
ADRESSE DE REFERENCE POUR LES SANS-ABRI

Quelques suggestions pour une
application optimale du dispositif



INTRODUCTION

Cette brochure est le fruit d'un long travail mené par le Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux Personnes, Section Action sociale. Les membres de la Section et les nombreux experts qui ont participé à ce groupe de travail ont tenté de défricher une matière juridiquement et administrativement complexe. Tous les participants sont ressortis enrichis de ce travail et nous espérons qu'il en sera de même pour vous à sa lecture.

Ce petit guide n'a évidemment aucun aspect contraignant, il n'a d'ailleurs aucune légitimité pour cela. Nous espérons simplement qu'il soit un outil qui aide tant les travailleurs sociaux (publics et associatifs) que les fonctionnaires communaux à faire le travail le plus adéquat possible pour permettre aux usagers de recouvrer ou de maintenir leur droit à l'existence officielle, car une adresse et une carte d'identité sont les bases mêmes de toute forme de droit des personnes. Nous espérons qu'il vous sera utile.

Betty Nicaise
Présidente de la Section Action sociale

Préliminaires

La mise sur pied d'un groupe de travail sur l'application du dispositif « adresse de référence » pour les personnes sans abri est une initiative de la Section Action sociale du Conseil consultatif de l'Aide aux Personnes et de la Santé bicommunautaire (Cocom).

Cette Section regroupe

- des représentants de l'associatif, secteur centres d'aide aux personnes et secteur sans-abri
- des représentants des CPAS
- des représentants des usagers
- le Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté
- des représentants des syndicats

Rappelons que les personnes sans abri peuvent bénéficier du dispositif « adresse de référence » sous certaines conditions et qu'il leur permet d'avoir une carte d'identité – et donc d'obtenir ou de conserver toute une série de droits – et un lieu officiel de réception du courrier et des



pièces administratives.

Le groupe de travail a donc décidé d'évaluer l'application de ce dispositif qui semble poser souvent des problèmes.

Ses objectifs étaient les suivants :

- Connaître la base légale du dispositif
- Comprendre l'articulation entre les différentes sources de réglementation
- Mieux connaître les pratiques de terrain (CPAS, services de la population, secteur associatif). A cet effet, un **questionnaire** a été envoyé aux 19 CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale, aux 19 Collèges des Bourgmestre et Échevins et à 56 associations du secteur sans-abri
- Diffuser l'information et les résultats de l'analyse des réponses au questionnaire vers les acteurs concernés
- Produire des recommandations.

1 Le questionnaire

Le questionnaire envoyé contenait une série de questions sur

- **la charge administrative** que représente le dispositif pour les CPAS
- les **origines** et les **causes** des demandes des usagers
- les **critères de non-octroi** de l'adresse de référence par les CPAS
- la demande automatique ou non de **radiation** par les CPAS

15 CPAS, 13 services de la population et 33 associations nous ont répondu.

2 La demi-journée de présentation des résultats

Ayant reçu, dépouillé et analysé les réponses, nous avons organisé une demi-journée d'information pour présenter les résultats. Nous y avons invité l'ensemble des personnes à qui nous avons envoyé le questionnaire.

Cette rencontre a eu lieu le 5 novembre 2012 devant une centaine de personnes. Vous trouverez un document complet concernant l'enquête et l'analyse de ses résultats ainsi que le texte de l'intervention de Nicolas Bernard (professeur de Droit aux Facultés Saint-Louis) dans un document disponible sur internet, soit sur le site de la Fédération des Services sociaux (www.fdss.be), soit sur celui du Forum bruxellois de Lutte contre la Pauvreté (www.fblp.be).

En résumé, les résultats de l'enquête pointaient les faits suivants :

- Il existe des **différences importantes** entre les CPAS qui sont très sollicités par les sans-abri et les CPAS peu sollicités
- Toutes les **tâches administratives** demandent beaucoup de travail aux CPAS, à l'exception des demandes de radiation, et ce, pour la simple raison que la plupart des CPAS ne font que rarement ou pas du tout la demande de radiation eux-mêmes. Seul un CPAS la fait systématiquement (Situation au 5

novembre 2012. Les choses ont évolué depuis, notamment grâce à l'existence du groupe de travail).

- Les demandes ont, en grande majorité, une **cause socio-économique**.

Quant à l'analyse juridique de Nicolas Bernard, il en ressort principalement **qu'un flou certain entoure cette matière**, notamment en ce qui concerne **qui** doit demander la radiation et en ce qui concerne les **délais**.

A l'issue de la séance, nous avons invité tous les participants intéressés – travailleurs de CPAS et du secteur associatif – à nous rejoindre dans le groupe de travail afin d'approfondir la question.

3 Le groupe de travail élargi

La première réunion du groupe de travail élargi a rassemblé 11 représentants de CPAS et du secteur associatif, en plus des membres de la Section Action sociale. Cette première réunion a permis de faire connaissance et de décrire les pratiques des uns et des autres. Suite à ces échanges, constatant l'existence de **nombreuses difficultés et disparités** relatives à l'octroi de l'adresse de référence pour les sans-abri, le groupe de travail s'est donné comme but dans

un premier temps, de **comprendre la base légale** de cette matière et, dans un deuxième temps, de voir **comment cette réglementation est appliquée**. Dans une phase ultérieure, des **recommandations** seront présentées aux autorités compétentes afin d'améliorer le fonctionnement actuel.

D'autre part, il est apparu une fois de plus dans les échanges qu'un des nœuds du problème est la **radiation** de la commune d'origine, dont découle le bon déroulement de l'obtention de l'adresse de référence. Il a donc été décidé d'inviter des **représentants des autorités communales** à la réunion suivante, afin de comprendre comment s'opèrent les radiations dans les communes et voir si des améliorations ne pourraient pas être apportées au processus.

Il a également été souligné que le **laps de temps** écoulé entre la radiation et l'octroi de l'adresse de référence devait être le plus court possible, afin d'éviter la perte de droits sociaux.

Le constat général a été qu'une efficace **synergie CPAS/commune** est indispensable pour le bon fonctionnement de l'octroi des adresses de référence.

Aux réunions suivantes, les représentants des services de la population de diverses communes bruxelloises nous ont donc exposé leurs procédures en cas de demande de radiation pour l'obtention d'une adresse de référence. La question des relations entre CPAS et Administration communale et la question des délais a été longuement évoquée. Il a été souligné qu'une **bonne collaboration CPAS – associatif – commune facilite énormément les démarches de l'usager.**

4

La construction d'un référentiel

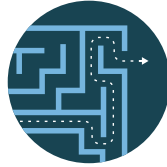
De tous ces échanges est née l'idée de construire un **outil de travail**, à l'usage de tous les secteurs impliqués, qui proposerait des « **bonnes pratiques** » que les uns et les autres pourraient appliquer : comment faciliter les démarches concernant la demande de radiation ? Comment pratiquer pour que les délais soient les plus courts possible ? Comment faciliter les relations entre les divers partenaires ? Comment l'associatif peut-il faciliter les choses en accompagnant efficacement l'usager ?

C'est à cette tâche que s'est attelé maintenant le groupe de travail, en essayant de **construire un outil commun**, respectueux des obligations des uns et des autres. Il est bien évident que cet outil – fruit d'un travail commun de tous les partenaires – ne fait que **suggérer des pistes** et ne se veut en aucun cas contraignant. C'est celui-ci que nous vous présentons ci-après.



Suggestions pour l'application d'une « procédure idéale » en matière d'adresse de référence

Avertissement : nous ne nous préoccupons ici que d'un seul type de population, celle qui correspond au texte officiel du « **Guide pour les sans-abri** » publié par le SPF Intégration sociale: « La législation considère comme sans-abri « toute personne qui ne dispose pas de son logement, qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a dès lors pas de lieu de résidence (hébergé temporairement chez des connaissances par exemple), ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition » (<http://www.mi-is.be/be-fr/doc/politique-de-lutte-contre-la-pauvrete/le-guide-pour-les-sans-abri>).



La possibilité d'être domicilié dans les registres de la population à l'adresse d'un CPAS, c'est-à-dire une inscription en adresse de référence, est instaurée par la loi du 24 janvier 1997 relative aux registres de la population¹.

Cette mesure a été prise afin d'améliorer la situation des personnes sans abri qui, par manque de ressources suffisantes, n'ont pas ou plus de résidence et se voient privées du bénéfice des avantages sociaux qui requièrent une inscription au registre de la population (par exemple, les allocations de chômage).

L'objectif du présent texte est de proposer une forme de «procédure idéale» ou de «guide référentiel» permettant d'apporter un soutien pratique aux différents acteurs concernés par la question. Il permet éventuellement aux acteurs (communes, CPAS) qui le souhaitent d'uniformiser leurs pratiques.

1-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, modifiée par la loi du 24 janvier 1997 en vue de l'inscription aux registres de la population des personnes n'ayant pas de résidence en Belgique (M.B. 06.03.1997).

1 Les sources juridiques :

Cette inscription en adresse de référence est, en effet, régie par de nombreux textes dont les principaux sont repris dans la liste qui suit:

- **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, **modifiée par la loi du 24 janvier 1997** en vue de l'inscription aux registres de la population des personnes n'ayant pas de résidence en Belgique (*M.B 06.03.1997*) ;
- **A.R. du 16 juillet 1992** relatif aux registres de la population et aux registres des étrangers (*M.B 15.08.1992*) ;
- **A.R. du 21 février 1997** modifiant l'A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers (*M.B 06.03.1997*) ;
- **Circulaire du 21 mars 1997** relative à l'introduction de la possibilité pour les sans-abri d'obtenir une adresse de référence auprès d'un CPAS (*M.B 25.04.1997*), **complétée par la**

circulaire du 27 juillet 1998 relative à l'adresse de référence pour les sans-abri ;

- **Circulaire Service Public Fédéral Intérieur du 4 octobre 2006** relative aux sans-abri, au CPAS compétent et à l'adresse de référence, l'inscription et la radiation d'une inscription (*M.B 06.11.2006*) ;

- **Instructions générales du Service Public Fédéral Intérieur** relatives à la tenue des registres de la population. Version coordonnée entrée en vigueur à partir du 1er juillet 2010 (mise à jour du 31.03.2014) ;

- **Circulaire du Service Public Fédéral intérieur du 30 août 2013** relative à la tenue des registres de la population afin de prévenir et lutter contre la fraude au domicile ;

- **Circulaire du Collège des procureurs généraux du 03 juillet 2013** relative à lutte contre la fraude sociale découlant des domiciliations fictives (entrée en vigueur au 01 septembre 2013).

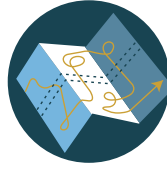
Procédure idéale :

- 1 L'utilisateur se présente à l'accueil ou à la permanence d'un CPAS pour effectuer une demande d'adresse de référence

Vérification de la compétence territoriale du CPAS

C'est le CPAS de la commune où la personne sans abri a sa résidence **de fait** qui est compétent pour octroyer l'aide sociale nécessaire². Il s'agit donc d'une situation de fait au moment où l'aide est accordée et qui est **vérifiée par un assistant social**. Cette notion de résidence est cependant interprétée de manière différente en Région flamande. En effet, il est considéré que les démarches pour l'obtention de l'adresse de référence

2-Circulaire SPF Intérieur du 04 octobre 2006 relative aux sans-abri, CPAS compétent, adresse de référence art. 1.1



sont faites par le **CPAS dans lequel se présente le demandeur**, puisqu'il n'a de toute façon pas de résidence. Le groupe de travail approuve cette interprétation, d'autant qu'à Bruxelles, le territoire est tellement restreint qu'une commune et une autre s'interpénètrent souvent (Cf Gare du Nord).

Remarque importante 1 : un problème particulier se pose à Bruxelles à l'occasion de la mise en place du **dispositif hivernal**. Il paraît clair à tous les participants du groupe que les personnes sans abri qui dorment dans les locaux du Samusocial **ne doivent pas se faire inscrire en adresse de référence dans la commune où sont situés les locaux**. Cela s'avérerait impossible à gérer, tant pour les CPAS concernés que pour les usagers. La seule solution de bon sens est que les usagers soient inscrits dans le CPAS de la commune où **la personne bénéficie déjà d'un suivi social**³.

Remarque importante 2 : il faut s'assurer qu'il n'y ait aucun refus ou aucune forme de sélection effectués par un agent administratif à l'accueil du

3-Selon la loi adresse de référence, le CPAS est compétent quand il relève de la commune où le sans-abri est « habituellement présent ». Mais qu'est-ce que cela signifie exactement ?... D'après le professeur Nicolas Bernard, ce concept de présence habituelle recouvre la notion de « résidence de fait » instaurée pour déterminer la compétence des CPAS par rapport aux sans-abri (loi du 2 avril 1965).

CPAS. En effet, l'inscription en adresse de référence est **une forme d'aide sociale** au sens de l'article 57 de la loi organique de 1976 sur les CPAS⁴. La compétence territoriale du CPAS ainsi que les conditions requises pour l'obtention d'une adresse de référence doivent donc être vérifiées **par un assistant social**. L'article 60§2 de cette même loi impose également de donner à l'utilisateur tous conseils et renseignements utiles.

Très important ! Dès que l'utilisateur présente sa demande, et avant toute autre démarche, un **accusé de réception** doit lui être remis.

A ce stade :

- Si le CPAS où la demande est déposée est **compétent (Loi du 2 avril 1965 art 2 §7)**, l'enquête sociale est complétée et les conditions requises sont vérifiées ;
- Si le CPAS sollicité **n'est pas compétent**, l'assistant social doit renvoyer l'utilisateur vers le CPAS qu'il estime être compétent⁵. En effet, l'utilisateur ne peut se voir opposer un refus sans qu'il sache où s'adresser pour obtenir l'aide sociale à laquelle il a droit.

4- Loi organique du 8 juillet 1976 sur les CPAS, art. 57 et art. 60§2

5- Loi organique du 8 juillet 1976 sur les CPAS, art. 58§3

Dépôt de la demande en adresse de référence

La demande en adresse de référence est **déposée auprès de l'assistant social** et **signée par le demandeur** (et sa famille le cas échéant). Il faut pour ce faire utiliser le formulaire ad hoc. Le CPAS vérifie dans un premier temps, via la «Banque Carrefour», si le demandeur est **radié d'office** ou non des registres de la population de sa dernière commune de résidence. Cette radiation est, en effet, une des **conditions d'inscription** en adresse de référence⁶.



6- Circulaire SPF Intérieur du 04 octobre 2006, art. 2.1 qui rappelle la loi du 24 janvier 1997, la circulaire du 21 mars 1997 art. 3.1, et la circulaire du 27 juillet 1998 §3

2

Suite de l'enquête sociale Vérification des autres conditions requises

L'enquête sociale diligentée par l'assistant social porte ensuite sur les **autres conditions requises** pour l'obtention d'une adresse de référence :

Résidence habituelle du demandeur

La compétence territoriale du CPAS doit être confirmée par l'enquête de **l'assistant social du CPAS**.

Ressources du demandeur

En application de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population (modifiée à ce sujet par la loi du 24 janvier 1997), ce sont les personnes «**qui par manque de ressources suffisantes**» n'ont plus de résidence et qui, à défaut d'inscription dans les registres de la population, se voient privées du bénéfice de l'aide sociale d'un CPAS ou de tout autre avantage social, qui peuvent bénéficier d'une inscription en adresse de référence auprès d'un CPAS. A noter : l'aide



du CPAS est **résiduaire**, il sera donc d'abord vérifié que le demandeur n'a pas la possibilité d'accéder à d'autres ressources (familiales⁷, etc.). Cependant, le rôle du CPAS est d'aider la personne à **maintenir** ou **retrouver** l'accès à ces ressources et ce processus peut commencer par l'attribution d'une adresse de référence pour que le bénéficiaire commence par récupérer des droits de base, tels qu'une adresse postale et une carte d'identité.

La notion de «ressources suffisantes» - y compris autres que matérielles (sociales, psychologiques, etc.) - n'étant ***pas précisée*** dans les textes qui s'appliquent, les participants au groupe de travail suggèrent que les assistants sociaux présentent cette question au Conseil de l'Action Sociale (CAS). Les questions qui se posent portent sur un éventuel plafond de référence ou toute base de calcul pouvant servir de référence. Les participants au groupe de travail suggèrent également que la situation particulière de cha-

7- Cette question est difficile car des membres de la famille peuvent craindre une perte de revenus en cas d'inscription à leur domicile (taux cohabitant).

que demandeur soit prise en compte (les dettes éventuelles, les charges particulières, la situation familiale particulière, etc.) et donc de pouvoir décider au «cas par cas».

Par le fait de demander l'adresse de référence, le demandeur sollicite d'office le bénéfice de l'aide sociale.

3

Dépôt du dossier auprès du Comité Spécial du Service Social

Le dossier de demande d'adresse de référence est présenté au Comité Spécial du Service Social (CSSS) dans les 30 jours de l'introduction de la demande⁸.

Les CPAS ont des pratiques différentes en ce qui concerne la présentation du dossier au Comité. La pratique que nous proposons est, considérant que le risque de perdre le bénéfice de l'aide sociale est trop important, de **déposer le dossier au Comité sans attendre la réponse quant à la radiation.**

8- Circulaire du 21 mars 1997 relative à l'introduction de la possibilité pour les sans-abri d'obtenir une adresse de référence auprès d'un CPAS

A ce stade, et suite à l'accord du CSSS, deux situations peuvent se présenter :

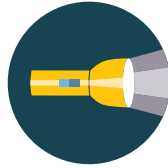
.....
Soit la personne est déjà radiée d'office :
.....

La demande d'inscription en adresse de référence est transmise à la commune du CPAS où la demande a été déposée ainsi que l'attestation spécifiant que les conditions exigées par la loi sont bien réunies.

.....
Soit la personne n'est pas encore radiée d'office :
.....

Si la personne n'est pas radiée d'office, le CPAS **du lieu où la demande est déposée** prend contact avec **sa propre commune**, qui elle-même prend contact avec la commune d'origine du demandeur (si elle est différente) aux fins de demande de radiation⁹ (modèle 10 pour la demande et 10 bis pour la réponse). Le délai entre l'envoi du modèle 10 et l'envoi du 10 bis est de 15 jours maximum. Toutefois, la radiation elle-même peut prendre plus de temps (enquête de la police). Le groupe de travail recommande de veiller à ce que ce **délai soit le plus court possible**.

9- Circulaire SPF Intérieur du 04 octobre 2006 relative aux sans abri, CPAS compétent, adresse de référence art.2.3 qui rappelle la circulaire du 21 mars 1997 et ses annexes 1 et 2 (modèle 10 et 10bis)



Les participants au groupe de travail réaffirment la nécessité d'une meilleure collaboration entre les communes et les CPAS à ce stade.

La radiation d'office n'est possible qu'après une enquête de résidence approfondie, effectuée selon les modalités du règlement communal établi par la commune concernée¹⁰.

Le SPF Intérieur propose toutefois, dans ses instructions générales de 2010 concernant la tenue des registres de la population, un **modèle de rapport** relatif aux inscriptions et radiations d'office qui peut être utilisé par la police de quartier lorsque celle-ci effectue des contrôles de résidence. Le but de ce modèle est de garantir une plus grande uniformité du mode de contrôle de la résidence par la police de quartier («Best Practices» – procédure de radiation d'office annexées à la circulaire SPF Intérieur du 30 août 2013).

10- A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population, art. 10

Inscription effective dans les registres de la commune

4

La commune du CPAS où la demande d'adresse de référence a été déposée procède à l'inscription du demandeur dans ses registres et lui envoie une convocation à sa nouvelle adresse de référence, pour qu'il se présente à la commune afin que l'on confectionne sa nouvelle carte d'identité.

Le demandeur, une fois sa nouvelle carte d'identité confectionnée, sera convoqué une deuxième fois par la commune pour la retirer.

A partir de l'inscription, et en vertu de la circulaire du 21 mars 1997, le demandeur devra se présenter au CPAS **tous les trimestres au minimum** (mais plus souvent, de préférence, à la fois pour assurer le suivi social et pour éviter l'accumulation de courrier) afin de continuer à bénéficier de son adresse de référence.

5

Suppression de l'inscription au CPAS en adresse de référence

En vertu de la circulaire du 04 octobre 2006, qui rappelle l'A.R. du 16 juillet 1992 art.20§3, modifié par l'A.R. du 21 février 1997, **le CPAS** où une personne est inscrite en adresse de référence doit signaler à la commune les personnes qui **ne réunissent plus les conditions nécessaires** à leur inscription en adresse de référence et la commune constitue un dossier de proposition de radiation.

La radiation de l'adresse de référence étant une procédure très lourde de conséquences (suppression des droits sociaux, etc.), le CPAS concerné veillera à vérifier précisément la situation du demandeur, à le convoquer à nouveau en lui rappelant ses obligations et devoirs et tenter de renouer le contact.





Éditeur responsable : Betty Nicaise, rue Gheude 49 – 1070 Bruxelles.

Verantwoordelijk editor : Bëthj Nicaise, rue Gheude 49 – 1070 Bruxelles.



Aangezien de schrapping van het referentie-adres een procedure met heel zware gevolgen is (schrapping van de sociale rechten, enz.), zal het betrokken OCMW er op toezien dat de situatie van de aanvrager nauwkeurig wordt nagegaan, dat hij opnieuw wordt opgeroepen om hem te herinneren aan zijn plichten en taken en om het contact proberen te hervatten.

Krachtens de omzendbrief van 04 oktober 2006 jult 1992, gewijzigd door het K.B. van 21 februari 1997, moet **het OCMW** waar een persoon op een referentieadres ingeschreven is aan de gemeente meedelen welke personen **niet meer voldoen aan de voorwaarden** die vereist zijn om hun inschrijving op het referentieadres te behouden en de gemeente stelt een dossier met een voorstel tot schrapping op.



Schrapping van de inschrijving op het referentieadres bij het OCMW

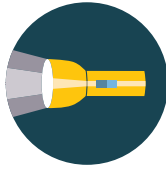
5

De **gemeente** van het OCMW waar de aanvraag voor het referentieadres werd ingediend gaat over tot de inschrijving van de aanvrager in de bevolkingsregisters en stuurt een oproeping naar zijn nieuw referentieadres, opdat hij zich bij de gemeente zou aanmelden voor het aanmaken van zijn nieuwe identiteitskaart

Zodra zijn nieuwe identiteitskaart aangemaakt is, zal de aanvrager een tweede keer door de gemeente worden opgeroepen om haar af te halen.

Vanaf de inschrijving, en krachtens de omzendbrief van 21 maart 1997, zal de aanvrager zich **ten minste één keer per trimester** (maar bij voorkeur vaker, om de maatschappelijke opvolging te verzekeren en om een openstelling van brieven te vermijden) bij het OCMW moeten aanmelden om zijn referentieadres te behouden.

4 Effectieve inschrijving in de registers van de gemeente



De FOD Binnenlandse Zaken stelt evenwel in zijn algemene onderrichtingen van 2010 betreffende het houden van bevolkingsregisters, een **modelverslag** m.b.t. de inschrijvingen en schrappingen van ambtswege, dat door de wijkpolitie kan worden gebruikt, bij de uitvoering van deze verblijfscontroles. Het doel van dit model is een grotere uniformiteit te waarborgen in de wijze van verblijfscontrole door de wijkpolitie ("Best Practices" – procedure van afvoering van ambtswege gevraagd bij de omzendbrief van de FOD Binnenlandse Zaken van 30 augustus 2013).

Als de persoon niet ambtshalve geschrapt is, neemt het **OCMW van de plaats waar de aanvraag werd ingediend**, contact op met **zijn eigen gemeente**, die op haar beurt contact opneemt met de gemeente van oorsprong van de aanvrager (indien ze verschillend is) om de aanvraag te vragen⁹ (model 10 voor de aanvraag en 10 bis voor het antwoord). De termijn tussen de verzending van model 10 en 10 bis is ten hoogste 15 dagen. De schrapping zelf kan echter meer tijd in beslag nemen (politieonderzoek). De werkgroep beveelt aan erop toe te zien dat **deze termijn zo kort mogelijk is**.

De deelnemers aan de werkgroep herhaalt de noodzaak tot een betere samenwerking tussen de gemeenten en de OCMW's in deze fase.

De schrapping van ambtswege is enkel mogelijk na een grondig onderzoek van de verblijfplaats, uitgewoerd volgens de regels van het gemeentetereglement opgesteld door de betrokken gemeente¹⁰.

⁹ Omzendbrief van de FOD Binnenlandse Zaken van 4 oktober 2006 betreffende de daklozen, het bevoegde O.C.M.W., het referentieadres, art. 2.3., die verwijst naar de omzendbrief van 21 maart 1997 en zijn bijlagen 1 en 2 (model 10 en 10bis), 10 - k.B. van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters, art. 10.

Orwel is de persoon nog niet geschrapt

De aanvraag tot inschrijving op het referentie-adres wordt overgemaakt aan de gemeente van het OCMW waar de aanvraag werd ingediend, samen met het bewijs dat de wettelijke voorwaarden wel vervuld zijn.

Otewel is de persoon geschrapt :

In deze fase en volgend op het akkoord van het BCSD kunnen er zich twee situaties voordoen :

ping af te wachten.

dienen zonder het antwoord over de schrapping af te wachten.

De OCMW's hebben verschillende praktijken wat betreft de voorstelling van het dossier aan het Comité. Overwegende dat het risico om de maatschappelijke hulp te verliezen te groot is, stellen we voor om het dossier bij het Comité in te dienen zonder het antwoord over de schrapping af te wachten.

Het aanvraagdossier wordt aan het Bijzonder Comité van de Sociale Dienst (BCSD) binnen 30 dagen na indiening van de aanvraag voorgelegd⁸.

Indiening van het dossier bij het Bijzonder Comité van de Sociale Dienst

3

8- Omzendbrief van 21 maart 1997 betreffende de invoering van de mogelijkheid voor daklozen een referentieadres bij het OCMW te bekomen.



Door het referentieadres aan te vragen, doet de aanvrager automatisch een beroep op de maatschappelijke hulp.

king te nemen (eventuele schulden, bijzondere lasten, bijzondere gezinstoestand, enz.) en dus om “geval per geval” te kunnen beslissen.

Aangezien het begrip “voldoende bestaansmid- delen” – niet alleen materiele maar ook sociale, psychologische, enz. – **niet** in de geldende tek- sten wordt **verduidelijkt**, stellen de leden van de werkgroep voor dat de maatschappelijke as- sistenten deze kwestie aan de Raad voor Maat- schappelijk Welzijn (RMW) voorleggen. De be- doeling is een eventueel referentieplatform of een berekeningsbasis die als referentie zou kunnen dienen, te kunnen gebruiken. De deelnemers aan de werkgroep stellen eveneens voor om de bij- zondere situatie van elke aanvrager in aanmer-

geen verblijfplaats hebben of meer hebben en die bij gebrek aan inschrijving in de bevolkingsre- gisters geen maatschappelijke bijstand van een OCMW of om het even welk ander sociaal voor- deel kunnen genieten, een referentieadres bij een OCMW krijgen. Te vermelden : de OCMW-steu- n is **residuaal**. Er zal eerst worden nagegaan of de aanvrager al dan niet toegang tot andere midde- len kan hebben'. De rol van het OCMW is echter de persoon te helpen de toegang tot deze bron- nen van inkomsten te **behouden of opnieuw te verkrijgen**. Dit proces kan beginnen met de toekenning van een referentieadres opdat de be- gunstigde basisrechten kan terugkrijgen, zoals een postadres en een identiteitskaart.

7- Deze kwestie is moeilijk want de gezinsle- den mogen vrezen voor een inkomstenver- lies in geval van inschrijving op hun woonplaats (tarief samen- wonende).

bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen
van 24 januari 1997), kunnen "de personen die
tende de bevolkingsregisters (gewijzigd bij de wet
Bij toepassing van de wet van 19 juli 1991 betref-

Bestaansmiddelen van de aanvrager

De territoriale bevoegdheid van het OCMW moet
door het onderzoek van de **maatschappelijk**
assistent van het OCMW worden bevestigd.

Gewoonlijke verblijfplaats van de aanvrager

Het sociale onderzoek dat door de maatschap-
pelijk assistent wordt verricht, controleert vervol-
gens **de andere voorwaarden** voor het verkrij-
gen van een referentieadres :

Vervolg van het sociale onderzoek 2 Controle van de andere voorwaarden



De aanvraag voor het referentieadres wordt **door de aanvrager** (en zijn familie in voorkomend geval) **getekend en bij de maatschap pelijke assistent ingediend**. Hiervoor dient het ad-hocformulier gebruikt te worden. Eerst gaat het OCMW, via de “kruispuntbank”, na of de aanvrager al dan niet **geschapt** is uit het bevolkingsregister van zijn laatste gemeente van verblijf. Deze schrappling is immers één van de **voorwaarden voor de inschrijving** op een referentieadres⁶.

Indiening van de aanvraag voor het referentieadres

tent de gebruiker verwijzen naar het OCMW dat hij bevoegd acht⁵. Er kan immers geen weigering aan de gebruiker worden gegeven zonder hem te informeren over waar hij zich dient te richten om de maatschap-pelijke bijstand, waarop hij recht heeft, te verkrijgen.

5- Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de centra voor maatschap-pelijk welzijn, art. 58, §3. 6- Omzendbrief van de FOD Binnenlandse Zaken van 04 oktober 2006, art. 2.1., die verwijst naar de wet van 24 januari 1997, omzendbrief van 21 maart 1997, art. 3.1., en omzendbrief van 27 juli 1998, § 3. 6- Omzendbrief van de FOD Binnenlandse Zaken van 04 oktober 2006, art. 2.1., die verwijst naar de wet van 24 januari 1997, omzendbrief van 21 maart 1997, art. 3.1., en omzendbrief van 27 juli 1998, § 3.

- Als het OCMW waar de aanvraag wordt ingediend, **beveegd** is (**Wet van 2 april 1965 - art. 2, § 7**), wordt het maatschappelijk onderzoek voltooid en worden de vereiste voorwaarden onderzocht;
 - Als het OCMW **niet beveegd** is, moet de maatschappelijke assis-
- In deze fase :

heem een **ontvangstbewijs** worden gegeven.
vraag voorlegt, en voor elke andere stap, moet **Heel belangrijk!** Zodra de gebruiker zijn aan- en inlichtingen aan de gebruiker te geven.
wet verplicht eveneens alle nuttige raadgevingen worden nagegaan. Artikel 60, §2, van dezelfde ten dus door een **maatschappelijk assistent** voor het bekomen van een referentieadres moe- gheid van het OCMW alsook de voorwaarden- maatschappelijk wezjn⁴. De territoriale bevoe- van 1976 betreffende de openbare centra voor in de zin van artikel 57 van de organieke wet **vorm van maatschappelijke** dienstverlening het OCMW. Het referentieadres is immers een beampte wordt uitgeoerd aan het onthaal van

4- Organieke wet van 8 juli 1976 betref- fende de open- bare centra voor maatschappelijk wezjn, art. 57 en art. 60, §2.

Belangrijke opmerking 2 : Men dient er zich van te vergewissen dat er geen weigering of geen vorm van selectie door een administratieve

Belangrijke opmerking 1 : er doet zich een bijzonder probleem in Brussel voor in het kader van de **winteropvang**. Het lijkt duidelijk voor alle leden van de werkgroep dat de daklozen die in de lokalen van Samusocial slapen, **zich niet moeten inschrijven voor een referentieadres in de gemeente waar de lokalen zich bevinden**. Dit zou onbeheersbaar zijn zowel voor de betrokken OCMW's als voor de gebruikers. De enige oplossing is dat de gebruikers ingeschreven worden in het OCMW van de gemeente waar de persoon **al een maatschappelijke opvolging krijgt**.

In het Vlaams Gewest wordt het begrip verblijfplaats echter op een verschillende manier geïnterpreteerd. Er wordt namelijk geoordeeld dat de stappen voor het verkrijgen van het referentieadres worden genomen **door het OCMW waar de aanvrager zich aanmeldt**, aangezien hij in elk geval geen verblijfplaats heeft. De werkgroep keurt deze interpretatie goed, te meer omdat het Brussels gebied zo beperkt is dat een gemeente en een andere zich dikwijls met elkaar vermengen (cf. Noordstation).

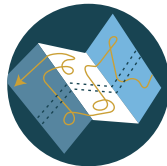
3- Volgens de wet op het referentieadres is het OCMW bevoegd wanneer het valt onder de gemeente waar de dakloze "gewoonlijk aanwezig" is. Maar wat betekent dit nu juist ? Volgens professor Nicolas Bernard omvat dit concept van gewoonlijke aanwezigheid het begrip "feitelijk verblijfplaats", dat werd ingevoerd om de bevoegdheid van de OCMW's met betrekking tot de daklozen te bepalen (wet van 2 april 1965).

Het is het OCMW van de gemeente waar de dakloze zijn feitelijke verblijfplaats heeft dat bevoegd is om hem de nodige maatschappelijke bijstand te verlenen². Het gaat om een **feitelijke** en die door **een maatschappelijke assistent**

Onderzoek naar de territoriale bevoegdheid van het OCMW

Ideale procedure :

1 De gebruiker meldt zich aan bij het onthaal of de permanentie van een OCMW om een aanvraag voor een referentieadres in te dienen.



deelkundig toepassen van de afvoering van ambtswege en de strijd tegen domicilliefraude

Omzendbrief van het College van Procureurs-generaal van 03 juli 2013 betreffende de bestrijding van de sociale fraude die voortvloeit uit fictieve domicillieringen (in werking getreden op 01 september 2013).

betreffende de invoering van de mogelijkheid voor daklozen een referentieadres bij het OCMW te bekommen (B.S. 25.04.1997), **aangevuld door de omzendbrief van 27 juli 1998** betreffende het referentieadres voor daklozen;

Omzendbrief van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken van 4 oktober 2006 betreffende de daklozen, het bevoegde O.C.M.W., het referentieadres, de inschrijving en het referentieadres, de inschrijving en schraping van een inschrijving (B.S. 06.11.2006);

Algemene onderrichtingen van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken betreffende het houden van de bevolkingsregisters, **Gecoördineerde versie, van kracht op 1 juli 2010** (bijwerking d.d. 31.03.2014);

Omzendbrief van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken van 30 augustus 2013 – Aandachtspunten voor een correcte registratie in de bevolkingsregisters, het oor-

Omzendbrief van 21 maart 1997

(06.03.1997);

en het vreemdelingregister (B.S. betreffende de bevolkingsregisters ziging van het K.B. van 16 juli 1992 **K.B. van 21 februari 1997** tot wij-

lingenregister (B.S. 15.08.1992);

K.B. van 16 juli 1992 betreffende de

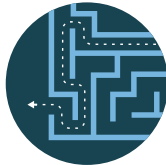
(B.S. 06.03.1997);

in België geen verblijfplaats hebben
ingsregisters van de personen die
verplichte inschrijving in de bevolk-
van 24 januari 1997 strekkende tot
personen, **gewijzigd door de wet**
een Rijksregister van de natuurlijke
van 8 augustus 1983 tot regeling van
kaarten en tot wijziging van de wet
bevolkingsregisters en de identiteits-
Wet van 19 juli 1991 betreffende de

De inschrijving op het referentieadres wordt
immers geregeld door talrijke teksten, waarvan
de voornaamste in de volgende lijst zijn opge-
nomen :

1 De juridische bronnen :

ngen, werd door de wet van 24 januari 1997 be-
treffende de bevolkingsregisters ingevoerd¹.



Deze maatregel werd genomen om de situatie
van de daklozen te verbeteren die, bij gebrek
aan voldoende bestaansmiddelen, geen verbl-
ijplaats (meer) hebben en geen sociale rechten
kunnen genieten waarvoor een inschrijving in
het bevolkingsregister vereist is (bijvoorbeeld de
werkloosheidsuitkeringen).

De doelstelling van deze tekst is het voorstel-
len van een "ideale procedure" of een "refe-
rentiegids" die als praktische steun voor de
verschillende betrokken actoren zou kunnen
dienen. Hiermee kunnen de actoren (gemeen-
ten, OCMW's) die het wensen tevens hun we-
rkwijzen uniformiseren.

¹ - Wet van
19 juli 1991
betreffende de
bevolkingsregis-
ters en de iden-
titeitskaarten en
tot wijziging van
de wet van 8
augustus 1983
tot regeling van
een Rijksregister
van de natuur-
lijke personen,
gewijzigd door
de wet van 24
januari 1997
stekkende
tot verplichte
inschrijving in
de bevolkingsre-
gisters van de
personen die
in België geen
verblijfplaats
hebben (B.S.
06.03.1997).

De mogelijkheid om in de bevolkingsregisters op het adres van een OC/MW gedomiciëerd te worden, dus om een referentieadres te verkrij-

(http://www.mis.be/sites/default/files/doc/c1828-daklozengids_webseite_nl.pdf).

Waarschuwing : De wetgeving beschouwt als dakloze "elke persoon die niet over een eigen woongelegenheden beschikt, die niet de middelen heeft om daarop eigen krachten voor te zorgen en daardoor geen verblijfplaats heeft (bijvoorbeeld tijdelijk bij kennissen verblijft), of die tijdelijk in een tehuis verblijft in afwachting dat hem een eigen woongelegenheden ter beschikking wordt gesteld".

Suggesties voor de toepassing van een "ideale procedure" inzake het referentieadres

De werkgroep heeft zich nu aan deze taak gewijd door een **gemeenschappelijk instrument** uit te werken, rekening houdend met elkaars verplichtingen. Vanzelfsprekend geeft dit instrument – dat het resultaat is van een gemeenschappelijk werk van alle partners – **enkel voorstellen van denksporen** en is het in geen geval dwingend. Dit stellen wij hierna voor:

Uit al deze uitwisselingen is het idee ontstaan om een **werkinstrument** te ontwikkelen ten dienste van alle betrokken sectoren. Dit instrument zou “**goede praktijken**” voorstellen die door iedereen zouden kunnen worden toegepast : hoe kan men de procedure m.b.t. de aanvraag tot schrap-ping vereenvoudigen ? Hoe kan men ervoor zorgen dat de termijnen zo kort mogelijk zijn ? Hoe kan men de betrekkingen tussen de verschillende partners vergemakkelijken ? Hoe kan de verenigingsector het voor de gebruiker gemakkelijker maken met een efficiënte begeleiding ?

Opstellen van een vademecum

4



Op de volgende vergaderingen hebben de vertegenwoordigers van de bevolkingsdiensten van verschillende Brusselse gemeenten hun procedures m.b.t. schrapingsaanvragen voor het verkrijgen van een referentieadres, uiteengezet. De kwestie van de betrekkingen tussen OCMW's en gemeentelijke administratie en de kwestie van de termijnen werd uitgebreid ter sprake gebracht. Er werd beklemtoond dat **een goede samenwerking tussen de OCMW's, de verenigingssector en de gemeente de stappen van de gebruiker enorm vergemakkelijkt.**

De algemene vaststelling was dat een efficiënte **krachtenbundeling OCMW/gemeente** ontbeerlijk is voor de goede werking van de toekenning van de referentieadressen.

Er werd eveneens beklemtoond dat het **tijdsverloop** tussen de schraping en de toekenning van het referentieadres zo kort mogelijk zou moeten zijn, om het verlies van sociale rechten te vermijden.

uit te nodigen om te begrijpen hoe de schrapingsprocedure in de gemeenten verloopt en om eventuele verbeteringen aan te brengen.

Anderzijds is bij deze uitwisselingen eens te meer gebieden dat één van de kernen van het probleem de **schrappling** uit de gemeente van oorsprong is, die immers noodzakelijk is om het referentieadres te verkrijgen. Er werd dus beslist om **vertegenwoordigers van de gemeente-lijke overheden** op de volgende vergadering werking te verbeteren.

Overheden worden voorgesteld om de huidige fase zullen er **aandevellingen** aan de bevoegde **gluentering wordt toegepast**. In een latere in een tweede fase, te bekijken **hoe deze re-lijke basis** van deze materie **te begrijpen** en, doel gesteld om in een eerste fase **de witte-**voor de daklozen, heeft de werkgroep zich tot betreft de toekenning van het referentieadres **moeilijkheden en discrepanties** bestaan wat deze uitwisselingen, waaruit blijkt dat er **veel** men leren kennen en beschrijven. Als gevolg van hebben de deelnemers elkaars werkwijzen kunnen ingebbracht. Tijdens deze eerste vergadering gers van OCMW's en de verenigingssector bij- de uitgebreide werkgroep 11 vertegenwoordi- Dienstverlening heeft de eerste vergadering van Bovenop de leden van de afdeling Sociale

3 De uitgebreide werkgroep

Na de voorstelling hebben wij alle geïnteresseerde deelnemers (werknemers van de OCMW's en de verenigingssector) uitgenodigd om zich bij de werkgroep aan te sluiten om deze kwestie grondig te onderzoeken.

Uit de juridische analyse van Nicolas Bernard blijkt voornamelijk dat **er een bepaalde vaagheid bestaat rond deze materie**, met name wat betreft de **identiteit** van de aanvrager en de **termijnen**.

De aanvragen hoofdzakelijk een **so-cio-economische oorzaak** hebben.

Alle **administratieve taken** veel werk aan de OCMW's vragen, met uitzondering van de aanvragen tot schrap-ping omdat de meeste OCMW's de aanvraag maar zelden of helemaal niet zelf doen. Enkel één OCMW doet dit wel. (Situatie op 5 november 2012. Sindsdien is de situatie geëvolueerd, met name dankzij de werkgroep).

Er **grote verschillen** bestaan tussen de door de daklozen druk en weinig bevragede OCMW's

Samengevat, uit de resultaten van de enquête blijkt dat :

(www.fbiip.be).

Brussels Forum Armoedebestrijding Diensten (www.fdsb.be) ofwel op deze van het van de Bicommunautaire Maatschappelijke schikbaar ofwel op de website van de Federatie leraar Recht aan de Facultés Saint-Louis, zijn be-tussenkomst van de heer Nicolas Bernard, hoog-analyse van de resultaten alsook de tekst van de Een volledig document over de enquête en de

voor een honderdtal personen. Deze ontmoeting had plaats op 5 november 2012 genlijst hadden gestuurd, werden uitgenodigd. voor te stellen. Alle personen aan wie wij de vra-informatiedag georganiseerd om de resultaten zocht en geanalyseerd, hebben wij een halve-Na de resultaten te hebben ontvangen, onder-

Halve dag voorstelling 2 van de resultaten

15 OCMW's, 13 bevolkingdiensten en 33 verenigingen hebben ons geantwoord.

OCMW's.

vraag tot **schrapding** door de -de al dan niet automatische aan-

OCMW's;

van het referentieadres door de -de **criteria van niet-toekenning**

aanvragen van de gebruikers;

-de **oorsprong en oorzaken** van de

inhoudt;

referentieadres voor de OCMW's

-de **administratieve last** die het

gen over :

De verstuurde vragenlijst bevatte een aantal vra-

De vragenlijst

1

Hoofdstedelijk Gewest, de 19
Colleges van Burgemeester en
Schepenen en 56 verenigingen van
De informatie en de resultaten van
de analyse van de antwoorden op
de vragenlijst naar de betrokken
actoren verspreiden;
- Aanbevelingen uitbrengen.

Ter herinnering, de daklozen kunnen onder bepaalde voorwaarden een beroep doen op het "referentieadres": Hiermee kunnen ze een identiteitskaart verkrijgen, en dus ook maatschappelijke rechten aanvragen of behouden. Dit systeem zorgt er eveneens voor dat deze personen een officieel adres hebben waar hun post en administratieve stukken naartoe kunnen worden gestuurd.

De werkgroep heeft dus beslist om de toepassing van dit systeem, die vaak problemen veroorzaakt, te evalueren. De doelstellingen waren de volgende :

- De wettelijke basis van dit systeem kennen;
- Het verband tussen de verschillende reglementeringen begrijpen;
- De praktijken op het werkveld beter kennen (OCMW, bevolkingsdiensten, verenigingssector). Hiertoe werd er een **vragenlijst** naar de 19 OCMW's van het Brussels



- vertegenwoordigers van de vakorganisaties.
- vertegenwoordigers van de Armoedebestrijding;
- het Brussels Forum gebruikers;
- vertegenwoordigers van de usagers
- OCMW's; - des représentants des
- vertegenwoordigers van de thuislozensector;
- voor bijstand aan personen en de
- gingssector, de sector van de centra
- vertegenwoordigers van de veren-

Deze afdeling omvat :

Het oprichten van een werkgroep voor de toepassing van het "referentieadres" voor de daklozen is een initiatief van de afdeling Sociale Dienstverlening van de bicommunautaire Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg (GGC).

Enkele opmerkingen vooraf

INLEIDING

Deze brochure is het resultaat van een lang werk dat door de afdeling Sociale Dienstverlening van de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg werd uitgevoerd. De leden van de afdeling en talrijke deskundigen die aan deze werkgroep hebben deelgenomen, hebben geprobeerd een juridisch en administratief ingewikkelde materie te ontginnen. Alle deelnemers hebben er veel uit geleerd en wij hopen dat dit, na het lezen ervan, voor u hetzelfde zal zijn.

Deze kleine gids is vanzelfsprekend niet dwingend, het heeft daarvoor trouwens geen wettelijke basis. Wij hopen eenvoudigweg dat het een instrument zal zijn dat zowel de sociale werkers (publieke sector en verenigingen) als de gemeentebesturen zal helpen hun werk zo adequaat mogelijk te doen bestaan terug kunnen winnen of behouden. Een adres en een identiteitskaart zijn immers de basis zelf van elke vorm van recht van de personen. Wij hopen dat het nuttig voor u zal zijn.

Betty Nicaise
Voorzitter van de afdeling Sociale Dienstverlening



REFERENTIEADRES VOOR DE DAKLOZEN

Enkele suggesties voor een optimale
toepassing van het systeem