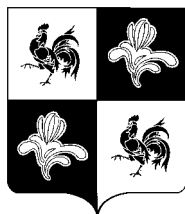


Parlement francophone bruxellois
(Commission communautaire française)



8 novembre 2005

SESSION ORDINAIRE 2005-2006

PROPOSITION DE DÉCRET

**créant un recours au refus d'admission ou
à l'exclusion d'une personne handicapée
dans un centre de jour ou d'hébergement**

déposée par M. Serge de PATOUL et Mme Françoise SCHEPMANS

RAPPORT

fait au nom de la commission des Affaires sociales

par Mme Nathalie GILSON et M. Rachid MADRANE

SOMMAIRE

1. Exposé d'auteur	3
2. Discussion générale.....	3
3. Examen et vote des articles	7
4. Vote sur l'ensemble de la proposition de décret.....	7
5. Approbation du rapport	7
6. Annexe	8

Ont participé aux travaux : Mmes Dominique Braeckman, Michèle Carthé, MM. Mohammadi Chahid, Michel Colson, Mmes Nadia El Yousfi, Céline Fremault, Nathalie Gilson, Fatima Moussaoui, Caroline Persoons (supplée M. Willem Draps), Olivia P'tito (supplée Mme Sfia Bouarfa), Souad Razzouk (présidente), Carine Vyghen.

Absents : Mme Sfia Bouarfa (suppléée), M. Willem Draps (suppléé).

Ont également assisté à la réunion : MM. Serge de Patoul, André du Bus de Warnaffe, Rachid Madrane, Joël Riguelle, Mmes Fatiha Saïdi, Françoise Schepmans (députées), Mme Evelyne Huytebroeck, ministre, M. Emir Kir, ministre.

Mesdames,
Messieurs,

La commission des Affaires sociales, en ses réunions des 24 mai et 8 novembre 2005, a examiné la proposition de décret créant un recours au refus d'admission ou à l'exclusion d'une personne handicapée dans un centre de jour ou d'hébergement.

1. Exposé d'auteur

M. Serge de Patoul (MR), coauteur de la proposition de décret rappelle qu'au cours de la législature 1999-2005, il avait déjà déposé semblable proposition de décret mais sous une formulation moins développée. Ce texte avait suscité plusieurs réactions.

C'est donc sur la base de celles-ci qu'il a rédigé une nouvelle proposition de décret.

L'auteur reconnaît qu'il s'agit en l'espèce d'un sujet délicat qui touche les personnes mais aussi leurs familles dans des moments difficiles.

M. de Patoul reconnaît modestement qu'en ce domaine, personne n'a l'exclusivité du savoir et de l'expérience. Sachant cela, M. de Patoul comme Mme Schepmans se garderont bien d'avoir la moindre susceptibilité d'auteurs. En effet, cette question de fonds mérite bien un large débat. D'ailleurs, M. de Patoul le souhaite afin de savoir comment légiférer, s'il échet, en cette matière. A cet égard, même si aucun membre du Collège n'assiste à cette réunion, M. de Patoul souligne que la ministre compétente pour l'Aide aux personnes handicapées, devra à un moment donné exprimer son point de vue et/ou celui du Collège.

M. de Patoul attend et souhaite que le débat sur sa proposition de décret soit mené dans un esprit constructif tant il est vrai que sa démarche ne relève d'aucun esprit partisan. Prime l'examen de la question et la recherche consensuelle de la meilleure solution à lui appliquer.

La proposition de décret s'articule sur un double objectif.

Par rapport à la situation d'une personne handicapée qui se voit soit renvoyée, soit refusée d'admission d'un centre de jour ou d'hébergement, il faut observer que le renvoi crée un très grand désarroi, tant pour la personne handicapée que pour sa famille car cette situation n'offre pas ou bien peu de solutions alternatives. A l'heure actuelle, l'administration de l'Aide aux personnes handicapées est complètement désarmée quand bien même elle a à cœur de défendre les droits de la personne handicapée.

La même situation vue depuis l'institution – centre de jour ou d'hébergement – n'est pas perçue plus positivement d'ailleurs si l'on admet que les décisions des institutions sont prises dans l'intérêt de tous, il faut néanmoins ne pas minimiser les difficultés auxquelles ces institutions sont confrontées, difficultés bien souvent liées à l'évolution de la personne handicapée qui fait qu'il devient malaisé de garder celle-ci dans l'institution confrontée bien souvent à des personnes handicapées de plus en plus difficiles à garder et qui requièrent un encadrement plus important.

Les institutions peuvent être amenées quelquefois à devoir prendre des décisions, logiques en termes de gestion et d'intérêt collectifs, qui soient défavorables à la personne prise en charge.

Dès lors, la relation entre la personne handicapée et sa famille, d'une part, l'institution d'autre part, va bien souvent se teinter de méfiance assez logique puisqu'elles deviennent antagonistes par la force des choses.

Sur la base de ce constat, les deux objectifs de la proposition de décret sont :

- 1) la mise en place d'une procédure de recours contre le renvoi ou l'exclusion de la personne handicapée impliquant une réaction des pouvoirs publics pour empêcher que l'individu renvoyé ou exclu ne soit abandonné à son sort;
- 2) mettre en place un dispositif de médiation entre les deux parties concernées à savoir l'institution d'une part, et la famille, d'autre part. A un moment, en effet, il faut que des choses soient dites. Ceci ne peut se faire que par le recours à un système de triangulation, c'est-à-dire avec un tiers partenaire qui puisse effectivement faire valoir sa neutralité et ainsi asseoir sa crédibilité. Il devra, en outre, avoir suffisamment de recul vis-à-vis des autres parties afin de leur proposer des solutions adéquates.

En conclusion de son exposé, M. Serge de Patoul invite les commissaires à réfléchir à l'esprit de la proposition de décret et à la méthode de travail à lui consacrer.

2. Discussion générale

Réunion du 24 mai 2005

Mme Fatiha Saïdi (PS) souligne le fait que M. de Patoul n'a pas évoqué les réactions suscitées par la première proposition de décret sur le même sujet, déposée au cours de la session 2003-2004, c'est-à-dire sous la législature précédente. Le Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux personnes et de la Santé a remis un avis négatif sur cette proposition en février 2004 et en a conseillé le rejet parce que la proposition de décret de M. de Patoul produit une inférence

dans les institutions concernées. Qui plus est, ajoute Mme Saïdi, le ministre de l'époque pour l'Aide aux personnes handicapées, M. William Draps, s'était prononcé contre cette première proposition de décret.

Tout en reconnaissant l'ampleur des corrections apportées par M. de Patoul à cette première version, Mme Saïdi demande à l'auteur s'il a déjà demandé un nouvel avis au Conseil consultatif sur la nouvelle proposition de décret et, le cas échéant, quelle est la conclusion de cet avis.

Reprenant l'interrogation de M. de Patoul sur l'opportunité réelle de légiférer en la matière, Mme Saïdi souligne que le groupe PS se pose lui aussi quelques questions. Ainsi, lorsque la proposition de décret se fonde sur une convention à adopter, faut-il croire que les auteurs ont oublié que l'arrêté du 25 avril 2002 l'impose déjà ?

Le même arrêté prévoit encore un conseil des usagers, obligatoire dans les centres de jour alors même que la proposition de décret de M. de Patoul n'envisage qu'une « assemblée volontaire ».

Mme Saïdi conclut qu'avant de vouloir poursuivre l'examen de la proposition de décret, il faut disposer d'un avis du Conseil consultatif qui, selon elle, ne peut être sollicité que par la ministre compétente en la matière. Donc, de toute évidence, pour Mme Saïdi, il faut entendre Mme la ministre Huytebroeck sur le sujet.

A propos de la médiation projetée par la proposition de décret, Mme Céline Fremault (cdH), distingue deux moments de médiation, en amont et en aval. Si M. de Patoul et Mme Schepmans tendent à confier cette médiation au Service bruxellois francophone des personnes handicapées, c'est-à-dire en aval et dans un cadre contentieux, Mme Fremault est d'avis que la médiation pourrait intervenir plus tôt. Cette opinion, dit l'intervenante, est partagée par un certain nombre d'a.s.b.l. consultées sur cette proposition de décret.

Afin de se faire une opinion plus fiable sur ce point, Mme Fremault souhaite que la commission des Affaires sociales entende l'avis d'experts en cette matière en plus de celui de la ministre compétente.

Sur le droit et la procédure de demande d'avis au Conseil consultatif bruxellois francophone de l'aide aux personnes et de la santé, Mme Dominique Braeckman, présidente, précise que cet avis doit être sollicité par la ministre en charge de la compétence correspondante. Par conséquent, il conviendrait d'adresser un courrier dans le sens souhaité.

M. Serge de Patoul (MR), coauteur, comprend et partage certaines des interrogations que se posent Mmes Saïdi et Fremault. Mais le mérite du texte est précisément de créer le débat afin de faire progresser les idées. L'objectif, en fin de

compte, ne consiste pas à faire adopter comme tel son travail de plume mais bien d'obtenir une confrontation des idées. Dès lors, les auteurs ne campent pas sur leur texte mais attendent de ce débat une prise de position et une solution qui, le cas échéant, ne coïncident pas avec le texte initial de la proposition de décret.

Dans cet ordre d'idées, M. de Patoul réclame cet avis du Conseil consultatif et celui du Collège. L'important, à ses yeux, tient à la sérénité et à la profondeur du débat qui seront consacrées à la proposition qu'il a déposée. Il convient donc, dit M. de Patoul, d'entendre des associations et des parents de personnes handicapées afin de s'imprégner du sujet. De sa propre initiative, M. de Patoul a déjà entamé cette collecte d'avis en vue de la rédaction de la proposition de décret. Il est convaincu que les opinions recueillies sont représentatives de l'ensemble de chacune des parties concernées. Mais il reste convaincu de la pertinence du souhait de vouloir entendre d'autres associations.

Par ailleurs, M. de Patoul invite les membres de la commission à réfléchir à la méthode de travail à appliquer à la poursuite de l'examen de ce texte.

A cet égard, M. de Patoul n'exclut pas qu'au terme du débat en commission, l'idée de légiférer ne le cède à la prise de nouveaux arrêtés du Collège allant dans le sens des conclusions de la commission.

A propos de la médiation évoquée par Mme Fremault, M. de Patoul préfère aussi la prévention à la solution des conflits. Mais il n'empêche que dans certains cas, la prévention de conflits s'avérera inopérante et nécessitera quand même une médiation « en aval ».

Selon les souhaits des différents intervenants, Mme Dominique Braeckman, présidente, confirme que l'avis de la section « personnes handicapées » au Conseil consultatif sera sollicité. A cette fin, elle soumet à la décision de la commission, soit d'entendre cet avis au cours d'une prochaine réunion, soit de s'en tenir à une communication de l'avis par écrit. Elle ajoute que la ministre compétente sera également interrogée en ce sens.

Mme Fatiha Saïdi (PS) estime que l'avis écrit de la section ad hoc du Conseil consultatif suffira auquel s'ajoutera l'avis de Mme la ministre Huytebroeck.

M. Serge de Patoul (MR), coauteur, pense qu'un avis oral rendu au cours d'une audition sera plus « percutant » dans la mesure où un débat sur le faisceau de questions posées donnera un éclairage plus complet.

Mme Jacqueline Rousseaux (MR) partage l'avis de M. de Patoul dans la mesure où un dialogue peut s'engager entre la commission et le Conseil consultatif. L'expérience de celui-

ci peut éclairer la commission et lui révéler des situations qu'elle ne peut connaître.

A cet égard, Mme Jacqueline Rousseaux attire l'attention des commissaires sur la situation spécifique des enfants dont les parents sont placés en institution.

Mme Dominique Braeckman, présidente, demande aux commissaires de se prononcer sur la forme de communication de l'avis du Conseil consultatif, soit par écrit, soit oralement.

M. Serge de Patoul (MR) craint, dans cette seconde éventualité, que la section du Conseil consultatif ne se sente, dès le début de l'audition, liée par l'avis rendu.

Mme Carine Vyghen (PS) se demande s'il faut vraiment organiser des auditions. Elle préconise la remise d'un avis écrit mais avant cela de savoir ce qu'en pense Mme la ministre Huytebroeck.

Mme Céline Fremault (cdH) se rallie à l'idée d'un avis écrit et d'entendre la ministre. Ensuite, si la commission le juge utile, elle pourrait décider de tenir des auditions où seraient conviés le Conseil consultatif et le Service des personnes handicapées.

Mme Jacqueline Rousseaux (MR) pense que le Conseil consultatif devrait être entendu avant la ministre et son administration.

M. Serge de Patoul (MR), coauteur, précise qu'il donne plus d'importance à l'audition du Conseil consultatif qui s'exprimera sur la base de l'avis rendu. Disposer au préalable de l'avis écrit permettrait de préparer l'audition du Conseil consultatif.

Mme Fatiha Saïdi (PS) soutient la proposition faite par Mme Fremault à savoir de recevoir d'abord l'avis écrit du Conseil consultatif, ensuite d'entendre la ministre et enfin, si nécessaire, d'entendre le Conseil consultatif et le Service bruxellois francophone des personnes handicapées.

M. Serge de Patoul (MR), coauteur, ne partage pas cet avis sur l'ordre de consultation et maintient sa position d'entendre d'abord le Conseil consultatif.

Mme Céline Fremault (cdH), objecte que la complexité de la matière est trop grande pour qu'on n'interroge pas d'abord la ministre qui y consacre d'ailleurs une part des travaux actuels.

Après avoir entendu les opinions des uns et des autres, Mme Dominique Braeckman, présidente, rappelle les deux propositions. La première propose d'entendre la ministre après avoir reçu par écrit l'avis du Conseil consultatif et, le

cas échéant, d'auditionner le Conseil consultatif et le Service bruxellois francophone des personnes handicapées. La seconde proposition ne diffère de la première que dans la mesure où elle envisage d'auditionner en toute occurrence, le Conseil consultatif et le Service bruxellois francophone des personnes handicapées.

Les membres de la commission se prononcent majoritairement en faveur de la première proposition.

Réunion du 8 novembre 2005

Mme Evelyne Huytebroeck, ministre en charge de la Politique d'aide aux personnes handicapées, reconnaît que la non-admission ou l'exclusion d'un centre de jour ou d'hébergement d'une personne handicapée est dans le contexte actuel une question problématique. Le nombre de places y est limité pour plusieurs raisons, notamment par un moratoire institué à l'époque où M. Draps était le ministre compétent, mais aussi par la lenteur des concrétisations des projets de nouvelles infrastructures et par des limites budgétaires.

Mme la ministre déplore que la proposition de décret déposée par M. de Patoul et Mme Schepmans tente, entre les lignes, « de diaboliser » les pouvoirs organisateurs et leurs directions respectives.

Elle estime qu'avant de créer un nouvel arsenal juridique, il serait préférable d'aborder cette problématique plutôt dans le cadre de la modification des textes existants et ce, conformément à l'option prise par le Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux personnes et de la Santé.

Tout comme l'avait déjà proposé son prédécesseur, M. Draps, au cours de la législature précédente, elle préconise en revanche la médiation et si possible l'intervention d'un tiers associatif. Ainsi, à titre d'exemple, Mme la ministre rapporte qu'elle a soutenu financièrement l'a.s.b.l. SUSA pour son projet « Escape » qui accompagne ou facilite la prise en charge de personnes handicapées atteintes de retard mental et/ou d'autisme accompagné de troubles importants de comportement. Elle précise que d'autres actions sont aussi à privilégier, par exemple, une aide aux familles. A cette fin, Mme la ministre envisage l'instauration de deux cellules au sein de l'administration. Une première cellule serait chargée de rechercher des solutions pour les urgences. Pour ce faire, une centralisation des données sur les places libérées doit exister et nécessite une définition claire de l'urgence et la réalisation d'un outil informatique d'échange rapide de données entre les centres et le Service bruxellois francophone des personnes handicapées. La deuxième cellule et un portail d'information seront également mis en place. A cette fin, une analyse de l'offre sera réalisée sur la base des projets pédagogiques de chaque centre agréé. Elle permettra de spécifier cette offre et d'orienter les demandes plus adéquatement.

Une autre action visera un meilleur encadrement par l'accumulation du différentiel entre la norme la plus importante et la plus faible accordée en fonction de la lourdeur de la prise en charge.

Actuellement, en cas d'exclusion, les modalités de résiliation de ces conventions sont prévues dans le cadre des conventions personnalisées signées entre centre et personne en situation de handicap. Un temps de préavis y est annoncé. D'autre part, la plupart des situations d'exclusion font l'objet d'une interpellation auprès de l'administration qui accompagne les personnes. Plus précisément, l'article 18 de l'arrêté du Collège relatif à l'agrément et aux subventions des centres de jour et d'hébergement impose l'inclusion dans le règlement d'ordre intérieur de modalités d'introduction de réclamations, leur mode de traitement et les coordonnées de l'administration. L'article 19 de ce même arrêté impose l'inclusion dans la convention personnalisée de modalités de résiliation de la convention pour chacune des parties ainsi qu'en cas d'exclusion, l'aide à la réorientation de la personne handicapée.

Mme la ministre conclut que la proposition de recours avancée par les auteurs doit faire nécessairement partie intégrante de modifications des textes existants car elle n'a de sens que si elle est accompagnée de mesures de renforcement du cadre de personnel pour un accueil adéquat des personnes handicapées. A ce titre, Mme la ministre ne peut prendre le risque de rendre impossible la vie des institutions par l'accumulation de lourdes prises en charge sans y garantir la sécurité par un renforcement de l'encadrement car, il y va en l'occurrence d'une question d'équilibre.

M. Serge de Patoul (MR), coauteur de la proposition de décret, s'étonne des propos de la Mme la ministre qualifiant l'objectif de la proposition de décret de « diabolisation » de la direction des centres de jour et d'hébergement. Car, si l'on retient cet argument, on peut considérer que tout ce qu'a fait la Communauté française par rapport aux recours dans l'enseignement, a consisté à diaboliser les enseignants et les directions.

M. de Patoul se refuse à croire que ce soit là la réalité. Dans les cas de non-admission ou d'exclusion, un problème est manifestement posé. Il est, en outre, très délicat parce qu'il concerne des personnes. Dès lors, les points de vue des parties en cause sont essentiels parce qu'ils ne sont pas nécessairement identiques et qu'ils expriment chacun de leur côté une vérité. Il en résulte une solution à trouver avec des vérités distinctes.

A propos du temps de préavis évoqué par Mme la ministre, M. de Patoul estime que dans la pratique la difficulté réside dans le fait qu'en cas d'exclusion d'une personne dans un centre de jour et d'hébergement, l'exécution du préavis s'avère très difficile, entraînant généralement une rup-

ture immédiate. Dans la réalité, ce sont les parents qui craignent de voir leur proche faire le préavis sachant que finalement l'institution a décidé de le renvoyer. Donc, dans les faits le préavis devient théorique et non plus pratique.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'accompagnement des personnes handicapées et de leurs familles par l'administration, M. de Patoul est convaincu des limites du système, à savoir que l'administration n'a souvent pour seule ressource que de déplorer la situation et compatir au sort de ces familles. Les moyens de faire plus, de faire mieux manquent cruellement à cette administration et finalement les familles sont livrées à elles-mêmes et condamnées à reprendre les personnes handicapées les plongeant dans le désespoir.

M. de Patoul rappelle que la proposition vise deux objectifs. D'abord, de susciter le débat sur une question importante. Ensuite, d'arriver à dégager des solutions. Conscient qu'il n'y a pas de formule magique, M. de Patoul invite la commission à prendre le temps d'approfondir cette problématique et de recueillir l'avis de personnes susceptibles d'apporter l'information et l'analyse qui manquent encore pour aboutir au résultat escompté.

Mme Evelyne Huytebroeck, ministre en charge de la Politique d'aide aux personnes handicapées, répond à M. de Patoul que les cas posant un réel problème sont vraiment très peu nombreux. Elle pense que ce serait une erreur de multiplier des outils nouveaux qui tendent à s'éloigner de la simplification. Donc, pour les cas difficiles, Mme la ministre est convaincue que l'accompagnement par l'administration donne satisfaction, même quand cet accompagnement ne peut pas se faire, des acteurs associatifs peuvent prendre le relais.

Comme son prédécesseur, Mme la ministre veut privilégier la médiation plutôt que la création de structures plus lourdes et donc plus lentes. La cellule de recherche de solutions pour les urgences, à mettre en place au sein du service bruxellois francophone des personnes handicapées, ainsi que la cellule d'accueil et le portail d'information, devraient suffire. Car, en outre, la difficulté d'accéder à l'information est un vrai problème pour les familles.

Si elle ne souhaite pas l'adoption d'un nouveau décret, Mme la ministre accueille favorablement l'idée de modifier en conséquence les textes existants.

M. Serge de Patoul (MR), co-auteur de la proposition de décret, estime que ce serait une profonde erreur de fermer à ce stade un tel débat de fond. Il souligne qu'il est ouvert à d'autres solutions. Toutefois, une commission parlementaire peut aussi être le lieu par excellence pour faire progresser la réflexion et aboutir à des changements. Dès lors, peu importe le sort réservé à la proposition de décret qu'il a déposée, M. de Patoul souhaite que la commission poursuive la recherche

de la meilleure voie vers une solution du problème posé. A cette fin, M. de Patoul souhaite que la commission entende l'administration en charge de cet accompagnement.

Mme Carine Vyghen (PS) estime que le débat mené jusqu'ici suffit à ce que la commission prenne dès maintenant attitude par rapport à la proposition de décret et, en conséquence, elle demande que la commission passe à l'examen et au vote des articles.

M. Rachid Madrane (PS), rapporteur, appuie cette demande rappelant que l'avis du Conseil consultatif était déjà négatif depuis mars 2005.

M. Serge de Patoul (MR), co-auteur de la proposition de décret, s'incline devant le rejet de la proposition par les commissaires membres des partis formant la coalition gouvernementale mais reste convaincu que l'on passe à côté d'un débat et d'une réflexion bien nécessaires.

3. Examen et vote des articles

Aucun des 18 articles n'a suscité de commentaire.

Les articles 1 à 18 ont été rejetés par 4 voix pour et 8 voix contre.

4. Vote sur l'ensemble de la proposition de décret

La proposition de décret créant un recours au refus d'admission ou à l'exclusion d'une personne handicapée dans un centre de jour ou d'hébergement a été rejetée par 4 voix pour et 8 voix contre.

5. Approbation du rapport

Il est fait confiance à la présidente et aux rapporteurs pour la rédaction du rapport.

Les Rapporteurs,

La Présidente,

Nathalie GILSON
Rachid MADRANE

Souad RAZZOUK

6. Annexe

Avis de la section « personnes handicapées » du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux personnes et de la Santé

Avis sur la proposition de décret créant un recours au refus d'admission ou à l'exclusion d'une personne handicapée dans un centre de jour ou d'hébergement, déposée par Monsieur Serge de Patoul et Madame Françoise Schepmans.

En sa séance du 15 juin 2005, la section « Personnes handicapées » du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux personnes et de la Santé a constaté qu'il s'agit de la troisième fois qu'elle est amenée à donner son avis dans le cadre de la problématique en question.

Elle a rappelé que lors de sa réunion du 18 février 2004, elle avait été informée de l'existence d'une proposition de décret créant un recours au refus d'admission ou à l'exclusion d'une personne handicapée dans un centre de jour ou d'hébergement, déposée par Monsieur Serge de Patoul. La section a dès lors émis le souhait de pouvoir prendre connaissance du contenu de ladite proposition de décret et de pouvoir donner son avis à son sujet conformément à l'article 5, § 4 du décret de la Commission communautaire française du 5 juin 1997 portant création du Conseil consultatif précité. Un courrier en ce sens a été adressé à Madame Caroline Persoons qui était présidente de l'Assemblée.

En sa séance du 17 mars 2004, la section a émis un avis défavorable sur la proposition de décret en question et a considéré qu'il n'était pas souhaitable qu'une instance de recours formelle soit créée et qu'il était préférable de privilégier un lieu de médiation.

En sa séance du 19 mai 2004, la section a auditionné Monsieur de Patoul.

En sa séance du 20 avril 2005, la section a examiné la proposition de décret déposée par Monsieur Serge de Patoul et Madame Schepmans.

La section a considéré qu'il était opportun que la problématique en question abordée avec le cabinet de Madame la ministre Huytebroeck dans le cadre des textes existants. Ce point de vue a été communiqué à Monsieur de Patoul.

En sa séance du 15 juin 2005, la section a confirmé la position qu'elle avait déjà adoptée quant à la proposition de décret en question et a émis défavorable quant à celle-ci.

La Présidente,

Th. KEMPENEERS-FOULON