

- 1775 / 1 - 90 / 91

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1990-1991

4 OCTOBRE 1991

PROPOSITION DE LOI

**tendant à faciliter
l'accès aux droits
des sans-logis**

(Déposée par Mme Corbisier-Hagon)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition est inspirée par l'action et la réflexion du mouvement ATD Quart-Monde.

Dans notre système juridique, les notions de domicile et de résidence principale ou habituelle constituent des concepts-clés déterminant l'exercice de nombreux droits et parmi ceux-ci des droits fondamentaux liés à la dignité humaine (voir à ce sujet l'étude de Damien Vandermeerch, « La non domiciliation, obstacle juridique » in Revue Quart Monde, n° 127, 1988/2, pages 22 et suivantes).

Pour de nombreuses personnes, l'absence de logement fixe a pour conséquence la privation de ces droits fondamentaux pourtant souvent considérés comme inconditionnels, à savoir le droit à la liberté, le droit à l'identité et le droit à l'aide sociale et au minimum de moyens d'existence.

1. *Le droit à la liberté*

L'absence de logement combinée à l'absence de revenus et de profession régulière constituent en droit belge une présomption de dangerosité qui permet aux autorités judiciaires de prendre à l'encontre des sans-logis des mesures privatives de liberté. Par le maintien en vigueur de la loi du 27 novembre 1891

- 1775 / 1 - 90 / 91

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1990-1991

4 OKTOBER 1991

WETSVOORSTEL

**ertoe strekkende de toegang van de
daklozen tot hun rechten
te vergemakkelijken**

(Ingediend door mevrouw Corbisier-Hagon)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel steunt op de initiatieven en de voorstellen van de vierdewereldbeweging (« ATD-Vierde Wereld »).

In ons rechtssysteem zijn « woonplaats » en « hoofdverblijfplaats » of « gewone verblijfplaats » sleutelbegrippen die van essentieel belang zijn voor tal van rechten, waaronder de fundamentele rechten die betrekking hebben op de menselijke waardigheid (vergelijk daartoe de studie van Damien Vandermeerch « La non domiciliation, obstacle juridique » in Revue Quart Monde, n° 127, 1988/2, blz. 22 en volgende).

Voor velen heeft het feit dat ze niet over een vaste verblijfplaats beschikken tot gevolg dat hun een aantal fundamentele rechten worden onteigend, die nochtans vaak als grondrechten worden beschouwd. Het betreft met name het recht op vrijheid, op een identiteit, op sociale bijstand en op het bestaansminimum.

1. *Het recht op vrijheid*

Het Belgische recht gaat uit van het vermoeden dat personen die geen verblijfplaats en geen middelen van bestaan hebben en gewoonlijk geen beroep of ambacht uitoefenen, gevaarlijk zijn. Daarom wordt de gerechtelijke overheid gemachtigd om maatregelen te treffen die de daklozen van hun vrijheid bero-

pour la répression du vagabondage et de la mendicité, la Belgique est un des derniers pays d'Europe pour lesquels le vagabondage constitue un délit et peut donc donner lieu à une mesure privative de liberté. Suivant l'article 347 du code pénal, le vagabond est celui qui n'a ni domicile certain, ni moyens d'existence et qui n'exerce habituellement ni métier, ni profession. De par ces dispositions les sans-logis (qui logent à la rue ou à la gare) se sentent perpétuellement sous la menace d'une arrestation ou à tout le moins de tracasseries policières. Il convient donc d'abroger la loi sur le vagabondage (article 1 de la proposition) et les articles 342 à 347 du code pénal. La répression de ces délits contre la sécurité publique commis par des vagabonds ou des mendiants a perdu son utilité sociale. La société ne peut punir « le vagabond » au seul motif qu'il dérange certains.

Si le vagabond ou le mendiant porte atteinte aux personnes, aux propriétés, il sera puni du chef de délits réprimés à ce titre par le code pénal.

2. Le droit à l'identité

La délivrance d'une carte d'identité est tributaire en droit belge de la possession d'une résidence principale.

La loi toute récente du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (*Moniteur belge* du 3 septembre 1991) a heureusement assoupli le critère en disposant en son article 3 que « la résidence principale est soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée ».

L'alinéa 2 de ce même article énonce que « Le Roi fixe les règles complémentaires permettant de déterminer la résidence principale ».

Si le sans-logis « vit habituellement » sur le territoire d'une commune et loge habituellement dans la rue, dans une gare ou dans un couloir de métro, quelle sera sa résidence principale au sens de la nouvelle loi ? Le texte n'y répond pas et donne au Roi le pouvoir de la déterminer.

La carte d'identité, la résidence principale comme le domicile d'ailleurs, constituent des conditions inéluctables pour l'ouverture de tout un faisceau de droits, en particulier en matière de législation sociale.

Au regard de l'administration, le sans-logis n'a pas de résidence principale. Il en résulte qu'il s'expose à la radiation d'office de son dernier domicile. En cas

ven. De wet van 27 november 1891 tot beteugeling van de landloperij en de bedelarij is nog steeds van toepassing, zodat België een van de laatste Europese landen is die landloperij nog als een misdrijf beschouwen en dus maatregelen tot vrijheidsberoving kunnen nemen. Krachtens artikel 347 van het Strafwetboek zijn landlopers zij die noch vaste woonplaats, noch middelen van bestaan hebben en gewoonlijk geen ambacht of beroep uitoefenen. De daklozen (die op straat of in de stations wonen) lopen dus steeds het risico om door de politie lastig gevallen, zoniet gearresteerd te worden. De wet op de landloperij (artikel 1 van het voorstel) en de artikelen 342 tot 347 van het Strafwetboek dienen dan ook te worden opgeheven. De beteugeling van die misdrijven tegen de openbare veiligheid, begaan door landlopers of bedelaars, heeft sociaal gezien geen zin meer. De samenleving kan een « landloper » niet straffen gewoon omdat bepaalde mensen hem hinderlijk vinden.

Als een landloper of bedelaar schade toebrengt aan bepaalde personen of eigendommen, zal hij worden gestraft voor de misdrijven die hij met overtreding van het Strafwetboek heeft begaan.

2. Het recht op een identiteit

In het Belgische recht wordt een identiteitskaart alleen maar verleend aan wie een hoofdverblijfplaats heeft.

De zeer recente wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (*Belgisch Staatsblad* van 3 september 1991) heeft deze voorwaarde gelukkig afgezwakt en bepaalt in artikel 3 dat « de hoofdverblijfplaats de plaats is waar de leden van een huishouden dat uit verscheidene personen is samengesteld gewoonlijk leven, ongeacht of die personen al dan niet door verwantschap verbonden zijn, of de plaats waar een alleenstaande gewoonlijk leeft ».

Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat « de Koning de aanvullende regels vaststelt voor het bepalen van het hoofdverblijf ».

Indien de dakloze « gewoonlijk » op het grondgebied van een bepaalde gemeente verblijft en « gewoonlijk » op straat, in een station of in een gang van de ondergrondse woont, wat is dan zijn hoofdverblijfplaats volgens de nieuwe wet ? De tekst biedt daarop geen antwoord en vermeldt alleen dat de Koning bevoegd is om in dat geval het hoofdverblijf te bepalen.

Identiteitskaart en hoofdverblijfplaats zijn net als de woonplaats voorwaarden waaraan noodzakelijkerwijze moet worden voldaan om aanspraak te kunnen maken op een aantal vooral sociale rechten.

Voor de administratie heeft een dakloze geen hoofdverblijfplaats. Dat heeft tot gevolg dat hij in zijn laatste woonplaats ambtshalve uit het bevol-

de perte ou de vol de carte d'identité, l'intéressé ne pourra en obtenir une nouvelle étant donné qu'on ne lui reconnaît aucune résidence principale et qu'en conséquence aucune administration communale n'est compétente.

Il est donc proposé que le sans-logis reste inscrit au registre de la population de la commune où il a eu en dernier lieu sa résidence principale ou à défaut sa commune d'origine, celle de sa naissance (article 3).

Cette solution s'inspire de la disposition appliquée aux bateliers, forains et nomades par l'article 20 de l'arrêté royal du 1^{er} avril 1960 réglant la tenue des registres de population, arrêté pris en application de la loi du 2 juin 1856 sur les registres de la population abrogée par la loi du 19 juillet 1991.

3. Le droit à l'aide sociale et au minimum de moyens d'existence

Il y a lieu de constater que nombre de sans-logis ne jouissent pas de l'aide sociale ni du minimex, droits fondamentaux devant assurer à chacun une vie conforme à la dignité humaine, en raison de problèmes de compétence que pose leur situation.

La loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique pose le principe de la compétence du centre public d'aide sociale de la commune sur le territoire de laquelle se trouve la personne qui a besoin d'assistance (commission secourante). Par cette notion, on entend en fait la commune où la personne réside habituellement. Les CPAS cependant interprètent différemment cette notion sur base de circonstances de fait différentes, ce qui engendre des cas d'exclusion ou de renvoi d'un CPAS à l'autre.

La commune du dernier domicile s'estime incompétente et aucun autre CPAS ne reconnaît sa compétence étant donné que le sans-logis n'a, à leurs yeux, pas de résidence habituelle. Bien que cela ne soit pas légalement requis, beaucoup de CPAS exigent l'inscription dans les registres de la population de la commune avant de se déclarer compétents et d'accorder l'aide.

La loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976 reconnaissant à toute personne le droit à l'aide sociale, ces obstacles à son obtention sont illégaux.

La proposition vise à obliger dans les faits tout CPAS, saisi d'une demande, d'accomplir lui-même les démarches pour établir quel est le CPAS compétent et de secourir la personne dans l'attente de l'intervention du CPAS compétent (à charge pour lui

kingsregister kan worden geschrapt. Wanneer de betrokkene dan zijn identiteitskaart verliest of ze gestolen wordt, kan hij dus geen nieuwe kaart aanvragen, aangezien hij niet langer over een hoofdverblijfplaats beschikt en bijgevolg geen enkel gemeentebestuur bevoegd is.

In dit voorstel blijft de dakloze dan ook ingeschreven in het bevolkingsregister van de gemeente waar hij zijn laatste hoofdverblijfplaats had of bij ontstentenis van een dergelijke verblijfplaats, in de gemeente die zijn woonplaats van herkomst is (met andere woorden waar hij is geboren) (artikel 3).

Die oplossing steunt op de bepaling die krachtens artikel 20 van het koninklijk besluit van 1 april 1960 betreffende het houden van bevolkingsregisters geldt voor schippers, kermisreizigers en nomaden. Dit besluit werd genomen ter uitvoering van de wet van 2 juni 1856 op de algemene volkstellingen en de bevolkingsregisters, die door de wet van 19 juli 1991 werd opgeheven.

3. Het recht op sociale bijstand en op het bestaansminimum

Omdat hun situatie bevoegdheidsproblemen doet rijzen, kunnen tal van daklozen geen aanspraak op sociale bijstand maken, noch het bestaansminimum ontvangen, hoewel die grondrechten er zijn om iedereen een menswaardig bestaan te garanderen.

De wet van 2 april 1965, waarin wordt geregeld welke instelling de door de commissies van openbare onderstand verleende steun op zich moet nemen, legt de bevoegdheid principieel bij het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de gemeente op het grondgebied waarvan zich de persoon bevindt die bijstand behoeft (de steunverlenende commissie). In feite wordt hieronder de gemeente verstaan waar de persoon gewoonlijk verblijf houdt. Naar gelang van de feitelijke omstandigheden geven de OCMW's evenwel verschillende interpretaties aan dit begrip, waardoor bepaalde personen worden uitgesloten of van het ene OCMW naar het andere worden gestuurd.

De gemeente waar de betrokkene zijn laatste woonplaats had meent ter zake niet bevoegd te zijn, terwijl ook alle andere centra elke bevoegdheid afwijzen aangezien een dakloze in hun ogen niet over een gewone verblijfplaats beschikt. Hoewel de wet zulks niet oplegt, eisen veel OCMW's dat de betrokkene in de bevolkingsregisters van de gemeente is ingeschreven alvorens zij zich bevoegd verklaren en hem bijstand verlenen.

Aangezien krachtens de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn iedereen recht heeft op sociale bijstand, zijn dergelijke voorwaarden onwettig.

Dit voorstel wil de OCMW's ertoe verplichten om voor elk verzoek om bijstand dat ze ontvangen zelf uit te zoeken welk OCMW bevoegd is. Ondertussen moeten zij de betrokkene de nodige bijstand verlenen, totdat het bevoegde OCMW die taak kan over-

de se retourner contre lui pour récupérer les sommes avancées) (article 4).

A.-M. CORBISIER-HAGON

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{er}

Droit à la liberté

Article 1^{er}

La loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité est abrogée.

Art. 2

Les articles 342 à 347 du Code pénal sont abrogés.

CHAPITRE II

Droit à l'identité

Art. 3

L'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques est complété par un troisième alinéa rédigé comme suit :

« De même les Belges et les étrangers admis ou autorisés à s'établir dans le Royaume, lorsqu'ils n'ont plus de résidence fixe, restent inscrits au registre de la population de la commune où ils ont eu, en dernier lieu, leur résidence principale ou, à défaut de telle résidence, de la commune qui est leur résidence d'origine. »

nemen. Voor terugbetaling van de voorschotten wendt het eerste OCMW zich tot het centrum dat uiteindelijk bevoegd is (artikel 4).

WETSVOORSTEL

HOOFDSTUK I

Recht op vrijheid

Artikel 1

De wet van 27 november 1891 tot beteugeling van de landloperij en de bedelarij wordt opgeheven.

Art. 2

De artikelen 342 tot 347 van het Strafwetboek worden opgeheven.

HOOFDSTUK II

Recht op een identiteit

Art. 3

Artikel 1 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen wordt aangevuld met een derde lid, luidend als volgt :

« Wanneer zij geen vaste verblijfplaats meer hebben, blijven de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om zich in het Rijk te vestigen, ingeschreven in het bevolkingsregister van de gemeente waar hun laatste hoofdverblijfplaats was gevestigd of, bij ontstentenis van een dergelijke verblijfplaats, in de gemeente waar hun verblijfplaats van herkomst is ».

CHAPITRE III

**Droit à l'aide sociale et au minimum de
moyens d'existence**

Art. 4

L'article 60, § 2, de la loi organique des Centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976 est complété par l'alinéa suivant :

« Le centre, saisi d'une demande d'aide sociale ou de minimum de moyens d'existence, effectue sans délai les démarches de nature à déterminer quel est le centre compétent. Dans l'attente de l'intervention de celui-ci, le centre saisi accorde les secours nécessaires aux intéressés. »

16 septembre 1991.

A.-M. CORBISIER-HAGON
M. LEBRUN

HOOFDSTUK III

**Recht op sociale bijstand en op het
bestaansminimum**

Art. 4

Artikel 60, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt aangevuld met het volgende lid :

« Indien bij het centrum een verzoek om sociale bijstand of om het bestaansminimum wordt ingediend, doet dat centrum onverwijld de nodige stappen om te bepalen welk centrum bevoegd is. In afwachting dat het bevoegde centrum deze taak kan overnemen, verleent het centrum waar het verzoek werd ingediend de betrokkene de nodige bijstand. »

16 september 1991.