizons d’attentes morales avancés par les pouvoirs publics. Ainsi, en France, tout établissement se doit de respecter la “Charte des droits et libertés de la personne âgée dépendante”, rebaptisée en 2003 “Charte des droits et libertés de la personne accueillie”¹⁴. Ce suivi est tout sauf évident dans le contexte des maisons de retraite. Le respect de l’autonomie des résidents est par exemple une valeur phare de ces documents. Le point 8 de la charte stipule que le droit de circuler librement est garanti à la personne. Mais, en pratique, toute l’organisation des tâches est conçue pour limiter et dissuader au maximum la mise en oeuvre d’un tel droit pour les plus valides, voire pour l’annihiler tout simplement pour les autres. On sait aussi l’adoption du principe de confinement: mise en place de portes digicodes pour les personnes dites “psychiquement vulnérables”. De même, le point 12 stipule que « Le respect de la dignité de la personne et de son intimité est garanti », alors même que le caractère privatif des chambres des résidents sera fonction de leur état, sans parler de la nécessité d’opérer parfois certains soins en faisant fi de l’obtention du consentement des intéressés.

Pour tenter de mieux comprendre la façon dont peuvent cohabiter en ces lieux le rappel d’injonctions éthiques explicites et exigeantes et la poursuite d’un travail de soin peu affecté par ces directives, nous nous référerons à l’ethnographie réalisée par le sociologue Gérard Rimbert dans un établissement privé de la région parisienne. Au-delà de ce cas particulier, son étude énonce des éléments d’analyse sur lesquels nous reviendrons ensuite.

¹⁴ Selon l’Arrêté du 8 septembre 2003, mentionné à l’article L 311-4 du Code de l’action sociale et des familles, conformément à la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002.

2. Zones d'ombre: division du travail et sous-qualification

Lors de son immersion au sein d'un établissement d'accueil pour personnes âgées dépendantes fonctionnant sous un régime d'hôtellerie, Rimbart constate que la culture de la bienveillance affichée n'a que peu d'incidence sur la qualité des prises en charge au quotidien.

Les soins effectués aux étages sont susceptibles d'être prodigués sur un mode peu propice au relationnel, les personnels étant avant tout occupés par la nécessité de «manipuler du matériau humain»¹⁵. Toutefois, ce décalage entre les valeurs affirmées et les actes accomplis n'est pas le fait d'un secteur outrageusement cynique, engagé dans une vénale instrumentalisation de la loi. La situation est plus complexe, comme le montre le sociologue.

Pour Rimbart, ce décalage entre le discours mis en avant et la pratique des soins peut s'installer sans trop de difficultés dans la mesure où il recoupe une division de l'espace et des personnels concernés. La place de la direction est à l'accueil, à l'interface avec l'extérieur.

Les soins de proximité se déroulent dans les étages, effectués par les aides soignantes et les auxiliaires de vie. Et c'est là que restent confinés ceux dont la dépendance physique ou psychique est par trop avancée. Le partage spatial recoupe donc également une division du travail. Pour Rimbart, c'est sur cette base que « peuvent cohabiter paisiblement, et sans trop de mauvaise foi, un "idéal d'humanité" et des pratiques réduites à un "gardiennage des corps" » (Rimbart, 2007, p.7).

Division du travail et partage spatial permettraient la perpétuation d'une situation de statu quo de par l'ignorance réciproque des attentes de comportement légitimes. Comme si la direction opérait un recrutement aveugle et comme si le personnel était trop occupé pour percevoir son propre manque de sollicitude à l'égard des résidents.

L'un des facteurs favorisant la perpétuation de ce décalage se situerait dans la politique de recrutement du secteur, particulièrement ouverte au personnel peu qualifié. La tolérance de telles sous-qualifications est tenable pour Rimbart dans la mesure où il s'agit de métiers de care: « Le décalage entre le projet "humaniste" de ces dispositifs gérontologiques et la politique de recrutement des personnes sous-qualifiées repose en partie sur la croyance selon laquelle bien s'occuper des personnes âgées dépendantes serait en quelque sorte une compétence "naturelle" » (Rimbart, 2007, p.7). Sous prétexte que ces tâches sont évidentes, le recrutement surestimerait les dispositions et les compétences du personnel tout en sous-évaluant les qualifications requises pour dispenser du care. Une politique de la bienveillance devrait-elle se soucier davantage de la formation des personnels engagés ? Y a-t-il, comme cela semble être le cas, un lien entre un rapport moralement problématique aux corps vieillissants et un manque de qualification ?

3. Engagement professionnel et bienveillance naturelle: le malentendu structurel

Que signifie le fait d'envisager le soin aux personnes dépendantes comme une compétence naturelle ? Il peut s'agir de considérer que c'est une compétence que tout un chacun est en mesure d'acquérir du simple fait qu'il appartient à l'espèce humaine, et que, à ce titre, il a été et il est lui-même dépendant d'un univers dispensateur de soins. De ce fait, pas besoin de formation spécifique, tout le monde sait ou devrait savoir comment s'occuper d'autrui.

¹⁵ Rimbart reprend ici l'expression forgée par le sociologue E. Goffman à propos de la vie des reclus au sein des asiles pour malades mentaux (Goffman, 1968)

Cela peut aussi signifier que la question de la qualité des gestes prodigués n'a pas à être posée dans la mesure où le fait même de savoir les dispenser y répond. Savoir faire le geste équivaut à bien le faire. La qualité est ici indissociable d'une pratique apprise sur le tas. Mais si l'exigence de qualité ne s'enseigne pas à proprement parler, ses horizons d'attentes normatives sont néanmoins véhiculés par un imaginaire du monde de la vie quotidienne qui s'incarne dans quelques figures ordinaires ou héroïques: la mère attentionnée, la fidèle servante, l'infirmière dévouée.

Et c'est bien en appui sur cet imaginaire que les recrutements puisent leurs gages de bienveillance. Se proposer d'effectuer ces tâches ingrates exprimerait déjà une certaine dose de sacrifice, un penchant au dévouement qui manifesterait précisément les qualités attendues, qui ferait en soi preuve d'abnégation. L'acceptation de la proximité avec une certaine misère humaine, qui va avec le fait de s'engager dans les métiers d'aides soignantes et d'auxiliaires de vie, serait garante de dispositions à l'attention et au dévouement dans les soins.

Comme le note finement Rimbart, c'est ainsi que s'installe un malentendu structurel entre une direction qui interprète le simple fait de dispenser des soins comme la manifestation d'un engagement de qualité, et un personnel qui s'en tient à remplir son cahier des charges dans la partie visible du travail attendu. Le personnel d'encadrement préfère en effet sans hésiter s'engager dans des échanges relationnels plutôt que dans des soins corporels. Il suppose de ce fait que celui qui effectue la portion peu noble, voire ignoble, du travail ne se privera pas de sa partie noble: « Puisque les auxiliaires de vie font preuve d'un haut degré d'acceptation concernant ces tâches si dévalorisantes, leurs qualités "maternelles" (douceur, compassion, etc.) sont alors en quelque sorte garanties, puisque le "relationnel" est à leurs yeux bien préférable que la manipulation des corps (qui peut le plus peut le moins...) »

Et Rimbart ajoute: « Cet ethnocentrisme de chef de service conduit à un contrôle essentiellement de type industriel (respect des horaires, nombre de chambres nettoyées, cadences pour les toilettes...).

Ce qui est pourtant le leitmotiv du management gériatrique, la "dignité" de la personne âgée, est donc évalué de manière très superficielle, de façon impressionniste et intuitive, si bien qu'une partie du travail du petit personnel consiste, en ce domaine, à produire l'illusion du travail bien fait » (Rimbart, 2007, p.142).

À partir de cet exemple, on peut se demander ce qui coïncide dans le management gériatrique. La dissociation entre le rapport aux corps et le soin aux personnes relève-t-elle avant tout d'un défaut de qualification et de contrôle ? Une formation à la bientraitance permettrait-elle de dissoudre le malentendu mis en évidence par Rimbart ? Plus fondamentalement, que recouvre ce malentendu ? Car il n'est peut-être pas erroné de supposer un lien interne entre le savoir-faire et la qualité du soin. Mais dans quelle mesure ce lien interne est-il susceptible de favoriser la production de l'illusion du travail bien fait ? Pour tenter de clarifier ces questions, un détour par des travaux menés dans le sillage de l'éthique du care peut s'avérer éclairant.

4. Le care, un travail comme les autres ?

La notion de care renvoie à une constellation d'activités de soin aux personnes et à leur environnement dont on attend qu'elles soient effectuées avec une certaine attention (Tronto, 2009 ; Gilligan, 2009 ; Paperman/Laugier, 2005). Que l'on considère des gestes de soin dénués de toute sollicitude pour le bien-être de leur destinataire et il ne s'agira pas de care.

Que l'on envisage les meilleures intentions restées lettre morte, dépourvues de toute expression comportementale et il ne s'agira pas davantage de care. C'est dans cette articulation entre la réalisation de tâches pratiques et certaines dispositions émotionnelles ou morales à l'égard du bien d'autrui que se situe le noyau si difficile à traduire de la notion de care¹⁶.

¹⁶ Ce qui peut justifier le maintien de l'usage anglo-saxon de ce terme dans les travaux francophones. Voir Paperman, "Les gens vulnérables n'ont rien d'exceptionnel", in Paperman/Laugier, 2005)

Quelles sont les spécificités du travail¹⁷ qui est là mis en oeuvre ? Il ne s'agit pas d'un travail reproductif au sens mécanique du terme. Les tâches reproductrices peuvent dans une large mesure être formalisées et éventuellement mécanisées ou automatisées. Mais accompagner, prendre soin ou socialiser des personnes, cela ne relève pas de tâches automatisables. Agir en pilote automatique peut générer de sérieux dégâts dans ces métiers, même si une certaine routine est nécessaire à leur pratique. Prendre soin des autres n'est pas un travail reproductif. Mais ce n'est pas davantage un travail productif, un travail d'auteur ou de production au sens de la poïésis grecque, qui est la forme de travail la plus valorisée dans notre culture.

Le soin ne produit aucun objet, ne donne lieu à la création d'aucune oeuvre en dehors de lui-même. Il s'agit de ce que l'on pourrait appeler un travail relationnel, un travail qui ne peut être mécanisé, et dont le produit ne peut être exhibé après coup. De ce fait, il reste bien souvent invisible tant qu'il est effectué. Une partie de sa qualité réside même dans sa capacité à masquer sa pénibilité. Comme le souligne la psychologue Pascale Molinier à propos du travail des infirmières: « Pour devenir un outil efficace, le corps des infirmières doit d'abord s'effacer. La fatigue, la vulnérabilité, l'irritation, la souffrance doivent disparaître pour que la présence infirmière soit apaisante » (Molinier, 2003, p.125).

Le travail de care est caractérisé par une forte proximité avec la vulnérabilité humaine, avec la souffrance parfois, avec la dépendance surtout. Ce qui en fait une activité physiquement et psychologiquement "éprouvante", articulée à chaque fois au vécu singulier de ceux avec lesquels il convient de construire une relation de soin.

Ces différents éléments expliquent la difficulté à formaliser la composition du care en différentes tâches. Comment rendre compte, décrire, comptabiliser et comparer des gestes, des attitudes, des dispositions qui sont construits dans la relation, dont l'effort tend à être effacé, dont le produit est évanescant ? On mesure d'autant la complexité qu'engendre cette non-visibilité quand on considère que, dans le domaine du soin, la dimension curative – le cure – a connu quant à elle une très large spécialisation et valorisation professionnelle. La dimension du care n'a pas bénéficié d'un même devenir. Relativement invisible, elle est également socialement et financièrement fort peu valorisée.

5. Formation individuelle ou apprentissage collectif

Le care et ses déclinaisons professionnelles seraient apparemment plutôt rétifs à une standardisation susceptible de donner lieu à une transmission formalisée de bonnes pratiques.

Il semble que la formation aux métiers du care ne puisse faire l'économie d'un apprentissage sur le tas, de l'acquisition d'un savoir-faire enchâssé dans les situations, immergé dans la pratique et ses contours à chaque fois singuliers.

Mais ne donne-t-on pas, de la sorte, raison aux directions qui lient l'engagement dans la pratique du care aux dispositions morales adéquates ? Ne pourrait-on raisonnablement compter sur la disposition de qualités morales associées aux figures féminines maternelles pour garantir la sollicitude des care-givers ? On répondra que l'engagement dont il est question dans le contexte des établissements de soin est un engagement professionnel. Il s'agit de s'occuper de personnes qui ne sont pas des proches. Néanmoins, les compétences et les dispositions mobilisées peuvent s'avérer fort similaires à celles déployées dans le contexte privé, y compris dans l'oubli de soi que peut engager le souci d'autrui. Au point que le personnel qui s'implique dans son travail peut se trouver plus vite qu'il n'y paraîtrait gagné par des signes d'épuisement psychique et émotionnel. Le fond du malentendu structurel ne serait peut-être pas logé dans cette ligne de partage entre une disposition naturelle à la bienveillance et une compétence qualifiée à la bienveillance.

¹⁷ Sur ce point voir Molinier, 2003

Où se situerait-il cependant ? Précisément peut-être dans la difficulté à appréhender les efforts que réclame le travail de care. L'attention aux autres qui participe du care ne se réduit pas à l'adoption d'une attitude appropriée, mais suppose le déploiement d'un réel travail rappelle Pascale Molinier (2009, p.437). S'il s'agit de faire illusion dans une culture de l'évaluation, ce seront d'autant plus facilement les dimensions peu visibles du care qui pâtiront d'une gestion raisonnable des ressources disponibles. Et le rappel des valeurs éthiques du métier n'aura que plus de chances de se loger dans le vernis idéologique de l'établissement, sans ébranler pour autant les protocoles de soin. Tandis qu'une formation qualifiante pourrait tendre à valoriser encore davantage la place du curatif dans les gestes dispensés.

C'est là que la réflexion sur le care invite à déplacer l'attention. Peut-être ne s'agit-il pas tant de se focaliser sur les compétences des personnels que de s'intéresser à l'organisation même de leur travail, dans ses agencements et ses temporalités, dans ses enjeux et ses finalités pour les prestataires et les bénéficiaires de soin. Tout en rappelant que, **dans ces contextes institutionnels, « une éthique du care désigne avant tout une manière de penser collectivement ce qui constitue un travail bien fait en tenant compte du souci de l'autre »** (Molinier, 2009, p.437). Voilà probablement le défi qui reste pendant pour les maisons de retraite aujourd'hui: non pas tant enseigner la sollicitude que développer une réflexion collective sur le travail bien fait et ses conditions de possibilité.

Certains des dispositifs mis en place dans le cadre des politiques publiques offrent des outils pour ce faire. Mais encore faut-il que ces procédures d'auto-évaluation soient en mesure de soutenir des questionnements collectifs tournés vers le bien-être des personnels et des résidents, des questionnements qui ne restent pas sourds au travail invisible dans lequel réside une bonne part de la qualité du care proprement dit. Lutter contre la maltraitance repose peut-être davantage sur la capacité à engager des processus d'apprentissage collectif que sur celle de dispenser des formations professionnelles à la sollicitude.

Bibliographie

- DEBOUT M.**, 2003, Prévenir la maltraitance envers les personnes âgées. Rapport du groupe de travail présidé par M. Debout, Paris, Éd. ENSP.
- DUBUISSON F., BRUNETIÈRE J.-R.**, 2001, "ANGÉLIQUE: un outil pour s'évaluer", *Gérontologie et Société*, n°99, déc., pp.179-186.
- GILLIGAN C.**, 2009, Une voix différente. Pour une éthique du care, Paris, Flammarion (trad.fr.).
- GOFFMAN E.**, 1968, Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux, Paris, Minuit, Coll. Le sens commun (trad.fr.).
- HACKING I.**, 2001, "La fabrication d'un genre: le cas de l'enfance maltraitée", in HACKING I., *Entre science et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Paris, La Découverte, Coll. Textes à l'appui, pp.171-220 (trad.fr.).
- MOLINIER P.**, 2003, L'énigme de la femme active. Égoïsme, sexe et compassion, Paris, Payot.
- MOLINIER P.**, 2009, "Vulnérabilité et dépendance: de la maltraitance en régime de gestion hospitalière", in JOUAN M.,
- LAUGIER S.**, Comment penser l'autonomie ? Entre compétences et dépendances, Paris, PUF, Coll. Éthique et philosophie morale, pp.433 à 458.
- MOLINIER P., LAUGIER S., PAPERMAN P.**, 2009, Qu'est-ce que le care ? Souci des autres, sensibilité, responsabilité, Paris, Payot, Petite Bibliothèque.
- PAPERMAN P., LAUGIER S.**, dir., 2005, Le souci des autres. Éthique et politique du care, Paris, EHESS, coll. Raisons pratiques.
- PLANSON N.**, 2000, "La définition normative des résidents en maisons de retraite et le travail de leurs personnels", *Société Contemporaine*, vol. 40, pp.77-97.
- RAPPORT D.**, 2004, "De la reconnaissance de la 'maltraitance' à l'émergence de la 'bienveillance' ", in SINGLY F. (DE), dir., *Enfants Adultes. Vers une égalité de statuts ?*, Paris, Universalis, Coll. Le tour du sujet", pp.89-97.
- RIMBERT G.**, 2007a, "Jouer avec les valeurs officielles en maison de retraite", in ABALLÉA F.,
- LALLEMENT M.**, dir., *Relations au travail, relations de travail*, Toulouse, Octarès, pp.137-144.
- RIMBERT G.**, 2007b, "Métiers non-qualifiés et exigence de dispositions exceptionnelles. Le petit personnel en maison de retraite", *Communication aux Journées d'études "L'accompagnement de la vulnérabilité au grand âge: Politiques publiques, configuration d'aide et dynamiques d'échange"* (Lille, 2-3 mars 2007).
- SCHULTHEIS F., FRAUENFELDER A., DELAY C. et al.**, 2007, Maltraitance. Contribution à une sociologie de l'intolérable, Paris, L'Harmattan, Coll. Questions sociologiques.
- TRONTO J.**, 2009, Un monde vulnérable. Pour une politique du care, Paris, La Découverte, Coll. Textes à l'appui (trad.fr.).
- VIGARELLO G.**, 2005, "L'intolérable de la maltraitance infantile. Genèse de la loi sur la protection des enfants maltraités et moralement abandonnés en France", in FASSIN D.,

BOURDELAIS P., Les constructions de l'intolérable. Études d'anthropologie et d'histoire sur les frontières de l'espace moral, Paris, La Découverte, Coll. Recherches », pp.111 à 127.

BIJLAGE 4

Articles publiés depuis la mise sur pied du groupe de travail en 2009

Où et comment héberger les 'plus marginalisés' ? par Catherine Morenville, dans Alter Echos n°274 (29 mai 2009)

http://www.alterechos.be/index.php?p=sum&d=i&c=a&art_id=18854&n=274&l=1

Des Toits non agréés: solutions ou dérive pour les 'hors case' de la société ? par Stéphanie Devlésaver, dans CBCS (1er juin 2010)

<http://www.cbcs.be/default.asp?contentID=1010>

SHNA : c'est quoi ça ? publié dans Bruxelles Santé n°59 (juillet-aout-septembre 2010)

<http://www.questionsante.org/03publications/charger/bxlsante59.pdf>

Quelles solutions pour l'hébergement non agréé ? par Sandrine Warsztacki, dans Alter Echos n°300 (3 septembre 2010)

http://www.alterechos.be/index.php?p=search&c=a&lpn=1&as%5Basearch%5D=Sans%20abri&as%5Bmode%5D=keyword&as%5Bcase%5D=2&as%5Bfm%5D=09&as%5Bfy%5D=2009&as%5Btm%5D=09&as%5Bty%5D=2010&l=1&d=i&art_id=20437&lqtc=88&lqtc=2012_1_20_20_40

Rapport sur l'état de la pauvreté 2010 publié par l'Observatoire de la santé et du social

http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport-pauvrete-2010/1_barometre_social_2010.pdf

Le business de la pauvreté par Laura Sengler (St.) – La Libre (26/08/2011)

<http://www.lalibre.be/actu/belgique/article/681279/le-business-de-la-pauvrete.html>

Des maisons de repos pirates existent aussi à Bruxelles (29/11/2011)

<http://www.cne-gnc.be/index.php?m=&n=1436>

BIJLAGE 5
***Présentations des réflexions du groupe de travail dans
divers lieux***

- Septembre 2010: Section hébergement du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'aide aux personnes et de la santé (COCOF)
- Septembre 2010: Groupe de travail « Sortie de prison » en Communauté française et à Bruxelles.
- Novembre 2010: Commission wallonne de l'action sociale
- Février 2012: Bureau du Conseil consultatif de l'aide aux personnes (COCOM)
- Février 2012: Relais social urbain de Mons-Borinage

BIJLAGE 6

Eléments de comparaison de différentes réglementations existantes relatives à l'hébergement de personnes sur le territoire bruxellois

Le travail effectué par le groupe de travail sur la question des SHNA révèle en conclusion que ces structures sont nécessaires vu le manque de place ailleurs et qu'il convient donc de les maintenir moyennant:

En ce qui concerne la structure :

- Un contrôle strict et donc un agrément par les Commissions communautaires/Communauté sur les normes architecturales, fonctionnement via un agrément et le contrôle par l'inspection (et corollairement, la fermeture des SHNA qui ne se soumettent pas à la réglementation) ; un contrôle strict de salubrité et de santé publique via le contrôle par la commune
- Aucune obligation de subventionnement
- Le fermeture des SHNA qui échappent aux contrôles.

En ce qui concerne les résidents :

- Le respect des droits des résidents tels que garantis par la Constitution
- La possibilité de suivi social, psychologique et médical par des professionnels ou des équipes extérieures à la SHNA sans interférence de la structure dans cette relation d'accompagnement.

A titre d'exemple et sans que cela soit exhaustif, nous avons relevé dans les réglementations existantes certains éléments qui pourraient être appliqués dans les perspectives décrites:

En ce qui concerne l'obligation d'obtenir une autorisation officielle de fonctionnement:

En COCOM, la réglementation applicable aux maisons d'accueil¹⁸ mentionne : Nul ne peut, sans être agréé à cette fin ou y être provisoirement autorisé, exercer une des missions visées à l'article 3.

¹⁸ Ordonnance du 7 novembre 2002 relative aux centres et services de l'aide aux personnes

En COCOM, la réglementation applicable à l'hébergement des personnes âgées¹⁹ relève : Nul ne peut mettre en service, exploiter, construire, étendre, reconverter, remplacer ou modifier la destination d'un établissement spécialement destiné au logement ou à l'accueil de personnes âgées ni proposer ou offrir des aides ou soins dans ou en lien avec un tel établissement, que ce soit à titre gratuit ou onéreux, si ce n'est conformément à la présente ordonnance et aux arrêtés et décisions pris en vertu de celle-ci.

En COCOF, la réglementation applicable à l'hébergement des personnes âgées²⁰ relève : Nul ne peut exploiter un établissement résidentiel destiné aux personnes âgées, quelle qu'en soit la dénomination, si celui-ci n'est pas agréé en vertu un présent décret.

En Communauté flamande, la réglementation applicable aux dispositifs pour personnes âgées²¹ mentionne que : Geen serviceflatgebouw, woningcomplex met dienstverlening, rusthuis of centrum voor kortverblijf mag worden geëxploiteerd dan met inachtneming van de 36 door de regering vastgestelde [erkenningnormen]

En ce qui concerne le respect des droits des résidents :

En COCOF, la réglementation applicable à l'hébergement des personnes âgées²², « les établissements résidentiels et les services non résidentiels agréés en vertu du présent décret sont tenus :

- 1° de respecter les droits individuels des personnes âgées
- 2° de garantir le respect de leur vie privée, affective et sexuelle
- 3° de favoriser le maintien de leur autonomie et de leur indépendance
- 4° de les inciter à participer activement à la vie sociale, économique et culturelle
- 5° de garantir un environnement favorable à l'épanouissement personnel et à leur bien-être
- 6° d'assurer leur sécurité dans le respect de leurs droits et libertés individuels »

En Communauté flamande, la réglementation applicable aux dispositifs pour personnes âgées²³, de vrijheid van de [bewoners] en de eerbiediging van hun ideologische, filosofische of godsdienstige overtuiging

De son côté, la réglementation des MSP²⁴ mentionne que l'habitant ne peut en aucun cas, soit à l'admission, soit ultérieurement, confier la gestion de son argent et/ou de ses biens ou leur garde à l'établissement, à un administrateur de l'établissement, ou à un responsable permanent ou à un membre du personnel.

¹⁹ Ordonnance du 24 avril 2008 relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées

²⁰ Décret du 22 mars 2007 relatif à la politique d'hébergement et d'accueil à mener envers les personnes âgées

²¹ Besluit van 18 december 1991 tot coördinatie van de decreten inzake de voorzieningen voor bejaarden

²² Décret du 22 mars 2007 relatif à la politique d'hébergement et d'accueil à mener envers les personnes âgées

²³ Besluit van 18 december 1991, idem

²⁴ Loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de dispensation de soins

En ce qui concerne l'obligation de collaborations avec des organismes externes à la structure d'hébergement :

En Communauté flamande²⁵, de taken van de centra, respectievelijk bedoeld in artikel 5 (te zorgen voor een passende nazorg van de begeleide personen), 6 (de maatschappelijke integratie en participatie te bevorderen van personen en bevolkingsgroepen die in een sociale achterstands- of achterstellingssituatie verkeren of dreigen terecht te komen) en 7 (zo nodig te verwijzen naar meer gespecialiseerde instellingen of personen, bij hen te bemiddelen, met hen samen te werken, rekening houdend met zorg op maat, en tekorten in het functioneren ervan te signaleren) van het decreet, alsook de algemene opdracht, de doelstellingen en de werkingsprincipes van de centra, respectievelijk bedoeld in artikel 3, 4 en 9 tot en met 14 van het decreet, worden geconcretiseerd in sectorprotocollen.

²⁵ Besluit van 12 oktober 2001 ter uitvoering van het decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk