

Chambre des représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1998-1999 (*)

1^{er} MARS 1999

AUDITIONS CONCERNANT LA POLITIQUE DE L'ONEM EN MATIÈRE DE SANCTIONS

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES
AFFAIRES SOCIALES (1)

PAR M. **Pierre CHEVALIER**

(1) Composition de la commission :

Président : M. Chevalier.

A. — Membres titulaires :

C.V.P. Mme D'Hondt (G.), MM. De
Clerck, Goutry, Lenssens.
P.S. Mme Burgeon, MM. Delizée,
Dighneef.
V.L.D. MM. Anthuenis, Chevalier,
Valkeniers.
S.P. MM. Bonte, Vermassen.
P.R.L.- M. Bacquelaine, Mme Her-
F.D.F. zet.
P.S.C. M. Mairesse.
Vl. M. Van den Eynde.
Blok
Agalev/M. Wauters.
Ecolo

B. — Membres suppléants :

M. Ansoms, Mme Creyf, M. Van-
deurzen, Mmes Van Haesen-
donck, van Kessel.
MM. Dufour, Harmegnies, Mook,
Moriau.
MM. Cortois, De Grauwe, Lano, Van
Aperen.
MM. Cuyt, Suykens, Verstraeten.
MM. D'hondt (D.), Michel,
Wauthier.
MM. du Bus de Warnaffe, Fournaux.
Mme Colen, M. Sevenhans.
MM. Detienne, Vanoost.

C. — Membre sans voix délibérative :

V.U. Mme Van de Castele.

(*) Cinquième session de la 49^e législature.

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1998-1999 (*)

1 MAART 1999

HOORZITTINGEN OVER HET SANCTIEBELEID VAN DE RVA

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
SOCIALE ZAKEN (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER
Pierre CHEVALIER

(1) Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Chevalier.

A. — Vaste leden :

C.V.P. Mevr. D'Hondt (G.), HH. De
Clerck, Goutry, Lenssens.
P.S. Mevr. Burgeon, HH. Delizée,
Dighneef.
V.L.D. HH. Anthuenis, Chevalier,
Valkeniers.
S.P. HH. Bonte, Vermassen.
P.R.L.- H. Bacquelaine, Mevr. Her-
F.D.F. zet.
P.S.C. H. Mairesse.
Vl. H. Van den Eynde.
Blok
Agalev/H. Wauters.
Ecolo

B. — Plaatsvervangers :

H. Ansoms, Mevr. Creyf, H. Van-
deurzen, Mevr. Van Haesen-
donck, Mevr. van Kessel.
HH. Dufour, Harmegnies, Mook,
Moriau.
HH. Cortois, De Grauwe, Lano, Van
Aperen.
HH. Cuyt, Suykens, Verstraeten.
HH. D'hondt (D.), Michel, Wauthier.
HH. du Bus de Warnaffe, Fournaux.
Mevr. Colen, H. Sevenhans.
HH. Detienne, Vanoost.

C. — Niet-stemgerechtigd lid :

V.U. Mevr. Van de Castele.

(*) Vijfde zitting van de 49^e zittingsperiode.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
I. Problématique du contrôle des situations familiales : point de vue de l'ONem	3
I.A. Exposé des représentants de l'Office national de l'Emploi	3
I.B. Interventions des membres	11
I.C. Réponses	16
I.D. Répliques	20
II. Point de vue des syndicats	21
II.A. Exposé de M. P. Palsterman, attaché au service d'études de la CSC	21
II.B. Exposé de Mme Stevens, attachée auprès de la CGSLB	24
II.C. Exposé de M. R. De Leeuw, secrétaire fédéral de la FGTB	27
II.D. Interventions des membres	31
II.E. Réponses	32
III. Point de vue de la Ligue des Droits de l'Homme et de la <i>Liga voor Mensenrechten</i>	33
III.A. Exposé de M. P. Pataer, président de la <i>Liga voor Mensenrechten</i>	33
III.B. Exposé de M. D. Van Raemdonck, attaché à la Ligue des Droits de l'Homme	36
III.C. Interventions des membres	54
III.D. Réponses	55

INHOUDSTAFEL

	Blz.
I. Problematiek van de controle van de gezinstoestand : standpunt van de RVA	3
I.A. Uiteenzetting van de vertegenwoordigers van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening	3
I.B. Opmerkingen van de leden	11
I.C. Antwoorden	16
I.D. Replieken	20
II. Standpunt van de vakbonden	21
II.A. Uiteenzetting van de heer Palsterman, medewerker van de ACV-studiedienst	21
II.B. Uiteenzetting van mevrouw Stevens, medewerkster van het CGSLB	24
II.C. Toelichting van de heer R. De Leeuw, federaal secretaris van het ABVV	27
II.D. Betogen van de leden	31
II.E. Antwoorden	32
III. Standpunt van de Liga voor Mensenrechten en van de <i>Ligue des Droits de l'Homme</i>	33
III.A. Toelichting van de heer P. Pataer, voorzitter van de Liga voor Mensenrechten	33
III.B. Uiteenzetting van de heer D. Van Raemdonck, medewerker bij de <i>Ligue des Droits de l'Homme</i>	36
III.C. Betogen van de leden	54
III.D. Antwoorden	55

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a consacré ses réunions des 16 novembre et 14 décembre 1998 à ces auditions concernant la problématique de la politique de l'ONEm en matière de sanctions.

I. — PROBLÉMATIQUE DU CONTRÔLE DES SITUATIONS FAMILIALES : POINT DE VUE DE L'ONEM

I. A. EXPOSÉ DES REPRÉSENTANTS DE L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI :

M. BAECK, administrateur général de l'ONEm,

M. DELRUE, administrateur général adjoint,

M. SEBRECHTS, inspecteur en chef directeur,
Mme BAUKENS, conseillère générale.

I. INTRODUCTION

L'Office national de l'Emploi est avant tout une institution qui verse des allocations et qui contribue ainsi à la sécurité sociale et à la lutte contre la pauvreté. Ses actions en matière de contrôle et de sanctions ne sont qu'un aspect sous-jacent de ses activités.

Ainsi les chiffres montrent que l'ONEm traite par an 2,4 millions de francs de demandes d'allocations (y compris les déclarations de changement dans la situation familiale). Des 1,5 millions de francs de personnes différentes qui sur un an bénéficient d'allocations diverses à charge de l'ONEm (pendant une période allant d'un jour à un an, compte tenu des rotations sur le marché de l'emploi), environ 3,4 % font l'objet de sanctions ou d'exclusions (1 % pour sanction administrative, 1,1 % pour chômage volontaire et 1,3 % pour chômage de longue durée).

La finalité de l'assurance-chômage consiste à garantir un revenu de remplacement aux chômeurs involontaires qui sont disponibles pour le marché de l'emploi.

L'article 13 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale, prévoit que « les prestations sociales peuvent être différenciées compte tenu de la situation de la famille des assurés sociaux ».

Les conditions d'attribution du droit et le montant de l'allocation de chômage dépendent entre autres d'éléments de fait relatifs à la situation familiale (et donc à la vie privée) du demandeur d'allocations.

En effet, le montant de l'allocation est directement lié à la composition du ménage et la suspension pour

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft haar vergaderingen van 16 november en 14 december 1998 gewijd aan deze hoorzittingen over de problematiek van het sanctiebeleid van de RVA.

I. — PROBLEMATIEK VAN DE CONTROLE VAN DE GEZINSTOESTAND : STANDPUNT VAN DE RVA

I. A. UITEENZETTING VAN DE VERTEGENWOORDIGERS VAN DE RIJKSDIENST VOOR ARBEIDSVOORZIENING :

de heer BAECK, administrateur-generaal van de RVA,

de heer DELRUE, adjunct-administrateur-generaal

de heer SEBRECHTS, hoofdinspecteur-directeur,
mevrouw BAUKENS, adviseur-generaal.

I. INLEIDING

De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening is in de eerste plaats een instelling die uitkeringen toekent en die aldus bijdraagt tot de sociale zekerheid en de bestrijding van de armoede. Zijn acties inzake controle en sancties vormen slechts een bijkomstig aspect van zijn activiteiten.

Zo tonen de cijfers aan dat de RVA per jaar 2,4 miljoen frank uitkeringsaanvragen (met inbegrip van de verklaringen inzake wijziging van de gezinstoestand) behandelt. Van de 1,5 miljoen frank verschillende personen die gedurende één jaar één of andere uitkering ten laste van de RVA genieten (voor een periode gaande van één dag tot een volledig jaar, rekening houdend met de rotatie op de arbeidsmarkt) worden er ongeveer 3,4 % geconfronteerd met een sanctie of uitsluiting (1 % voor administratieve sancties, 1,1 % voor uitsluitingen inzake vrijwillige werkloosheid en 1,3 % voor schorsingen ingevolge langdurige werkloosheid).

De basisdoelstelling van de werkloosheidsverzekering bestaat erin een vervangingsinkomen toe te kennen aan de onvrijwillig werklozen die beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt.

In artikel 13 van de wet van 29 juni 1981 houden de algemene beginselen van sociale zekerheid wordt voorzien dat « de sociale prestaties kunnen gedifferentieerd worden volgens de gezinstoestand van de sociaal verzekerden ».

De toekenningsvoorwaarden van het recht en het bedrag van de uitkering hangen ten dele af van feitelijke elementen die betrekking hebben op de gezinssituatie (en die dus deel uitmaken van het privéleven) van de aanvrager van uitkeringen.

Het bedrag van de uitkering is immers rechtstreeks gekoppeld aan de gezinssamenstelling en

chômage de longue durée est limitée à la catégorie des cohabitants dont les revenus du ménage dépassent un certain montant (624 252 francs/an net imposable + 24 970 francs par personne à charge et hormis les allocations du chômeur).

II. BASE LÉGALE POUR LE CONTRÔLE

Jusqu'en 1990, l'ONEm disposait d'une base légale spécifique pour effectuer des contrôles au domicile des chômeurs. En effet, l'article 24,20 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, prévoyait expressément que les contrôleurs de l'ONEm : « peuvent pénétrer sur autorisation du procureur du Roi au domicile des travailleurs qui ont sollicité le bénéfice des allocations de chômage et qu'ils peuvent raisonnablement supposer être en infraction à l'égard des dispositions concernant l'octroi des allocations de chômage (...) ». »

Dans le cadre de la coordination opérée par la loi-programme du 22 décembre 1989, l'article 24 de la loi précitée du 14 février 1961 a été abrogé. En matière de pouvoir de pénétrer au domicile, il faut maintenant se référer à l'article 4, § 1^{er}, 10 de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail :

« Les inspecteurs sociaux, munis de pièces justificatives de leurs fonctions, peuvent dans l'exercice de leur mission pénétrer librement, à toute heure du jour et de la nuit, sans avertissement préalable, dans tous les lieux de travail ou autres lieux qui sont soumis à leur contrôle ou dans lesquels ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer que travaillent des personnes soumises aux dispositions des législations dont ils exercent la surveillance. Toutefois, dans les locaux habités, ils ne peuvent pénétrer qu'avec l'autorisation préalable du juge au tribunal de police ».

L'objectif de la loi-programme a été de permettre aux différents services d'inspection d'exercer plus efficacement leurs missions (cf. exposé des motifs), en coordonnant et en harmonisant leurs pouvoirs. L'objectif était donc d'étendre ces pouvoirs, non de les réduire. Nulle part on ne trouve l'intention de réduire les attributions des services de contrôle de l'ONEm.

En ce qui concerne la possibilité de pénétrer dans les locaux habités, la principale conséquence de cette coordination est qu'actuellement il faut, à défaut d'accord de l'occupant, l'autorisation du juge de police (et non plus celle du procureur du Roi), magistrat visé dans toutes les législations sur l'inspection sociale ou sur les autres inspections.

voor de categorie van samenwonenden bestaat, in geval van langdurige werkloosheid, een regeling van schorsing van de uitkering, toepasselijk indien het gezinsinkomen een bepaald bedrag overschrijdt (624 252 frank netto belastbaar, verhoogd met 24 970 frank per persoon ten late, zonder de werkloosheidsuitkering van de betrokken persoon in rekening te brengen).

II. WETTELIJKE BASIS VOOR DE CONTROLE

Tot in 1990 beschikte de RVA over een specifieke wettelijke basis om controles ten huize van de werkloze uit te voeren. In artikel 24,20 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel werd immers uitdrukkelijk voorzien dat de controleurs van de RVA : « mits machtiging van de procureur des Konings mogen binnengaan in de woonplaats van de werknemers die om het genot van de werkloosheidsuitkeringen hebben gevraagd en van wie redelijkerwijs mag worden verondersteld dat zij schuldig zijn aan overtredingen van de bepalingen betreffende de toekenning van werkloosheidsuitkeringen (...) ».

In het kader van de door de programmawet van 22 december 1989 uitgewerkte coördinatie werd artikel 24 van de voornoemde wet van 14 februari 1961 afgeschaft. Wat betreft de bevoegdheid om de woonplaats binnen te gaan, moet men zich nu beroepen op artikel 4, § 1, 10 van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie:

« De sociale inspecteurs, voorzien van behoorlijke legitimatiebewijzen, mogen bij de uitoefening van hun opdracht op elk ogenblik van de dag of de nacht, zonder voorafgaande verwittiging, vrij binnen gaan in alle werkplaatsen of andere plaatsen, die aan hun toezicht onderworpen zijn of waarvan zij redelijkerwijze kunnen vermoeden dat daar personen tewerkgesteld zijn die onderworpen zijn aan de bepalingen van de wetgevingen waarop zij toezicht uitoefenen. Tot de bewoonde lokalen hebben zij evenwel enkel toegang wanneer de rechter in de politierechtbank daartoe vooraf toestemming heeft verleend ».

De programmawet had tot doel aan de verschillende inspectiediensten de mogelijkheid te bieden hun opdrachten efficiënter uit te voeren (cf. memorie van toelichting), door hun bevoegdheden te coördineren en te harmoniseren. Doelstelling was dus deze bevoegdheden uit te breiden, niet ze in te krimpen. Nergens vindt men de intentie de bevoegdheden van de controlediensten van de RVA te verminderen.

Inzake de mogelijkheid om de bewoonde lokalen binnen te treden heeft deze coördinatie voornamelijk tot gevolg dat actueel, bij afwezigheid van het akkoord van de bewoner, de toelating van de politierechter vereist is (en niet langer de toelating van de procureur des Konings). Het is deze magistratuur die in alle andere wetgevingen inzake sociale en andere inspectiediensten deze bevoegdheid uitoefent.

D'autre part, l'article 139 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (arrêté royal pris en exécution de l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs) dispose que le bureau du chômage peut vérifier toutes les déclarations et documents introduits par le chômeur. Il peut procéder à toutes les enquêtes et investigations nécessaires, notamment auprès des administrations communales et des employeurs. Il peut aussi vérifier à tout moment si le travailleur satisfait à toutes les conditions requises pour prétendre aux allocations.

III. INCIDENCE SUR LE PLAN INDIVIDUEL ET SOCIAL, DE LA SITUATION FAMILIALE DANS L'ASSURANCE CHÔMAGE

a) Importance de la situation familiale lors de la fixation de l'allocation de chômage individuelle

En application de la réglementation actuelle, la situation familiale constitue un paramètre très important lorsqu'il s'agit de déterminer l'allocation de chômage. Ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous, la proportion entre les allocations les plus élevées et les moins élevées peut aller au maximum du simple au triple.

Ainsi, l'allocation maximale d'un travailleur ayant charge de famille (A) est 3 fois plus élevée que l'allocation minimale d'un travailleur cohabitant sans charge de famille (B). La situation du travailleur isolé est reprise dans la catégorie N.

Dans le cas des allocations d'attente (admission sur la base des études), cette différence est encore plus importante.

TABLEAU 1

Allocations sur la base des prestations de travail

Situation familiale — Gezinssituatie	Montant minimum — Minimumbedrag	Montant moyen — Gemiddelde bedrag	Montant maximum — Maximum bedrag
A	30 628	33 339	38 532
N	21 918	25 756	34 892
B	13 052	20 572	34 892

TABLEAU 2

Allocations sur la base des études

Situation familiale — Gezinssituatie	Montant minimum — Minimumbedrag	Montant moyen — Gemiddelde bedrag	Montant maximum — Maximum bedrag
A	30 628	30 628	30 628
N	8 528	16 960	17 316
B	7 462	11 970	12 688

Anderzijds bepaalt artikel 139 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (genomen in uitvoering van artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de sociale zekerheid van de werknemers) dat het werkloosheidsbureau alle verklaringen en stukken, door de werkloze ingediend, kan nazien en alle nodige onderzoeken en navorsingen kan doen, inzonderheid bij de gemeentebesturen en bij de werkgevers. Het kan ook op elk ogenblik nagaan of de werknemer voldoet aan alle vereisten om op uitkering aanspraak te maken.

III. INVLOED VAN DE GEZINSTOESTAND IN DE WERKLOOSHEIDSVZERZEKERING, OP INDIVIDUEEL EN OP ALGEMEEN VLAK

a) Belang van de gezinssituatie bij het bepalen van de individuele werkloosheidsuitkering

De gezinssituatie is in de huidige reglementering een zeer belangrijke parameter voor de vaststelling van de werkloosheidsuitkering. Zoals blijkt uit de navolgende tabel, kan de verhouding tussen de hoogste en de laagste uitkering maximaal uiteenlopen van het enkele naar het drievoudige.

Zo ligt de maximumuitkering van een werknemer met gezinslast (A) driemaal hoger dan de minimumuitkering van een samenwonende werknemer zonder gezinslast (B). De situatie van de alleenwonende wordt weergegeven in de categorie N.

In het geval van de wachtuitkeringen (toegelaten op basis van studies) ligt die verhouding nog hoger.

TABEL 1

Uitkeringen na arbeidsprestaties

TABEL 2

Uitkeringen na studies

b) Coût de l'uniformisation du niveau d'allocation des catégories d'indemnisation

Le relèvement du niveau d'allocation des chômeurs isolés (N) jusqu'au niveau des chômeurs ayant charge de famille (A) signifierait une dépense supplémentaire importante, de l'ordre de

— plus de 3 milliards de francs pour ceux qui peuvent prétendre aux allocations d'attente (WN, admis sur la base des études);

— plus de 6 milliards de francs pour les autres chômeurs isolés qui sont chômeurs depuis au moins un an (N2).

L'impact budgétaire est évidemment encore plus important en cas de relèvement du niveau d'allocation des chômeurs cohabitants sans charge de famille (B). L'octroi du niveau d'allocation

— des chômeurs isolés (N), signifierait une dépense supplémentaire de ± 18 milliards de francs;

— des chômeurs ayant charge de famille (A) signifierait une dépense supplémentaire de ± 56 milliards de francs.

Le coût supplémentaire se situe dans ce cas surtout chez les cohabitants indemnisés au montant forfaitaire (P) et chez les jeunes ayant terminé des études (W).

TABLEAU 3

Évaluation des dépenses supplémentaires en cas de relèvement du niveau d'allocation des chômeurs complets (1)

Catégorie et période — Categorie en periode	Nombre budgétaire 1997 — Budgetair aantal 1997	Dépenses effectives 1997 — Werkelijke uitgaven 1997	Dépenses évaluées en cas de relèvement jusqu'à A — Geraamde uitgaven bij optrekking tot A	Dépenses évaluées en cas de relèvement jusqu'à N — Geraamde uitgaven bij optrekking tot N	Coût supplémen- taire en cas de relèvement jusqu'à A — Geraamde meerkost bij optrekking tot A	Coût supplémen- taire en cas de relèvement jusqu'à N — Geraamde meerkost bij optrekking tot N
Isolé. — <i>Alleen.</i>						
N1	11 569	4 357 578 418	4 357 578 418	—	0	—
N2	54 788	14 808 810 604	21 155 443 720	—	6 346 633 116	—
N3	14 501	5 608 644 431	6 499 885 969	—	891 241 538	—
WN	19 168	3 846 886 735	6 923 016 641	—	3 076 129 906	—
				Total 1/Totaal 1	10 314 004 560	
Cohabitant. — <i>Samenwon.</i>						
B1	43 083	14 760 368 382	16 102 220 053	16 102 220 053	1 341 851 671	1 341 851 671
B2	47 404	10 569 986 329	18 119 976 564	12 683 983 595	7 549 990 235	2 113 997 266
B3	41 458	14 106 945 332	18 706 099 828	15 383 288 005	4 599 154 496	1 276 342 673
P	79 721	12 423 924 298	30 605 599 100	21 548 097 210	18 181 674 802	9 124 172 912
P3	218	43 806 405	93 060 887	84 333 986	49 254 482	40 527 581
W	63 993	9 065 465 757	23 112 471 809	13 171 598 332	14 047 006 052	4 106 132 575
WP	1 028	156 582 689	371 409 652	212 588 765	214 826 963	56 006 076
				Total 2/Totaal 2	45 983 758 701	18 059 030 754
				Total général / Algemeen totaal	56 297 763 261	18 059 030 754

(1) Pour évaluer les dépenses en cas de relèvement de l'allocation jusqu'à une autre catégorie d'allocation, on a calculé le prix de revient moyen, sur une base annuelle, de cette catégorie plus élevée. Ce coût annuel moyen a été multiplié par le nombre qui est déplacé vers la catégorie d'allocation plus élevée. Le résultat est comparé avec les dépenses actuelles pour cette catégorie. On obtient ainsi le coût supplémentaire.

b) Kost van het gelijkschakelen van het uitkeringsniveau van de vergoedingscategorieën

Het optrekken van het uitkeringsniveau van de alleenwonende werklozen (N) tot het niveau van de werklozen met gezinslast (A) zou een belangrijke meeruitgave betekenen, in de orde van

— meer dan 3 miljard frank voor diegenen die recht hebben op wachtuitkeringen (WN, toegelaten op basis van studies);

— meer dan 6 miljard frank voor de andere alleenwonende werklozen, die minstens één jaar werkloos zijn (N2).

De budgettaire weerslag is uiteraard nog groter bij het optrekken van het uitkeringsniveau van de samenwonende werklozen zonder gezinslast (B). De toekenning van het uitkeringsniveau

— van de alleenwonenden (N), zou een meeruitgave betekenen van ± 18 miljard frank;

— van de werklozen met gezinslast (A) zou een meeruitgave betekenen van ± 56 miljard frank.

De meerkost situeert zich dan vooral bij de samenwonenden die worden vergoed aan het forfaitbedrag (P) en bij de schoolverlaters (W).

TABEL 3

Raming van de meeruitgaven bij het optrekken van het uitkeringsniveau van de volledig werklozen (1)

(1) Om de raming van de uitgaven te maken bij optrekking van de uitkering naar een hogere uitkeringscategorie, werd de gemiddelde kostprijs op jaarbasis van die hogere categorie berekend. Die gemiddelde jaarkost werd vermenigvuldigd met het aantal dat naar de hogere uitkeringscategorie verschoven wordt. Dit product wordt vergeleken met de actuele uitgaven voor die categorie. Zo wordt de meerkost bekomen.

IV. ÉVOLUTION DE L'IMPORTANCE PROPORTIONNELLE DES CATÉGORIES FAMILIALES

Ces quinze dernières années ont été accompagnées d'évolutions très importantes dans la part exprimée en pourcentage des catégories d'indemnisation (catégories familiales). La part des catégories avec une indemnisation plus élevée s'est accrue de manière importante et systématique. Entre 1982 et 1997

— la part exprimée en pourcentage de la catégorie A a doublé,
— la part de la catégorie N a triplé,

— la part de la catégorie B a baissé de 77,8 % à 47,7 %.

Cette évolution est la plus marquée chez les femmes.

TABLEAU 4

Évolution de la part exprimée en pourcentage des catégories d'indemnisation A, N et B en fonction du sexe ⁽¹⁾

Année — Jaar	Catégorie A — Categorie A			Catégorie N — Categorie N			Catégorie B — Categorie B		
	H/M	F/V	T/T	H/M	F/V	T/T	H/M	F/V	T/T
1982	30,1	5,4	16,3	8,4	4,0	5,9	61,5	90,6	77,8
1985	36,0	10,0	21,3	15,0	7,0	10,6	49,0	83,0	68,1
1987	41,2	12,6	25,1	17,1	7,7	11,8	41,7	79,8	63,2
1989	49,1	15,9	29,7	17,8	7,9	12,0	33,0	68,9	54,0
1992	43,5	18,0	28,8	19,2	8,8	13,3	37,2	61,7	51,3
1995	41,6	21,3	30,6	21,1	10,8	15,5	37,3	65,8	52,8
1997	43,9	25,8	33,9	23,2	12,3	17,2	32,9	59,7	47,7

Ces évolutions s'expliquent en partie par les évolutions sociologiques et les modifications réglementaires.

Au cours de ces dernières années, on a constaté d'importants glissements dans la structure socio-démographique de la population ⁽²⁾ dans le sens d'un amenuisement de la cellule familiale et d'une individualisation : le nombre d'isolés ainsi que le nombre de parents isolés a augmenté.

⁽¹⁾ À l'exclusion des dispensés pour raisons sociales et familiales.

⁽²⁾ *Gezinsdimensie van de Sociale Zekerheid — B. Cantillon, B. Storms, G. Verbist (CSB) — Programme Publieke Economie (DWTC).*

IV. VERSCHUIVING IN HET PROPORTIONEEL BELANG VAN DE GEZINSCATEGORIEËN

Gedurende de laatste vijftien jaren hebben zich zeer belangrijke evoluties voorgedaan in het procentueel aandeel van de vergoedingscategorieën (gezinscategorieën). Het aandeel van de categorieën met een hogere vergoeding is in belangrijke mate en stelselmatig toegenomen. Tussen 1982 en 1997

— verdubbelde het procentueel aandeel van de categorie A,

— verdrievoudigde het aandeel van de categorie N,

— daalde het aandeel van de categorie B van 77,8 % tot 47,7 %.

Deze evolutie is het meest uitgesproken bij de vrouwen.

TABEL 4

Evolutie van het procentueel aandeel van de vergoedingscategorieën A, N en B naar geslacht ⁽¹⁾

Deze evoluties kunnen ten dele verklaard worden door sociologische evoluties en door reglementaire wijzigingen.

De laatste jaren hebben zich belangrijke verschuivingen voorgedaan in de socio-demografische structuur van de bevolking ⁽²⁾ in de zin van gezinsverdunding en individualisering : er zijn meer alleenwonenden, maar ook meer eenoudergezinnen.

⁽¹⁾ Exclusief de vrijgestelden om familiale en sociale redenen.

⁽²⁾ *Gezinsdimensie van de Sociale Zekerheid — B. Cantillon, B. Storms, G. Verbist (CSB) — Programma Publieke Economie (DWTC).*

TABLEAU 5

Part exprimée en pourcentage des isolés et des parents isolés, Belgique, 1985-1992⁽¹⁾

	1985	1992
Revenu unique		
— isolés	9,3	12,9
— parents isolés	3,5	5,3

Les développements sociaux mentionnés ci-dessus, ainsi que les effets de l'introduction du régime de dispense pour raisons sociales et familiales ⁽²⁾, sans oublier la suspension pour chômage de longue durée, ont entraîné une augmentation de la part relative des catégories A et N et une diminution substantielle de la part de la catégorie B parmi les chômeurs.

On peut toutefois se demander si les raisons ci-dessus sont suffisantes pour expliquer la totalité de cette évolution constante.

V. LE CONTRÔLE DES SITUATIONS FAMILIALES

a) La nécessité d'effectuer des contrôles

L'ONEm en tant que pouvoir public a l'obligation et la responsabilité de veiller à ce que les droits des assurés sociaux soient épuisés (pas moins, pas plus).

Il ne s'agit pas seulement d'une question de finances publiques, mais aussi et surtout d'égalité de traitement et d'équité pour les assurés sociaux. Le principe constitutionnel d'égalité de traitement et de non discrimination interdit de traiter différemment des personnes qui se trouvent dans la même situation. D'autre part, l'équité commande que les ressources de la sécurité sociale, qui proviennent principalement de la solidarité du monde du travail, soient justement distribuées à ceux qui y ont droit.

Une mission importante des pouvoirs publics en général et de l'ONEm en particulier consiste donc à éviter et à lutter contre l'usage impropre et la fraude.

La présence des services de contrôle sur le terrain vise à décourager les agissements précités. Les contrôles veulent essentiellement avoir un caractère

⁽¹⁾ Source : panel CSB 1985-1992.
⁽²⁾ Cette dispense est surtout demandée par les chômeurs cohabitants (catégorie B) : dans le tableau 4, ces chômeurs dispensés ne sont pas repris, d'où une augmentation du poids relatif des autres catégories.

TABEL 5

Procentueel aandeel van de alleenstaanden en eenoudergezinnen in de bevolking, België, 1985- 1992⁽¹⁾

	1985	1992
Eeninkomensgezinnen		
— alleenstaand	9,3	12,9
— eenoudergezinnen ...	3,5	5,3

De hierboven vermelde maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook de effecten van de invoering van het stelsel van vrijstelling wegens familiale en sociale moeilijkheden ⁽²⁾, en niet te vergeten de schorsing wegens langdurige werkloosheid, hebben geleid tot een stijging van het relatief aandeel van de categorie A en N en een substantiële vermindering van het aandeel van categorie B onder de werklozen.

De vraag kan wel gesteld worden of bovenvermelde verklaringen voldoende zijn om de totaliteit van de ononderbroken evolutie te duiden.

V. CONTROLE VAN DE GEZINSTOESTANDEN

a) De noodzaak om controles uit te voeren

Als openbare instelling heeft de RVA de verplichting en de verantwoordelijkheid erover te waken dat de rechten van de sociaal verzekerenden worden uitgeput (niet minder, niet meer).

Dit gebeurt niet alleen vanuit het oogpunt van de openbare financiën. Het betreft ook en vooral de bezorgdheid de sociaal verzekerden op een gelijke en correcte wijze te behandelen. Het grondwettelijke principe van gelijke behandeling en niet-discriminatie verbiedt inderdaad de ongelijke behandeling van personen die zich in dezelfde situatie bevinden. Anderzijds vereist de billijkheid dat de middelen van de sociale zekerheid, die voornamelijk komen van de solidariteit van de loontrekkenden, op een correcte wijze worden verdeeld onder hen die er recht op hebben.

Een belangrijke opdracht van de openbare machten in het algemeen, en van de RVA in het bijzonder, is dus het vermijden en het bestrijden van het oneigenlijke gebruik en van de fraude.

De aanwezigheid van de controlediensten op het terrein beoogt het ontmoedigen van dergelijk gedrag. De controles zouden voornamelijk een preventief en

⁽¹⁾ Bron : CSB-panel 1985-1992.
⁽²⁾ Deze vrijstelling wordt voornamelijk aangevraagd door samenwonende werklozen (categorie B), die niet in tabel 4 zijn opgenomen, wat tot een verhoging van het relatief gewicht van de andere categorieën leidt.

préventif et informatif; le caractère répressif n'est qu'un moyen de réaliser notre mission première.

Pourquoi contrôler les situations familiales ?

Pour bénéficier des montants nettement supérieurs réservés aux isolés et aux travailleurs cohabitants ayant charge de famille, le chômeur doit au moment de sa demande d'allocations faire une déclaration sur l'honneur en ce qui concerne la composition de son ménage. Il n'est pas tenu de fournir des preuves.

Ce sont ces déclarations qui font l'objet d'une vérification, pour voir si elles correspondent à la réalité.

L'ONem constate que pour le moment les situations telles qu'elles apparaissent dans les banques de données (registre national, données disponibles dans les communes, ...) n'offrent pas la possibilité d'un contrôle efficace. En effet, la fraude consiste précisément à créer une situation dans laquelle la réalité ne correspond pas avec les déclarations administratives. Dès lors, seule une rencontre au domicile permet d'avoir une plus grande certitude quant à la réalité.

Exemples :

— une chômeuse donne l'adresse d'un domicile fictif où elle prétend vivre comme isolée alors qu'elle vit en réalité à une autre adresse avec un conjoint ayant des revenus;

— un chômeur déclare vivre isolé dans une partie de la maison occupée par ses parents, alors qu'en réalité il fait partie du ménage de ses parents qui ont des revenus;

— une chômeuse vit avec un conjoint chômeur, mais déclare vivre à une autre adresse avec sa mère pensionnée; du fait de cette fausse déclaration, elle bénéficie des allocations au montant attribué aux travailleurs ayant charge de famille et son conjoint bénéficie des allocations au montant attribué aux travailleurs isolés, alors que dans la réalité ils sont tous les deux travailleurs cohabitants sans charge de famille.

b) Nombre de contrôles

L'ONem dispose de quelques 280 contrôleurs sociaux. Ils effectuent des contrôles

— tant dans le cadre de la réglementation du chômage (par exemple le contrôle de conformité de la déclaration à la réalité de la situation familiale),

— que dans le cadre d'autres réglementations dans des matières pour lesquelles ils sont compétents (notamment prépension, interruption de carrière, tenue des documents sociaux, occupation des travailleurs de nationalité étrangère, ...).

informatief karakter moeten hebben; het repressieve karakter is slechts een middel om de basisopdracht te realiseren.

Waarom de gezinstoestanden controleren ?

De werkloze die de beduidend hogere uitkeringsbedragen als alleenwonende werkloze of als samenwonende werkloze met gezinslast wil genieten, moet op het ogenblik van zijn uitkeringsaanvraag een verklaring op eer betreffende de samenstelling van het gezin, afleggen. Hij moet dus geen bewijzen voorleggen betreffende de gezinssamenstelling.

Het is deze verklaring op eer die het voorwerp uitmaakt van een nazicht teneinde na te gaan of ze overeenstemt met de werkelijkheid.

De RVA stelt vast dat de bestaande databanken (Rijksregister, gegevens beschikbaar in de gemeenten, ...) actueel niet toelaten op een doeltreffende wijze de verklaring inzake de samenstelling van het gezin te controleren. De fraude bestaat immers juist in het creëren van een situatie waarin de werkelijkheid niet beantwoordt aan de administratieve verklaringen. Enkel een ontmoeting ten huize maakt het bijgevolg mogelijk zekerheid te verkrijgen omtrent de werkelijke toestand.

Voorbeelden :

— een werkloze persoon geeft het adres op van een fictieve woonplaats, waar ze beweert alleen te wonen, terwijl ze in werkelijkheid op een ander adres woont samen met een partner die over een inkomen beschikt;

— een werkloze persoon verklaart als alleenwonende te wonen in een gedeelte van het huis dat door zijn ouders wordt bewoond, terwijl hij in werkelijkheid deel uitmaakt van het gezin van zijn ouders, die over inkomens beschikken;

— een werkloze persoon leeft samen met haar werkloze partner, maar verklaart op een ander adres te wonen samen met haar gepensioneerde moeder. Ingevolge deze foute verklaring geniet zij uitkeringen als werknemer met gezinslast en geniet haar partner uitkeringen als alleenwonende. In werkelijkheid zijn beiden samenwonende werknemers zonder gezinslast.

b) Aantal controles

De RVA beschikt over ongeveer 280 sociale controleurs. Zij voeren controles uit

— zowel in het kader van de werkloosheidsreglementering (bijvoorbeeld de controle van de conformiteit van de verklaring met de werkelijke gezinstoestand),

— als in het kader van andere reglementeringen in materies waarvoor ze bevoegd zijn (inzonderheid brugpensioen, loopbaanonderbreking, bijhouden van sociale documenten, tewerkstelling van de buitenlandse werknemers, ...).

Ces contrôles concernent tant les chômeurs que les travailleurs et les employeurs.

En 1997, 43 640 enquêtes ont été effectuées concernant la situation familiale. Ceci représente 24,9 % des enquêtes effectuées au total (175 033). Ce faisant, il a été constaté que dans 38 206 des cas (87,6 % du total), la déclaration était conforme à la situation. Dans 5 434 des cas, il en était cependant autrement (12,4 % du total). Au total, 1 245 892 personnes différentes ont touché en 1997 des allocations de chômage complet ou temporaire pour une période allant d'un jour à un an.

Pour toute l'année, le nombre de contrôles concernant la situation familiale ne représente donc que 3,5 % du nombre des ayants-droit.

Sur les 5 434 cas non conformes, 3 385 ont été sanctionnés en 1997 pendant 16 semaines en moyenne. Le nombre de personnes physiques sanctionnées pour cette raison ne représente ainsi que 0,3 %.

La différence entre les 5 434 constatations d'une situation non conforme et les 3 385 sanctions peut s'expliquer par le fait que les directeurs décident de ne pas appliquer de sanction pour des raisons d'équité.

À côté de l'effet budgétaire direct des sanctions et récupérations, il y a surtout l'effet budgétaire indirect et plus important, résultant de l'aspect préventif des contrôles.

c) Code de comportement

Le Code de comportement dont disposent tous nos services de contrôle prévoit un certain nombre de principes dont les plus importants sont les suivants :

- compte tenu des principes d'impartialité et d'objectivité, l'enquête ne doit pas être entamée avec la supposition qu'il y a des fautes à découvrir et que la personne contrôlée est un fraudeur;

- le contrôleur doit décliner son identité et faire état de sa qualité de contrôleur social;

- il doit faire connaître à la personne contrôlée le but de sa visite;

- l'intervention et les moyens de contrôle mis en œuvre doivent être proportionnels à l'enjeu;

- le contrôleur ne doit pas abuser de sa position de pouvoir de contrôleur à l'égard de la personne contrôlée et ne peut faire usage de tromperie.

d) Déroulement d'une enquête relative à la situation familiale

L'enquête commence par une vérification administrative (au niveau du registre national) et, s'il y a lieu, se poursuit par une rencontre au domicile.

Une distinction doit être faite entre une rencontre au domicile, une visite du domicile (ou visite domiciliaire) et une perquisition.

Deze controles betreffen zowel de werklozen als de werknemers en de werkgevers.

In 1997 werden 43 640 onderzoeken in verband met gezinstoestand uitgevoerd. Het betreft 24,9 % van het totaal aantal uitgevoerde onderzoeken (175 033). Hierbij werd vastgesteld dat in 38 206 gevallen (87,6 % van het totaal) de verklaring conform de situatie was. In 5 434 gevallen was dit niet het geval (12,4 % van het totaal). Over het hele jaar 1997 hebben in totaal 1 245 892 verschillende personen uitkeringen als volledig of tijdelijk werkloze genoten voor een periode van één dag tot een volledig jaar.

Het aantal controles over het hele jaar in verband met de gezinssituatie bedraagt dus slechts 3,5 % van het aantal gerechtigten.

Op de 5 434 niet conforme gevallen werden er in het jaar 1997 3 385 gesanctioneerd voor gemiddeld 16 weken. Aldus werden 0,3 % van het aantal fysieke personen om die reden gesanctioneerd.

Het verschil tussen de 5 434 vaststellingen van een niet conforme situatie en de 3 385 uitgesproken sancties, kan verklaard worden door het feit dat de directeurs om redenen van billijkheid niet tot een sanctie overgaan.

Naast het rechtstreeks budgettaire effect van de sancties en van de terugvorderingen moet vooral rekening worden gehouden met het veel grotere indirecte budgettaire effect dat volgt uit het preventieve karakter van de controleonderzoeken.

c) Gedragscode

De gedragscode waarover onze controlediensten beschikken, voorziet een aantal principes waarvan de belangrijkste zijn :

- een onderzoek mag, rekening houdend met de principes van onpartijdigheid en objectiviteit, niet worden aangevat vanuit een vooroordeel, alsof er sprake zou zijn van foutief gedrag en alsof de gecontroleerde persoon bedrog zou plegen;

- de controleur moet zijn identiteit opgeven en zijn hoedanigheid van sociaal controleur bewijzen;

- hij moet aan de gecontroleerde persoon het doel van zijn bezoek kenbaar maken;

- het optreden en de aangewende middelen moeten in verhouding staan tot hetgeen op het spel staat;

- de controleur mag geen misbruik maken van zijn machtspositie ten opzichte van de gecontroleerde en mag geen gebruik maken van list.

d) Verloop van een onderzoek naar de gezinstoestand

Het onderzoek begint met een administratief nazicht (in het Rijksregister). Zonodig volgt een huisbezoek.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen een ontmoeting aan huis, een huisbezoek en een huiszoeking.

— Rencontre au domicile :

- il s'agit de la majorité des contrôles;
- le contrôleur social sonne à la porte d'une personne et
- celle-ci l'invite à entrer dans une pièce de la maison. Le contrôleur doit respecter la vie privée de la personne contrôlée et ne peut aller plus loin que le lieu où il se trouve s'il n'y est pas invité.

L'objet de la visite est l'occupant et pas le domicile. Le contrôleur pose un certain nombre de questions ayant trait principalement à la composition et aux charges du ménage;

- celle-ci ne l'invite pas à entrer. Le contrôleur doit prendre acte des déclarations de la personne contrôlée, sur le seuil de la maison.

— Visite du domicile

Dans des cas exceptionnels, le contrôleur va demander à voir d'autres pièces que celle où il est reçu. L'objet de sa visite n'est plus uniquement l'occupant mais également le domicile.

Cela peut être nécessaire pour pouvoir examiner la configuration des lieux (par exemple dans le cas où plusieurs personnes déclarent vivre en tant qu'isolées à la même adresse ou, dans le cas d'un domicile fictif, pour constater que ce domicile est inhabitable).

Si le chômeur accepte que le contrôleur visite le domicile, l'autorisation donnée par le chômeur est notée sur le document d'enquête. Le consentement rend superflue l'autorisation du juge du tribunal de police.

Si le chômeur refuse l'accès à son domicile et que le contrôleur, en accord avec son directeur, estime que cette visite est nécessaire, l'autorisation du juge de police doit être demandée. En 1997 une telle autorisation n'a été nécessaire que dans 134 cas.

— Perquisition

Les contrôleurs de l'ONEm n'ont pas le pouvoir de faire des perquisitions (faire des fouilles, déplacer des objets ...), même pas avec autorisation judiciaire.

I.B. INTERVENTIONS DES MEMBRES

Mme D'Hondt tient à confirmer, dans le cadre de ce débat, qu'elle-même et son groupe estiment que la philosophie de base de l'assurance de chômage doit être maintenue, à savoir que les allocations de chômage ne sont pas un revenu de base mais un revenu de remplacement auquel ont droit les personnes sans emploi qui sont demandeurs d'emploi. Il s'agit d'un droit individuel, mais le montant de l'allocation peut varier en fonction de la situation familiale.

— Ontmoeting aan huis :

- het betreft het merendeel van de controles;
- de sociale controleur belt aan de deur van een persoon aan en
- deze persoon nodigt hem uit binnen te komen in een kamer van het huis. De controleur moet respect betonen voor het privé-leven van de gecontroleerde persoon. Indien hij niet verder wordt uitgenodigd, mag hij niet verder gaan dan de plaats waar hij ontvangen werd.

Het doel van het bezoek is de bewoner en niet het huis. De controleur stelt een aantal vragen die voornamelijk betrekking hebben op de gezinstoestand en op de wijze waarop de bewoners van het huis hun huishoudelijke aangelegenheden regelen;

- deze persoon nodigt hem niet uit om binnen te komen. Desgevallend neemt de controleur aan de voordeur van het huis akte van de verklaringen van de gecontroleerde persoon.

— Huisbezoek

In uitzonderlijke gevallen zal de controleur vragen om andere delen van het huis, dan dat waar hij wordt ontvangen, te zien. Het doel van zijn bezoek is niet enkel de bewoner, maar ook het huis.

Dit kan noodzakelijk zijn om zich een beeld te kunnen vormen van de inrichting van het huis (bijvoorbeeld wanneer meerdere personen verklaren als alleenwonende te leven op hetzelfde adres of om — ingeval van een fictieve woonplaats — vast te stellen dat de woning niet bewoonbaar is).

Indien de werkloze aanvaardt dat de controleur de woning bezoekt, dan wordt de door de werkloze gegeven toestemming geacteerd in het onderzoeksverslag. Deze instemming maakt een toelating van de rechter van de politierechtbank overbodig.

Zo de werkloze de toegang tot zijn woonplaats verbiedt en de controleur, met instemming van zijn directeur, meent dat dit bezoek noodzakelijk is, dan dient de toelating van de politierechter te worden gevraagd. In 1997 was een dergelijke toelating slechts nodig in 134 gevallen.

— Huiszoeking

De controleurs van de RVA hebben niet de bevoegdheid huiszoekingen uit te voeren (fouilleren, voorwerpen verplaatsen, ...), zelfs niet met de toelating van de gerechtelijke overheid.

I.B. OPMERKINGEN VAN DE LEDEN

Mevrouw D'Hondt wil bij dit debat bevestigen dat voor haar en haar fractie, de uitgangspunten van de werkloosheidsverzekering gehandhaafd moeten blijven, namelijk : de werkloosheidsuitkeringen vormen geen basisinkomen maar zijn een vervangingsinkomen waarop mensen zonder werk die werkzoekend zijn recht hebben. Dit recht is een individueel recht, maar de hoogte van de uitkering kan verschillen naargelang de gezinssituatie.

Le montant de l'allocation de chômage est donc largement déterminé par la déclaration faite par le chômeur auprès de son organisme de paiement quant à sa situation familiale. Cette déclaration fait partie d'une « déclaration sur l'honneur » faite par le chômeur.

Une telle « déclaration sur l'honneur » doit être faite et reçue avec le sérieux et le respect nécessaires par toutes les parties concernées, c'est-à-dire :

— que l'ONEm doit partir du principe que le chômeur a effectivement fait sa déclaration « sur l'honneur » et que ses déclarations sont correctes;

— que, pour le chômeur, le fait de faire une « déclaration sur l'honneur » implique que sa déclaration soit correcte.

L'intervenante demande aux représentants de l'ONEm s'ils peuvent confirmer que les contrôles portant sur la situation familiale des chômeurs sont effectivement les seuls qui s'effectuent sous la forme de « visites domiciliaires ». Elle demande également si ces contrôles sont fondés sur une base légale ou réglementaire et s'ils s'effectuent dans le respect d'une déontologie interne.

Ces contrôles ont-ils pour but exclusif de contrôler la situation familiale qui a fait l'objet d'une déclaration sur l'honneur par le chômeur ? Combien de plaintes ont-elles été introduites par des chômeurs ayant fait l'objet d'un contrôle de leur situation familiale; auprès de quelle instance ces plaintes ont-elles été introduites et quelle est la suite qui leur a été réservée ?

Au cas où, dans le cadre de l'assurance-chômage, on ne recourrait pas à une déclaration sur l'honneur par le chômeur, mais que le droit aux allocations et leur montant dépendraient de la constatation et du contrôle notamment de la situation familiale du chômeur par une enquête administrative préalable, resterait à savoir quel retard encourrait le traitement du dossier du chômeur et, partant, le paiement des allocations auxquelles le chômeur peut prétendre.

L'intervenante constate que les sanctions sont bien plus souvent imposées à la suite de fautes d'ordre administratif qu'en raison d'un comportement frauduleux; ces sanctions touchent les chômeurs dans leurs revenus et sont dans un certain nombre de cas trop peu nuancées et parfois disproportionnées par rapport à la faute constatée. L'ONEm pourrait-il s'efforcer d'établir un meilleur équilibre entre « faute » et « sanction » ? L'ONEm dispose-t-il des instruments nécessaires pour distinguer l'« erreur » de la « fraude » ?

Mme D'Hondt rappelle son souhait qu'un débat approfondi soit organisé au sujet des sanctions prononcées à l'égard des chômeurs de longue durée.

Elle souligne que la coopération et donc l'adhésion à une même philosophie des autorités fédérales et communautaires sont requises en ce qui concerne l'assurance chômage et la disponibilité pour le mar-

De hoogte van de werkloosheidsuitkering wordt dus in belangrijke mate bepaald door de aangifte van de gezinstoestand die de werkloze doet bij zijn uitbetalingsinstelling. Deze aangifte maakt deel uit van een « verklaring op eer » vanwege de werkloze.

Zo een « verklaring op eer » moet door alle betrokken partijen met de nodige ernst en respect afgelegd en behandeld worden, dat wil zeggen :

— dat de RVA als basishouding moet hanteren dat de werkloze zijn verklaring inderdaad « op eer » afgelegd heeft en dat zijn/haar verklaring correct is;

— dat voor de werkloze het afleggen van « verklaring op eer » impliceert dat zijn/haar verklaring correct en volledig is.

De spreekster vraagt de vertegenwoordigers van de RVA of zij kunnen bevestigen dat de controles inzake de gezinssituatie wel degelijk de enige zijn die onder de vorm van « huisbezoek » worden uitgevoerd. Tevens had zij graag geweten of die controles op een wettelijke of regelgevende grondslag berusten en of ter bekrachtiging en ter schraging daarvan een interne plichtenleer wordt gehanteerd.

Slaan die controles uitsluitend op de gezinssituatie zoals de werkloze die op zijn erewoord heeft opgegeven ? Hoeveel klachten zijn er geweest van werklozen van wie de gezinssituatie werd gecontroleerd ? Bij welke instantie werden die klachten aangebracht en welk gevolg werd daaraan gegeven ?

Zo binnen de werkloosheidsverzekering niet zou worden gewerkt met een « verklaring op eer » vanwege de werkloze, maar in plaats daarvan het recht op en de hoogte van de werkloosheidsvergoeding afhankelijk gemaakt zou worden van een voorafgaande administratieve vaststelling en controle van onder andere de gezinssituatie, rijst de vraag hoeveel vertraging dat teweeg zou brengen bij de afhandeling van het dossier van de werkloze en dus van de betaling van de werkloosheidsuitkering waarop betrokkene aanspraak kan maken.

De spreekster stelt vast dat administratieve fouten veel vaker tot strafmaatregelen leiden dan frauduleuze praktijken; die straffen treffen de inkomsten van de werklozen en zijn in een bepaald aantal gevallen onvoldoende genuanceerd en niet steeds in verhouding met de vastgestelde « fout ». Kan de RVA terzake geen groter evenwicht tussen « fout » en « sanctie » nastreven ? Beschikt de RVA over de nodige middelen om een « foute aangifte » van een « fraudegeval » te onderscheiden ?

Mevrouw D'Hondt herinnert eraan dat zij voorstander is van een grondig debat over de strafmaatregelen die ten aanzien van langdurig werklozen worden getroffen.

Zij onderstreept dat dit vereist dat de federale overheid en de gemeenschappen moeten samenwerken en zich derhalve achter dezelfde uitgangspunten inzake werkloosheidsverzekering en beschikbaar-

ché du travail si l'on veut éviter que les chômeurs les plus vulnérables fassent les frais d'une politique mal accordée.

M. Detienne considère que le nombre relativement peu élevé des chômeurs qui font l'objet de sanctions ne justifie aucun désintérêt. L'interprétation des textes légaux qui fondent les visites au domicile des chômeurs fait l'objet de divergences.

Il demande aux représentants de l'ONEm quelle est la valeur contraignante du code de comportement des inspecteurs du travail : son non-respect entraîne-t-il des mesures disciplinaires ? Des sanctions ont-elles été prononcées ? Comment le respect du code de déontologie peut-il être contrôlé ?

Il demande également quels sont les éléments susceptibles de déclencher un contrôle au domicile du chômeur ?

Enfin, il souhaite savoir si le refus d'un chômeur de laisser pénétrer un inspecteur à son domicile n'entraîne pas une évaluation négative de sa situation.

M. Wauters fait observer que l'uniformisation du niveau d'allocation des catégories d'indemnisation n'est pas à l'ordre du jour de la séance d'audition. Il admet qu'au nom de l'équité, de la légalité et de considérations d'ordre budgétaire, des contrôles peuvent se justifier. Il note cependant que l'exposé des représentants de l'ONEm ne tient pas compte de l'avis donné le 25 juin 1998 par le Conseil d'État sur la proposition de loi qu'il a déposée avec *M. Detienne* (Doc. n^{os} 1521/1 et 2).

Puisque les contrôles sont rendus nécessaires par le caractère incomplet des banques de données, l'ONEm a-t-il entrepris des démarches afin de remédier à cet état de fait, notamment auprès du FOREm ?

Puisque l'objectif de la rencontre au domicile est l'occupant et non le domicile, pourquoi le chômeur n'est-il pas plutôt convoqué au bureau de l'inspecteur, se demande l'intervenant, et que se passe-t-il au cas où le chômeur refuse de donner accès à son domicile.

M. Mairesse a eu personnellement connaissance de plaintes de chômeurs ayant fait l'objet d'un contrôle. De combien de plaintes l'ONEm a-t-il connaissance ? Quelle est la part de subjectivité qui peut intervenir à l'occasion des contrôles ?

Quelle publicité a-t-elle été donnée au code du comportement des inspecteurs et a-t-il en particulier été porté à la connaissance des chômeurs ? Les chômeurs disposent-ils d'un recours et auprès de quelle instance ? Sur quelles dispositions légales repose la distinction établie entre le contrôle autorisé par le juge de police et celui que permet le juge d'instruction ? Est-il vrai que le chômeur est considéré comme un suspect à contrôler et que les contrôles effectués

heid voor de arbeidsmarkt moeten scharen, willen zij voorkomen dat de meest kwetsbare werklozen het slachtoffer worden van slecht op elkaar afgestemde beleidskeuzen.

Volgens *de heer Detienne* mag het relatief lage aantal werklozen dat straffen oploopt, niet als excuus dienen om dit knelpunt te verwaarlozen. Er worden uiteenlopende lezingen gegeven aan de wetteksten die controlebezoeken bij werklozen thuis mogelijk maken.

Aan de vertegenwoordigers van de RVA vraagt hij hoe dwingend de door de arbeidsinspecteurs na te leven gedragscode is. Leidt de niet-naleving ervan tot tuchtsancties ? Werden reeds dergelijke sancties uitgesproken ? Hoe kan de naleving van die plichtenleer worden gecontroleerd ?

Tevens had hij graag geweten op grond van welke elementen tot een controlebezoek bij de werklozen thuis wordt besloten.

Tot slot vraagt hij of de weigering van een werkloze om een inspecteur in zijn woning binnen te laten, niet tot een negatieve evaluatie van zijn situatie leidt.

De heer Wauters merkt op dat de vraag of het al dan niet wenselijk ware om de uitkeringsniveaus van de verschillende vergoedingscategorieën eenvormiger te maken, niet op de agenda van de hoorzitting werd geplaatst. Hij geeft toe dat controles gerechtvaardigd kunnen zijn om redenen van billijkheid, wettigheid en budgettaire overwegingen. Niettemin heeft hij vastgesteld dat de vertegenwoordigers van de RVA in hun uiteenzetting geen rekening hebben gehouden met het advies dat de Raad van State op 25 juni 1998 heeft uitgebracht over het wetsvoorstel dat hij terzake met de heer *Detienne* heeft ingediend (Stuk n^o 1521/1 en 2).

De RVA zou niet om de controles heen kunnen omdat de gegevensbanken onvolledig zijn; werden inmiddels al stappen ondernomen om die toestand te verhelpen, bijvoorbeeld door contact op te nemen met de arbeidsbemiddelingsdiensten ?

Aangezien de thuiscontroles op de bewoner en niet op de woning slaan, rijst de vraag waarom de werkloze niet op het kantoor van de inspecteur wordt ontboden, aldus nog de spreker. Wat gebeurt er wanneer de werkloze geen toegang tot zijn woning verleent ?

De heer Mairesse is persoonlijk op de hoogte van klachten van werklozen bij wie een controle werd uitgevoerd. Van hoeveel klachten heeft de RVA weet ? In welke mate kunnen subjectieve elementen bij die controles een invloed hebben ?

In hoeverre werd aan de gedragscode van de inspecteurs bekendheid gegeven en werden met name de werklozen ervan in kennis gesteld ? Op welke wettelijke bepalingen berust het onderscheid tussen een controle die door de politierechtbank, dan wel door de onderzoeksrechter werd toegestaan ? Is het waar dat de werklozen worden beschouwd als in het oog te houden verdachten en klopt het dat de uitgevoerde controles vooral in een budgettaire strategie

répondent à une stratégie d'ordre budgétaire ? Les garanties supplémentaires dont le gouvernement envisage d'assortir le déroulement des visites domiciliaires sont-elles suffisantes pour autoriser l'ingérence que représente une visite domiciliaire ?

M. Lenssens considère que dès lors que les allocations de chômage ne reposent pas sur le concept du revenu de base, les contrôles sont inéluctablement liés à l'existence d'une réglementation; sur ce point essentiel, il diffère donc d'avis avec plusieurs autres membres qui se sont déjà exprimés. Le système de contrôle que les responsables de l'ONem ont présenté est le fruit de 50 ans de gestion paritaire, où employeurs et travailleurs ont contribué à élaborer un système humain de contrôles.

L'intervenant demande quelles catégories de chômeurs sont le plus visées par les exclusions sur la base de l'article 80 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (chômage de longue durée); à son estime, les restrictions prévues à cet article sont telles que le nombre de chômeurs exclus temporairement ou définitivement et amenés à demander le bénéfice du minimum de moyens d'existence, doit être très réduit.

Dans le prolongement de la question de Mme D'Hondt au sujet de la coopération entre les autorités fédérales et communautaires, le membre demande à l'administrateur général de l'ONem si le système tel qu'il fonctionne actuellement est satisfaisant du point de vue du concept et de sa traduction dans les politiques menées à ces différents niveaux de pouvoir, ainsi que de l'organisation, et s'il permet de contrôler effectivement la disponibilité pour le marché du travail.

M. Van den Eynde demande où un chômeur qui s'estimerait la victime d'un abus peut introduire un recours ? Et au cas où une instance neutre, susceptible de recevoir de telles plaintes, existerait, comment les chômeurs en sont-ils informés ?

Quel est le cadre du personnel dans les services d'inspection en Flandre et en Wallonie et est-il vrai qu'il existe des différences considérables quant à l'équipement de ces services dans les différentes parties du pays ?

Est-il concevable qu'un service d'inspection procède d'office à l'inscription d'un chômeur dans la commune où, d'après les constatations effectuées par le service, le chômeur résiderait effectivement ?

Quant au fond, *M. Delizée* se borne dans le cadre de la séance d'audition à exprimer son accord avec *M. Detienne* quant au caractère qualitatif, bien plus que quantitatif, de la problématique évoquée.

L'intervenant se demande si l'ONem peut indifféremment procéder à des vérifications sur la base soit

passer ? Vormen de door de regering in uitzicht gestelde bijkomende waarborgen bij het verloop van thuiscontroles een voldoende rechtvaardigingsgrond voor iets wat toch een inmenging in de persoonlijke levenssfeer is ?

Als de werkloosheidsuitkeringen niet als een basisinkomen worden beschouwd, dan zijn de controles in de ogen van *de heer Lenssens* onlosmakelijk verbonden met het bestaan van voorschriften terzake; op dat essentiële punt verschilt hij dus van mening met tal van andere leden die reeds aan het woord zijn gekomen. De door de vertegenwoordigers van de RVA beschreven controleregeling is het resultaat van een vijftig jaar oud, op paritaire leest geschoeid beleid, waarbij werkgevers en werknemers hebben bijgedragen tot de uitwerking van een controlesysteem waarin de mens geëerbiedigd wordt.

De spreker vraagt welke categorieën van werklozen het meest worden geviséerd met de uitsluitingen overeenkomstig artikel 80 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (langdurige werkloosheid); als hij ziet hoe beperkend dat artikel is opgevat, kan het volgens hem niet anders dan dat slechts weinig werklozen tijdelijk of definitief worden uitgesloten en derhalve het bestaansminimum moeten aanvragen.

In het verlengde van de vraag van mevrouw D'Hondt met betrekking tot de samenwerking tussen de federale overheid en de gemeenschappen, vraagt het lid aan de administrateur-generaal van de RVA of de huidige werking van het systeem voldoening schenkt qua concept en organisatie, alsook wat de wijze betreft waarop die verschillende bevoegdheidsniveaus het toepassen. Voorts wil hij weten of het systeem het daadwerkelijk mogelijk maakt na te gaan of de betrokkene wel beschikbaar is voor de arbeidsmarkt.

De heer Van den Eynde vraagt waar een werkloze die zich onheus behandeld acht, met zijn klacht terecht kan. En hoe worden de werklozen ingelicht over het eventuele bestaan van zulke neutrale instantie waarbij die klachten kunnen worden aangebracht ?

Wat is de omvang van de personeelsformatie van de inspectiediensten in Vlaanderen respectievelijk Wallonië, en klopt het dat aanzienlijke verschillen bestaan in de wijze waarop die diensten in elk van beide landsgedeelten zijn uitgerust ?

Is het denkbaar dat een inspectiedienst ambtshalve een werkloze inschrijft in een gemeente waarin, zoals uit de door de dienst gedane vaststellingen blijkt, de betrokkene daadwerkelijk zijn woonplaats heeft ?

Wat de grond van de zaak betreft, beperkt *de heer Delizée* zich er in het raam van de hoorzitting toe in te stemmen met de heer Detienne, wanneer die zegt dat het aan de kaak gestelde vraagstuk veeleer een kwalitatief, dan een kwantitatief belang heeft.

De spreker vraagt zich af of de RVA zonder onderscheid controles kan uitvoeren, hetzij op grond van

de l'article 139, soit de l'article 140 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Constatant que l'ONEm procède à quelque 43 000 contrôles par an, dont 88 % se révèlent sans fondement, l'intervenant aimerait également savoir ce qui déclenche un contrôle ? S'agit-il de délations ? Ne convient-il pas de fonder le contrôle sur d'autres éléments ?

Quel est le point de vue de l'administration quant aux excès signalés dans la presse ?

M. Goutry rappelle que les contrôles et les sanctions visent à réaliser le but de l'assurance-chômage, à savoir la réintégration dans le circuit du travail. Il convient également de distinguer entre le cas des chômeurs sanctionnés parce qu'ils ne sont de fait pas disponibles pour le marché du travail et de ceux qui sont sanctionnés à la suite de déclarations frauduleuses. Il constate que la disponibilité pour le marché du travail relève en grande partie de la compétence des services régionaux; à cet égard, il convient de faire des distinctions selon que le chômeur est ou non désireux de trouver un emploi, que les offres d'emploi qui lui sont présentées correspondent ou non à ses capacités. C'est pourquoi les plans d'accompagnement ont été conçus.

La politique en matière de sanctions ne peut se concevoir sans référence au principe d'équité. À cet égard, il estime que la sanction doit être en proportion avec la faute et qu'il faut tenir compte de la situation sociale si l'on veut éviter d'alimenter le cercle vicieux de la pauvreté et éroder en même temps la portée de la sanction.

Ces considérations inspirent à l'intervenant quelques suggestions. Pourquoi ne pas instaurer la sanction conditionnelle ? Les sanctions imposées sont parfois très lourdes dans leurs conséquences si on les compare avec les effets de certaines sanctions pénales. Ne peut-on améliorer l'information et l'accompagnement afin d'éviter que l'ignorance ne conduise à l'infraction ? Enfin, il rappelle la nécessité pour les administrations de veiller à améliorer encore la lisibilité des documents qu'ils adressent aux assurés sociaux.

M. Bonte apprécie que les responsables de l'ONEm aient situé la problématique des sanctions dans un contexte plus large que celui des visites à domicile. L'efficacité des contrôles est essentielle eu égard au maintien du système.

Il considère que la lourdeur des contrôles s'explique en partie par les différences sensibles entre le niveau des allocations accordées aux différentes catégories de chômeurs. Il y aurait donc lieu d'agir sur le niveau de ces allocations, mais les chiffres commu-

artikel 139 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, hetzij op grond van artikel 140 van datzelfde besluit.

Wanneer hij vaststelt dat de RVA zowat 43 000 controles per jaar uitvoert, waarvan 88 % ongegrond blijkt te zijn, dan vraagt de spreker zich het volgende af : wat ligt aan de basis van een controle ? Verklikkingen ? Ware het niet aangewezen de controles op grond van andere elementen uit te voeren ?

Welk standpunt nemen de betrokken diensten in ten aanzien van de in de pers aan het licht gebrachte ontsparingen ?

De heer Goutry brengt in herinnering dat de controles en strafmaatregelen ertoe strekken de doelstelling van de werkloosheidsverzekering te verwezenlijken, te weten de herinschakeling in het arbeidscircuit. Tevens dienen werklozen die een straf opliepen omdat zij inderdaad niet voor de arbeidsmarkt beschikbaar zijn, te worden onderscheiden van werklozen die wegens leugenachtige verklaringen werden gestraft. Hij stelt vast dat het nagaan van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt grotendeels onder de bevoegdheid van de gewestelijke diensten valt; in dat verband dient een onderscheid te worden gemaakt naar gelang van de wil die de werklozen al dan niet aan de dag leggen om aan een baan te geraken, alsook volgens het al dan niet bestaan van overeenstemming tussen de betrekkingen die hen worden aangeboden en hun vaardigheden. Om die reden werden de begeleidingsplannen in het leven geroepen.

Het bestraffingsbeleid mag niet losstaan van het billijkheidsbeginsel. In dat verband is hij van oordeel dat de sanctie evenredig moet zijn met de fout, en dat rekening moet worden gehouden met de sociale situatie. Aldus kan de vicieuze cirkel van de armoede worden doorbroken en kunnen tegelijk de gevolgen van de sanctie worden verzacht.

Die overwegingen brengen de spreker ertoe enkele suggesties te formuleren. Waarom geen voorwaardelijke sanctie instellen ? De strafmaatregelen hebben soms zeer zware gevolgen in vergelijking met bepaalde strafrechtelijke straffen. Waarom niet zorgen voor een betere voorlichting en begeleiding, teneinde overtredingen uit onwetendheid te voorkomen ? Tot slot herinnert hij eraan dat de bevoegde diensten hoe dan ook voort moeten gaan met hun inspanningen tot verbetering van de leesbaarheid van de documenten die zij aan de sociaal verzekerden verzenden.

De heer Bonte stelt het op prijs dat de vertegenwoordigers van de RVA het vraagstuk van de sancties in een context hebben geplaatst die de thuiscontroles overstijgt. Het voortbestaan van het systeem hangt wezenlijk af van de doeltreffendheid van de controles.

Volgens hem is de logheid van de controleprocedure gedeeltelijk te wijten aan de grote verschillen tussen de uitkeringen die aan de diverse categorieën van werklozen worden toegekend. Er zou dus aan het niveau van die uitkeringen moeten worden gesleu-

niqués sont éloquentes pour ce qui concerne le coût d'une telle intervention.

L'intervenant souligne le large pouvoir d'appréciation dont dispose le directeur de l'ONem et relève à cet égard le fait que près de 40 % des déclarations non conformes ne sont pas sanctionnées. Il se demande par ailleurs si ce pourcentage élevé de fautes non sanctionnées ne s'explique pas par la gravité des sanctions imposées. Il plaide pour la proportionnalité des sanctions avec les fautes.

Ne doit-on pas considérer que la complexité de notre réglementation en matière de chômage soit à l'origine d'infractions par ignorance; c'est pourquoi il plaide pour une meilleure information des assurés sociaux.

Compte tenu de l'ampleur des tâches confiées aux inspecteurs du travail, il se demande si les effectifs sont suffisants ? Les responsables de l'ONem ont-ils déjà pu constater sur le terrain les effets des protocoles de coopération entre les différents services d'inspection ?

Enfin, l'intervenant évoque également la collaboration entre les services régionaux et fédéraux de l'emploi et demande si elle est effective sur le terrain.

Mme Burgeon se demande si les services de l'ONem ne pourraient pas utiliser certaines informations dont dispose la police communale. Elle demande si le code de déontologie prévoit dans le chef de l'inspecteur une obligation d'information du chômeur qui fait l'objet d'un contrôle. L'ONem tient-il compte de dénonciations anonymes ? Comment est-il tenu compte de situations provisoires ou occasionnelles qui, si elles étaient définitives, constitueraient un abus de la réglementation ? Dans le domaine de l'assurance-maladie, le document attestant la composition du ménage fait foi; pourquoi n'en va-t-il pas de même en ce qui concerne l'assurance-chômage ? Considérant que la catégorie des « cohabitants » se compose principalement de femmes, et bien que la suppression de cette catégorie représenterait en effet une dépense budgétaire importante, ne peut-on cependant approcher cette réalité en d'autres termes ?

I.C. RÉPONSES

L'administrateur général de l'ONem, *M. Baeck*, rappelle qu'en tant qu'administration, l'ONem exécute la politique. Tous les contrôles reposent sur une base légale ou réglementaire. Ces contrôles ont donné lieu en moyenne à une plainte par an et par bureau régional; *M. Baeck* signale d'ailleurs que le rapport annuel 1997 du collège des médiateurs fédéraux ne mentionne aucune plainte adressée auprès de leur office. Le conseil de direction de l'ONem a par ailleurs eu à prononcer une sanction disciplinaire à l'égard de seulement deux inspecteurs.

teld, maar de opgegeven cijfers over de kostprijs van een dergelijk initiatief spreken boekdelen.

De spreker beklemtoont de ruime beoordelingsbevoegdheid van de RVA-directeur en wijst er in dat verband op dat nagenoeg 40 % van de niet met de werkelijkheid overeenstemmende verklaringen aan elke sanctie ontsnapt. Voorts vraagt hij of het hoge percentage niet-gestrafte fouten ook niet te maken heeft met de zwaarte van de opgelegde straf. Hij pleit voor evenredigheid tussen fout en straf.

Moeten we ook niet toegeven dat de ingewikkeldheid van onze werkloosheidsreglementering tot heel wat overtredingen uit onwetendheid aanleiding geeft ? Daarom is hij gewonnen voor een betere voorlichting van de sociaal verzekerden.

In het licht van de omvang van de aan de arbeidsinspecteurs opgedragen taken, vraagt hij zich af of er wel voldoende personeel is. Heeft de leiding van de RVA al op het terrein gecheckt wat de gevolgen zijn van de samenwerkingsovereenkomsten tussen de verschillende inspectiediensten ?

Tot slot snijdt de spreker ook de samenwerking tussen de gewestelijke en de federale arbeidsbemiddelingsdiensten aan : is er in de praktijk werkelijk sprake van samenwerking ?

Mevrouw Burgeon vraagt zich af of de diensten van de RVA geen gebruik zouden kunnen maken van bepaalde informatie waarover de gemeentepolitie beschikt. Zij vraagt of de plichtenleer de inspecteurs oplegt om de gecontroleerde werklozen in te lichten. Gaat de RVA in op anonieme verklikkingen ? In hoeverre wordt rekening gehouden met tijdelijke of uitzonderlijke situaties die, mochten zij van blijvende aard zijn, wel tot een sanctie zouden leiden ? Op het vlak van de ziekteverzekering geldt het document waaruit de gezinssamenstelling blijkt, als een bewijs; waarom is zulks onmogelijk wat de werkloosheidsverzekering betreft ? Waarom kan dat vraagstuk niet op een andere manier worden benaderd, als men bedenkt dat de categorie van « samenwonenden » voornamelijk uit vrouwen bestaat, en in weerwil van de grote begrotingsuitgaven waartoe de weglating van die categorie inderdaad zou leiden ?

I.C. ANTWOORDEN

De heer Baeck, administrateur-generaal van de RVA, herinnert eraan dat de RVA, als overheidsdienst, uitvoering geeft aan het beleid. Alle controles zijn gestoeld op wetten of voorschriften. Die controles hebben gemiddeld geleid tot één klacht per jaar en per gewestelijk bureau; overigens stipt de heer Baeck aan dat het college van de federale ombudsmannen in zijn jaarverslag 1997 nergens meldt terzake klachten te hebben ontvangen. De directieraad van de RVA heeft daarentegen wel al een tuchtsanctie moeten opleggen, al betrof dat slechts twee inspecteurs.

Les contrôles

La suggestion de contrôler la situation familiale avant de payer entraînerait dans la plupart de cas d'importants retards dans le versement des allocations de chômage. Les données du registre national sont utilisées, mais reposent autant sur une déclaration que la déclaration sur l'honneur faite par le chômeur. L'ONem et les services du FOREm et de l'ORBem n'échangent pas d'informations quant à la réalité de la situation familiale du chômeur.

Il est par ailleurs des cas où la visite à domicile ne pourrait pas être remplacée par une convocation au bureau de chômage : seule la visite à domicile permet par exemple de constater que l'adresse mentionnée correspond à un logement inhabitable ou qu'elle correspond à l'adresse fictive où plusieurs dizaines de personnes sont censées habiter.

L'ONem n'est par ailleurs pas en mesure de distinguer entre la déclaration sur l'honneur erronée et frauduleuse.

La décision de procéder à un contrôle peut être prise à la suite d'une modification de la situation familiale d'un chômeur qui le place dans une catégorie correspondant à un niveau d'allocation supérieur et lorsque l'enquête administrative fait naître des doutes. Les lettres anonymes de délation sont utilisées lorsqu'elles contiennent des éléments concrets qui permettent un contrôle immédiat. Les contrôleurs ont cependant pour mission principale d'assurer sur le terrain une présence qui prévienne le plus possible la fraude. L'excès de zèle va à l'encontre du code de comportement.

M. Baeck confirme que le refus d'autoriser l'accès au domicile peut être un des éléments d'appréciation de la situation du chômeur; le refus n'est toutefois pas considéré comme un obstacle au contrôle. Si le chômeur est absent alors qu'il a été avisé de la visite du contrôleur, le paiement de l'allocation est suspendu jusqu'à ce qu'il se présente au bureau de chômage.

L'administrateur général conteste que le chômeur soit *a priori* considéré comme un suspect par les services de l'ONem; l'ONem a toutefois une mission de contrôle, qu'il remplit avec neutralité.

Il est par ailleurs exclu que l'ONem ou l'un de ses services puisse procéder au changement d'adresse d'office d'un chômeur. Il est également à noter que les bourgmestres sont peu désireux de permettre à la police locale de collaborer au contrôle des chômeurs.

Hormis le collège des médiateurs fédéraux, il n'existe pas d'instance administrative de recours où les plaintes relatives à l'intervention d'un inspecteur peuvent être adressées. En ce qui concerne la publicité que la presse a récemment accordé à cette problématique, M. Baeck précise que l'ONem ne s'intéresse

De controles

De suggestie om de gezinssituatie te controleren vooraleer te betalen zou die betaling van de uitkeringen in de meeste gevallen beduidend vertragen. De gegevens van het rijksregister worden wel gebruikt, maar die zijn al evenzeer het resultaat van een verklaring als een verklaring op erewoord door de werkloze. De diensten van de FOREm en de BGDA wisselen met de RVA in het geheel geen informatie uit in verband met de gezinstoestand van de werkloze.

Voorts zijn er gevallen waarbij huisbezoeken niet door een oproeping naar het werkloosheidsbureau kunnen worden vervangen; zo is het alleen via een huisbezoek mogelijk vast te stellen dat het opgegeven adres dat van een onbewoonbare woning is of dat het om een fictief adres gaat waar soms zogenaamd een paar tientallen personen zouden wonen.

De RVA is voorts niet in staat een onderscheid te maken tussen een onopzettelijke fout in de verklaring op erewoord en een frauduleuze verklaring.

De beslissing om een controle uit te voeren kan genomen zijn als gevolg van een gewijzigde gezinstoestand van een werkloze, waardoor hij in een categorie terechtkomt die recht geeft op een hogere uitkering, en wanneer het administratief onderzoek een aantal twijfels doet rijzen. Van anonieme klikbrieven wordt gebruik gemaakt wanneer ze concrete elementen bevatten die een onmiddellijke controle mogelijk maken. De controleurs hebben echter als voornaamste taak op het terrein aanwezig te zijn om fraude zoveel mogelijk te voorkomen. Mochten controleurs daarbij een al te grote ijver aan de dag leggen, dan druist zulks in tegen de gedragscode.

De heer Baeck bevestigt dat de weigering om toegang tot de woning te verlenen een van de elementen kan zijn op grond waarvan de toestand van een werkzoekende wordt beoordeeld; zo'n weigering wordt echter niet als een belemmering van de controle beschouwd. Is de werkzoekende afwezig nadat hij vooraf van het bezoek van de controleur op de hoogte werd gebracht, dan wordt de uitbetaling van de uitkering opgeschort tot op het ogenblik waarop de werkloze zich aanbiedt op het werkloosheidsbureau.

De administrateur-generaal betwist dat de werkloze door de RVA-diensten *a priori* als een verdachte wordt beschouwd; de RVA heeft evenwel een controletaak die ze op een neutrale manier vervult.

Voorts is het uitgesloten dat de RVA of een van de RVA-diensten ambtshalve het adres van een werkzoekende zou kunnen wijzigen. Ook zij er op gewezen dat de burgemeesters er weinig happig op zijn om de plaatselijke politie de mogelijkheid te bieden hun medewerking te verlenen aan controles op werkzoekenden.

Behalve het college van de federale ombudsmannen bestaat er geen administratieve instantie waarbij beroep kan worden aangetekend of waarbij klachten over het optreden van een inspecteur kunnen worden ingediend. In verband met de publiciteit die de pers onlangs aan deze problematiek heeft gege-

qu'à l'aspect économique de la cohabitation de chômeurs indemnisés.

Quant à l'effet de la coopération entre les différents services d'inspection sociale, M. Baeck estime que cette coopération a permis des progrès en ce qui concerne les actions communes; elle a toutefois un effet ralentissant lorsqu'il s'agit d'actions à portée plus restreinte.

Quant à l'information des chômeurs, il est vrai que le langage utilisé par l'ONEm n'est pas aisément compréhensible. En raison de la répartition des tâches entre l'ONEm et les organismes de paiement, seul l'ONEm communique aux chômeurs des informations négatives (suspensions, exclusions, restrictions, récupérations,...), alors que les messages positifs leur sont adressés par les organismes payeurs. L'ONEm fait toutefois des efforts : une expérience est menée à Ostende, où les chômeurs reçoivent une lettre rédigée en termes juridiques, accompagnée d'un document traduisant l'information en un langage accessible; une quarantaine de fiches d'information seront bientôt disponibles; un site Internet sera accessible à partir du 1^{er} mars 1999. Ces efforts sont toutefois compliqués par les multiples modifications de la législation qui interviennent régulièrement.

Le code de comportement

En ce qui concerne le code de comportement, la question de l'élaboration d'un tel code se pose depuis de nombreuses années; les services d'inspection de l'ONEm sont les seuls à en disposer. Ce code a été élaboré à des fins de formation; la dernière version date du 23 juin 1998. Il répond à la diversité des situations auxquelles l'inspecteur est confronté, raison pour laquelle il n'est d'une part pas possible de formuler des règles à observer strictement et l'inspecteur doit d'autre part disposer d'une faculté d'interprétation. Il doit toutefois respecter des instructions administratives. Si l'administration suit l'activité des contrôleurs de l'ONEm et dispose de statistiques à ce sujet, cela ne signifie pas pour autant que les contrôleurs ont à observer des quotas quant aux constats de fraude.

M. Baeck reconnaît volontiers le rapport de pouvoir qui existe entre le contrôleur et le chômeur; c'est pourquoi le code de comportement contient des recommandations à cet égard.

Ce code n'a jusqu'à présent pas été porté à la connaissance des chômeurs parce qu'il est destiné aux inspecteurs. M. Baeck précise toutefois que, bien que le collège des procureurs généraux n'ait pas encore donné d'instructions, les dispositions de la loi Franchimont en ce qui concerne l'information du

ven, précise de heer Baeck dat de RVA alleen belangstelling heeft voor het economisch aspect van het samenwonen van vergoede werklozen.

In verband met het effect van de samenwerking tussen de verschillende diensten inzake sociale inspectie, is de heer Baeck van mening dat dankzij die samenwerking vooruitgang is geboekt inzake de ontwikkeling van gemeenschappelijke initiatieven; anderzijds leidt die samenwerking tot vertraging bij de uitvoering van acties met een beperktere draagwijdte.

In verband met de voorlichting van de werkzoekenden klopt het dat het taalgebruik van de RVA niet altijd even makkelijk te begrijpen valt. De bestaande taakverdeling tussen de RVA en de uitbetalingsinstellingen is van dien aard dat de RVA alleen negatieve berichten (schorsingen, uitsluitingen, beperkingen en terugvorderingen) naar de werkloze stuurt en de positieve berichten via de uitbetalingsinstellingen verstuurd worden. De RVA levert nochtans inspanningen : zo loopt in Oostende een proefproject waarbij de werkzoekenden een brief ontvangen met in juridische taal gestelde informatie, samen met een document waarin die informatie in gewone taal wordt « vertaald ». Binnenkort zullen we over zo'n veertig informatiestekkaarten beschikken en per 1 maart 1999 zal men op het Internet een website kunnen raadplegen. De talrijke, frequent aangebrachte wetwijzigingen maken die inspanningen er evenwel niet gemakkelijker op.

Gedragscode

De uitwerking van zo'n code is al jarenlang aan de orde; de RVA-inspectiediensten beschikken er als enige over. Die code werd opgesteld met het oog op de opleiding. De jongste versie ervan dateert van 23 juni 1998 en speelt in op de diverse situaties waarmee de inspecteur te maken krijgt. Daarom is het onmogelijk regels op te stellen die strikt moeten worden nageleefd : de inspecteur moet immers over enige interpretatieruimte kunnen beschikken. Hij moet evenwel een aantal administratieve richtlijnen in acht nemen. De administratie volgt weliswaar de activiteit van de RVA-controleurs op en beschikt terzake over statistische gegevens, maar zulks betekent hoegenaamd niet dat de controleurs hoe dan ook een minimumaantal fraudegevallen moeten vaststellen.

De heer Baeck geeft grif toe dat de controleur ten opzichte van de werkzoekende in een machtspositie staat; daarom bevat de gedragscode een aantal aanbevelingen terzake.

Tot dusver werd die code niet ter kennis van de werkzoekenden gebracht omdat ze bestemd is voor de inspecteurs. De heer Baeck preciseert evenwel dat, hoewel het college van procureurs-generaal terzake nog geen onderrichtingen heeft gegeven, de bepalingen van de wet-Franchimont omtrent de infor-

justiciable sont appliquées dès qu'une procédure de contrôle est entamée.

Les sanctions

En ce qui concerne la modulation de la politique en matière de sanctions, l'administration a d'initiative formulé des propositions au comité de gestion de l'ONEm, visant à adresser au chômeur un avertissement après une première constatation d'infraction, une diminution temporaire des allocations de chômage après une deuxième constatation et la suspension à la suite de la troisième constatation. En effet, les services régionaux de l'ONEm et les services de placement hésitent à signaler l'indisponibilité pour le marché du travail à cause de la gravité des sanctions. L'OCDE constate quant à lui que la disponibilité pour le marché du travail n'est dans les faits pour ainsi dire pas contrôlée en Belgique.

Quant à l'application du principe d'équité, les chiffres démontrent que ce principe n'est pas perdu de vue : sur les quelque 5 400 cas trouvés non conformes à la suite d'une enquête sur la situation familiale, seules 3 385 personnes ont été sanctionnées et pendant une période moyenne de 16 semaines.

Quant à la proportion des femmes parmi les chômeurs faisant l'objet d'une sanction, elle correspond à leur importance dans la catégorie des chefs de ménage sans charge de famille.

Le chômage de longue durée

Quant aux exclusions sur la base de l'article 80 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et le lien entre de telles sanctions et la pauvreté, M. Baeck rappelle qu'il y a environ 4 ans, l'administration a procédé d'initiative à une enquête sur la situation de ces personnes six mois après la décision d'exclusion. Une étude a été menée par l'Institut supérieur du Travail et par l'ULB :

— 30 % des demandes adressées aux CPAS en vue d'obtenir le bénéfice du minimum de moyens d'existence ont été formulées par des personnes ayant bénéficié ou en attente d'allocations de chômage;

— de ce total, 42 % des demandes visaient l'obtention d'une avance sur allocation. Or, la durée de traitement de ces dossiers est de 13 jours;

— du même total, 30 % concerne un complément pour allocations de chômage insuffisantes; il est vrai que le niveau de l'allocation pour certaines catégories de chômeurs se situe en-deçà du minimum de moyens d'existence;

— moins des 30 % restants s'adressent au CPAS à la suite d'une exclusion du chômage. Le nombre de

matieverstrekking aan de rechtzoekende, worden toegepast zodra een controleprocedure wordt opgestart.

Straffen

In verband met het te voeren bestraffingsbeleid, waarbij geleidelijk strengere straffen worden toegepast, heeft de administratie op eigen initiatief het beheerscomité van de RVA onder meer de volgende voorstellen aangereikt. Na een eerste vaststelling van een overtreding krijgt de werkzoekende een waarschuwing; na een tweede vaststelling volgt een tijdelijke korting op de werkloosheidsuitkering en na de derde vaststelling de uitsluiting. Gelet op de zware sancties weigeren de gewestelijke RVA-diensten en de plaatsingsdiensten immers te melden dat een werkloze niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. De OCDE stelt dan weer vast dat de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt in België *de facto* nauwelijks wordt gecontroleerd.

Uit de cijfergegevens blijkt ook dat het billijkheidsbeginsel niet uit het oog wordt verloren : op zo'n 5 400 gevallen die na een onderzoek naar hun gezinstoestand niet in orde bleken, liepen slechts 3 385 personen een sanctie van gemiddeld zestien weken op.

Het feit dat de vrouwen ruim vertegenwoordigd zijn in de categorie gezinshoofden zonder gezinslast, verklaart waarom zij verhoudingsgewijs meer sancties oplopen.

Langdurig werklozen

Wat de uitsluitingen op grond van artikel 80 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 betreft en het verband tussen soortgelijke sancties en armoede, herinnert de heer Baeck eraan dat de administratie zowat 4 jaar geleden op eigen initiatief onderzoek heeft gedaan naar de toestand waarin die personen zes maanden na de uitsluiting verkeerden. Terzake werd door het Hoger Instituut voor de Arbeid en door de ULB een studie uitgevoerd, die het volgende aan het licht bracht :

— 30 % van de aan de OCMW's gerichte aanvragen om het bestaansminimum toegekend te krijgen ging uit van personen die een werkloosheidsuitkering hadden ontvangen of daarop zaten te wachten;

— 42 % van dat totale aantal aanvragen was erop gericht een voorschot op de uitkering te verkrijgen. Het vergt evenwel 13 dagen om dergelijke dossiers te behandelen;

— 30 % van datzelfde totaal slaat op een aanvullende bijpassing van ontoereikende werkloosheidsuitkeringen; nu is het wel zo dat de uitkering voor een aantal categorieën werklozen onder het bestaansminimum ligt;

— minder dan 30 % van de resterende aanvragen wordt bij het OCMW ingediend na een uitsluiting

demandes adressées aux CPAS à la suite d'une exclusion sur la base de l'article 80, est marginal.

Quant aux plans d'accompagnement des chômeurs, ils sont insuffisants pour avoir de l'effet sur le terrain.

En ce qui concerne les « pièges à l'emploi », des enquêtes et recherches sont en cours à la demande du comité de gestion de l'ONEm.

Les services d'inspection

Le cadre du personnel des bureaux de chômage du pays est fixé d'après un certain nombre de paramètres, parmi lesquels le nombre de travailleurs de la région, le nombre de chômeurs indemnisés, la superficie, etc.

I.D. RÉPLIQUES

Mme D'Hondt déduit de la réponse de M. Baeck que l'ONEm ne dispose d'aucun instrument pour faire la distinction entre la fraude et l'erreur et pour affiner la proportionnalité des sanctions.

Les glissements qui s'observent dans l'activité économique et l'estompement subséquent des limites entre les statuts professionnels et la flexibilité croissante, les modifications que subit notre société, où les situations familiales sont moins formelles et plus fluctuantes, peuvent faire en sorte que les déclarations faites par le chômeur au moment de la constitution de son dossier administratif afin de déterminer ses droits aux allocations de chômage ne sont pas tout à fait exactes, sans pour autant que l'intéressé ait fait volontairement une déclaration inexacte ou qu'il ait eu des intentions frauduleuses.

Elle insiste pour que des solutions à ce problème soient envisagées.

Elle demande en outre que les fiches d'information soient communiquées aux membres de la commission lorsqu'elles auront été publiées.

M. Wauters relève qu'il n'a pas été répondu à sa question relative à la manière dont l'ONEm a tenu compte de l'avis du Conseil d'État sur la proposition de loi modifiant l'article 4 de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail en vue de garantir l'inviolabilité du domicile des bénéficiaires d'allocations de chômage (Doc. n° 1521), qu'il a déposée avec M. Detienne.

van de werkloosheidsregeling. Het aantal aan de OCMW's gerichte aanvragen als gevolg van een uitsluiting op grond van artikel 80, is uiterst gering.

De begeleidingsplannen voor werkzoekenden zijn voorts ontoereikend om op het terrein enig effect te sorteren.

Wat de zogenaamde « werkloosheidsvallen » betreft, lopen momenteel, op verzoek van het RVA-beheerscomité, een aantal enquêtes en onderzoeken.

Inspectiediensten

De personeelsformatie van de werkloosheidsbureaus in ons land wordt vastgesteld op grond van een aantal parameters, waaronder het aantal werknemers in de betrokken regio, het aantal uitkeringsgerechtigde werkzoekenden, de oppervlakte enzovoort.

I. D. REPLIEKEN

Mevrouw D'Hondt dient uit het antwoord van de heer Baeck vast te stellen dat de RVA over geen enkel instrument beschikt om een onderscheid te maken tussen fraudegevallen en vergissingen, en om de regeling van de progressief strenge bestraffing te verfijnen.

De verschuivingen in het economisch gebeuren met de daaraan gekoppelde vervaging van grenzen tussen beroepsstatuten en de steeds groter wordende flexibiliteit, de wijzigingen in onze samenleving met minder strak afgelijnde en vaker wijzigende gezins-situaties, kunnen ertoe leiden dat de door de werkloze afgelegde verklaringen bij de samenstelling het administratief dossier om zijn/haar recht op werkloosheidsuitkeringen vast te stellen, niet volledig juist zijn, maar daarom nog niet opzettelijk verkeerd afgelegd werden of met frauduleuze bedoelingen.

Zij vraagt met nadruk te bekijken hoe dat probleem kan worden verholpen.

Bovendien vraagt ze de informatiesteeekkaarten, na publicatie ervan, aan de commissieleden te bezorgen.

De heer Wauters wijst erop dat hij geen antwoord heeft gekregen op zijn vraag over de wijze waarop de RVA rekening heeft gehouden met het advies van de Raad van State over het door hemzelf en de heer Detienne ingediende wetsvoorstel tot wijziging van artikel 4 van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie teneinde de onschendbaarheid te waarborgen van de woning van de rechthebbenden op werkloosheidsuitkeringen (Stuk n° 1521).

II. — POINT DE VUE DES SYNDICATS

II. A. EXPOSÉ DE M. P. PALSTERMAN, ATTACHÉ AU SERVICE D'ÉTUDES DE LA CSC

1. Les contrôles à domicile

La question de fond est la suivante : des contrôles à domicile sont-ils nécessaires ? À quelles conditions peuvent-ils être autorisés ? Cette question de fond rejoint des interrogations juridiques qui se rapportent à des normes fondamentales telles que la Constitution, la Convention européenne des droits de l'homme, etc.

Se pose aussi une question plus technique, qui concerne la base légale des contrôles. Les contrôles de ONEm se font sur la base de la loi de 1972 sur les inspections sociales. Certains estiment que cette loi ne permet les contrôles à domicile que lorsqu'ils portent sur le dépistage du travail frauduleux. Elle ne permettrait pas de tels contrôles lorsqu'il s'agit simplement de vérifier des conditions d'octroi d'allocations sociales, par exemple la cohabitation, qui détermine dans une large mesure le montant des allocations.

2. Remplacer les contrôles à domicile par des moyens modernes d'information

La CSC soutient les projets de transmission automatique des informations sur la composition du ménage, qui rendraient inutile la communication de ces données par l'allocataire social, *a fortiori* leur preuve à l'aide de documents officiels ou leur vérification sur place par des inspecteurs de l'ONEm.

La CSC suggère en particulier d'examiner attentivement la procédure appliquée dans le domaine des indemnités d'assurance-maladie-invalidité.

Comme les allocations de chômage, ces indemnités tiennent compte de la distinction entre les travailleurs ayant des personnes à charge (« chefs de ménage »), les « isolés » et les « cohabitants ». Pour l'essentiel, les notions juridiques de cohabitation et de personne à charge sont identiques dans les deux régimes.

Les quelques différences — par exemple en ce qui concerne le montant du revenu pris en compte pour déterminer si une personne est à charge —, sont sans incidence sur la problématique du contrôle, en particulier sur la problématique du contrôle à domicile, qui concerne essentiellement le fait matériel de la cohabitation.

Dans le domaine de l'assurance-maladie, le fait matériel de la cohabitation est en principe attesté par les données du registre national, consultées auto-

II. — STANDPUNT VAN DE VAKBONDEN

II. A. UITEENZETTING VAN DE HEER PALSTERMAN, MEDEWERKER VAN DE ACV-STUDIEDIENST

1. Thuiscontroles

De grondvraag luidt als volgt : zijn thuiscontroles noodzakelijk ? Onder welke voorwaarden mogen ze worden toegestaan ? Die grondvraag sluit aan bij een aantal juridische vragen rond fundamentele normen zoals de Grondwet, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens enz.

Er rijst ook een meer technische vraag of de controles wettelijk onderbouwd zijn. De RVA-controles vinden plaats op grond van de wet van 1972 betreffende de sociale inspecties. Sommigen stellen dat die wet thuiscontroles alleen mogelijk maakt om zwartwerk op te sporen. Zo zou die wet geen controles dekken die alleen tot doel hebben na te gaan of voldaan is aan de voorwaarden om sociale uitkeringen toegekend te krijgen en waarbij men bijvoorbeeld controleert of iemand al dan niet samenwoont, wat een grote invloed op het bedrag van de uitkeringen heeft.

2. Vervanging van thuiscontroles door moderne informatiemiddelen

Het ACV steunt de projecten om informatie over de samenstelling van het gezin automatisch door te geven. Zo zou de sociale-uitkeringsgerechtigde die gegevens zelf niet meer hoeven mee te delen en ze uiteraard ook niet langer met officiële documenten hoeven te staven; ook zouden de RVA-inspecteurs die gegevens niet langer ter plaatse hoeven te controleren.

Het ACV stelt inzonderheid voor aandachtig de procedure te bekijken die voor vergoedingen inzake de ziekte- en invaliditeitsverzekering wordt toegepast.

Net als de werkloosheidsuitkeringen houden die vergoedingen rekening met het onderscheid dat wordt gemaakt tussen werknemers met personen ten laste (« gezinshoofden »), « alleenstaanden » en « samenwonenden ». In beide regelingen zijn de juridische begrippen van samenwoning en van persoon ten laste grotendeels identiek.

De schaarse verschilpunten — bijvoorbeeld in verband met het bedrag van het inkomen dat in aanmerking wordt genomen om te bepalen of een persoon als ten laste wordt beschouwd — hebben geen invloed op de problematiek van de controle, inzonderheid op de problematiek van de thuiscontrole, die in hoofdzaak op het materiële feit van de samenwoning betrekking heeft.

Op het vlak van de ziekte- en invaliditeitsverzekering wordt het materiële feit van de samenwoning in principe gestaafd door de — automatisch door het

matiquement par la mutuelle. Si l'assuré social estime ces données incorrectes, il lui appartient de prouver la situation qu'il estime correcte par des documents probants.

Cela peut se présenter, par exemple, si les données du registre national s'écartent de la notion de cohabitation retenue dans le domaine de la sécurité sociale. Le cas le plus fréquent est cependant celui où les données factuelles sont inexactes.

Le contrôle de la véracité des données par la mutuelle elle-même ou par l'INAMI semble exister en tant que possibilité théorique. Si des indices de fraude existent, le service du contrôle administratif de l'INAMI peut procéder à un contrôle à domicile. Mais cette possibilité ne semble guère utilisée dans la pratique. Apparemment, dans ce secteur, les données du Registre national sont donc jugées suffisamment fiables du point de vue du contrôle.

La suggestion ne vise pas à transposer purement et simplement la procédure de l'INAMI dans le domaine de l'assurance-chômage. Par exemple, les demandeurs d'indemnités de mutuelle sont tenus d'apporter la preuve des revenus des membres de leur ménage (par exemple par des documents fiscaux), ou ne peuvent contester les données du Registre national que sur la base de documents probants. Cette formalité est jugée beaucoup trop lourde dans le contexte de l'assurance chômage. Sur ces points, la CSC estime qu'il faut continuer à travailler avec le système actuel de déclaration sur l'honneur assorti d'une possibilité de contrôle. Mais, en ce qui concerne l'élément de revenus, ce n'est pas sur ce point que portent les contrôles à domicile. Quant aux quelques chômeurs qui souhaitent contester les données du Registre national, ils pourraient peut-être se satisfaire du système actuel de déclaration sur l'honneur et de contrôle à domicile.

Si l'on estime la consultation du registre national satisfaisante du point de vue du contrôle — et il n'y a pas de raison d'en douter, puisque cela semble admis dans un régime voisin qui applique une réglementation fondamentalement identique — cette solution pourrait donc éviter les contrôles à domicile dans l'immense majorité des cas.

3. Améliorer la protection juridique du chômeur

En attendant qu'une telle réforme puisse se mettre en place, la CSC considère qu'il y a lieu de réaliser un équilibre entre le souci d'un juste contrôle et celui d'éviter les formalités excessives ou des paiements tardifs. Pour la CSC, la priorité va cependant à un paiement rapide et sans formalités excessives des allocations auxquelles les demandeurs d'emploi ont droit. Si, pour éviter les contrôles à domicile, on doit en arriver à un système où le chômeur, à chaque demande d'allocations, doit prouver sa situation par des documents probants, ou à un système où l'ONem

ziekenfonds opvraagbare — gegevens van het rijksregister. Meent de sociaal verzekerde dat die gegevens onjuist zijn, dan komt het hem toe door middel van bewijsstukken aan te tonen in welke — volgens hem correcte — toestand hij zich bevindt.

Zulks kan bijvoorbeeld het geval zijn als de gegevens van het rijksregister een andere invulling aan het begrip samenwoning geven dan de sociale zekerheid. Meest voorkomend is echter het geval waarbij de feitelijke gegevens niet kloppen.

Toetsing van die gegevens door het ziekenfonds zelf of door het RIZIV lijkt theoretisch mogelijk. Zijn er elementen die wijzen op fraude, dan kan de administratieve controledienst van het RIZIV een thuiscontrole uitvoeren. Maar in de praktijk wordt van die mogelijkheid haast geen gebruik gemaakt. Bijgevolg acht men de gegevens van het rijksregister in deze sector, uit het oogpunt van de controle, blijkbaar voldoende betrouwbaar.

Het voorstel impliceert geenszins de procedure die het RIZIV op het vlak van de werkloosheidsverzekering toepast, *talis qualis* over te nemen. Zo zijn de aanvragers van ziekenfondsvergoedingen verplicht (bijvoorbeeld aan de hand van belastingdocumenten) aan te tonen hoe hoog de inkomsten van de gezinsleden liggen of kunnen ze de gegevens van het rijksregister alleen op grond van bewijsstukken betwisten. In het raam van de werkloosheidsverzekering lijkt die vormvereiste al te omslachtig. Op die punten is het ACV van mening dat men de huidige regeling moet blijven toepassen, met name een verklaring op erewoord, waaraan een controlemogelijkheid wordt gekoppeld. Naar de inkomsten peilen thuiscontroles echter niet. Wat die enkele werkzoekenden betreft die de gegevens van het rijksregister wensen te betwisten, zij konden misschien akkoord gaan met de huidige regeling van de verklaring op erewoord en de thuiscontrole.

Is men van mening dat raadpleging van het rijksregister uit het oogpunt van de controle volstaat — en er is geen reden om daaraan te twifelen, aangezien zulks het geval is in een aanverwant domein dat een fundamenteel identieke regelgeving toepast — dan zou men in de overgrote meerderheid van de gevallen dankzij die oplossing thuiscontroles kunnen vermijden.

3. Betere juridische dekking van de werkzoekende

Zolang een dergelijke hervorming niet is doorgevoerd, stelt het ACV dat men tot een evenwicht moet komen tussen het streven naar een billijke controle enerzijds en de betrachting om al te omslachtige formaliteiten of te late betalingen te voorkomen anderzijds. Voor het ACV moet de prioriteit echter uitgaan naar een snelle uitbetaling, zonder al te omslachtige formaliteiten, van de uitkeringen waarop de werkzoekenden recht hebben. Ziet men zich, ten einde thuiscontroles te vermijden, verplicht over te stappen op een regeling waarbij de werkzoekende, bij

doit suspendre les autorisations de paiement pendant plusieurs jours en attendant de recevoir des informations nécessaires des communes, les contrôles à domicile sont encore préférables. Il faut alors veiller à les encadrer correctement sur le plan juridique.

Les garanties proposées par le gouvernement (contrôle par deux agents, autorisation judiciaire, pas de contrôle la nuit) et qui reprennent pour l'essentiel la législation en vigueur, sont assez correctes.

L'amendement proposé par certains parlementaires, qui tend à remplacer l'autorisation du tribunal de police par celle du président du tribunal du travail, paraît judicieux. La présence du tribunal de police dans ce domaine semble en effet héritée de législations qui datent d'avant l'instauration des juridictions du travail et son maintien résulte davantage d'un oubli que d'un choix fonctionnellement justifié.

Et surtout, le texte du gouvernement devrait être amendé pour que les modalités prévues soient assorties de conséquences juridiques claires, par exemple la nullité des procès-verbaux.

Enfin, la CSC demande que le code de bonne conduite présenté par les représentants de l'ONEm devienne une instruction administrative en bonne et due forme.

4. La problématique générale des sanctions

La CSC a un certain nombre de revendications qui tendent pour l'essentiel à introduire ou à rétablir un certain nombre de principes d'équité juridique.

Tout d'abord, le principe de proportionnalité. Plusieurs intervenants y ont déjà fait allusion lors du débat avec l'ONEm, certaines sanctions nous paraissent tout à fait disproportionnées à la gravité des manquements. C'est le cas, notamment, de la sanction minimum applicable dans un certain nombre de cas où, pourtant, la bonne foi du chômeur n'est pas mise en doute. Nous pensons qu'il faut rétablir l'équité dans ce domaine, ce qui revient dans beaucoup de cas à revenir sur des évolutions récentes — des arrêtés pris dans la période 1992-1993.

Il y a ensuite le principe de légalité, qui impose notamment que les infractions soient définies avec suffisamment de précision pour que l'on sache exactement quels faits sont visés.

Certaines notions-clés de la réglementation du chômage, et par exemple la notion d'obstacle au contrôle ou la notion d'indisponibilité pour le marché de l'emploi, sont redoutablement floues.

Plus généralement, la réglementation du chômage devrait introduire les notions pénales de circons-

elke aanvraag tot uitkeringen, zijn toestand aan de hand van bewijsstukken moet kunnen staven, of op een regeling waarbij de RVA de uitbetalingsorders dagenlang moet opschorten in afwachting dat de gemeenten de nodige informatie doorsturen, dan verdienen thuiscontroles al bij al nog de voorkeur. Men moet er dan wel voor zorgen ze juridisch correct te onderbouwen.

De door de regering voorgestelde waarborgen (controle door twee beambten, rechterlijke toestemming, geen nachtelijke controles) die de vigerende wetgeving voor het grootste deel overnemen, zijn vrij billijk.

Het door een aantal parlementsleden ingediende amendement, dat ertoe strekt de toestemming door de politierechtbank te vervangen door die van de voorzitter van de arbeidsrechtbank, lijkt verstandig. De aanwezigheid van de politierechtbank terzake lijkt immers een erfenis van wetten uit vervlogen tijden, toen er nog geen arbeidsrechtbanken bestonden, en de handhaving ervan is veeleer het resultaat van een vergetelheid, dan wel van een weldoordachte keuze.

En vooral : de tekst van de regering zou moeten worden geamendeerd om aan de erin opgenomen toepassingswijze duidelijk afgelijnde juridische gevolgen te verbinden, zoals de nietigheid van de processen-verbaal bijvoorbeeld.

Ten slotte vraagt het ACV dat de door de RVA-vertegenwoordigers voorgestelde code van behoorlijk gedrag een volwaardige administratieve richtlijn wordt.

4. Algemene problematiek van de sancties

Het ACV heeft een eisenpakket dat er in hoofdzaak naar streeft opnieuw recht te doen aan een aantal beginselen inzake juridische billijkheid.

In de eerste plaats is er het beginsel van de juiste verhouding. Zoals verscheidene sprekers dat tijdens de bespreking reeds hebben gesteld, lijken een aantal sancties ons volkomen in wanverhouding tot de ernst van de tekortkomingen te staan. Dat is onder meer het geval voor de minimale sanctie die toepasselijk is in een aantal gevallen waarbij de oprechtheid van de werkzoekende geenszins ter discussie staat. Ons inziens moet men op dat vlak opnieuw van meer billijkheid getuigen, wat er in vele gevallen op neerkomt dat men een aantal recente ontwikkelingen — na besluiten die in de periode 1992-1993 werden genomen — terugdraait.

Vervolgens is er het wettigheidsbeginsel, dat onder meer gebiedt dat de overtredingen voldoende nauwkeurig worden omschreven zodat men precies weet welke feiten worden bedoeld.

Een aantal sleutelconcepten in de werkloosheidsregelgeving, zoals belemmering van de controle of onbeschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, zijn angstwekkend vaag.

Meer algemeen zou de werkloosheidsregelgeving strafrechtelijke concepten als verzachtende omstan-

tance atténuante, de sursis probatoire ou de suspension du prononcé.

En ce qui concerne la possibilité de réduire la sanction en dessous du minimum légal lorsque des circonstances atténuantes le justifient, nous observons que la Cour d'arbitrage l'a imposé dans le domaine des amendes administratives à charge des employeurs. La Cour a considéré la discrimination née d'un traitement différent lorsque les employeurs sont impliqués dans une procédure pénale et lorsqu'une amende administrative est infligée. Le même raisonnement peut être étendu aux allocataires sociaux, d'autant que ce sont parfois les mêmes faits qui justifient des sanctions dans le chômage et des amendes administratives à charge des employeurs.

En ce qui concerne les notions de sursis et de suspension du prononcé, elles n'existent pas comme telles dans le domaine des amendes administratives, mais un effet équivalent est obtenu par le fait que l'inspection du travail peut classer un dossier sans suite, le tenir en suspens, ou se limiter à un avertissement. L'ONem, par contre, est lié par une application étroite du principe de légalité des poursuites : tout fait porté à sa connaissance doit être sanctionné. Quelle que soit la technique, une application « pédagogique » des sanctions devrait être étendue à l'assurance chômage.

Enfin, la CSC attire l'attention sur des situations de « mort sociale » qui peuvent résulter de récupérations excessives ou de suspensions pour une trop longue durée. Dans le domaine de l'assurance-maladie, un « accompagnement social » a été prévu au bénéfice de travailleurs qui ont enfreint la législation (en l'occurrence qui ont exercé une activité sans l'autorisation du médecin-conseil). Dans certaines situations, une réforme du même type serait nécessaire dans l'assurance chômage.

La CSC attend enfin des réformes indispensables dans le domaine du contrôle de la disponibilité pour le marché de l'emploi ou du caractère involontaire du chômage.

II. B. EXPOSÉ DE MME STEVENS, ATTACHÉE AUPRÈS DE LA CGSLB

La législation actuelle lie le montant de l'allocation de chômage à la situation familiale. Accepter ce système implique que l'on accepte également un contrôle. Il peut en effet y avoir une différence de 20 000 francs par mois selon que l'on est chef de ménage, isolé ou cohabitant. Dans ces conditions, il n'est que logique de pouvoir vérifier la situation familiale du chômeur.

Nous craignons que par suite de la suppression de fait du contrôle du statut familial, le système actuel de modulation en fonction de la situation familiale ne

digheid, probatoir uitstel of opschorting van de uitspraak moeten invoeren.

In verband met de mogelijkheid om sancties tot onder de wettelijke minimumstraf te verminderen, wanneer verzachtende omstandigheden zulks rechtvaardigen, constateren we dat het Arbitragehof daartoe heeft verplicht in het domein van de administratieve boetes ten laste van de werkgevers. Het Hof heeft gesteld dat er sprake was van discriminatie op grond van een verschillende behandeling wanneer de werkgevers in een strafprocedure verwickeld zijn en wanneer een administratieve boete wordt opgelegd. Dezelfde redenering kan tot de sociale-uitkeringsgerechtigden worden uitgebreid, zeker als men weet dat het vaak dezelfde feiten zijn die aan de basis liggen van sancties in de sfeer van de werkloosheid en van administratieve boetes ten laste van de werkgevers.

De begrippen schorsing en opschorting van de uitspraak bestaan als zodanig niet op het vlak van de administratieve boetes. Men verkrijgt wel een soortgelijk effect doordat de arbeidsinspectie een dossier kan seponeren, het kan opschorten, of zich kan beperken tot een waarschuwing. De RVA is integendeel gebonden door een strikte toepassing van het beginsel van de wettigheid van de vervolging : ieder feit dat de RVA ter kennis wordt gebracht, moet worden bestraft. Wat ook de techniek zij, een « pedagogische » toepassing van de sancties zou tot de werkloosheidsverzekering uitgebreid moeten worden.

Ten slotte vestigt het ACV de aandacht op bepaalde toestanden van « sociale dood » die het gevolg kunnen zijn van buitensporige terugvorderingen of al te langdurige schorsingen. In de ziekteverzekering werd in een « sociale begeleiding » voorzien voor werknemers die de wetgeving hebben overtreden (*in casu* ging het om werknemers die een activiteit hadden uitgeoefend zonder de toestemming van de adviserende arts). In een aantal gevallen zou een soortgelijke hervorming in de werkloosheidsverzekering noodzakelijk zijn.

Het ACV wacht ten slotte op hervormingen die absoluut noodzakelijk zijn op het vlak van de controle op de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt of op het onvrijwillige karakter van de werkloosheid.

II.B. UITEENZETTING VAN MEVROUW STEVENS, MEDEWERKSTER VAN HET CGSLB

In de huidige wetgeving wordt het bedrag van de werkloosheidsuitkering gekoppeld aan de gezinssituatie. Dit systeem niet verwerpen houdt het aanvaarden van controle in. Immers gezinshoofd, alleenstaande of samenwonende zijn, kan een verschil van 20 000 frank per maand opleveren. Het is dan ook niet meer dan logisch dat kan worden nagegaan in welke gezinssituatie de werkloze zich bevindt.

Door de controle op het familiaal statuut *de facto* af te schaffen vrezen wij dat het huidige systeem van gezinsmodulering niet langer houdbaar zal zijn en

puisse être maintenu et que, dès lors, les autorités choisissent de mettre tous les chômeurs sur un pied d'égalité. L'alignement de tous les chômeurs à un niveau inférieur engendrerait des injustices qui plongerai­ent certaines catégories dans une situation encore plus précaire. Il suffit de songer à un parent isolé. D'autre part, il n'est pas possible, eu égard aux contraintes budgétaires, d'augmenter les allocations les plus basses.

Nous préconisons le maintien du système actuel, associé à une modulation en fonction de la situation familiale. En optant pour ce système, nous sommes conscients du fait que si une forme quelconque de contrôle est inévitable, ce contrôle doit être soumis à des conditions très strictes.

À l'heure actuelle, le contrôle consiste en ces visites domiciliaires tellement redoutées par le chômeur. Nous aussi, pouvons difficilement accepter qu'un contrôle soit effectué au domicile du chômeur.

La question qui vient immédiatement à l'esprit est la suivante : existe-t-il des possibilités de contrôle plus efficaces ? Où pourrait-on mieux contrôler la situation familiale du chômeur qu'à son domicile ?

Il serait souhaitable de donner une définition stricte de la notion de domicile, dans le cadre de l'élaboration d'un code déontologique destiné aux inspecteurs.

Si nous voulons maintenir le système actuel de modulation familiale, il faut pouvoir effectuer un contrôle. Dans les cas où le contrôle est actuellement effectué ou ressenti dans un sens négatif, il faudrait pouvoir lui donner une connotation positive, par exemple, en procédant à un accompagnement contrôlé. En d'autres termes, il faudrait évoluer d'une politique de sanction vers un système d'accompagnement du chômeur.

À l'heure actuelle, il arrive qu'après avoir bénéficié pendant un an d'allocations en tant que chef de ménage, un chômeur fasse l'objet d'un « contrôle » à l'occasion duquel il est constaté qu'il a en fait le statut de cohabitant, ce qui a pour conséquence qu'il doit rembourser une somme considérable et qu'il risque en outre de se voir infliger une sanction. C'est ainsi qu'une suspension est souvent infligée aux chômeurs qui, par ignorance et de bonne foi, n'ont pas communiqué ou ont communiqué de manière incorrecte certaines données.

Un système d'encadrement des chômeurs permettrait de remédier à de telles situations. Cet encadrement devrait être assuré au premier chef par l'organisme de paiement, mais également par l'ONem.

Pour qu'une allocation lui soit octroyée dans les délais les plus brefs, il suffit que le chômeur fasse une déclaration concernant sa situation de famille lorsqu'il demande l'allocation. Il est dès cet instant primordial d'informer l'intéressé de manière précise et efficace au sujet de ses droits et devoirs concernant sa situation de famille, afin qu'il fasse une déclaration correcte. L'organisme de paiement doit également attirer son attention sur le fait qu'il pourrait

dat de overheid zal opteren voor een systeem waarbij alle werklozen zullen worden gelijkgeschakeld. Alle werklozen gelijkschakelen op een laag niveau leidt tot onrechtvaardige toestanden waarbij de bestaans­onzekerheid voor sommige categorieën zou vergroten. Denken we maar aan een alleenstaande ouder. De laagste uitkeringen optrekken daarentegen kan budgettair niet worden vertaald.

Wij pleiten ervoor dat het huidige systeem, gekoppeld aan de gezinsmodulering, wordt gehandhaafd. Hiervoor kiezende beseffen wij dat een vorm van controle onvermijdelijk is, maar dan wel een controle aan strikte voorwaarden gebonden.

Momenteel bestaat de controle inzonderheid uit de gevreesde thuisbezoeken. Ook wij hebben het moeilijk met het aanvaarden van een controle in de woning van de werkloze.

De vraag stelt zich alleen : zijn er efficiëntere controle­mogelijkheden ? Waar anders dan in de woning kan de gezinssituatie beter worden nagegaan ?

Het ware wenselijk strikt te omschrijven wat onder « woning » moet worden verstaan, dit gekoppeld aan een deontologische code voor de inspecteur.

Willen we het huidige systeem van gezinsmodulering handhaven dan moet er controle mogelijk zijn. Daar waar controle nu gehanteerd wordt of ervaren wordt in de negatieve betekenis, zou controle ook een positieve bijklank kunnen krijgen, namelijk een gecontroleerde begeleiding. We zouden met andere woorden moeten evolueren van een « sanctiebeleid » naar een systeem van begeleiding van de werkloze.

Momenteel doen zich situaties voor waarbij een werkloze, na één jaar uitkeringen te hebben genoten als gezinshoofd, « controle » krijgt waarbij wordt vastgesteld dat hij eigenlijk het statuut van samenwonende heeft. Met als gevolg dat een aanzienlijke som moet worden terugbetaald en bovendien een sanctie wordt geriskeerd. Zo wordt vaak een schorsing opgelegd aan werklozen die uit onwetendheid en te goeder trouw bepaalde gegevens niet of onjuist hebben doorgegeven.

Een systeem van begeleiding van de werklozen zou dergelijke wantoestanden verhelpen. Een begeleidende taak dient uitgeoefend te worden in de eerste plaats door de uitbetalingsinstelling, maar anderzijds ook door de RVA.

Teneinde de werkloze zo vlug mogelijk een uitkering toe te kennen is het voldoende dat hij bij de uitkeringsaanvraag een verklaring aflegt omtrent zijn gezinssituatie. Reeds op dit niveau is het van belang betrokkene op een afdoende en duidelijke manier te informeren omtrent zijn rechten en plichten met betrekking tot de gezinssituatie teneinde een correcte verklaring te bekomen. De uitbetalingsinstelling moet er ook op wijzen dat een eventueel

éventuellement recevoir la visite d'un agent de l'ONEm. Il faut également préciser au chômeur quels sont ses droits et devoirs lorsqu'il reçoit la visite d'un inspecteur, par exemple qu'il peut refuser l'accès à son domicile, que l'inspecteur doit également observer certaines obligations, qu'une plainte peut être déposée, ... Les chômeurs sauraient ainsi mieux ce qui est permis et ce qui ne l'est pas; nombreux sont en effet ceux qui ne savent pas à quoi s'en tenir.

Une fois l'allocation accordée, l'inspecteur de l'ONEm pourrait faire une visite (domiciliaire) au chômeur le plus rapidement possible — c'est-à-dire dans un délai ne dépassant pas quelques semaines. On pourrait ainsi confronter la déclaration concernant la situation familiale à la situation réelle et éventuellement la corriger. La visite de l'inspecteur de l'ONEm devrait être plus axée sur l'aide au chômeur. On accroîtra ainsi la sécurité juridique tout en évitant que des chômeurs de bonne foi se trouvent en butte à des difficultés insurmontables quand, après des mois ou des années, ils doivent faire face à un remboursement et à une sanction.

Nous sommes conscients qu'il existe et qu'il existera toujours des fraudeurs sociaux. Un système d'accompagnement rapide et efficace permettra toutefois aussi de détecter plus rapidement la fraude sociale. Il faut cependant, dans ce cadre, que les visites des inspecteurs ne soient pas annoncées, faute de quoi les fraudeurs sociaux risquent de passer à travers les mailles du filet.

Si l'inspecteur souhaite pénétrer dans l'habitation, il doit évidemment demander l'autorisation de l'intéressé. Mais qu'advient-il en cas de refus ?

Si la proposition de MM. Detienne et Wouters était appliquée de manière stricte, la seule possibilité serait une procédure répressive sur la base d'une plainte, ce qui nous paraît quand même extrême. Dans son avis, le Conseil d'État lance d'ailleurs une mise en garde à ce sujet.

Nous estimons dès lors qu'une visite domiciliaire forcée avec l'autorisation du juge de police doit rester possible. Lors d'une visite domiciliaire, l'inspecteur de l'ONEm doit se tenir strictement à un code déontologique. Nous pensons à cet égard à la présentation spontanée des documents de légitimation nécessaires, à une explication clairement intelligible du motif de la visite, ... Le chômeur doit avoir la possibilité de prendre connaissance de ce code déontologique.

Lors d'une visite, l'inspecteur doit respecter la vie privée du chômeur. Il ne peut en aucun cas se livrer à des pratiques aussi humiliantes que la fouille du linge du chômeur ni poser des questions totalement détachées du contexte. Les inspecteurs doivent au contraire aider le chômeur à défendre ses intérêts dans le cadre de la réglementation souvent complexe en matière de chômage.

bezoek van een RVA-ambtenaar kan volgen. Tevens moet men de werkloze grondig informeren omtrent zijn rechten en plichten wanneer hij een inspecteur op bezoek krijgt, bijvoorbeeld dat de toegang tot de woning kan geweigerd worden, dat ook de inspecteur zekere verplichtingen in acht moet nemen, dat klacht kan worden neergelegd, ... Werklozen zouden aldus beter op de hoogte zijn van wat kan en wat niet kan; hieromtrent tasten momenteel velen in het duister.

Eens de uitkering is toegekend zou de RVA-inspecteur binnen de kortst mogelijke tijd — en daaronder verstaan wij hoogstens enkele weken — een (thuis)bezoek kunnen brengen aan de werkloze. Het wordt dan mogelijk de verklaring omtrent de gezinsituatie te toetsen aan de reële situatie en eventueel bij te sturen. Het bezoek van de RVA-inspecteur zou veel meer in het teken moeten staan van hulp aan de werkloze. Op die manier wordt rechtszekerheid geboden en worden wantoestanden waarbij werklozen te goeder trouw na maanden of jaren geconfronteerd worden met een niet te overbruggen terugvordering en een sanctie, voorkomen.

Wij zijn er ons wel van bewust dat er sociale fraudeurs bestaan en dat deze zullen blijven bestaan. Maar door een systeem van begeleiding dat snel en accuraat werkt, zal ook de sociale fraude reeds in een vroeg stadium worden opgespoord. In dit kader is het wel noodzakelijk dat de bezoeken van de inspecteurs onaangekondigd kunnen gebeuren. Zoniet bestaat het gevaar dat sociale fraudeurs door de mazen van het net slippen.

Indien de inspecteur de woning wenst te betreden, moet hij uiteraard de toestemming van de betrokkene vragen. Maar wat als de toestemming geweigerd wordt ?

Zou het voorstel van de heren Detienne en Wouters strikt worden toegepast dan is de enige mogelijkheid een strafprocedure op klacht. Wat onzes inziens toch wel extreem is. Trouwens ook de Raad van State was in haar advies waarschuwend hieromtrent.

Wij zijn dan ook de mening toegedaan dat een gedwongen huisbezoek met toestemming van de politierechter mogelijk moet blijven. Bij een thuisbezoek moet de inspecteur van de RVA zich strikt houden aan een deontologische code. We denken daarbij onder andere aan het spontaan voorleggen van de nodige legitimatiebewijzen, een uiteenzetting in klare taal omtrent de reden van het bezoek, ... De werkloze moet van deze deontologische code kennis kunnen nemen.

Bij een bezoek moet de inspecteur rekening houden met de privacy van de werkloze. Het mag in geen geval leiden tot vernederende praktijken zoals het doorsnuffelen van de wasmand of het stellen van vragen die helemaal niet terzake doen. De inspecteurs moeten daarentegen de werkloze begeleiden in het doorworstelen van de vaak ingewikkelde werkloosheidsreglementering.

II. C. EXPOSÉ DE M. R. DE LEEUW, SECRÉTAIRE FÉDÉRAL DE LA FGTTB

Prologue

L'allocation de chômage est un revenu de remplacement octroyé au travailleur qui, pour des raisons indépendantes de sa volonté, a perdu son emploi et ne peut immédiatement s'intégrer dans une nouvelle relation de travail.

Chaque personne qui bénéficie d'allocations de chômage est donc à considérer par définition comme un chômeur involontaire (les chômeurs volontaires n'étant pas admis au système et les chômeurs qui ont perdu leur emploi de leur propre fait pouvant être privés d'allocations de chômage pendant une période déterminée).

En d'autres mots, pour une fois, il serait bon d'examiner la problématique du contrôle aussi sous l'angle du vécu personnel du chômeur, sans considérer d'office que tout chômeur est un fraudeur potentiel.

De même, il importe aussi de rester attentif aux travailleurs à qualification réduite, qui constituent le noyau dur de la population des chômeurs. D'une part, puisque leur réinsertion est plus difficile que celle des travailleurs à qualification plus élevée, ils seront plus vite isolés et ils se retrouveront aussi plus vite dans une sorte de cercle vicieux (car leur isolement constitue également un obstacle à leur réinsertion). D'autre part, le manque de qualification de ces travailleurs joue également en leur défaveur et les rend plus vulnérables face à ces contrôles, tels qu'ils sont pratiqués actuellement.

M. De Leeuw précise d'emblée que pour son organisation, le problème du contrôle de la situation familiale ne se poserait pas si le système d'indemnisation n'était pas basé en partie sur la composition du ménage. La FGTTB est en faveur d'un système fondé plus sur le principe de l'individualisation des droits.

Il précise également que si la défense des chômeurs et des inactifs en général fait partie des missions essentielles que la FGTTB entend remplir, cela ne signifie pas que cette organisation couvre des situations abusives d'autant plus qu'il y va de l'argent de la collectivité.

Le paiement d'argent de la collectivité implique aussi qu'une forme de contrôle peut être organisée sur l'affectation correcte de cet argent.

Autrement dit, ce contrôle doit :

- être légitime;
- les moyens utilisés doivent également être légitimes;
- les moyens doivent être en rapport avec l'objectif recherché.

Il faut donc faire une distinction entre le contrôle du travail au noir, le contrôle de la disponibilité du chômeur et le contrôle de sa situation familiale.

II. C. TOELICHTING VAN DE HEER R. DE LEEUW, FEDERAAL SECRETARIS VAN HET ABVV

Vooraf

De werkloosheidsuitkering is een vervangingsinkomen voor een werknemer die, omwille van omstandigheden buiten zijn wil, z'n arbeidsbetrekking heeft verloren en die niet onmiddellijk in een nieuwe arbeidsrelatie kan worden ingeschakeld.

Elkeen die een werkloosheidsuitkering geniet is dus per definitie te beschouwen als een onvrijwillig werkloze (omdat de vrijwillig werklozen niet tot het systeem worden toegelaten en omdat diegenen die zelf enige schuld hebben aan hun werkloos vallen de uitkeringen gedurende een bepaalde duur kunnen worden onttrokken).

Het is met andere woorden belangrijk dat we de problematiek van de controle ook eens benaderen vanuit de eigen leefwereld van de werkloze, waarbij we niet elke werkloze *ab initio* gelijkstellen met een potentiële fraudeur.

Tevens is het hierbij belangrijk om voor ogen te houden dat de laaggeschoolde werknemers een harde kern vormen in de totale werklozenpopulatie. Vermits hun herinschakeling moeilijker verloopt dan bij hoger geschoolden, geraken zij ook sneller geïsoleerd en komen hierdoor in een soort vicieuze cirkel terecht (want hun isolement is óók een bedreiging voor een vlotte herinschakeling). Bovendien speelt ook het gebrek aan opleiding van die werknemers in hun nadeel en het maakt hen kwetsbaarder bij de controles zoals die vandaag uitgevoerd worden.

De heer De Leeuw stelt meteen duidelijk dat volgens zijn organisatie, het ABVV, het probleem van de controle van de gezinstoestand zich niet zou stellen als de uitkeringsregeling niet deels stoelde op de gezinssamenstelling. Het ABVV is voorstander van een regeling die sterker gebaseerd is op het principe van de individualisering van de rechten.

Voorts onderstreept hij ook dat, hoewel de verdediging van de werklozen en de niet-actieven tot de hoofdpodochten van het ABVV behoort, zulks geenszins betekent dat deze vakbond misbruiken wenst te dekken, ook al omdat het hier om gemeenschapsgeld gaat.

De uitbetaling van gemeenschapsgeld houdt in dat er een vorm van controle kan worden georganiseerd op de juiste besteding van dit gemeenschapsgeld.

De controle moet met andere woorden :

- gewettigd zijn;
- de aangewende middelen moeten eveneens gewettigd zijn;
- de middelen moeten in verhouding staan tot het nagestreefde doel.

Er moet dus *grosso modo* een onderscheid worden gemaakt tussen de controle van het zwartwerk, de controle van de beschikbaarheid van de werkloze en de controle van diens gezinssituatie.

Pour chaque contrôle, les moyens utilisés seront différents. En l'occurrence, M. De Leeuw envisage plus précisément le contrôle de la situation familiale, et présente la position de la FGTB à l'égard de la proposition de loi Detienne-Wauters.

Dans ce domaine également (et surtout dans ce domaine), tout chômeur a (tout comme n'importe quel autre citoyen) des droits fondamentaux qui doivent à tout prix être préservés.

Droits fondamentaux

Les principes de l'inviolabilité du domicile et du respect de la vie privée sont inscrits dans la Constitution (respectivement les articles 15 et 22). Ces principes font en outre partie intégrante du Traité de l'Europe ainsi que d'autres traités.

Ces droits fondamentaux doivent donc être respectés dans leur intégralité.

La constitution (article 15, deuxième alinéa) stipule qu'« une perquisition ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes prescrites par celle-ci ». Le droit à la perquisition est donc conditionné :

- il ne peut être créé que par la loi;
- cette loi doit en définir les conditions.

Une des principales exceptions légales à la protection fondamentale du domicile se retrouve dans les compétences du juge d'instruction telles que définies par l'article 87 et suivants du Code de procédure pénale.

Les compétences des inspecteurs sociaux, telles que définies par l'article 4 de la loi du 16 novembre 1972, constituent une exception légale à la protection de l'habitation. Toutefois, d'une part, la question de savoir si le droit d'accès reste valable même sans présomption d'occupation reste juridiquement contestable, d'autre part, une interprétation restrictive de l'article 4, 1^o aurait pour effet que le juge du tribunal de police ne pourrait autoriser « l'accès » qu'aux locaux habités. Selon cette interprétation, il ne peut être question d'autoriser une véritable perquisition, avec ouverture des armoires, tiroirs, coffres-forts, etc.

Dans les travaux préparatoires à la loi de novembre 1972 également, on peut lire qu'il va de soi que l'autorisation n'est pas donnée automatiquement par le juge du tribunal de police, mais que celui-ci doit juger si les raisons de croire que des infractions ont été commises aux lois et aux règlements sont suffisamment convaincantes.

Situation actuelle

Le document de base actuel à propos de la situation familiale est une déclaration sur l'honneur du chômeur.

Telkens zullen de aangewende controlemiddelen enigszins verschillen, maar binnen het bestek van zijn uiteenzetting wenst de heer De Leeuw zich te beperken tot de controle van de gezinssituatie, en dus concreet onze houding, zoals gevraagd, tot het wetsvoorstel Detienne.

Ook op dit vlak (en vooral op dit vlak) heeft elke werkloze (zoals elke andere burger) een aantal basisrechten die te allen prijze moeten worden gevrijwaard.

Fundamentele rechten

Het principe van de onschendbaarheid van de woning en de eerbiediging van het privé-leven zijn opgenomen in onze Grondwet (respektievelijk artikelen 15 en 22). Deze principes maken daarenboven integreerend deel uit van Europese en van andere internationale verdragen.

Deze basisrechten moeten dan ook onverkort gelden.

« Geen huiszoeking kan plaatshebben dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft » (artikel 15, tweede lid, van de Grondwet). Het recht op huiszoeking is derhalve voorwaardelijk :

- het kan enkel ingevoerd worden bij wet;
- deze wet moet de voorwaarden ervan omschrijven.

Een van de voornaamste wettelijke uitzonderingen op vermelde fundamentele bescherming van de woning kan teruggevonden worden in de bevoegdheid van de onderzoeksrechter als bedoeld in artikel 87 en volgende van het Wetboek van strafverordering.

Ook de bevoegdheid van de sociale inspecteurs, zoals bepaald in artikel 4 van de wet van 16 november 1972, is een wettelijke uitzondering op de bescherming van de woning, maar enerzijds blijft het juridisch betwistbaar of het betredingsrecht ook geldt zonder vermoeden van tewerkstelling en anderzijds zou een restrictieve interpretatie van artikel 4, 1^o tot gevolg hebben dat de politierechter enkel toestemming kan verlenen tot het « betreden » van de bewoonde lokalen. Van het verlenen van toestemming tot het uitvoeren van een echte huiszoeking, het openen van kasten, laden, kluizen enz., kan volgens deze interpretatie geen sprake zijn.

Ook in de voorbereidende werken van de wet van november 1972 kan worden gelezen : « het spreekt vanzelf dat de machtiging niet automatisch wordt verleend door de politierechter. Doch dat deze dient te oordelen of de redenen om te geloven dat inbreuken gepleegd worden op de wetten en reglementen, voldoende overtuigend zijn ».

Huidige toestand

Met betrekking tot de gezinssituatie is het basisdocument op dit ogenblik een verklaring op eer vanwege de werkloze.

Dès le moment où il existe un doute quelconque au sujet de cette déclaration, ou suite à une lettre — souvent anonyme — venant de l'entourage du chômeur —, un contrôleur est immédiatement envoyé sur place. Dès cette première confrontation, le chômeur subit une certaine pression pour laisser entrer le contrôleur (ne fut-ce que par politesse ou par hospitalité) et en cas de refus, il risque en tout cas d'être soupçonné.

Par ailleurs, la FGTB ne disposait jusqu'à présent d'aucune information démontrant l'existence d'un code de conduite que les inspecteurs sociaux sont censés respecter. Elle ne considérait pas que tous les contrôles se font de manière inhumaine; elle considérait toutefois que la manière de concrétiser sa mission était laissée à l'appréciation individuelle de chaque contrôleur.

La FGTB est dès lors d'avis que de toute façon, un code de conduite général doit être établi pour le contrôleur social, tout en restant opposée par principe aux contrôles au domicile des chômeurs pour vérifier leur situation familiale. C'est pourquoi la FGTB a, en sa qualité de membre du Comité de Gestion, demandé le 7 septembre 1998 que l'ONem mette au point un tel code de conduite et le soumette à la discussion du Comité de Gestion. L'administration y travaille aujourd'hui, mais l'information fournie n'étant pas encore complète (par exemple en matière de statistiques), la FGTB ne peut se prononcer en connaissance de cause sur ce projet.

Position de la FGTB

La FGTB rejoint l'analyse juridique de messieurs Detienne et Wauters lorsqu'ils estiment que la loi du 16 novembre 1972 se limite au contrôle sur les lieux de travail. Ils proposent dès lors une double modification.

Si dans leur esprit, la modification proposée sous a) est destinée à protéger les chômeurs, elle risque d'aboutir dans la pratique à des abus de la part des employeurs qui occupent des travailleurs au noir. En effet, *quid* lorsque le lieu de travail est attenant à l'habitation ? Selon la lettre de la loi, il s'agit d'un lieu de travail qui est habité aussi, alors que l'esprit de la loi est de mieux protéger les locaux habités, via une autorisation préalable du juge du tribunal de police.

Aussi, la FGTB ne peut donc marquer son accord avec la modification proposée sous a).

Toutefois, l'essentiel de la proposition de loi est contenu dans la modification proposée sous b) au sujet du contrôle à domicile de la situation familiale du chômeur.

À ce sujet, la FGTB estime qu'il faut inverser la pratique actuelle : dans la plupart des cas, le chômeur est entendu à son domicile, à la suite d'une « visite surprise » d'un contrôleur de l'ONem, alors

Vanaf het ogenblik dat er enige twijfel rijst met betrekking tot deze verklaring, of op basis van een — veelal anonieme — brief uit de kennissenkring van de werkloze wordt er onmiddellijk een controleur ten huize gestuurd. Vanaf de eerste confrontatie ervaart de werkloze een zekere druk om deze controleur binnen te laten (al is het maar omwille van gastvrijheid of beleefdheid) of alleszins loopt de werkloze met een weigering het risico om een bepaalde verdenking op zich te laden.

Voorts was bij het ABVV geen enkele informatie bekend over de gedragscode waaraan de sociale controleurs geacht zijn zich te houden. Het ABVV zegt geenszins dat elke controle op een onmenselijke manier plaatsvindt, maar wel dat het aan elke controleur individueel wordt overgelaten om in te vullen op welke manier hij z'n opdracht zal vervullen.

Het ABVV is dan ook van mening dat er hoe dan ook een algemene gedragscode voor de sociale controleur moet worden opgesteld, zelfs indien het zich principiële tegenstander verklaart van een controle ten huize van de werkloze teneinde de gezinssituaties te onderzoeken. Als lid van het Beheerscomité heeft het ABVV dan ook op 7 september 1998 gevraagd dat de RVA een dergelijke code zou uitwerken en ter bespreking voorleggen. Op dit ogenblik is men binnen de administratie hiermee bezig, maar is de ter beschikking gestelde informatie nog niet volledig (bijvoorbeeld op het vlak van de statistieken) opdat het zich over dit ontwerp met kennis van zaken kan uitspreken.

Standpunt van het ABVV

Het ABVV gaat met de juridische analyse van de heren Detienne en Wauters akkoord waar zij van oordeel zijn dat de wet van 16 november 1972 zich beperkt tot de controle op de werkplek. Zij stellen derhalve een dubbele wijziging voor.

De voorgestelde wijziging onder a) is door de indieners weliswaar bedoeld ter bescherming van de werkloze, maar zal in de praktijk leiden tot mogelijke misbruiken door werkgevers die zwartwerkers tewerkstellen. Wat immers indien de werkplaats aan het woonhuis is aangebouwd ? Volgens de letter van de wet is dit een werkplaats die ook wordt bewoond, terwijl de geest van de wet erin bestaat om de effectief bewoonde lokalen een betere bescherming te verlenen via de voorafgaande toestemming van de politierechter.

Het ABVV kan zich met de vooropgestelde wijziging onder a) dan ook niet akkoord verklaren.

Het eigenlijke corpus van het wetsvoorstel ligt evenwel verrat in de voorgestelde wijziging onder b) met betrekking tot de controle op de woonplaats van de gezinssituatie van de werkloze.

In dit verband is het ABVV van oordeel dat de huidige praktijk omgekeerd moet worden : in de meeste gevallen wordt de werkloze thuis verhoord naar aanleiding van een onaangekondigd bezoek van

que la réglementation permet une autre procédure, la convocation au bureau de l'ONEm afin d'y être interrogé par le contrôleur. Pour inverser cette tendance, il faut interdire le principe de vérification et contrôle au domicile, sauf en cas d'indices sérieux d'existence d'une fraude et moyennant les garanties d'une autorisation judiciaire préalable.

C'est pourquoi la proposition de la FGTV vise à fixer un cadre légal clair pour les vérifications et contrôles autorisés.

Il est indispensable que la première étape de la vérification s'effectue obligatoirement au siège de l'ONEm. Au cours de cette première entrevue, le chômeur pourra démontrer l'exactitude des éléments de la déclaration sur l'honneur qu'il a faite lors de son inscription, en produisant éventuellement toutes les pièces justificatives de sa situation.

Si les éléments produits apparaissent insuffisants, si l'ONEm estime que d'autres investigations sont nécessaires, le chômeur pourra être invité à nouveau à fournir tout autre élément demandé lors d'un second entretien dans les locaux de l'ONEm et en ayant le droit de se faire assister par un délégué syndical.

Ce n'est que s'il existe des indices sérieux de fraude que l'ONEm pourra, à l'issue de cette procédure préalable de contrôle, solliciter du tribunal du travail, par requête motivée contenant copie de l'ensemble du dossier administratif du chômeur, l'autorisation de faire procéder à une visite au domicile ou à la résidence du chômeur. La décision du tribunal devra être motivée, elle fixera le délai de sa validité et les conditions dans lesquelles le contrôle pourra être réalisé.

Il est impératif de prévoir que toute constatation opérée en dehors du respect de la procédure instaurée, même de l'accord des personnes intéressées, sera nulle et ne pourra fonder aucune sanction ni donner lieu à aucune poursuite pénale.

Seule l'introduction d'une procédure clairement définie et prévoyant des sanctions en cas de non-respect par l'ONEm permettra d'enrayer le processus actuel de visites domiciliaires systématiques et impromptues qu'aucun citoyen ne peut accepter.

Ceci implique le retrait de l'article 63 du projet de loi-programme relatif au plan d'action Belge pour l'emploi et la modification de la législation chômage (article 140 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

Tout ceci devant aboutir à un juste équilibre entre d'une part une protection suffisante des droits dont chaque chômeur jouit incontestablement et d'autre part la possibilité ultime de vérifier les abus par un

een RVA-controleur, hoewel de reglementering in een andere mogelijkheid voorziet, met name oproeping door de RVA om er door de controleur gehoord te worden. Om die tendens om te buigen moet het principe van de controle bij de werkloze thuis verboden worden, tenzij er ernstige aanwijzingen van fraude bestaan en dan nog met de waarborg van een voorafgaande toelating van de rechter.

Daarom strekt het ABVV-voorstel ertoe een duidelijk omlind wettelijk kader te scheppen voor de toegelaten controles.

Daarbij moet de eerste stap in de controle verplicht op de zetel van de RVA gebeuren. Tijdens dit eerste onderhoud kan de werkloze aantonen dat de elementen van zijn verklaring op eer, die hij afgelegd heeft tijdens zijn inschrijving, correct zijn en daarbij eventueel alle bewijsstukken die dit staven overleggen.

Als die elementen ontoereikend blijken, als de RVA van oordeel is dat nader onderzoek noodzakelijk is, dan kan de werkloze gevraagd worden om elk ander element voor te leggen op een tweede onderhoud in de lokalen van de RVA, waarbij hij zich kan laten bijstaan door een vakbondsafgevaardigde.

Pas wanneer er na afloop van die voorafgaande controleprocedure ernstige aanwijzingen voor fraude blijven bestaan, kan de RVA zich tot de arbeidsrechtbank wenden om via een met redenen omkleed verzoek waarbij kopie gevoegd is van het hele administratieve dossier van de werkloze, de toelating te vragen voor een bezoek op de plaats waar de werkloze gedomicilieerd is of verblijft. De beslissing van de rechtbank moet met redenen omkleed worden, ze moet de geldigheidsduur ervan bepalen evenals de voorwaarden waarin de controle verricht kan worden.

Daarbij moet absoluut bepaald worden dat gelijk welke vaststelling buiten de ingestelde procedure, zelfs als de betrokkenen hun instemming hebben betuigd, nietig zal zijn en tot geen enkele sanctie noch strafrechterlijke vervolging aanleiding zal kunnen geven.

Enkel de invoering van een duidelijk omschreven procedure, waarbij voorzien wordt in sancties bij niet-naleving ervan door de RVA, kan een einde stellen aan de huidige situatie van stelselmatige onaangekondigde thuiscontroles, waarmede geen enkele burger kan instemmen.

Dit impliceert de intrekking van het artikel 63 van het ontwerp van programmawet met betrekking tot het « Belgisch actieplan voor Werkgelegenheid » en de wijziging van de werkloosheidsreglementering (artikel 140 van het koninklijk besluit van 25 november 1991).

Een en ander moet ertoe leiden dat een juist evenwicht kan worden gevonden in een voldoende bescherming van de rechten die elke werkloze onmiskenbaar heeft enerzijds, en de ultieme mogelijkheid

contrôle légal et légitime (et ce uniquement après épuisement de tous les moyens précités).

À titre d'épilogue

— en 1997, le nombre de contrôles externes (travail au noir, situation familiale, ...) s'élevait à 175 033;

— 43 640 de ceux-ci visaient la situation familiale. Dans 95 % des cas, un contrôle au domicile du chômeur a été organisé. Ce n'est que dans 134 cas que l'autorisation préalable du juge du tribunal de police a dû être demandée.

— Présenté de manière schématique :

Compte tenu des chiffres ci-dessus, il convient donc de relativiser la problématique et de la situer dans sa perspective exacte :

— les infractions constatées ne sont pas telles qu'il faut en stigmatiser les chômeurs;

— ces « quelques dizaines de cas par an » peuvent tout aussi bien, sinon mieux, être appréciés par les juridictions du travail.

om misbruiken via wettelijke en gewettigde controle na te gaan anderzijds (en zulks wanneer alle voorafgaande middelen vooreerst werden uitgeput).

Bij wijze van uitbreiding

— het aantal externe controles (zwartwerk, gezinssituatie, ...) bedroeg in 1997 175 033;

— hiervan hadden 43 640 controles betrekking op de gezinssituatie. In 95 % van de gevallen werd een controle ten huize van de werkloze georganiseerd. Slechts in 134 gevallen heeft men de voorafgaande toestemming van de politierechter moeten vragen;

— schematisch :

Rekening houdend met hogervermelde cijfers, past het dus de problematiek te relativiseren en in z'n juist daglicht te plaatsen :

— de vastgestelde inbreuken zijn niet van die aard dat men de werklozen hiervoor moet stigmatiseren;

— die « enkele tientallen gevallen per jaar » kunnen evengoed, zoniet beter, door de arbeidsgerechten worden beoordeeld.

	Nombre — Aantal	%		
Population potentiellement contrôlable....	636 50	100	100	Potentieel controleerbare bevolking.
Enquête situation familiale	43 640	6,8		Enquête gezinssituatie.
Rencontre ou visite à domicile	41 460	6,5	95	Ontmoeting of huisbezoek.
Autorisation préalable du juge du tribunal de police	134	0,02	0,3	Voorafgaande toestemming rechter politie-rechtbank.
Situation non conforme à la déclaration....	5 434	0,85	12,5	Situatie niet conform aan verklaring.
Sanction après audition	3 385	0,53	7,7	Sanctie na hoorzitting.

II. D. INTERVENTIONS DES MEMBRES

M. Mairesse rappelle son point de vue en ce qui concerne le code de comportement, qui ne peut, à son estime, être considéré plus longtemps comme une note interne.

Il demande par ailleurs aux représentants des syndicats si leurs constatations leur permettent de confirmer que les contrôles effectués par l'ONEm ne font pas l'objet de plus d'une plainte par an et par bureau en moyenne.

M. Wauters rappelle au représentant de la FGTB que la proposition de loi qu'il a déposée avec *M. Detienne* n'a évidemment pas pour objet d'exclure les contrôles visant à dépister le travail au noir.

Il constate que le représentant de la CSC plaide en faveur d'un contrôle calqué sur celui que pratiquent les institutions qui relèvent de l'assurance maladie-

II. D. BETOGEN VAN DE LEDEN

De heer Mairesse herhaalt zijn standpunt in verband met de gedragscode, die volgens hem niet langer als een interne nota mag worden beschouwd.

Voorts vraagt hij aan de vertegenwoordigers van de vakbonden of zij op grond van hun vaststellingen kunnen bevestigen dat er over de controles van de RVA per jaar en per bureau gemiddeld niet meer dan één klacht is.

De heer Wauters wijst de vertegenwoordiger van het ABVV erop dat het wetsvoorstel dat hij samen met de heer *Detienne* heeft ingediend er uiteraard niet toe strekt de controles die bedoeld zijn om het zwartwerk op te sporen uit te sluiten.

Hij stelt vast dat de vertegenwoordiger van het ACV pleit voor een controle zoals die van de instellingen voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, die ge-

invalidité, lesquelles se fondent sur les données du Registre national. Or, l'administrateur général de l'ONem estime ces données insuffisantes pour fonder un contrôle efficace. Aussi l'intervenant s'interroge-t-il sur le traitement différent des assurés sociaux selon la branche de la sécurité sociale dont ils relèvent.

L'intervenant demande enfin au représentant de la CSC de préciser son point de vue en ce qui concerne l'autorisation accordée à l'ONem d'effectuer un contrôle en cas de présomption de fraude.

M. Detienne revient sur le contenu de la proposition qu'il a déposée avec *M. Wauters* en ce qui concerne les contrôles visant à dépister le travail au noir et souligne la précision qui y est apportée afin de renforcer l'esprit de la loi.

Considérant que la fraude sociale est une forme de criminalité, le membre se demande ce qui justifie le recours à une autre autorité judiciaire que le juge d'instruction pour la délivrance du mandat.

II. E. RÉPONSES

En réponse aux questions relatives au nombre de plaintes, *M. De Leeuw (FGTB)* répond que les données recueillies par les canaux syndicaux donnent à penser que le nombre des plaintes est plus élevé que les chiffres dont l'ONem a connaissance et attire l'attention sur la difficulté que représente une telle plainte pour un chômeur. Il existe à son estime suffisamment d'indications qui justifient les propositions syndicales en matière de contrôle, sans que pour autant le principe ou le déroulement de l'ensemble des contrôles soit mis en doute.

À l'observation de *M. Detienne* relative au contrôle des lieux d'habitation qui sont également des lieux de travail, *M. De Leeuw* réitère sa crainte que la proposition de *MM. Detienne* et *Wauters* ne soit de nature à freiner les contrôles visant à dépister le travail au noir sur ces lieux. Par ailleurs, il partage sur de nombreux points l'analyse des auteurs de la proposition ainsi que leur conclusion, à savoir procéder d'abord à un interrogatoire dans les locaux de l'ONem et ensuite, dans des cas avérés de fraude, à un contrôle à domicile fondé sur une disposition légale explicite et autorisé par le tribunal du travail.

M. Palsterman (CSC) confirme le nombre de plaintes officielles communiqué par l'administrateur général de l'ONem. Son organisation a eu connaissance de plaintes « officieuses » plus nombreuses, mais dont les auteurs préfèrent garder l'anonymat. L'image de l'ONem parmi les chômeurs et l'imprécision des concepts juridiques sont, à son estime, à l'origine de ce souci d'anonymat.

bruikmaken van de gegevens van het rijksregister. De administrateur-generaal is echter van oordeel dat die gegevens onvoldoende zijn als grond voor een doeltreffende controle. De spreker heeft dan ook vragen over de verschillende behandeling van de sociaal verzekerden naar gelang van de tak van de sociale zekerheid waarvan zij afhangen.

Ten slotte vraagt de spreker aan de vertegenwoordiger van het ACV zijn standpunt te preciseren in verband met de aan de RVA verleende toestemming om een controle uit te voeren in geval van vermoeden van fraude.

De heer Detienne komt terug op de inhoud van het door hem en de heer *Detienne* ingediende wetsvoorstel in verband met de controles om het zwartwerk op te sporen en wijst op de precisering die wordt aangebracht teneinde de strekking van de wet aan te scherpen.

Het lid is van mening dat de sociale fraude een vorm van criminaliteit is en vraagt wat rechtvaardigt dat voor de afgifte van een huiszoekingsbevel een beroep wordt gedaan op een andere gerechtelijke overheid dan de onderzoeksrechter.

II. E. ANTWOORDEN

Op de vragen inzake het aantal klachten antwoordt *de heer De Leeuw (ABVV)* dat uit de gegevens van de vakbonden kan worden opgemaakt dat het aantal klachten hoger ligt dan dat waarvan de RVA kennis heeft, en wijst hij op de moeilijkheid die een dergelijke klacht voor een werkloze doet rijzen. Volgens hem bestaan er voldoende aanwijzingen die de vakbondsvoorstellen inzake controle rechtvaardigen, zonder dat daarom het principe of het verloop van het geheel van de controles in twijfel worden getrokken.

Als gevolg van de opmerking van de heer *Detienne* betreffende de controle van de bewoonde plaatsen die ook als werkplek dienen, herhaalt de heer *De Leeuw* zijn vrees dat het wetsvoorstel van de heren *Detienne* en *Wauters* de controles met het oog op de opsporing van het zwartwerk aldaar bemoeilijkt. Anderzijds is hij het op tal van punten eens met de zienswijze en de conclusie van de indieners van het wetsvoorstel, namelijk dat eerst een ondervraging moet plaatshebben in de lokalen van de RVA en dat vervolgens, in geval van kennelijke fraude, wordt overgegaan tot een huisbezoek dat berust op een uitdrukkelijke wettelijke bepaling en waarvoor de arbeidsrechtbank toestemming geeft.

De heer Palsterman (ACV) bevestigt het aantal officiële klachten dat de administrateur-generaal van de RVA heeft opgegeven. Zijn vakbond heeft kennis gekregen van een groter aantal « officieuze » klachten, maar degenen die ze hebben ingediend, wensen anoniem te blijven. Die wens om anoniem te blijven, is volgens hem het gevolg van het imago van de RVA en van de onnauwkeurigheid van de juridische begrippen.

À la remarque de M. Wauters concernant les modalités de contrôle dans les autres branches de la sécurité sociale, M. Palsterman rappelle que sa suggestion n'était qu'une piste de réflexion. Il confirme que les données du Registre national ne sont pas toujours suffisantes et estime qu'elles doivent pouvoir être contestées par le chômeur.

M. Palsterman est favorable à la proposition de charger le tribunal du travail d'autoriser le contrôle à domicile. La jurisprudence devrait contribuer à préciser la nature des preuves qui devrait fonder cette autorisation. Il n'est par contre pas favorable à la suggestion de charger le juge d'instruction de l'autorisation de contrôle : les manquements aux dispositions légales et réglementaires dont il est question en l'occurrence ne peuvent être assimilés aux crimes et délits que le juge d'instruction est chargé d'instruire.

III. — POINTS DE VUE DES LIGUES DES DROITS DE L'HOMME

III. A. EXPOSÉ DE M. P. PATAER, PRÉSIDENT DE LA LIGA VOOR MENSENRECHTEN

La loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail autorise les inspecteurs sociaux à effectuer des contrôles dans les lieux dans lesquels ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer que des personnes travaillent (article 4, § 1^{er}, 1^o, alinéa 1^{er}). Ils ne peuvent pénétrer dans les locaux habités qu'avec l'autorisation préalable du juge au tribunal de police (article 4, § 1^{er}, 1^o, alinéa 2).

Cette compétence leur a clairement été accordée dans le cadre de la lutte contre le travail au noir et nullement dans le cadre de la vérification de la situation familiale des chômeurs.

Il ressort du texte et du contexte de l'article 4 susvisé que des auditions peuvent être effectuées dans le cadre des missions d'inspection, ce qui ne signifie pas pour autant que des perquisitions puissent être effectuées.

Les perquisitions ne peuvent en principe être ordonnées que par un juge d'instruction. Elles doivent en outre être effectuées dans le respect de la loi du 7 juin 1969 concernant les perquisitions, qui dispose qu'aucune recherche ou perquisition ne peut être effectuée dans un lieu non accessible au public avant cinq heures et après vingt et une heures, sauf (entre autres) à la demande ou avec le consentement de la personne qui a la jouissance effective du lieu ou de la personne avec qui elle cohabite durablement. Cette demande ou ce consentement doit être écrit et préalable à la recherche ou perquisition.

Ingaand op de opmerking van de heer Wauters betreffende de wijze waarop de controles in de andere takken van de sociale zekerheid worden uitgevoerd, wijst de heer Palsterman erop dat zijn voorstel slechts een denkpiste was. Hij bevestigt dat de gegevens van het rijksregister niet altijd voldoende zijn en is van oordeel dat ze door de werkloze moeten kunnen worden betwist.

De heer Palsterman is voorstander van het voorstel om de arbeidsrechtbank te belasten met het verlenen van de toestemming voor een huisbezoek. De rechtspraak zou moeten bijdragen tot het nauwkeurig bepalen van de aard van de bewijzen waarop die toestemming zou moeten berusten. Hij is echter gekant tegen het voorstel om de onderzoeksrechter ermee te belasten de toestemming te verlenen voor de controle : de overtredingen van de wettelijke en verordeningbepalingen waarvan terzake sprake is, mogen niet worden gelijkgesteld met de misdaden en de misdrijven die de onderzoeksrechter moet behandelen.

III. — STANDPUNT VAN DE LIGA'S VOOR DE MENSENRECHTEN

III. A. TOELICHTING VAN DE HEER P. PATAER, VOORZITTER VAN DE LIGA VOOR MENSENRECHTEN

De arbeidsinspectiewet van 1972 verleent aan de sociale inspecteurs de bevoegdheid controles te doen in gebouwen waarvan zij redelijkerwijs kunnen vermoeden dat er personen tewerkgesteld zijn (artikel 4, § 1, 1^o, eerste lid). Tot de bewoonde lokalen hebben zij enkel toegang mits voorafgaande toelating van de politierechter (artikel 4, § 1, 1^o, tweede lid).

Deze bevoegdheid werd duidelijk gegeven om het zwartwerk op te sporen en geenszins om de gezinssituatie van de werklozen na te gaan.

Uit de tekst en de context blijkt bovendien dat tijdens deze inspectieopdrachten verhoren kunnen worden afgenomen, maar daarom nog geen huiszoeken kunnen gebeuren.

Voor huiszoeken is in principe een bevel vereist van een onderzoeksrechter. Bovendien moet daarbij rekening worden gehouden met de huiszoekingswet van 7 juni 1969 waarin wordt voorgeschreven dat geen opsporing of huiszoeking mag worden verricht in een voor het publiek niet toegankelijke plaats voor vijf uur 's morgens en na negen uur 's avonds, tenzij (onder andere) in geval van verzoek of toestemming van de persoon die het werkelijk genot heeft van de plaats of van de persoon waarmee hij duurzaam samenwoont. Dit verzoek of die toestemming moet schriftelijk en voorafgaand aan de opsporing of huiszoeking worden gegeven.

Cette dernière disposition rejoint dans une certaine mesure l'avis donné le 25 juin 1998 par le Conseil d'État sur la proposition de loi de MM. Detienne et Wauters. Le Conseil d'État conseille en l'occurrence de prévoir que l'exécution d'un contrôle au domicile d'un allocataire par des inspecteurs sociaux ne peut avoir lieu que si l'allocataire concerné y donne volontairement, sciemment et expressément son consentement.

En tant que représentant de la *Liga voor Mensenrechten*, l'intervenant tient à souligner d'emblée qu'il est quasi impossible de faire, en fait et en droit, le départ entre une « recherche dans une habitation privée », une « perquisition » ou « une visite de locaux habités » (voir article 63 de l'avant-projet de loi relatif au plan d'action belge pour l'emploi 1998). Un observateur expérimenté peut, quelquefois, faire autant de constatations en un seul coup d'œil qu'un enquêteur qui met toutes les armoires sens dessus dessous.

Il émet ensuite de nettes réserves en ce qui concerne une visite domiciliaire effectuée avec le consentement de l'intéressé, même si ce consentement est donné par écrit.

En ce qui concerne le respect de la vie privée, il faut tenir compte du véritable rapport de forces. La verticalité de nombreuses relations dans le cadre desquelles la vie privée des plus faibles est compromise, est un fait. Les contrats d'assurances, les ouvertures de crédit et les contrats de location sont fondés sur des rapports de forces qui, comme toujours, rendent les plus faibles transparents. Il en va de même en ce qui concerne les rapports avec les pouvoirs publics. Pour que le respect de la vie privée soit pris au sérieux, il faut dès lors que son effet soit précisément le plus fort dans ce type de relations. La règle pratique pourrait donc être : plus le déséquilibre des forces en présence est grand, plus il convient de protéger la vie privée. Le consentement de l'intéressé ne peut être accepté sans plus comme une justification valable de l'ingérence dans sa vie privée. Ce dernier n'a en effet guère de choix dans nombre de rapports de forces (Voir : *Privacyvrijheid ! De vrijheid om zichzelf te zijn*, Prof. dr. Serge Gutwirth, VUB, Ratheneau-instituut Den Haag 1998, p. 71).

Le ministre de l'Emploi et du Travail est apparemment bien conscient qu'il manque de fondement légal pour faire procéder à des contrôles au domicile des chômeurs afin de vérifier leur situation familiale, d'où l'article 63 de l'avant-projet.

L'intervenant n'a pas pris connaissance de l'avis que le Conseil d'État a rendu sur l'avant-projet de loi, mais il suppose que celui-ci s'inscrit dans la ligne de l'avis sur la proposition de loi de MM. Detienne et Wauters.

La *Liga voor Mensenrechten* estime qu'il ne faut pas édicter de règles particulières pour permettre les contrôles domiciliaires chez les chômeurs. Les chômeurs qui sont soupçonnés de commettre une infraction dont on estime que la constatation justifie une perquisition doivent bénéficier au moins de la même

Die laatste bepaling sluit in zekere zin aan bij het advies van de Raad van State dd. 25 juni 1998 gegeven met betrekking tot het wetsvoorstel van de heren Detienne en Wauters. De Raad van State adviseert daarbij dat zou worden voorzien in een systeem waarbij de betrokken rechthebbende vrijwillig, bewust en uitdrukkelijk toestemming geeft voor het controleonderzoek van arbeidsinspecteurs ten huize van de rechthebbende.

Als Liga voor Mensenrechten wenst de spreker meteen te beklemtonen dat het onderscheid tussen een « opsporing in een privé-woning », een « huiszoeking » of « het betreden van bewoonde lokalen » (zie artikel 63 van het voorontwerp van wet van het Belgisch actieplan voor de werkgelegenheid 1998) in feite en in rechte nauwelijks of niet is te maken. Een geoefend waarnemer kan met één oogopslag soms evenveel opmerken als een onderzoeker die alle kasten overhoop gooit.

Voorts formuleert hij grote reserves ten aanzien van een huiszoeking die gebeurt met instemming van betrokkene, zelfs als die instemming schriftelijk wordt gegeven.

Bij het eerbiedigen en het doen eerbiedigen van de privacy is het noodzakelijk om de werkelijke machtsverhouding in het oog te houden. De verticaliteit van talloze verhoudingen waarbij de privacy van de zwakkere op het spel staat, is een gegeven. Verzekeringscontracten, kredietverleningen, en huurovereenkomsten zijn doorspekt met macht die, zoals steeds, de zwakkere transparant maakt. Tegenover de overheid is het van hetzelfde laken een broek. Privacy ernstig nemen betekent dan ook dat haar effect juist in die verhoudingen het sterkst moet zijn. Een vuistregel zou dus kunnen zijn : hoe groter het machtsonevenwicht, hoe groter de privacybescherming. De toestemming van de betrokkene mag niet zo maar als geldige rechtvaardigingsgrond voor de inmenging in zijn privacy worden geaccepteerd. In nogal wat machtsverhoudingen wordt hen immers nauwelijks of geen keuze gelaten (zie : « Privacyvrijheid ! De vrijheid om zichzelf te zijn », Prof. dr. Serge Gutwirth, VUB, Ratheneau-instituut Den Haag 1998, blz. 71).

De minister van Tewerkstelling en Arbeid is zich blijkbaar goed bewust van de bijzonder gebrekkige rechtsgrond om door controles bij de werklozen thuis hun gezinstoestand na te gaan. Vandaar artikel 63 van voornoemd voorontwerp.

Het advies van de Raad van State over dit voorontwerp is de spreker niet bekend, maar vermoedelijk zal dit in de lijn liggen van het advies over het wetsvoorstel van de heren Detienne en Wauters.

De Liga voor Mensenrechten is van oordeel dat geen bijzondere regels moeten worden uitgewerkt om de controles bij de werklozen thuis mogelijk te maken. Werklozen die ervan worden verdacht een misdrijf te plegen waarvoor een huiszoeking noodzakelijk wordt geacht, moeten minstens dezelfde

protection que toutes les autres personnes soupçonnées de commettre une infraction.

Lors de la préparation de la présente note, il est également apparu que quelques autres dispositions de droit social résistaient difficilement à un examen à l'aune des principes dont procède la législation relative aux droits de l'homme. C'est le cas, entre autres, de l'article 12 de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, article aux termes duquel les inspecteurs sociaux ne peuvent révéler en aucun cas, « même devant les tribunaux », le nom de l'auteur d'une plainte ou d'une dénonciation — en clair : du « mouchard ». Cette disposition constitue une violation flagrante de l'article 6, 3°, d, de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, qui dispose, entre autres, que toute personne accusée d'une infraction a le droit d'interroger ou de faire interroger les témoins à charge et à décharge.

La *Liga* peut aussi difficilement marquer son accord sur l'article 140 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. Cet article dispose que le directeur du bureau de chômage peut « inviter le chômeur à attendre chez lui la visite du contrôleur » sans l'autorisation préalable d'un magistrat. Il s'agit apparemment, en l'occurrence, d'une visite domiciliaire qui peut déboucher sur une perquisition pure et simple. Cela n'est en tout cas pas exclu. Il est pour le moins étonnant que de telles dispositions figurent dans un arrêté royal et non dans une loi.

Sur le fond, l'article 63 de l'avant-projet doit être confronté à un certain nombre de dispositions relatives aux droits de l'homme.

C'est ainsi qu'il faut évoquer, à cet égard, l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et, surtout, l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui traite de l'inviolabilité de la vie privée et du domicile. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, les exceptions à cette règle doivent être fondées sur les principes de légalité, de légitimité et de proportionnalité, ce qui signifie que ces exceptions doivent non seulement être prévues par la loi, mais qu'elles doivent également correspondre à un des objectifs mentionnés à l'article 8, 2, et être nécessaires dans une société démocratique. Un mandat judiciaire n'est donc pas suffisant en soi. Le législateur belge se doit dès lors de fonder expressément les exceptions éventuelles à l'inviolabilité du domicile sur ces trois motifs.

L'intervenant rappelle à cet égard que le droit au respect de la vie privée est un droit évolutif, puisqu'il tend à s'étendre à des domaines qu'il ne couvrirait pas auparavant (voir : *Strafrecht en Strafprocesrecht*, Prof. Chris Van den Wyngaert, Maklu, 1998, p. 703).

L'intervenant souligne par ailleurs une nouvelle fois que, bien que ni la CEDH ni la Constitution belge (articles 15 et 22) ne l'exigent, la doctrine s'accorde à estimer qu'une perquisition ne pourrait en fait être

bescherming genieten als alle andere personen die van een misdrijf worden verdacht.

Bij de voorbereiding van deze nota werd ook duidelijk dat nog enkele andere sociaalrechtelijke bepalingen de toets van de mensenrechtelijke principes moeilijk kunnen overleven. Met name artikel 12 van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, waarin staat dat de sociale inspecteurs in geen enkel geval « zelfs niet voor de rechtbanken » de naam van de indiener van een klacht of van een aangifte — zeg maar, een verklikker — bekend mogen maken. Deze bepaling is flagrant in strijd met artikel 6, 3°, d van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens dat onder meer bepaalt dat eenieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd het recht heeft de getuigen *à charge* te ondervragen of te doen ondervragen.

De Liga heeft ook grote moeite met artikel 140 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering. Daarin staat dat de directeur van het werkloosheidsbureau de werkloze kan « verzoeken thuis het bezoek van de controleur af te wachten » zonder voorafgaande toelating van een magistrat. Het gaat hier blijkbaar om een huisbezoek dat kan leiden tot een huiszoeking zonder meer. Het wordt in elk geval niet uitgesloten. Het wekt op zijn minst verbazing dat dergelijke bepalingen in een koninklijk besluit en niet in een wet zijn opgenomen.

Ten gronde moet artikel 63 van het voorontwerp worden geconfronteerd met een aantal mensenrechtelijke bepalingen.

Zo is er artikel 17 van het IVBPR en vooral artikel 8 van het EVRM dat handelt over de onschendbaarheid van het privé-leven en van de woning. Uitzonderingen op die regel moeten volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens worden gefundeerd op de principes van legaliteit, legitimiteit en proportionaliteit. Dit betekent dat die uitzonderingen niet alleen bij wet moeten worden geregeld, maar dat ze ook moeten beantwoorden aan één van de doeleinden vermeld in artikel 8, 2° en dat ze nodig moeten zijn in een democratische samenleving. Een rechterlijk bevel op zich is dus niet voldoende. De Belgische wetgever is bijgevolg aan zichzelf verplicht mogelijke uitzonderingen op de onschendbaarheid van de woning op die drie gronden uitdrukkelijk te motiveren.

Hierbij herinnert de spreker eraan dat het recht op privacy een « groeirecht » is, omdat het de neiging heeft uit te deinen naar gebieden die er vroeger niet onder vielen (zie : « *Strafrecht en Strafprocesrecht* », Prof. Chris Van den Wyngaert, Maklu, 1998, blz. 703).

Voorts onderstreept de spreker nogmaals dat, hoewel noch het EVRM noch de Belgische Grondwet (artikelen 15 en 22) dit vereisen, de rechtsleer het erover eens is dat een huiszoeking eigenlijk slechts

effectuée que sur ordre du juge d'instruction dans le cadre d'une instruction.

En principe, aucune perquisition ne peut donc être effectuée dans le cadre d'une information. Le procureur du Roi et ses officiers auxiliaires ne sont pas habilités d'y procéder, pas plus d'ailleurs que les autres fonctionnaires de police ou inspecteurs chargés du contrôle du respect de lois spéciales. Ce principe souffre certaines exceptions : la perquisition en cas de flagrant délit ou la perquisition avec consentement de l'intéressé. Il n'en demeure pas moins que certaines lois spéciales autorisent manifestement des fonctionnaires chargés d'effectuer des investigations à mener des perquisitions, avec ou sans mandat délivré préalablement par un juge de police. Nous songeons en l'occurrence aux dispositions pénales du droit économique (contrôle des prix), à la loi relative aux substances hormonales (15 juillet 1985), à la loi relative aux stupéfiants (24 février 1921), à la loi relative aux redevances radio et télévision (13 juillet 1987) et à la loi relative au crédit à la consommation (12 juin 1991). Et donc aussi, à la loi de 1972 relative à l'inspection du travail. La *Liga* est loin d'être heureux de cette série de lois d'exception.

L'orateur renvoie par ailleurs à l'article 148 du Code pénal, qui prévoit que sont punissables, les fonctionnaires de l'ordre administratif ou judiciaire qui se seraient introduits dans le domicile d'un habitant contre le gré de celui-ci, hors les cas prévus et sans les formalités prescrites par la loi.

Enfin, le législateur devrait inviter le ministre compétent à publier le code de conduite des inspecteurs de l'ONEm. Il va de soi qu'il serait encore préférable de couler ce code dans un texte de loi.

III. B. EXPOSÉ DE M. D. VAN RAEMDONCK, ATTACHÉ À LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

A. Introduction

La contribution de l'orateur s'inscrit dans le cadre de la polémique actuelle concernant les perquisitions et visites domiciliaires effectuées par les inspecteurs sociaux, polémique relancée par l'article 79 du « projet de loi relatif au plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses ».

L'intervenant relève d'abord les trois situations, du point de vue juridique, qui font l'objet de cette polémique, et plus particulièrement celle que l'on rattache à la problématique de l'article 4 de la loi du 16 novembre 1972, dont la modification est envisagée par l'article 79 du projet précité.

Il se propose d'analyser ensuite les enjeux de ladite polémique : la notion d'inviolabilité de la vie privée

zou mogen plaatsvinden op bevel van de onderzoeksrechter in het kader van een gerechtelijk onderzoek.

Tijdens een opsporingsonderzoek is de huiszoeking dus principieel niet toegelaten. De procureur des Konings en zijn hulpofficieren zijn hiertoe niet bevoegd en dit geldt tevens voor alle andere politieambtenaren of inspecteurs, belast met het toezicht op de naleving van bijzondere wetten. Op dit principe zijn uitzonderingen : de huiszoeking bij betrapping op heterdaad en de huiszoeking met toestemming. Dit neemt niet weg dat op grond van bijzondere wetten door opsporingsambtenaren blijkbaar toch huiszoekingen kunnen gebeuren, al dan niet met een voorafgaand bevel van een politierechter. We denken hier aan het economisch strafrecht (prijzencontrole), de hormonenwet (15 juli 1985), de drugwet (24 februari 1921) de wet op het kijk- en luistergeld (13 juli 1987) en de wet op het consumentenkrediet (12 juni 1991). En dus ook de wet van 1972 op de arbeidsinspectie ... De Liga is verre van gelukkig met deze reeks van uitzonderingswetten.

Verder vermeldt de spreker nog het bestaan van artikel 148 van het Strafwetboek dat ambtenaren van de administratieve of de rechterlijke orde strafbaar stelt wanneer ze een woning binnendringen tegen de wil van de ingezetene, buiten de gevallen die de wet bepaalt en zonder inachtneming van de wettelijk voorgeschreven vormen.

Ten slotte wordt de wetgever aangeraden de bevoegde minister uit te nodigen de gedragscode van de RVA-inspecteurs publiek te maken. Nog beter ware dat deze code in een wettelijke vorm zou worden gegoten.

III. B. UITEENZETTING VAN DE HEER D. VAN RAEMDONCK, MEDEWERKER BIJ DE LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

A. Inleiding

De bijdrage van de spreker past in het kader van de huidige polemiek omtrent de huiszoekingen en de huisbezoeken door de sociale inspecteurs. Die polemiek werd opnieuw op gang gebracht door artikel 79 van het wetsontwerp betreffende het Belgisch actieplan voor de werkgelegenheid 1998 en houdende diverse bepalingen.

Hij vestigt eerst de aandacht op de drie situaties waarover die polemiek vanuit juridisch oogpunt gaat, en meer in het bijzonder op die welke in verband wordt gebracht met de problematiek van artikel 4 van de wet van 16 november 1972 dat wordt gewijzigd door artikel 79 van het voormelde wetsontwerp.

Vervolgens zal hij aangeven wat bij die polemiek op het spel staat : het begrip onschendbaarheid van

et du domicile, et les conditions légales qui autorisent une ingérence dans ces droits fondamentaux.

B. Perquisitions et visites domiciliaires effectuées au domicile des chômeurs afin de contrôler leur situation familiale

I. Les inspecteurs sociaux se présentent au domicile d'un chômeur et arguent du consentement de ce dernier à la perquisition effectuée

L'inviolabilité du domicile est garantie tant par la Convention européenne des Droits de l'Homme (article 8) que par la Constitution (article 15). La violation du domicile par un fonctionnaire est par ailleurs sanctionnée par l'article 148 du Code pénal.

D'autre part, les perquisitions et visites domiciliaires sont interdites entre 21 h et 5 h du matin, sauf consentement donné « *par écrit, préalablement à la perquisition ou à la visite domiciliaire* » (article 1^{er} bis de la loi du 7 juin 1969 « fixant le temps pendant lequel il ne peut-être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires »). En dehors de ces heures, la situation est appréciée par le juge du fond : une perquisition, même non prévue par la loi, est valable si elle est effectuée sous le couvert du consentement formel de la personne qui a la jouissance effective des lieux.

Ce consentement s'analyse en une renonciation à la garantie constitutionnelle de l'inviolabilité du domicile (Cassation, 8 septembre 1993, Pas. 93, I, p. 664; Cassation, 13 février 1991, Pas. 91, I, p. 564) :

« L'inspecteur qui veut procéder à une visite domiciliaire avec consentement doit auparavant en demander le consentement formel et explicite (cela se fera au moyen d'un procès-verbal d'audition). Une fois le consentement donné et la visite domiciliaire entamée, la révocation de ce consentement n'est plus possible.

Les conditions de validité d'une visite domiciliaire effectuée avec le consentement des occupants d'un lieu habité sont les suivantes :

l'accord de l'occupant doit avoir été demandé de manière expresse et non équivoque (l'occupant doit être clairement informé de l'intention des demandeurs d'effectuer une visite domiciliaire);

a) la demande doit porter sur une visite déterminée (serait nulle la demande visant à permettre en un lieu déterminé toutes perquisitions nécessaires à la poursuite de l'enquête);

b) l'accord de l'occupant doit être obtenu préalablement à l'entrée dans les lieux ou préalablement au début des opérations sur les lieux;

c) le consentement doit être librement donné par les occupants (l'usage de menaces, violences ou chantage aura nécessairement pour conséquence que le consentement donné sera réputé inexistant);

de persoonlijke levenssfeer en van de woning, alsmede de wettelijke voorwaarden die een inmenging in die fundamentele rechten toestaan.

B. Opsporingen ten huize van en huisbezoeken bij werklozen teneinde hun gezinssituatie te controleren

I. De sociale inspecteurs melden zich aan ten huize van een werkloze en voeren aan dat deze instemt met de opsporing

De onschendbaarheid van de woning is gewaarborgd zowel door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (artikel 8) als door de Grondwet (artikel 15). De schending van de woning door een ambtenaar is trouwens strafbaar krachtens artikel 148 van het Strafwetboek.

Anderzijds zijn de opsporingen ten huize en de huiszoeken verboden tussen 9 uur 's avonds en 5 uur 's ochtends, behalve indien daartoe « schriftelijk en voorafgaand » toestemming werd gegeven (artikel 1bis van de wet van 7 juni 1969 tot vaststelling van de tijd gedurende welke geen opsporing ten huize of huiszoeking mag worden verricht). Buiten die uren wordt de situatie beoordeeld door de feitenrechter : zelfs indien de wet er niet in voorziet, is een opsporing ten huize geldig indien ze wordt uitgevoerd met de uitdrukkelijke toestemming van de persoon die het werkelijk genot heeft van de plaats.

Die toestemming wordt aanzien als een verzaking aan de grondwettelijke waarborg van de onschendbaarheid van de woning (Cass., 8 september 1993, Pas. 93, I, blz. 664; Cass., 13 februari 1991, Pas. I, blz. 564) :

« L'inspecteur qui veut procéder à une visite domiciliaire avec consentement doit auparavant en demander le consentement formel et explicite (cela se fera au moyen d'un procès-verbal d'audition). Une fois le consentement donné et la visite domiciliaire entamée, la révocation de ce consentement n'est plus possible.

Les conditions de validité d'une visite domiciliaire effectuée avec le consentement des occupants d'un lieu habité sont les suivantes :

l'accord de l'occupant doit avoir été demandé de manière expresse et non équivoque (l'occupant doit être clairement informé de l'intention des demandeurs d'effectuer une visite domiciliaire);

a) la demande doit porter sur une visite déterminée (serait nulle la demande visant à permettre en un lieu déterminé toutes perquisitions nécessaires à la poursuite de l'enquête);

b) l'accord de l'occupant doit être obtenu préalablement à l'entrée dans les lieux ou préalablement au début des opérations sur les lieux;

c) le consentement doit être librement donné par les occupants (l'usage de menaces, violences ou chantage aura nécessairement pour conséquence que le consentement donné sera réputé inexistant);

d) l'occupant est en droit de limiter lui-même l'étendue de son accord (exemple : limiter l'accès à certaines pièces);

e) le consentement doit être donné par écrit (article 1^{er} bis de la loi du 7 juin 1969). ».

(« Le droit pénal social et les contrats de travail spéciaux »; Commission Université-Palais; éd. Larcier, 97; « L'inspection des lois sociales, compétences et relations avec le pouvoir judiciaire », J.-M. Souverijns, J.-C. Heirman, G. Schreiber, p. 45.)

Il ne s'agit donc pas d'une simple formalité. Dans l'appréciation de la validité du consentement, il convient de prendre en compte la position du chômeur vis-à-vis des inspecteurs sociaux, qui n'est pas égalitaire : on pourrait considérer que la *dépendance financière* induit une renonciation quasi-automatique au principe d'inviolabilité du domicile (voir une situation similaire jugée en ce sens par la Cour suprême de Californie, dans « La protection de la vie privée et des autres biens de la personnalité » par François Rigaux, éd. Bruylant 1990, p. 428).

D'autre part, le chômeur qui demanderait le respect de l'inviolabilité de son domicile s'expose à la réaction suivante de la part de l'ONEm :

« Le contrôleur social qui se présente pour une rencontre au domicile (annoncée ou non) et qui s'en voit refuser l'accès, ne doit pas demander l'autorisation au juge du tribunal de police pour pénétrer dans les locaux habités (à moins qu'il ne souhaite procéder à une visite du domicile) mais il mentionnera dans son rapport que l'application de l'article 70 (exclusion en cas de non-présentation) ou 140 (convocation au bureau du chômage ou invitation à attendre au domicile la visite d'un contrôleur) s'impose. » (« Surveillance par le contrôleur social de l'ONEm »; « 7.2.4. : autorisation de l'occupant »; document remis par M. W. Ceuppens, directeur du bureau du chômage de Bruxelles).

On ne peut que s'interroger sur la validité du consentement, qui doit être donné librement, émis par la personne invitée à accepter une « visite » dans de telles conditions :

1° dépendance financière vis-à-vis du contrôleur;

2° convocation au bureau de chômage présentée comme une alternative-sanction.

Il convient donc de mettre fin à cette pratique, ou d'en revoir les formalités dans un sens respectant mieux le libre choix du chômeur.

d) l'occupant est en droit de limiter lui-même l'étendue de son accord (exemple : limiter l'accès à certaines pièces);

e) le consentement doit être donné par écrit (article 1^{er} bis de la loi du 7 juin 1969). ».

(« Le droit pénal social et les contrats de travail spéciaux »; Commission Université-Palais, uitgeverij Larcier, 97; « L'inspection des lois sociales, compétences et relations avec le pouvoir judiciaire », J.-M. Souverijns, J.-C., Heirman, G. Schreiber, blz. 45).

Het betreft dus geen loutere formaliteit. Bij de beoordeling van de geldigheid van de toestemming moet derhalve rekening worden gehouden met de positie van de werkloze ten aanzien van de sociale inspecteurs. Deze en gene staan niet op voet van gelijkheid : men zou er kunnen van uitgaan dat de *financiële afhankelijkheid* nagenoeg automatisch de verzekering aan het beginsel van de onschendbaarheid van de woning met zich meebrengt (zie een gelijksoortige situatie die in die zin werd beoordeeld door het Hoog Gerechtshof van Californië, in François Rigaux, *La protection de la vie privée et des autres biens de la personnalité*, Bruylant, 1990, blz. 428).

Anderzijds stelt de werkloze die om de inachtneming van de onschendbaarheid van zijn woning zou verzoeken, zich bloot aan de volgende reactie vanwege de RVA :

« Le contrôleur social qui se présente pour une rencontre au domicile (annoncé au non) et qui s'en voit refuser l'accès, ne doit pas demander l'autorisation au juge du tribunal de police pour pénétrer dans les locaux habités (à moins qu'il ne souhaite procéder à une visite du domicile) mais il mentionnera dans son rapport que l'application de l'article 70 (exclusion en cas de non-présentation) ou 140 (convocation au bureau du chômage ou invitation à attendre au domicile la visite d'un contrôleur) s'impose. » (« Surveillance par le contrôleur social de l'ONEm »; « 7.2.4. : autorisation de l'occupant », document dat werd voorgelegd door de heer W. Ceuppens, directeur van het werkloosheidsbureau van Brussel).

Men kan terecht vraagtekens plaatsen bij de geldigheid van de toestemming, die *vrijwillig moet worden gegeven*, door de persoon die in dergelijke omstandigheden wordt verzocht in te stemmen met een « bezoek » :

1° financiële afhankelijkheid ten aanzien van de controleur;

2° convocaties op het werkloosheidsbureau die wordt voorgesteld als zowel een alternatief als een sanctie.

Er moet dus een einde worden gemaakt aan die praktijk, of de formaliteiten ervan moeten worden herzien met het oog op een betere inachtneming van de vrije keuze van de werkloze.

II. *Les inspecteurs sociaux se présentent au domicile des chômeurs, en suivant la procédure indiquée par l'article 140 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*

Article 140 :

« Le directeur peut convoquer le chômeur au bureau de chômage ou l'inviter à attendre chez lui la visite du contrôleur du bureau de chômage. Le chômeur doit en être averti au moins deux jours ouvrables à l'avance par un écrit mentionnant la date et l'heure ... ».

La procédure instaurée ne prévoit aucun contrôle judiciaire.

Elle n'est pas conforme à la doctrine et la jurisprudence relatives à l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

« L'article 8 ne subordonne pas explicitement les visites domiciliaires à l'existence d'un mandat de perquisition. Mais cette condition découle implicitement des garanties dont les restrictions prévues au paragraphe 2 doivent s'entourer. » (Velu-Ergec : « La Convention européenne des Droits de l'Homme », éd. Bruylant 1990, p. 557).

D'autre part :

« ... même si l'État jouit d'une certaine marge d'appréciation quant à la nécessité de procéder à une perquisition, il faut que son déroulement soit encadré par des garanties adéquates et suffisantes contre les abus de sorte que les ingérences restent étroitement proportionnées au but légitime recherché. Les garanties se trouvent dans la précision du mandat délivré et la présence d'un conseil ou au moins d'un observateur indépendant. Le mandat semble devoir être judiciaire, sinon l'administration aurait compétence d'apprécier seule l'opportunité, le nombre, la durée et l'ampleur des opérations de contrôle, ce qui réduirait à néant les garanties par ailleurs prévues; c'est ce qui se dégage de la série des trois arrêts rendus le 25 février 1993 contre la France qui font de l'absence d'un mandat judiciaire la cause déterminante de l'insuffisance des garanties procurées et du caractère excessif des opérations. » (« La Convention européenne des Droits de l'Homme, commentaire article par article ». Sous la direction de Pettiti, Decaux, Imbert, éd. Economica, 1995, pp. 347 et 348).

La procédure telle que prévue par l'article 140 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est par ailleurs fort contestée par la doctrine belge, comme nous l'examinerons plus loin, et ceci au vu du Code d'instruction criminelle, qui réserve le droit de perquisition au juge d'instruction (articles 87 et suivants). Enfin, on ne peut que s'interroger sur la possibilité, pour le chômeur, de faire respecter ses droits dans le cadre d'une visite domiciliaire effectuée sur la base de l'article 140 : en vertu de l'article 48 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991, si la visite est fixée un jour de pointage, la carte sera estampillée par le

II. *De sociale inspecteurs melden zich aan ten huize van de werklozen en volgen daarbij de in artikel 140 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 vastgestelde procedure*

Dat artikel luidt als volgt :

« De directeur kan de werkloze ontbieden op het werkloosheidsbureau of hem verzoeken thuis het bezoek van de controleur van het werkloosheidsbureau af te wachten. ».

De procedure voorziet in geen rechterlijke controle.

Ze stemt niet overeen met de rechtsleer en de rechtspraak met betrekking tot artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

« L'article 8 ne subordonne pas explicitement les visites domiciliaires à l'existence d'un mandat de perquisition. Mais cette condition découle implicitement des garanties dont les restrictions prévues au paragraphe 2 doivent s'entourer. » (Velu-Ergec, *La Convention européenne des droits de l'Homme*, Bruylant, 1990, blz. 557).

Voorts zij opgemerkt dat :

« ... même si l'État jouit d'une certaine marge d'appréciation quant à la nécessité de procéder à une perquisition, il faut que son déroulement soit encadré par des garanties adéquates et suffisantes contre les abus de sorte que les ingérences restent étroitement proportionnées au but légitime recherché. Les garanties se trouvent dans la précision du mandat délivré et la présence d'un conseil ou au moins d'un observateur indépendants. Le mandat semble devoir être judiciaire sinon l'administration aurait compétence d'apprécier seul l'opportunité, le nombre, la durée et l'ampleur des opérations de contrôle, ce qui réduirait à néant les garanties par ailleurs prévues; c'est ce qui se dégage de la série des trois arrêts rendus le 25 février 1993 contre la France qui font de l'absence d'un mandat judiciaire la cause déterminante de l'insuffisance des garanties procurées et du caractère excessif des opérations. » (*La Convention Européenne des Droits de l'Homme, commentaire article par article* ». Sous la direction de Pettiti, Decaux, Imbert, uitgeverij Economica, 1995, blz. 347 en 348).

Zoals hieronder aangegeven, wordt de procedure zoals ze is vastgesteld door artikel 140 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 betwist door de Belgische rechtsleer, gelet op het Wetboek van strafvordering, dat bepaalt dat alleen de onderzoeksrechter het recht heeft een opsporing ten huize uit te voeren (artikelen 87 en volgende). Ten slotte rijzen er vragen omtrent de mogelijkheid die de werkloze heeft om zijn rechten in acht te doen nemen in het kader van een huisbezoek dat wordt verricht op grond van artikel 140 : ingevolge artikel 48 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 wordt,

contrôleur qui se présentera au domicile du chômeur !

III. *Les inspecteurs sociaux se fondent sur l'article 4 de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail*

1. Évolution législative de l'actuel article 4 de la loi du 16 novembre 1972 (article 190 de la loi du 22 décembre 1989; « Loi programme » (*Moniteur belge* du 30 décembre 1989))

a) La loi du 16 novembre 1972 (*Moniteur belge* du 8 décembre 1972)

La loi du 16 novembre 1972 était motivée par le souci d'une meilleure intégration à notre législation de la Convention internationale (n° 81) relative à l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce, adoptée à Genève le 11 juillet 1947, et par la loi du 29 mars 1957 (*Moniteur belge* du 10 mai 1957).

En effet, l'Organisation internationale du Travail soulignait une mauvaise intégration de la Convention à notre législation, principalement en ce qui concernait l'accès aux locaux de travail par les inspecteurs.

La Convention vise l'organisation d'un système d'inspection du travail dans les établissements industriels, applicable « à tous les établissements pour lesquels les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions du travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession » (article 2, 1°).

Dans ce cadre, son article 12, 1°, prévoit que : « Les inspecteurs du travail munis des pièces justificatives de leurs fonctions seront autorisés :

- à pénétrer librement sans avertissement préalable à toute heure du jour et de la nuit dans tout établissement assujéti au contrôle de l'inspection;
- à pénétrer de jour dans tous les locaux qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer être assujétis au contrôle de l'inspection; ... ».

Le législateur de 1972, en rédigeant la loi concernant l'inspection du travail, prévoyait, pour tenir compte de l'inviolabilité du domicile, l'autorisation préalable du juge au tribunal de police :

- pour pénétrer, entre 5 h et 21 h, dans les locaux également habités;
- pour pénétrer, entre 21 h et 5 h, dans les locaux de travail.

(Doc. parl. Chambre des représentants, session 1971-1972, n° 254, n°s 1 et 2)

À la même époque, dans le cadre de la surveillance de l'assurance contre le chômage, l'article 24 de la loi du 14 février 1961 stipulait :

indien het bezoek plaatsvindt op een dag waarop de werkloze moeten gaan stempelen, zijn controlekaart afgestempeld door de controleur die zich ten zijnen huize aanmeldt !

III. *De sociale inspecteurs beroepen zich op artikel 4 van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie*

1. Wetgevende ontwikkeling van het huidige artikel 4 van de wet van 16 november 1972 (artikel 190 van de programmawet van 22 december 1989, *Belgisch Staatsblad* van 30 december 1989)

a) De wet van 16 november 1972 (*Belgisch Staatsblad* van 8 december 1972)

De wet van 16 november 1989 was ingegeven door het streven naar een betere inpassing in onze wetgeving van het Internationaal verdrag (n° 81) betreffende de arbeidsinspectie in de industrie en de handel, aangenomen te Genève op 11 juli 1947, alsmede door de wet van 29 maart 1957 (*Belgisch Staatsblad* van 10 mei 1957).

De Internationale arbeidsorganisatie heeft er immers op gewezen dat het Verdrag slecht in onze wetgeving was ingepast, vooral op het stuk van de toegang van de inspecteurs tot de werkplaatsen. Het Verdrag strekt ertoe te zorgen voor een regeling inzake arbeidsinspectie in de industriële inrichtingen die « van toepassing [zal] zijn op alle inrichtingen ten aanzien waarvan het handhaven van de naleving van wettelijke bepalingen betreffende de arbeidsvoorwaarden en de bescherming van werknemers bij de uitoefening van hun werkzaamheden, aan inspecteurs van de arbeid is opgedragen. » (artikel 2, 1°).

Artikel 12 van het Verdrag bepaalt in dat verband dat « De inspecteurs van de arbeid, voorzien van behoorlijke legitimatiebewijzen, zullen bevoegd zijn :

- om vrijelijk, zonder voorafgaande kennisgeving op elk uur van de dag en de nacht in elke aan toezicht onderworpen inrichting binnen te treden;
- om overdag alle lokaliteiten te betreden, waarvan zij een redelijke grond hebben te veronderstellen, dat deze aan toezicht van de inspectie onderworpen zijn; ».

Teneinde rekening te houden met de onschendbaarheid van de woning heeft de wetgever van 1972 bij het opstellen van de wet betreffende de arbeidsinspectie bepaald dat de voorafgaande toestemming van de rechter in de politierechtbank vereist is om :

- tussen 5 en 21 uur binnen te treden in de lokalen die ook bewoond zijn;
- tussen 21 en 5 uur binnen te treden in de werklokalen.

(Gedr. Stuk. Kamer, zitting 1971-1972, n°s 254/1 en 254/2).

In verband met de controle inzake de verzekering tegen werkloosheid bepaalde artikel 24 van de wet van 14 februari 1961 destijds het volgende :

« Les agents désignés ... peuvent :

2° pénétrer entre 7 et 18 heures sur autorisation du procureur du Roi au domicile des travailleurs qui ont sollicité le bénéfice des allocations de chômage et qu'ils peuvent raisonnablement supposer être en infraction à l'égard des dispositions concernant l'octroi des allocations de chômage ou au domicile des employeurs chez lesquels ils peuvent raisonnablement supposer que des travailleurs sont occupés en infraction à l'égard de ces dispositions. Dans ce cas, la visite devra se faire par deux agents au moins. ».

b) La loi-programme du 22 décembre 1989 (*Moniteur belge* du 30 décembre 1989)

Le chapitre VI concernant les « dispositions de surveillance dans la législation sociale » vise la coordination des différents textes relatifs aux assurances sociales.

Dans ce cadre, l'article 24 de la loi du 14 février 1961, mentionné plus haut, a été abrogé; l'article 22 de cette loi dispose que la surveillance doit être effectuée « conformément aux dispositions de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail ».

L'article 4 de la loi du 16 novembre 1972, actuellement en vigueur, concentre donc les pouvoirs des inspecteurs sociaux en matière de perquisitions et visites domiciliaires.

De son ambiguïté résulte la polémique actuelle : cette loi n'a pas repris le contrôle de la situation des bénéficiaires d'allocations sociales.

D'autre part, afin de surveiller le travail de nuit, le législateur a supprimé l'autorisation du juge de police auparavant nécessaire aux inspecteurs pour pénétrer, entre 21 h et 5 h, dans les locaux de travail.

Si les locaux sont également habités, l'autorisation du juge de police reste nécessaire, mais il n'y a plus de limitation horaire (Doc. Parl., Chambre des représentants session ordinaire, 1989-1990, n° 975).

Dans son avis, le Conseil d'État souligne :

« Conformément aux dispositions du 1°, alinéa 2, les inspecteurs sociaux ont accès à toute heure du jour et de la nuit aux locaux habités, du moins si le juge de police l'autorise.

Selon la règle générale énoncée dans la loi du 7 juin 1969, fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ni visites domiciliaires, aucune perquisition ni visite domiciliaire ne peut être faite dans un lieu non ouvert au public « avant 5 h du matin et après 9 h du soir ». On peut se demander s'il existe un quelconque motif pour déroger à cette règle générale en ce qui concerne les inspecteurs sociaux. » (Doc. Parl., Chambre des représentants session ordinaire 1989-1990, n° 975).

« De (...) aangewezen personeelsleden mogen :

2° tussen 7 en 18 uur, mits machtiging van de procureur des Konings, binnengaan in de woonplaats van de werknemers die om het genot van de werkloosheidsuitkeringen hebben gevraagd en van wie redelijkerwijs mag worden ondersteld dat zij schuldig zijn aan overtredingen van de bepalingen betreffende de toekenning van werkloosheidsuitkeringen, of in de woonplaats van de werkgevers, bij wie redelijkerwijs mag worden ondersteld dat werknemers tewerkgesteld zijn in overtreding van diezelfde bepalingen. In dat geval moet het onderzoek door ten minste twee personeelsleden worden gedaan. »

b) De programmawet van 22 december 1989 (*Belgisch Staatsblad*, 30 december 1989)

Hoofdstuk VI betreffende de « toezichtsbepalingen in de sociale wetgeving » strekt ertoe de verschillende teksten met betrekking tot de sociale verzekeringen te coördineren.

In dat verband werd het hierboven geciteerde artikel 24 van de wet van 14 februari 1961 opgeheven; artikel 22 van deze wet bepaalt dat het toezicht « overeenkomstig de bepalingen van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie » dient te geschieden.

Artikel 4 van de thans vigerende wet van 16 november 1972 zorgt er dus voor dat de bevoegdheden van de sociaal inspecteurs inzake huiszoekingen of opsporingen ten huize worden geconcentreerd.

De dubbelzinnigheid van dat artikel heeft tot de huidige polemiek geleid : in die wet wordt geen melding gemaakt van de controle op de situatie van wie sociale uitkeringen geniet.

Voorts heeft de wetgever met het oog op de controles inzake nachtwerk de machtiging door de politierechter afgeschaft, waarover de inspecteurs voorheen moesten beschikken om tussen 21 uur en 5 uur werkplaatsen aan een onderzoek te onderwerpen.

Voor werkplaatsen die ook bewoond zijn, is nog steeds een machtiging van de politierechter vereist, maar beperkingen qua tijdstip zijn er niet langer (Stuk Kamer n° 97 -89/90).

In zijn advies formuleert de Raad van State het als volgt :

« Overeenkomstig het bepaalde in 1°, tweede lid, hebben de sociale inspecteurs, althans wanneer de politierechter zulks toelaat, elk uur van de dag of de nacht toegang tot de bewoonde lokalen.

Volgens de algemene regel vervat in de wet van 7 juni 1969 tot vaststelling van de tijd gedurende welke geen opsporing ten huize of huiszoeking mag worden verricht, mag geen opsporing of huiszoeking in een voor het publiek niet toegankelijke plaats worden verricht « voor vijf uur 's morgens en na negen uur 's avonds ». De vraag mag worden gesteld of er reden is om voor de sociale inspecteurs van die algemene regel af te wijken. » (Stuk Kamer n° 975/2- 89/90, blz. 193).

Il n'y eut malheureusement qu'une seule proposition d'amendement visant à supprimer le chapitre VI; la compétence des inspecteurs sociaux était jugée trop étendue et la dérogation à la règle générale relative aux compétences en matière de perquisition inadmissible.

Lors du débat, un membre remarque que « *de telles mesures n'ont pas leur place dans un pays démocratique* ». « *L'intervenant est évidemment d'accord sur le fait qu'il faille réprimer la fraude, mais les mesures proposées rendront surtout la vie difficile aux employeurs honnêtes.* ».

Seuls étaient envisagés les contrôles des lieux de travail; la situation de la surveillance de l'assurance chômage est ainsi restée lacunaire : la garantie de l'autorisation du procureur du Roi abrogée, le texte objet du renvoi reste néanmoins cadré dans l'esprit de l'inspection du travail, par ailleurs durcie, (plus de limitation horaire et suppression de l'intervention du juge de police si les locaux ne sont pas également habités; introduction de la protection du témoignage anonyme, même devant les tribunaux, et ceci en violation de l'article 6 de la CEDH). De plus ce texte n'offre aucune protection spécifique aux autres situations qui demandent cependant un contrôle judiciaire.

2. La situation actuelle

Les visites domiciliaires effectuées par les inspecteurs sociaux afin de vérifier la situation familiale des chômeurs, sur la base de l'article 4 de la loi du 16 décembre 1972, sont depuis peu, sous le feu de l'actualité.

1. Par jugement du 3 septembre 1997 frappé d'appel, le tribunal du travail de Liège précise :

« Attendu que le principe constitutionnel est l'inviolabilité du domicile et la protection de la vie privée.

Attendu que l'expression « autres lieux qui sont soumis à leur contrôle » ne peut inclure, ... un droit de contrôle sur l'immeuble d'habitation ou le domicile du chômeur, qu'en effet la loi du 16 novembre 1972 vise l'ensemble des inspections sociales dont les inspections techniques et médicales qui, en ce qui les concernent, ont un droit de contrôle sur les installations mobilières ou immobilières soit en ce qui les concernent des « lieux soumis à leur contrôle. ».

2. Le 19 janvier 1998, l'ancien ministre de la Justice, Stefaan De Clerck, répondait au député Thierry Detienne : « Il me paraît donc difficile dans l'état actuel de la législation, d'admettre que l'actuel article 4, 1°, soit suffisamment explicite pour considérer qu'il constitue une exception à la règle constitutionnelle énoncée ainsi qu'aux dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme ...

Il me paraît donc évident, au vu des textes applicables, que la perquisition du domicile privé d'un chô-

Jammer genoeg werd slechts één amendement tot weglating van hoofdstuk VI ingediend; de bevoegdheid van de sociale inspecteurs werd door de indieners te ruim bevonden en de afwijking van de algemene regel met betrekking tot de bevoegdheden inzake opsporingen ten huize onaanvaardbaar.

Tijdens de besprekingen merkte een lid op dat dergelijke maatregelen niet thuishoren in een democratische Staat. De spreker was het er weliswaar mee eens dat fraude moest worden bestreden, maar vond dat de voorgestelde maatregelen voornamelijk de eerlijke werkgevers veel moeilijkheden zouden bezorgen.

Het betrof uitsluitend controles op de werkplaats, wat impliceert dat het toezicht in verband met de werkloosheidsverzekering leemten bleef vertonen : ondanks het wegvallen van de waarborg dat de procureur des Konings terzake een machtiging moet verlenen, blijft de tekst in overeenstemming met de geest van de arbeidsinspectie, die overigens werd verstrengd (geen beperkingen meer inzake tijdstip, geen optreden meer vereist van de politierechter indien de betrokken ruimtes onbewoond zijn, invoering van de bescherming van anonieme getuigenissen — zelfs voor de rechtbanken en in strijd met artikel 6 van het EVRM). Bovendien biedt die tekst geen specifieke bescherming in de andere omstandigheden, die echter ook een gerechtelijke controle behoeven.

2. De huidige toestand

De controlebezoeken door de sociaal inspecteurs om de gezinssituatie van de werklozen na te gaan, geschieden op grond van artikel 4 van de wet van 16 november 1972. Sinds kort staan zij weer in het middelpunt van de actualiteit.

1. In zijn vonnis van 3 september 1997, waartegen beroep werd aangetekend, preciseert de arbeidsrechtbank van Luik het volgende :

« Attendu que le principe constitutionnel est l'inviolabilité du domicile et la protection de la vie privée.

Attendu que l'expression « autres lieux qui sont soumis à leur contrôle » ne peut inclure, (...) un droit de contrôle sur l'immeuble d'habitation ou le domicile du chômeur, qu'en effet la loi du 16 novembre 1972 vise l'ensemble des inspections sociales dont les inspections techniques et médicales qui en ce qui les concernent ont un droit de contrôle sur les installations mobilières ou immobilières soit en ce qui les concernent des « lieux soumis à leur contrôle. ».

2. Op 19 januari 1998 antwoordde voormalig minister van Justitie Stefaan De Clerck op een vraag van de heer Thierry Detienne dat het hem in de toenmalige stand van de wetgeving moeilijk aan te nemen leek dat artikel 4, 1°, voldoende uitdrukkelijk was om ervan uit te gaan dat het een uitzondering vormde op de aangehaalde grondwettelijke regel alsmede op het Europees Mensenrechtenverdrag.

Het leek hem bijgevolg evident dat in het licht van de vigerende teksten de huiszoeking in de privé-

meur, avec l'autorisation du juge de police, ne peut avoir lieu que dans le cas où il y a exercice présumé d'un travail. L'hypothèse de la vérification d'une cohabitation est à exclure. ».

Et de rappeler le droit de visite prévu par l'article 140 de l'arrêté royal de 1991 ainsi que la possibilité d'autorisation préalable du chômeur, deux situations que nous avons examinées plus haut sous les points I et II.

3. La proposition de loi déposée le 16 juillet 1998 par MM. Detienne et Wauters vise à :

— limiter clairement l'actuel article 4 aux perquisitions de locaux habités dans le cadre de l'inspection du travail;

— prévoir, par un complément à l'article 4, une possibilité pour les inspecteurs sociaux de « rencontrer » des bénéficiaires d'allocations de chômage à leur domicile, et suivant la procédure de l'article 140 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Y est ajoutée la possibilité, pour le chômeur visé, de demander que l'entretien se déroule en un autre lieu du choix de l'inspecteur ainsi que la possibilité de la présence d'un tiers désigné par le chômeur.

4. L'avis du Conseil d'État au sujet de cette proposition précise que :

— La protection du domicile couvre les locaux professionnels :

« Le droit au respect du domicile est garanti par l'article 8 de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales; l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 15 de la Constitution. »

Il appert de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme qu'il convient d'interpréter la notion de « domicile » au sens large et que, par exemple, cette notion recouvre également les locaux où sont exercées des activités professionnelles. En ce qui concerne l'accès aux locaux visés dans la proposition, (locaux non habités) il n'est prévu aucune garantie en ce qui concerne des abus dont se rendraient éventuellement coupables les personnes qui ont le droit d'accès. Sur ce point, il est permis de douter de la compatibilité du texte en projet avec les dispositions précitées.

Il appartient au Parlement fédéral d'apprécier si, sous réserve du contrôle a posteriori par les juridictions nationales et internationales, les motifs sont suffisants pour justifier une ingérence dans le droit fondamental précité. Il semble en tout cas qu'il faille soumettre cette ingérence à des conditions plus strictes. ».

— Le contrôle de l'octroi des allocations de chômage doit rester précisé par un texte spécifique; la loi du 16 novembre 1972 vise le contrôle des lieux de travail

woning van een werkloze met toestemming van de politierechter, slechts kan plaatsvinden indien vermoed wordt dat daar werk wordt verricht. De hypothese van de controle van samenwoning moet worden uitgesloten.

Voorts herinnerde hij aan het recht op een controlebezoek als bedoeld bij artikel 140 van het koninklijk besluit van 1991, alsook aan de mogelijkheid dat de werkloze vooraf de toelating geeft. Beide gevallen kwamen hoger al aan bod, met name *sub I* en *II*.

3. Het wetsvoorstel dat de heren Detienne en Wauters op 16 juli 1998 hebben ingediend, strekt ertoe :

— de toepassingsfeer van het huidige artikel 4 in het raam van de arbeidsinspectie duidelijk te beperken tot de controlebezoeken aan werkplaatsen die ook worden bewoond;

— via een aanvulling op artikel 4 te voorzien in de mogelijkheid dat de sociaal inspecteurs de rechthebbenden op werkloosheidsuitkeringen in hun woning « ontmoeten », volgens de procedure als bedoeld bij artikel 140 van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Bovendien zou de betrokken werkloze het recht hebben om te vragen dat het onderhoud plaatsvindt op een andere plaats naar keuze van de inspecteur, en mag hij zich laten bijstaan door een derde die hij zelf aanwijst.

4. In het advies dat de Raad van State over dit voorstel heeft geformuleerd, wordt gepreciseerd :

— dat de bescherming van de woonplaats ook op de werkplaats betrekking heeft :

« Het recht op eerbiediging van de woning wordt gewaarborgd bij artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, en artikel 15 van de Grondwet. »

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat het begrip « Woning » ruim opgevat moet worden, en dat het bijvoorbeeld mede slaat op lokalen waar beroepsactiviteiten uitgeoefend worden. Wat de toegang tot de in het voorstel bedoelde lokalen betreft (niet bewoonde lokalen), is in geen enkele waarborg voorzien ten aanzien van mogelijke misbruiken door de personen die recht van toegang hebben. Op dit punt kan de verenigbaarheid met de genoemde bepalingen betwijfeld worden.

Het staat aan het Federaal Parlement om te oordelen, onder voorbehoud van toetsing a posteriori door nationale en internationale rechtscolleges, of er voldoende redenen zijn om een inmenging in het genoemde grondrecht te verantwoorden. Het lijkt voorts in elk geval vereist dat die inmenging aan striktere voorwaarden onderworpen wordt.

— dat de controle op de toekenning van werkloosheidsuitkeringen het voorwerp moet blijven uitmaken van een specifieke tekst; de wet van 16 november

et sert seulement de référence aux autres réglementations sociales.

« *La modification de la portée de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 16 novembre 1972 par l'article 2, A), de la proposition, ne concerne pas que le contrôle de l'octroi d'allocations de chômage. D'autres législations prévoyant l'octroi de prestations sociales font également référence, pour le contrôle à effectuer, à la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail. C'est par exemple le cas dans la législation concernant les prestations de santé et indemnités, les indemnités en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles et les prestations familiales, etc.*

La disposition en projet concerne uniquement le contrôle de l'octroi d'allocations de chômage et non l'octroi d'autres prestations sociales ... la question se pose dès lors de savoir s'il ne vaudrait pas mieux inscrire la disposition en projet dans la législation spécifique concernée au lieu de l'inscrire dans une réglementation telle que celle relative à l'inspection du travail, laquelle est plutôt conçue pour le contrôle sur les lieux de travail et n'est applicable aux autres législations sociales que par référence. ».

— Le Conseil d'État suggère, afin de concilier le principe d'inviolabilité du domicile avec une nécessité de contrôle respectant la légalité :

— Un « rappel » du principe du consentement à la visite domiciliaire sans mandat judiciaire :

« *Le texte serait plus conforme à l'article 15 de la Constitution et à la jurisprudence dominante s'il prévoyait un système dans lequel le bénéficiaire concerné autoriserait pareille visite de contrôle de manière volontaire, délibérée et formelle ... ».*

— Ou la désignation du juge de police comme intervenant dans la procédure d'inspection. À défaut, seul le juge d'instruction serait compétent.

« *La question se pose dès lors de savoir si l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition — à savoir concilier le principe de l'inviolabilité du domicile et les exigences légales liées à l'inspection — ne requiert pas que la règle en projet prévoie également dans ce cas l'intervention du juge (de police). ».*

5. L'article 79 du projet de loi « relatif au plan d'action belge pour l'emploi 98 et portant des dispositions diverses tend à :

— légaliser la pratique actuelle des inspecteurs de l'ONEm qui consiste entre autres à demander au juge du tribunal de police l'autorisation d'effectuer un contrôle de situation familiale à domicile;

— étendre cette pratique à toutes les catégories de bénéficiaires d'allocations sociales :

« *En outre, les inspecteurs sociaux compétents en la matière peuvent, moyennant autorisation préalable du juge au tribunal de police, pénétrer entre 6 h et*

1992 heeft betrekking op de in de werkplaats uitgevoerde controles en heeft alleen tot doel te refereren aan de andere sociale voorschriften.

« *De wijziging van de draagwijdte van artikel 4, § 1, 1^o, tweede lid, van de wet van 16 november 1972 door artikel 2, A), van het wetsvoorstel, heeft een ruimer effect dan enkel op de controle op de toekenning van werkloosheidsuitkeringen. Ook in andere wetgevingen waarin in de toekenning van sociale prestaties wordt voorzien, wordt voor het toezicht verwezen naar de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie. Dat is bijvoorbeeld het geval in de wetgeving betreffende de geneeskundige verstrekkingen en uitkeringen, uitkeringen inzake arbeidsongevallen en beroepsziekten en gezinsbijslagen, enz.*

De ontworpen bepaling heeft uitsluitend betrekking op de controle op de toekenning van werkloosheidsuitkeringen en niet op de toekenning van andere sociale prestaties. De vraag rijst dan ook of de ontworpen bepaling niet beter wordt opgenomen in de desbetreffende specifieke wetgeving, veeleer dan in een reglementering, zoals die betreffende de arbeidsinspectie, welke veeleer is geconcipieerd voor het toezicht in de werkplaatsen en alleen door verwijzing van toepassing is op andere sociale wetgevingen.

— Teneinde het beginsel van de onschendbaarheid van de woonst ter verzoenen met de noodzaak van een controle die wettelijk moet onderbouwd zijn, stelt de Raad van State het volgende voor :

— Een herhaling van het principe van de instemming met het huisbezoek zonder rechterlijk bevelschrift :

« *Het ware meer in overeenstemming met artikel 15 van de Grondwet en met de heersende rechtspraak, indien zou worden voorzien in een systeem waarbij de betrokken rechthebbende vrijwillig, bewust en uitdrukkelijk toestemming geeft voor dergelijk controlebezoek.*

— Of de aanwijzing van de politierechter als de persoon die de inspectieprocedure instelt. Zo niet, zou alleen de onderzoeksrechter bevoegd zijn :

« *De vraag rijst dan ook of het door de indieners van het voorstel beoogde doel — met name het bereiken van een evenwicht tussen het principe van de onschendbaarheid van de woning en de wettelijke vereisten in verband met de inspectie — niet vereist dat de ontworpen regeling ook daar voorziet in de tussenkomst van de (politie)rechter.*

5. Artikel 79 van het wetsontwerp betreffende het Belgisch actieplan voor de werkgelegenheid 1998 en houdende diverse bepalingen strekt ertoe :

— de thans gangbare praktijk van de RVA-inspecteurs, die er onder meer in bestaat de rechter van de politierechtbank de toestemming te vragen om een thuiscontrole op de gezinstoestand uit te voeren, wettelijk te onderbouwen;

— die praktijk uit te breiden tot alle categorieën sociale-uitkeringsgerechtigden :

« *Bovendien mogen de terzake bevoegde sociale inspecteurs, met voorafgaande toestemming van de rechter in de politierechtbank, tussen 6 uur en 20 uur*

20 h dans les locaux habités par des bénéficiaires d'allocations dont ils peuvent raisonnablement supposer qu'ils ont contrevenu aux dispositions relatives à l'octroi ou au calcul des allocations sociales. Dans ce cas, le contrôle doit être effectué par deux inspecteurs sociaux au moins. ».

Selon l'exposé des motifs, le projet viserait l'octroi de « certaines garanties supplémentaires pour la protection de leur (les bénéficiaires d'allocations) vie privée ».

C. Les enjeux

I. Valeurs dégagées par la Convention européenne des Droits de l'Homme et la Constitution belge

L'article 8 de la CEDH précise que :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. ».

D'autre part, l'article 15 de la Constitution stipule :

« Le domicile est inviolable; une visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. ».

II. Notions de vie privée et de domicile

La profonde blessure ressentie par les chômeurs actuellement victimes des investigations des inspecteurs de l'ONEm se comprend psychologiquement, mais aussi à l'éclairage de la définition du droit violé. Réciproquement, la nécessité du strict respect de ce droit s'éclaire de la connaissance de la souffrance infligée aux victimes de cette violation de la vie privée et du domicile.

Il n'existe pas de définition, au sens juridique, de la vie privée. En effet, « la vie privée se sent plus qu'elle ne se définit » (Velu-Ergec, *op. cit.*, n° 652).

La notion de vie privée fait appel à ce qui relève de l'émotif de l'être humain, et qui lui permet d'épanouir sa personnalité.

Deux éléments peuvent être relevés :

— Le respect de la vie privée implique l'espace auquel les tiers n'ont pas accès : « il s'agit d'assurer à

de lokalen betreden bewoond door de uitkeringsgerechtigden van wie redelijkerwijze mag worden verondersteld dat zij bepalingen betreffende de toekenning of de berekening van sociale uitkeringen overtreden hebben. In dit geval moet het onderzoek door ten minste twee sociale inspecteurs worden gedaan. ».

Luidens de memorie van toelichting zou het ontwerp erop gericht zijn « een aantal bijkomende waarborgen ter bescherming van hun (de uitkeringsgerechtigden) privacy » toe te kennen.

C. Belangen die op het spel staan

I. Waarden afgeleid uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en uit de Belgische Grondwet

Artikel 8 van het EVRM stelt het volgende :

« 1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. ».

Anderzijds stelt artikel 15 van de Grondwet :

« De woning is onschendbaar; geen huiszoeking kan plaatshebben dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft. ».

II. Begrippen privacy en woning

Het feit dat werklozen die momenteel het slachtoffer zijn van onderzoeken door de RVA-inspecteurs, zich diep gekwetst voelen, kan gemakkelijk psychologisch worden verklaard, maar men kan daar ook begrip voor opbrengen in het licht van de omschrijving van de schending van het recht. Omgekeerd wordt de noodzaak van een strikte naleving van dat recht beter begrepen wanneer men weet welk leed men teweegbrengt bij mensen die het slachtoffer werden van de schending van de *privacy* en van de woning.

Een juridische definitie van het begrip « *privacy* » is niet voorhanden. Immers : « la vie privée se sent plus qu'elle ne se définit » (Velu-Ergec, *op. cit.*, n° 652).

Het begrip « *privacy* » appelleert aan wat tot het gevoelsleven van de mens behoort, en slaat op wat hem in staat stelt zich persoonlijk te ontplooiën.

Er kan op twee elementen worden gewezen :

— Het respect voor de persoonlijke levenssfeer impliceert de ruimte waartoe derden geen toegang

l'individu le secret et la tranquillité, sans lesquels le libre développement de sa personnalité serait entravé ».

— « *La vie privée recouvre les rapports humains que l'individu est appelé à nouer avec ses semblables. Ici aussi, nous nous trouvons en présence d'un élément intimement lié au libre épanouissement de la personnalité ».*

« *En dernière analyse, on peut estimer que le droit à la vie privée englobe tout ce réseau de droits et libertés individuelles à la confluence desquels se forge ce qu'on appelle une personnalité.* » (Velu-Ergec, *op. cit.*, n° 652).

Quant au respect du *domicile*, on peut l'analyser comme un aspect particulier de la vie privée, ou encore comme le « rempart de l'intimité » :

— selon la doctrine et la jurisprudence européennes :

« *La Cour a justement souligné que le respect du domicile relève de la sécurité et du bien-être personnels.* » (« *La CEDH, commentaire article par article* », *op. cit.*, p. 344);

— selon la doctrine belge :

« *Le droit à l'inviolabilité du domicile est en réalité un aspect particulier de la garantie de la liberté individuelle. Sans protection garantie du foyer où la personnalité humaine peut se développer librement, il serait vain de parler d'une liberté individuelle garantie. Ce droit et cette liberté sont complémentaires; ils se sont développés parallèlement; l'un est la continuation de l'autre ... En effet, l'objet de cette protection n'est pas le bâtiment, le bien immeuble, l'objet en lui-même, mais c'est la sécurité, la tranquillité et l'indépendance de la personne humaine.* » (C. J. Vanhoudt, « *Le droit de perquisition et les atteintes à l'inviolabilité du domicile* », *Rev. Droit pénal et crim.*, 59-60, pp. 248 et 253).

D'autre part, la doctrine et la jurisprudence tant belges qu'européennes soulignent que la notion de domicile comprend les *locaux à usage professionnel* : la protection de la liberté individuelle inclut bien évidemment son activité;

— selon la doctrine et la jurisprudence européennes :

« *Il semble que la notion de « domicile » doive être entendue dans un sens large : il s'agit, selon nous, de tout endroit où une personne mène sa vie privée à titre exclusif. En ce sens, les locaux professionnels ou commerciaux tombent sous la protection de l'article 8.* » (Velu-Ergec, *op. cit.*, n° 678).

« *La Cour a pu ainsi y affirmer qu'une perquisition dans des locaux professionnels constitue une ingérence dans le droit au respect du domicile et de la correspondance.* » (Pettiti, ... , *op. cit.*, p. 333);

— selon la doctrine belge :

« *Cette définition, à première vue théoriquement inexacte parce qu'elle s'écarte par trop de l'intention première du constituant et de l'esprit du texte légal, concorde cependant, non seulement avec la pratique*

hebben : « il s'agit d'assurer à l'individu le secret et la tranquillité, sans lesquels le libre développement de sa personnalité serait entravé ».

— « *La vie privée recouvre les rapports humains que l'individu est appelé à nouer avec ses semblables. Ici aussi, nous nous trouvons en présence d'un élément intimement lié au libre épanouissement de la personnalité ».*

« *En dernière analyse, on peut estimer que le droit à la vie privée englobe tout ce réseau de droits et libertés individuelles à la confluence desquels se forge ce qu'on appelle une personnalité.* » (Velu-Ergec, *op. cit.*, n° 652).

Wat het respect voor de woning betreft, kan men dat beschouwen als een bijzonder onderdeel van de *privacy*, of nog als de « omwalling van de intimiteit » :

— naar Europees recht en rechtspraak :

« *La Cour a justement souligné que le respect du domicile relève de la sécurité et du bien-être personnels.* » (« *La CEDH, commentaire article par article* », *op. cit.*, p. 344);

— naar de Belgische rechtsleer :

« *Le droit à l'inviolabilité du domicile est en réalité un aspect particulier de la garantie de la liberté individuelle. Sans protection garantie du foyer où la personnalité humaine peut se développer librement, il serait vain de parler d'une liberté individuelle garantie. Ce droit et cette liberté sont complémentaires; ils se sont développés parallèlement; l'un est la continuation de l'autre ... En effet, l'objet de cette protection n'est pas le bâtiment, le bien immeuble, l'objet en lui-même, mais c'est la sécurité, la tranquillité et l'indépendance de la personne humaine.* » (C. J. Vanhoudt, « *Le droit de perquisition et les atteintes à l'inviolabilité du domicile* », *Rev. Droit pénal et crim.*, 59-60, blz. 248 en 253).

Anderzijds onderstrepen zowel de Belgische als de Europese rechtsleer en rechtspraak dat het begrip « woning » de voor beroepsdoeleinden aangewende lokalen impliceert : de bescherming van de vrijheid van het individu impliceert uiteraard de bescherming van diens activiteit;

— volgens de Europese rechtsleer en rechtspraak :

« *Il semble que la notion de « domicile » doive être entendue dans un sens large : il s'agit, selon nous, de tout endroit où une personne mène sa vie privée à titre exclusif. En ce sens, les locaux professionnels ou commerciaux tombent sous la protection de l'article 8.* » (Velu-Ergec, *op. cit.*, n° 678).

« *La Cour a pu ainsi y affirmer qu'une perquisition dans des locaux professionnels constitue une ingérence dans le droit au respect du domicile et de la correspondance.* » (Pettiti, ... , *op. cit.*, blz. 333);

— volgens de Belgische rechtsleer :

« *Cette définition, à première vue théoriquement inexacte parce qu'elle s'écarte par trop de l'intention première du constituant et de l'esprit du texte légal, concorde cependant, non seulement avec la pratique*

judiciaire généralement suivie, mais encore avec l'intention constitutionnelle qui avait en vue la protection de la liberté individuelle et de l'activité humaine; elle trouve son application dans les conditions de vie et de travail de notre société contemporaine. » (C. J. Vanhoudt, *op. cit.*, p. 254).

Comme nous l'avons vu plus haut, le Conseil d'État a déjà exprimé ses réticences au sujet des perquisitions administratives dans des locaux professionnels, tant dans son avis concernant la loi-programme de 1989 que celui rendu au sujet de la proposition de loi de MM. Detienne et Wauters.

Notre doctrine ne manque pas de souligner, par ce biais, le fait que des fonctionnaires puissent disposer de plus de pouvoirs que les autorités judiciaires, ce qui est d'autant plus dangereux que le droit en cause est un droit fondamental de la personne humaine :

« ... cette législation de nature réglementaire ... comporte des entorses graves au principe fondamental de l'inviolabilité du domicile.

Pour mieux le souligner encore, je me permettrai une comparaison entre cette espèce de visite domiciliaire administrative et celle de droit commun. Ce qu'un seul agent de l'administration peut, c'est-à-dire s'introduire sans mandat de visite domiciliaire dans une habitation privée, de nuit, ... ni le procureur du Roi, ni le juge d'instruction, ni les auxiliaires du procureur du Roi ne pourraient se le permettre ... » (C. J. Vanhoudt, *op. cit.*, pp. 262, 263).

« En conclusion, les inspecteurs du travail peuvent effectuer des perquisitions nocturnes contre le gré de l'occupant de l'immeuble dans des hypothèses plus larges que celles fixées par la loi du 7 juin 1969. Par rapport aux officiers de police judiciaire, leurs pouvoirs sont plus étendus. Il y a là une discrimination qui n'est guère justifiable. » (Henry D. Bosly, « Les sanctions en droit pénal social belge, Story Scientia, 1979, p. ...).

Le respect des locaux professionnels, dans le cadre de l'inspection du travail, s'impose d'autant plus que la cohabitation avec un indépendant suppose une aide théorique potentielle, et donc une activité.

Les exceptions accordées afin de faciliter la poursuite des objectifs de la Convention internationale n° 81 ne peuvent s'étendre à la situation des indépendants cohabitant avec un chômeur, ni, d'une façon plus générale, à toutes les situations vécues par les chômeurs et allocataires sociaux : les moyens exceptionnels déployés afin de sanctionner le travail des enfants et la traite d'êtres humains ne sont pas proportionnés à ces situations.

Enfin, il convient de relever ici que l'expression « *autres lieux* », qui a donné prétexte à l'extension de la loi de 1972 concernant l'inspection de travail aux perquisitions au domicile des chômeurs, dérive en fait de l'article 88 du Code d'instruction criminelle.

Ledit article précise ainsi que, dans le cadre d'une enquête spécifiée par le juge d'instruction, ce dernier peut perquisitionner « dans les autres lieux où il

judiciaire généralement suivie, mais encore avec l'intention constitutionnelle qui avait en vue la protection de la liberté individuelle et de l'activité humaine; elle trouve son application dans les conditions de vie et de travail de notre société contemporaine. » (C. J. Vanhoudt, *op. cit.*, blz. 254).

Zoals wij hierboven reeds hebben aangestipt, had de Raad van State, zowel in zijn advies over de programmawet van 1989 als in dat over het wetsvoorstel van de heren Detienne en Wauters, reeds bedenkingen tegen administratieve huiszoekingen in bedrijfslokalen.

Onze rechtsleer laat niet na langs die weg te benadrukken dat ambtenaren meer bevoegdheden kunnen hebben dan de rechterlijke overheid en dat is des te gevaarlijker daar het bedoelde recht een grondrecht van de menselijke persoon is :

« ... cette législation de nature réglementaire ... comporte des entorses graves au principe fondamental de l'inviolabilité du domicile.

Pour mieux le souligner encore, je me permettrai une comparaison entre cette espèce de visite domiciliaire administrative et celle de droit commun. Ce qu'un seul agent de l'administration peut, c'est-à-dire s'introduire sans mandat de visite domiciliaire dans une habitation privée, de nuit, ... ni le procureur du Roi, ni le juge d'instruction, ni les auxiliaires du procureur du Roi ne pourraient se le permettre ... » (C. J. Vanhoudt, *op. cit.*, blz. 262, 263).

« En conclusion, les inspecteurs du travail peuvent effectuer des perquisitions nocturnes contre le gré de l'occupant de l'immeuble dans des hypothèses plus larges que celles fixées par la loi du 7 juin 1969. Par rapport aux officiers de police judiciaire, leurs pouvoirs sont plus étendus. Il y a là une discrimination qui n'est guère justifiable. » (Henry D. Bosly, « Les sanctions en droit pénal social belge, Story Scientia, 1979, blz. ...).

De eerbiediging van de bedrijfslokalen door de arbeidsinspectie is des te noodzakelijker daar samenwoning met een zelfstandige potentiële theoretische hulp en dus een activiteit veronderstelt.

De toegestane uitzonderingen om de in het Internationaal Verdrag n° 81 gestelde oogmerken gemakkelijker te kunnen nastreven, mogen niet worden uitgebreid tot de situatie van de zelfstandigen die samenwonen met een werkloze en evenmin, meer algemeen beschouwd, tot alle situaties die werklozen en sociale-steuntrekkers ervaren : de ter bestraffing van kinderarbeid en mensenhandel aangewende uitzonderlijke middelen staan niet in verhouding tot die situaties.

Ten slotte zij opgemerkt dat de uitdrukking « *autres lieux* », die als voorwendsel werd aangegrepen om de wet van 1972 op de arbeidsinspectie uit te breiden tot de huiszoekingen bij werklozen, in feite is ontleend aan artikel 88 van het Wetboek van strafvordering.

Dat artikel bepaalt dat de onderzoeksrechter zich in het raam van een door hem nader omschreven onderzoek « eveneens naar de andere plaatsen kan

présumerait qu'on aurait caché les objets (visés par l'article 87) » (Faustin Helie, *Traité de l'instruction criminelle*, Tôme II n° 2353).

Il s'agit, par exemple, de poursuivre des investigations nécessaires, bien délimitées par le mandat de perquisition, au domicile d'un tiers.

Reprise par la loi relative à l'inspection du travail, comme par tous les textes prévoyant des possibilités de visites domiciliaires, cette expression a donné lieu à la dérive que l'on connaît, en violation du caractère restrictif des exceptions à l'inviolabilité du domicile.

III. *L'ingérence autorisée*

En ce qui concerne la problématique dont question, il faut retenir du § 2 de l'article 8 de la CEDH que l'ingérence doit être :

- prévue par la loi (condition légalité);
 - nécessaire, dans une société démocratique au bien-être économique du pays et à la prévention des infractions pénales (condition de finalité);
 - proportionnelle (condition doctrinale et jurisprudentielle).
- Nous nous pencherons essentiellement sur la première et la troisième de ces conditions.

a) Prévue par la loi : critère de lisibilité

Il ne peut y avoir ingérence qu'en vertu d'une loi. Cette condition vise à éviter l'arbitraire; en outre, la *qualité* de la loi garantit la prééminence du droit.

Ainsi, la loi doit être *accessible*, c'est-à-dire suffisamment signalée à l'attention des destinataires, et *prévisible*, c'est-à-dire *précise et claire* : elle doit elle-même définir avec netteté les circonstances, l'étendue et les modalités de l'exercice du pouvoir d'ingérence, le citoyen doit pouvoir, raisonnablement prévoir les conséquences de ses actes (Velu-Ergec, *op. cit.*, n° 189).

La Cour européenne interprète la notion de prévisibilité avec rigueur lorsqu'il y a attribution d'un pouvoir d'appréciation à une autorité administrative, en raison d'un plus grand risque d'arbitraire. (Pettiti, ..., *op. cit.*, p. 335) (Velu-Ergec, *op. cit.*, n° 190).

« La loi doit donc présenter une certaine qualité : la prééminence du droit veut que les particuliers soient prémunis contre les actes arbitraires de l'autorité. Cela suppose que la « loi » assortisse les restrictions prévues de garanties adéquates contre les abus de l'autorité. Au premier rang de ces garanties figure le contrôle juridictionnel. » (Velu-Ergec, *op. cit.*, n° 190).

begeven waar hij vermoedt dat men de (in het vorige artikel 87 bedoelde) voorwerpen verborgen heeft. » (zie ook Faustin HELIE, *Traité de l'instruction criminelle*, Tôme II n° 2353).

Het gaat er bijvoorbeeld om noodzakelijke, door het desbetreffend huiszoekingsbevel duidelijk afgebakende onderzoeken in de woning van een derde voortgang te doen vinden.

Die uitdrukking, die is overgenomen door de wet op de arbeidsinspectie en door alle teksten die voorzien in mogelijkheden tot huiszoekingen, is er de oorzaak van dat degenen die dergelijke huiszoekingen verrichten, zich, in strijd met de restrictieve aard van de uitzonderingen op de onschendbaarheid van de woning, op de bekende manier vergalopperen.

III. *Geoorloofde inmenging*

Met betrekking tot de problematiek van de inmenging, zij opgemerkt dat luidens artikel 8, § 2, van het EVRM :

- de wet in die inmenging moet voorzien (legaliteitsvoorwaarde);
- zij in een democratische samenleving nodig moet zijn in het belang van 's lands veiligheid, het economisch welzijn en het voorkomen van strafbare feiten (finaliteitsvoorwaarde);
- zij evenredig moet zijn (voorwaarde gesteld door de rechtsleer en de rechtspraak).

Wij zullen voornamelijk de eerste en de derde voorwaarde nader bekijken.

a) De wet voorziet erin : leesbaarheids criterium

Inmenging is alleen geoorloofd krachtens een wet. Deze voorwaarde dient ter voorkoming van willekeur; bovendien garandeert de *kwaliteit* van de wet de superioriteit van het recht.

Zo moet de wet *toegankelijk* zijn, wat wil zeggen dat zij voldoende onder de aandacht dient te worden gebracht van degenen voor wie zij bestemd is en zij moet voorzienbaar, dit wil zeggen *precies en duidelijk* zijn : « *elle doit elle-même définir avec netteté les circonstances et les modalités de l'exercice du pouvoir, raisonnablement prévoir les conséquences de ses actes* (Velu-Ergec, *op. cit.*, n° 189).

Het Europees Hof interpreteert het begrip « voorzienbaarheid » op een stringente wijze « *lorsqu'il y a attribution d'un pouvoir d'appréciation à une autorité administrative, en raison d'un plus grand risque d'arbitraire* ». (Pettiti,..., *op. cit.*, blz. 335) (Velu-Ergec, *op. cit.*, n° 190)

« La loi doit donc présenter une certaine qualité : la prééminence du droit veut que les particuliers soient prémunis contre les actes arbitraires de l'autorité. Cela suppose que la « loi » assortisse les restrictions prévues de garanties adéquates contre les abus de l'autorité. Au premier rang de ces garanties figure le contrôle juridictionnel. » (Velu-Ergec, *op. cit.*, n° 190).

De l'exposé fait supra, et plus particulièrement de l'analyse de l'évolution législative de l'actuel article 4 de la loi du 16 novembre 1972, il résulte clairement que, à dater de sa modification par la loi du 22 décembre 1989, le principe de légalité de l'ingérence n'est plus respecté.

b) Proportionnelle : condition doctrinale et jurisprudentielle

Si, dans la situation examinée, l'objectif poursuivi, le bien-être économique du pays et la prévention des infractions pénales constituent un but légitime, encore faut-il que les mesures prises soient proportionnées à ce but.

« Pour être qualifiée de nécessaire, la restriction à un droit doit se justifier par un besoin social impérieux et par des motifs pertinents et suffisants. »

En particulier, la règle de la proportionnalité postule l'exclusivité du moyen : non seulement la limitation de la liberté doit apparaître comme le seul moyen apte à atteindre le but autorisé, mais encore, parmi plusieurs mesures qui peuvent s'offrir à elle, l'autorité doit opter pour la mesure la moins restrictive.

L'autorité doit également chercher à réaliser un équilibre raisonnable entre le but légitime poursuivi et les inconvénients liés à la restriction de la liberté. » (Velu-Ergec, *op. cit.*, n° 194).

Le principe de proportionnalité entre l'ingérence et l'objectif poursuivi exige un équilibre entre ce dernier et le droit en cause, et aussi l'indisponibilité d'autres moyens.

La Cour européenne a ainsi jugé qu'il y a disproportion lorsque l'État dispose de solutions équivalentes moins contraignantes (Pettiti, ..., *op. cit.*, p. 338).

Dans notre cas, la disproportion résulte de deux facteurs :

— La fraude éventuelle peut s'établir à suffisance, au niveau administratif, par des demandes de documents.

— S'il y a des motifs raisonnables de soupçonner une fraude, le Code d'instruction criminelle prévoit la procédure par laquelle un mandat de perquisition peut être décerné.

1. *La fraude peut être décelée par l'examen de documents relatifs à l'habitation : notion de cohabitation*

« ... le critère primordial ne consiste pas en l'existence d'une relation affective ou sexuelle — critère subjectif — mais bien uniquement en la situation de fait apparente dans laquelle les personnes vivent — critère objectif. »

L'octroi des allocations sociales ne peut dépendre de la chaleur du lit ! » (Henri Funck, note sous Cass. 8 octobre 1984, *Chr. D.; Soc.*, 85, p. 110).

Uit de bovenstaande uiteenzetting en meer bepaald uit de analyse van de wetgevende ontwikkeling van het huidige artikel 4 van de wet van 16 november 1972, blijkt duidelijk dat het beginsel van de wettelijkheid van de inmenging, sinds de wijziging ervan door de wet van 22 november 1989, niet meer wordt geëerbiedigd.

b) Zij moet evenredig zijn : door rechtsleer en rechtspraak gestelde voorwaarde

In de onderzochte situatie mag het nagestreefde oogmerk, met name 's lands economisch welzijn en het voorkomen van strafbare feiten, dan al rechtmatig zijn, toch dienen de getroffen maatregelen daaraan evenredig te zijn.

« Pour être qualifiée de nécessaire, la restriction à un droit doit se justifier par un besoin social impérieux et par des motifs pertinents et suffisants. »

En particulier, la règle de la proportionnalité postule l'exclusivité du moyen : non seulement la limitation de la liberté doit apparaître comme le seul moyen apte à atteindre le but autorisé, mais encore, parmi plusieurs mesures qui peuvent s'offrir à elle, l'autorité doit opter pour la mesure la moins restrictive.

L'autorité doit également chercher à réaliser un équilibre raisonnable entre le but légitime poursuivi et les inconvénients liés à la restriction de la liberté. » (Velu-Ergec, *op. cit.*, n° 194).

Het beginsel van de evenredigheid tussen de inmenging en het nagestreefde oogmerk, vereist dat dat oogmerk en het bedoelde recht in evenwicht zijn en dat er geen andere middelen ter beschikking staan.

Het Europees Hof heeft aldus geoordeeld dat er onevenredigheid is als de Staat over evenwaardige minder dwingende middelen beschikt (Pettiti, ... *op. cit.*, blz. 338).

In ons geval is die onevenredigheid het gevolg van twee factoren :

— Het eventuele bedrog kan op administratief vlak behoorlijk worden vastgesteld door stukken op te vragen.

— Ingeval redelijkerwijze de verdenking kan worden gekoesterd dat er bedrog in het spel is, voorziet het Wetboek van strafvordering in de procedure die moet worden gehanteerd opdat een huiszoekingsbevel kan worden verleend.

1. *Het bedrog kan worden opgespoord door onderzoek van stukken betreffende de woning : begrip « samenwoning »*

« ... le critère primordial ne consiste pas en l'existence d'une relation affective ou sexuelle — critère subjectif — mais bien uniquement en la situation de fait apparente dans laquelle les personnes vivent — critère objectif. »

L'octroi des allocations sociales ne peut dépendre de la chaleur du lit ! » (Henri Funck, note sous Cass. 8 oktober 84, *Chr. D.; Soc.*, 85, blz. 110).

L'adoption d'un critère objectif ... a incontestablement l'avantage, par rapport à un critère subjectif (les relations affectives, voire sexuelles) d'éviter les recherches et contestations sordides ainsi que l'atteinte à la vie privée des individus. » (Ibidem).

La Cour de cassation précise que :

« par cohabitation, il y a lieu d'entendre le fait de vivre sous le même toit, dans le chef de deux ou de plusieurs personnes, formant un ménage commun. Les cohabitants règlent en commun tous leurs problèmes ménagers ou, en tout cas, les principaux, mais ne mettent pas nécessairement en commun la totalité ou la plus grande partie de leur patrimoine » (Cass. 24 janvier 1983, Chr. D.; Soc. 83, p. 97).

Cette définition est reprise par l'article 59 de l'arrêt ministériel du 26 novembre 1991, portant les modalités d'application de la réglementation du chômage.

C'est donc au niveau du partage des frais de la vie commune qu'un cohabitant se définit. Cette définition rencontre l'objectif de la sécurité sociale, dont les montants d'allocations sont différenciés sur la base des charges familiales d'ordre financier de la personne indemnisée; dans ce contexte sont pris en considération toutes les personnes à charge d'un cohabitant au sens de contribuant au coût de la vie du bénéficiaire de l'allocation.

Les contrôles de cohabitation, au niveau administratif, peuvent donc être suffisamment effectués par présentation d'une attestation de composition de famille délivrée par l'administration communale, d'un éventuel bail écrit, des factures locatives et des preuves de paiement y relatives. La rencontre peut valablement se tenir dans les locaux de l'ONem et ce si et seulement si il existe des soupçons : le principe de la déclaration sur l'honneur est de rigueur actuellement et doit faire foi.

Ces contrôles peuvent également être effectués sans intervention de la personne concernée (bien que ce ne soit pas souhaitable : un chômeur pouvant se voir sanctionné sans intention frauduleuse, tous les moyens de connaître ses droits, y compris la participation à l'élaboration et au suivi de son dossier, doivent lui être accordés) :

« ... la preuve de celle-ci (la cohabitation) peut résulter d'autres éléments (qu'une perquisition), tels que enquêtes de voisinage, audition du propriétaire des lieux, vérification de consommation d'eau, de gaz, ou d'électricité auprès des organismes distributeurs ... » (Genicot, Simon, « Aspects répressifs dans la réglementation du chômage, Les pouvoirs des inspecteurs de l'ONem », in « Le droit pénal social et les contrats de travail spéciaux », Commission Université-Palais, éd. Larcier, 1997, p. 192).

Si les documents demandés ne sont pas fournis, ou ne sont pas probants, il est loisible pour l'ONem de soumettre le dossier au magistrat compétent, habilité à décerner un mandat de perquisition. Rappelons

L'adoption d'un critère objectif ... a incontestablement l'avantage, par rapport à un critère subjectif (les relations affectives, voire sexuelles) d'éviter les recherches et contestations sordides ainsi que l'atteinte à la vie privée des individus. » (Ibidem).

Het Hof van Cassatie preciseert het volgende :

« Onder samenwonen wordt verstaan, het onder hetzelfde dak samenleven van twee of meer personen die een gemeenschappelijk gezin vormen en hun huishoudelijke aangelegenheden of althans een gedeelte daarvan hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen, doch niet noodzakelijk hun hele vermogen of een gedeelte daarvan in gemeenschap brengen » (Cass. 24 januari 1983, Chr. D.; Soc. 83, blz. 97).

Deze definitie wordt overgenomen in artikel 59 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering.

Het begrip « samenwonende » wordt dus gedefinieerd op het niveau van het delen van de kosten van het leven in gemeenschap. Die definitie beantwoordt aan het doel van de sociale zekerheid die de bedragen van haar uitkeringen differentieert op basis van de financiële gezinslasten van de uitkeringstrekker; in dat verband worden alle personen ten laste van een samenwonende, dit is iemand die bijdraagt in de door de uitkeringsgerechtigde gedane uitgaven voor levensonderhoud, in aanmerking genomen.

De controles op de samenwoning op administratief vlak kunnen dus behoorlijk worden uitgevoerd op overlegging van een door het gemeentebestuur uitgereikt getuigschrift betreffende de samenstelling van het gezin, van een geschreven huurcontract of van de huurrekeningen en van de desbetreffende betalingsbewijzen. De ontmoeting kan rechtsgeldig plaatsvinden in een kantoor van de RVA en zulks indien en uitsluitend indien verdenkingen worden gekoesterd : momenteel geldt het beginsel van de verklaring op erewoord die als bewijs moet gelden.

Die controles kunnen ook worden verricht zonder dat de gecontroleerde eraan te pas komt (hoewel dat niet wenselijk is : aangezien een werkloze, zonder bedrieglijk opzet in zijn hoofdte, kan worden gestraft, dient men hem alle middelen te bezorgen om zijn rechten te kennen met inbegrip van zijn deelname aan de aanleg en de opvolging van zijn dossier) :

« ... la preuve de celle-ci (la cohabitation) peut résulter d'autres éléments (qu'une perquisition), tels que enquêtes de voisinage, audition du propriétaire des lieux, vérification de consommation d'eau, de gaz, ou d'électricité auprès des organismes distributeurs ... » (Genicot, Simon, « Aspects répressifs dans la réglementation du chômage, Les pouvoirs des inspecteurs de l'ONem », in « Le droit pénal social et les contrats de travail spéciaux », Commission Université-Palais, éd. Larcier, 1997, blz. 192).

Indien de opgevraagde stukken niet overgelegd worden of geen bewijskracht hebben, staat het de RVA vrij het dossier over te zenden aan de bevoegde magistraat die een huiszoekingsbevel kan verlenen.

ici la nécessité absolue de ce mandat, au vu des doctrines et jurisprudences relatives à la CEDH :

« *L'article 8 ne subordonne pas explicitement les visites domiciliaires à l'existence d'un mandat de perquisition. Mais cette condition découle implicitement des garanties dont les restrictions prévues au paragraphe 2 doivent s'entourer.* » (Velu-Ergec, op. cit., n° 678).

« ... si l'État jouit d'une certaine marge d'appréciation quant à la nécessité de procéder à une perquisition, il faut que son déroulement soit encadré par des garanties adéquates et suffisantes contre les abus de sorte que les ingérences restent étroitement proportionnées au but légitime recherché. Ces garanties se trouvent dans la précision du mandat délivré ... » (Pettiti, ... , op. cit., p 348).

Si le chômeur est dans l'impossibilité de fournir les documents, il lui est possible de requérir lui-même une visite domiciliaire.

2. *S'il y a des motifs raisonnables de soupçonner une fraude, le Code d'instruction criminelle prévoit la procédure par laquelle un mandat de perquisition peut être décerné : rôle du juge d'instruction*

Si après convocation et entrevue avec le chômeur, il y a des motifs raisonnables de soupçonner une fraude, le Code d'instruction criminelle prévoit la procédure par laquelle un mandat de perquisition peut être décerné.

Lorsque l'administration soupçonne une fraude, elle ne devrait donc obtenir de contrôle à domicile que par la procédure prévoyant la délivrance par un juge d'instruction d'un mandat de perquisition.

Notre État ne dispose pas d'une juridiction administrative, qui seule offrirait les garanties juridictionnelles élémentaires (présomption d'innocence, droit de la défense, ...) au chômeur soupçonné ou poursuivi. Il semble bien que seul le juge d'instruction puisse pallier cette carence.

« *Le pouvoir du juge d'instruction de procéder à des perquisitions ou de décerner des mandats de perquisition va à l'encontre du principe de l'inviolabilité du domicile. Ce pouvoir est par conséquent strictement réglementé.*

Le juge d'instruction apprécie souverainement l'opportunité d'une telle mesure. » (Franchimont, Manuel de procédure pénale, p. 319).

L'article 89bis du Code d'instruction criminelle encadre cette procédure :

« *Le juge d'instruction ne pourra déléguer, pour procéder à la perquisition ..., qu'un officier de police judiciaire ... Il fera cette délégation par ordonnance motivée et dans les cas de nécessité seulement ...* ».

« *Cette délégation ne peut toutefois avoir lieu qu'en cas de nécessité et par ordonnance motivée, indiquant*

Wij herinneren eraan dat dit bevel, conform de rechtsleer en de rechtspraak met betrekking tot het EVRM, volstrekt noodzakelijk is :

« *L'article 8 ne subordonne pas explicitement les visites domiciliaires à l'existence d'un mandat de perquisition. Mais cette condition découle implicitement des garanties dont les restrictions prévues au paragraphe 2 doivent s'entourer.* » (Velu-Ergec, op. cit., n° 678).

« ... si l'État jouit d'une certaine marge d'appréciation quant à la nécessité de procéder à une perquisition, il faut que son déroulement soit encadré par des garanties adéquates et suffisantes contre les abus de sorte que les ingérences restent étroitement proportionnées au but légitime recherché. Ces garanties se trouvent dans la précision du mandat délivré ... » (Pettiti, ... , op. cit., blz. 348).

Als de werkloze in de onmogelijkheid verkeert de documenten te verstrekken, kan hij zelf om een huiszoeking verzoeken.

2. *Als er redelijke grond bestaat om fraude te vermoeden, voorziet het Wetboek van strafvordering in de procedure volgens welke een bevel tot huiszoeking kan worden uitgevaardigd : de rol van de onderzoeksrechter*

Als na de oproeping van de werkloze en het met hem gehouden interview redelijke grond bestaat om fraude te vermoeden, voorziet het Wetboek van strafvordering in de procedure volgens welke een bevel tot huiszoeking kan worden uitgevaardigd.

Als de administratie fraude vermoedt, zou ze dus alleen via de procedure die de uitvaardiging regelt van een bevel tot huiszoeking door de onderzoeksrechter, een controle in de woning moeten kunnen verkrijgen.

Onze Staat beschikt niet over een administratieve rechtbank, die als enige aan de verdachte of vervolgte werkloze de elementaire gerechtelijke waarborgen (vermoeden van onschuld, rechten van de verdediging, ...) zou kunnen bieden. Het lijkt erop dat alleen de onderzoeksrechter die leemte kan opvullen.

« *De bevoegdheid van de onderzoeksrechter om huiszoekingen uit te voeren of bevelen tot huiszoeking af te leveren is strijdig met het beginsel van de onschendbaarheid van de woning. Bijgevolg is die bevoegdheid streng gereguleerd.*

De onderzoeksrechter beoordeelt soeverein in hoeverre een dergelijke maatregel wenselijk is. » (vert.) (Franchimont, Manuel de procédure pénale, blz. 319).

Artikel 89bis van het Wetboek van strafvordering bepaalt de context voor die procedure :

« *De onderzoeksrechter kan opdracht geven tot huiszoeking (...), maar alleen aan een officier van gerechtelijke politie (...). Hij geeft die opdracht bij een met redenen omklede beschikking en alleen in geval van noodzaak. (...)* ».

« *Die opdracht kan evenwel alleen worden gegeven in geval van noodzaak en bij een met redenen omklede*

de manière précise le lieu et l'objet de la perquisition et la nature de l'infraction ... » (Franchimont, op. cit., p. 326).

Ce rigoureux formalisme respecte la règle de proportionnalité entre l'objectif poursuivi et les moyens mis en œuvre pour ce faire.

La disproportion d'une mesure qui s'y soustrairait découle d'autre part de la discrimination qui en résulterait : le prévenu-chômeur ne bénéficierait plus des mêmes garanties qu'un prévenu « ordinaire ». Les droits de la défense en général, et plus particulièrement l'intervention du juge d'instruction, ne s'appliquent pas au chômeur soupçonné de cohabitation, qui n'est l'objet « que » de procédures (procédés) administratives sans garanties proportionnées à la réalité des sanctions qui peuvent lui être infligées.

Ainsi, les visites domiciliaires effectuées par diverses administrations, sans intervention du juge d'instruction, sont dénoncées par la doctrine :

« ... la nécessité d'un mandat de perquisition décerné par le juge d'instruction est de règle pour garantir le principe constitutionnel de l'inviolabilité du domicile. Il existe certaines exceptions légales à ce principe dont le nombre ne fait que croître d'une manière inquiétante. On peut se demander si l'optique d'efficacité adoptée par le législateur contemporain, par la multiplication des perquisitions sans mandat, ne va pas ruiner le principe de l'inviolabilité du domicile. » (Franchimont, Manuel de procédure pénale, p. 324).

« ... Il est également remarquable que ces sortes de visites domiciliaires administratives, qui ne cessent de se multiplier, n'ont pas tant comme but l'objet traditionnel de la visite domiciliaire ... mais qu'elles présentent souvent ... un caractère de contrôle, d'investigation, et même de prévention ... Il faut le déplorer d'autant plus que l'initiative et l'exécution de cette sorte de visites domiciliaires est le plus souvent l'œuvre d'agents de l'administration, sans intervention du juge d'instruction, de sorte que, dans une très large mesure, la garantie traditionnelle fait défaut d'une initiative, d'une décision et d'une responsabilité prises par un juge indépendant et spécialisé, dans le cadre éprouvé du Code d'instruction criminelle.

Dans certains cas les lois particulières prévoient, il est vrai, l'autorisation du juge de paix local. Ce magistrat ne prend cependant pas l'initiative des visites domiciliaires, son consentement n'a généralement, à raison de la nature des faits, qu'un caractère purement formel. » (C. J. Vanhoudt, op. cit., pp. 244-245).

Le caractère préventif, d'investigation et de contrôle des visites domiciliaires actuellement effectuées par l'administration ne correspond, par

beschikking, die nauwkeurig aangeeft waar de huiszoeking plaatsheeft, waarop ze betrekking heeft en wat de aard van het misdrijf is ... » (vert.) (Franchimont, op.cit., blz. 326).

Die strikte vormvoorschriften zorgen ervoor dat de regel volgens welke de aangewende middelen in verhouding moeten staan tot het nagestreefde doel wordt nageleefd.

De onevenredigheid van een maatregel welke die vormvoorschriften niet in acht zou nemen volgt anderzijds uit de discriminatie die door die miskenning zou ontstaan : de beklaagde werkloze zou niet meer dezelfde waarborgen genieten als een « gewone » beklaagde. De regels inzake de rechten van de verdediging in het algemeen en, meer in het bijzonder, de vereiste dat de onderzoeksrechter tussenbeide moet komen, worden in het geval van de van samenwonen verdachte werkloze niet in acht genomen. Met betrekking tot die werkloze worden « alleen » administratieve procedures (werkwijzen) gevolgd, zonder waarborgen die in verhouding staan tot de reële straffen die hem kunnen worden opgelegd.

De huiszoekingen die door verschillende administraties zonder optreden van de onderzoeksrechter worden uitgevoerd, worden door de rechtsleer aan de kaak gesteld.

« ... la nécessité d'un mandat de perquisition décerné par le juge d'instruction est de règle pour garantir le principe constitutionnel de l'inviolabilité du domicile. Il existe certaines exceptions légales à ce principe dont le nombre ne fait que croître d'une manière inquiétante. On peut se demander si l'optique d'efficacité adoptée par le législateur contemporain, par la multiplication des perquisitions sans mandat, ne va pas ruiner le principe de l'inviolabilité du domicile. » (Franchimont, Manuel de procédure pénale, blz. 324).

« ... Il est également remarquable que ces sortes de visites domiciliaires administratives, qui ne cessent de se multiplier, n'ont pas tant comme but l'objet traditionnel de la visite domiciliaire ... mais qu'elles présentent souvent ... un caractère de contrôle, d'investigation, et même de prévention ... Il faut le déplorer d'autant plus que l'initiative et l'exécution de cette sorte de visites domiciliaires est le plus souvent l'œuvre d'agents de l'administration, sans intervention du juge d'instruction, de sorte que, dans une très large mesure, la garantie traditionnelle fait défaut d'une initiative, d'une décision et d'une responsabilité prises par un juge indépendant et spécialisé, dans le cadre éprouvé du Code d'instruction criminelle.

Dans certains cas les lois particulières prévoient, il est vrai, l'autorisation du juge de paix local. Ce magistrat ne prend cependant pas l'initiative des visites domiciliaires, son consentement n'a généralement, à raison de la nature des faits, qu'un caractère purement formel. » (C. J. Vanhoudt, op. cit., blz. 244-245).

Het preventieve karakter, het onderzoeks- en het controlekarakter van de huiszoekingen die momenteel door de administratie worden uitgevoerd, stro-

ailleurs, aucunement à la situation dans laquelle une telle visite peut être envisagée :

« *La visite domiciliaire n'est point une mesure de police, elle n'est point appliquée à la recherche des délits; elle constitue une mesure d'instruction, elle est réservée à la recherche des preuves; elle ne fait point partie des investigations qui sont destinées à découvrir les faits, elle succède à ces investigations, et quand les faits sont établis et la prévention ouverte, elle vient en fait pour fortifier les charges et saisir les moyens de preuve.* » (A. Helie, *op. cit.*, n° 2352).

Dès lors, s'il y a présomption d'innocence, la notion de visite domiciliaire préventive est une contradiction *in terminis*.

Si l'option du rôle du juge d'instruction ne devait pas être suivie, et que l'on se contente d'une autorisation de visite à demander à un autre magistrat, il faudrait à tout le moins que l'autorisation soit obligatoirement motivée, afin d'éviter le caractère automatique de sa délivrance.

Quoi qu'il en soit, l'orateur insiste donc sur l'impérative nécessité de démarches administratives préalables, telles qu'exposées ci-dessus. Ce n'est que lorsque ces dernières conduisent à soupçonner une fraude, qu'une visite domiciliaire peut éventuellement s'avérer utile, si le juge d'instruction en décide ainsi.

Concluons que si la situation actuelle viole le principe de légalité d'une ingérence dans la vie privée, et plus particulièrement le domicile, l'article 79 du projet de loi viole le principe de proportionnalité que toute ingérence doit respecter.

D. Conclusion

Il convient de mentionner, pour conclure, la réflexion de Philippe Quertainmont, in « Le déclin de l'État de droit » (*Journal des Tribunaux*, 28 avril 1984, p. 273 et suivantes) où l'auteur souligne le fait que le principe de l'État de droit est actuellement mis à mal par l'inflation législative et surtout réglementaire, qui engendrent l'insécurité juridique.

De plus, cette inflation se double de l'usage, entre autres, de « *lois-programmes* », « ... ces lois sont très vite devenues de véritables lois « fourre-tout », qui contiennent des dérogations ou des modifications, souvent permanentes, à la législation fiscale et sociale. ».

« *Une autre forme de démission du législateur découle du phénomène récent qui consiste à faire adopter sous l'impulsion du gouvernement des mesures qui n'auraient pu aisément franchir le cap de délibérations législatives traditionnelles.* ».

Et de dénoncer également le fait que l'avis du Conseil d'État, s'il est requis, n'est pas suivi, ou

ken bovendien geenszins met de situatie waarin een dergelijke huiszoeking normaal mag worden uitgevoerd :

« *La visite domiciliaire n'est point une mesure de police, elle n'est point appliquée à la recherche des délits; elle constitue une mesure d'instruction, elle est réservée à la recherche des preuves; elle ne fait point partie des investigations qui sont destinées à découvrir les faits, elle succède à ces investigations, et quand les faits sont établis et la prévention ouverte, elle vient en fait pour fortifier les charges et saisir les moyens de preuve.* » (A. Helie, *op. cit.*, n° 2352).

Daaruit volgt dat, als er vermoeden van onschuld bestaat, het begrip preventieve huiszoeking een *contradictio in terminis* is.

Als niet zou worden gekozen voor de rol van de onderzoeksrechter en men zich tevreden zou stellen met een aan een andere magistraat gevraagde toestemming tot huiszoeking, zou op zijn minst verplicht moeten worden dat de toestemming met redenen omkleed is, teneinde te voorkomen dat ze automatisch wordt verleend.

De spreker legt dan ook de nadruk op de dwingende noodzaak van voorafgaande administratieve stappen, zoals hij die hierboven heeft toegelicht. Alleen als deze laatste tot een vermoeden van fraude leiden, kan een huiszoeking eventueel nuttig zijn, als de onderzoeksrechter in die zin beslist.

Tot besluit zij gezegd dat, zo de huidige situatie het legaliteitsbeginsel met betrekking tot de inmenging in het privé-leven, en meer in het bijzonder in de woning, schendt, artikel 79 van het wetsontwerp het beginsel van evenredigheid schendt dat bij elke inmenging in acht moet worden genomen.

D. Conclusie

Als besluit zij de bedenking vermeld die Philippe Quertainmont formuleert in « *Le déclin de l'État de droit* » (*Journal des tribunaux*, 28 april 1984, blz. 273 en volgende). De auteur onderstreept dat het principe van de rechtsstaat op dit moment wordt ondermijnd door de inflatie van wetgevende en vooral van verordenende regels, die voor rechtsonzekerheid zorgen.

Bovendien gaat die inflatie onder meer gepaard met een beroep op « *programmawetten* »; « ... *die wetten zijn snel « vergaarbak »-wetten geworden, die afwijkingen van of wijzigingen aan de fiscale en sociale wetgeving bevatten, die vaak van blijvende aard zijn.* ».

« *Een andere manier waarop de wetgever verzaakt, bestaat in het recente fenomeen waarbij op initiatief van de regering maatregelen worden aangenomen die probleemloos traditionele wetgevende beraadslagingen hadden kunnen doorstaan.* »

En hij stelt meteen het feit aan de kaak dat het advies van de Raad van State, als het al wordt ge-

encore le procédé de la « validation législative », qui viole le principe de l'autorité de la chose jugée.

À l'écartement du droit par le mépris de la section de législation du Conseil d'État et du pouvoir judiciaire, s'ajoute l'effacement de la démocratie représentative :

« L'identification du gouvernement à une émanation de la majorité parlementaire a entraîné en effet une confusion entre l'exécutif et le législatif, qui remet largement en cause tout le système classique défini au XIX^e siècle de la séparation des pouvoirs, des freins et contrepoids et des contrôles réciproques. ».

Sur le respect de la vie privée, nous concluons avec P. Gosseries et P. Van der Vorst (« *La vie privée et l'assurance-chômage* », *Annales De droit de Louvain*, 1984, p. ...) :

« ... si la vie familiale se rattache à plus d'un égard à la vie privée, l'intérêt qu'on lui porte est au moins source d'un très grave danger aujourd'hui, dès l'instant où l'on s'aperçoit que c'est par la famille que passent nombre de mesures de réduction des avantages sociaux et, surtout, qu'en l'utilisant comme critère ou moyen de « sélectivité » des prestations, on en fait la complice involontaire d'un glissement pernicieux des systèmes de sécurité sociale vers l'assistance. C'est dire s'il conviendrait de garder cette vie privée d'un amour excessif que voudraient lui témoigner le pouvoir ou ses agents, comme il conviendrait, plus généralement, de la préserver de tous les empiètements qui ne seraient pas justifiés par les nécessités du service public à rendre aux assurés sociaux. ».

III. C. INTERVENTIONS DES MEMBRES

M. Wauters admet l'existence d'un rapport de pouvoir entre le chômeur et les services de l'ONeM; ne peut-on toutefois également admettre que le chômeur puisse librement autoriser une visite à son domicile ?

M. Detienne rappelle un des éléments développés par le Conseil d'État (Doc. n° 1521/2) en ce qui concerne la discrimination que des mesures de protection spécifiques à l'égard des chômeurs seraient susceptibles de créer à l'égard des autres catégories d'allocataires sociaux. Le raisonnement développé par les deux représentants des Ligues des droits de l'homme s'applique-t-il également à ces autres catégories ?

M. Delizée demande aux représentants des Ligues des droits de l'homme s'ils ont connaissance de plaintes relatives au déroulement de visites à domicile. Le fait de charger le juge d'instruction d'autoriser la visite à domicile ne risque-t-il pas d'assimiler les infractions aux dispositions légales et réglementaires en matière de chômage à une infraction pénale,

vraagd, niet wordt gevolgd, of nog de methode van de « wetgevende bekrachtiging », die het beginsel van het gezag van gewijsde schendt.

Bovenop het negeren van rechtsregels door het misprijzen dat wordt betoond aan de afdeling wetgeving van de Raad van State en aan de rechterlijke macht, komt het uitvlakken van de representatieve democratie :

« De identificatie van de regering met een uitloeijsel van de parlementaire meerderheid heeft immers een verwarring doen ontstaan tussen het uitvoerende en het wetgevende aspect, waardoor het hele traditionele systeem, dat in de XIX^e eeuw gedefinieerd werd, met de scheiding der machten, de beteugeling en het tegengewicht en de wederzijdse controle, ruimschoots op de helling wordt gezet. ».

Wat de eerbied voor het privé-leven betreft, zullen wij afronden met P. Gosseries en P. Van der Vorst (« *La vie privée et l'assurance-chômage* », *Annales de droit de Louvain*, 1984, blz. ...) :

« ... si la vie familiale se rattache à plus d'un égard à la vie privée, l'intérêt qu'on lui porte est au moins source d'un très grave danger aujourd'hui, dès l'instant où l'on s'aperçoit que c'est par la famille que passent nombre de mesures de réduction des avantages sociaux et, surtout, qu'en l'utilisant comme critère ou moyen de « sélectivité » des prestations, on en fait la complice involontaire d'un glissement pernicieux des systèmes de sécurité sociale vers l'assistance. C'est dire s'il conviendrait de garder cette vie privée d'un amour excessif que voudraient lui témoigner le pouvoir ou ses agents, comme il conviendrait, plus généralement, de la préserver de tous les empiètements qui ne seraient pas justifiés par les nécessités du service public à rendre aux assurés sociaux. ».

III. C. BETOGEN VAN DE LEDEN

De heer Wauters geeft toe dat een machtsverhouding bestaat tussen de werkloze en de diensten van de RVA; is het evenwel niet mogelijk ook toe te laten dat de werkloze vrijwillig toestemming verleent voor een bezoek aan zijn woning ?

De heer Detienne brengt een van de punten in herinnering die door de Raad van State waren aangestipt (Stuk n° 1521/2) met betrekking tot de discriminatie die specifieke beschermingsmaatregelen ten aanzien van werklozen zouden kunnen scheppen ten aanzien van de andere categorieën van sociale uitkeringsgerechtigden. Is de redenering die door beide vertegenwoordigers van de Liga voor mensenrechten wordt gevolgd ook op die andere categorieën van toepassing ?

De heer Delizée vraagt aan de vertegenwoordigers van de Liga voor mensenrechten of ze op de hoogte zijn van klachten met betrekking tot het verloop van huiszoekingen. Ontstaat niet het gevaar, als de onderzoeksrechter wordt belast met het verlenen van toestemming voor een huiszoeking, dat schendingen van de wettelijke en verordenende bepalingen inzake

d'autant plus que le contrôle n'est souvent motivé que par un changement de la situation familiale du chômeur ?

M. Goutry demande si le déroulement des contrôles effectués par les services de l'ONEm est tel qu'un système aussi élaboré que celui que proposent les représentants des Ligues des droits de l'homme est nécessaire. Il rappelle également la distinction essentielle selon lui entre la visite à domicile et la visite domiciliaire.

III. D. RÉPONSES

M. Pataer considère que l'accord donné par le chômeur à une visite à son domicile se situe nécessairement dans le contexte d'un rapport de pouvoir, où la présomption de faute au cas où il ne donne pas cet accord ne doit pas être négligée.

En ce qui concerne les mesures de protection des différentes catégories d'allocataires sociaux, l'orateur rappelle que la loi sur les CPAS et l'octroi du minimum de moyens d'existence répondent à une nécessité différente de celle inhérente aux allocations accordées dans le cadre de la sécurité sociale, qui correspondent à un droit et reposent sur les principes de solidarité et d'assurance. Néanmoins, l'intervention de certains CPAS est parfois aussi sujette à caution.

M. Pataer n'a pas connaissance d'un nombre plus élevé de plaintes relatives aux contrôles que le chiffre cité par les représentants de l'ONEm.

Quant à l'instance judiciaire qui doit être chargée d'autoriser les visites à domicile, l'intervenant admet le bien-fondé des objections à l'égard du juge d'instruction, mais estime que la protection de la vie privée est à ce prix.

La question relative à l'accord formulé par le chômeur doit, selon *M. Van Raemdonck*, être envisagée sous l'angle de la proportionnalité : les visites à domicile ne sont pas proportionnées à l'objectif de contrôle poursuivi, puisqu'il existe d'autres moyens.

En ce qui concerne les discriminations entre les différentes catégories d'allocataires sociaux, l'intervenant rappelle que la loi du 16 novembre 1972 concerne très spécifiquement l'inspection du travail; les dispositions qu'elle contient sont proportionnées à l'objectif poursuivi, à savoir dépister le travail au noir et différentes formes d'exploitation des travailleurs. Cette loi ne concerne toutefois pas les di-

werkloosheid worden gelijkgesteld met een strafrechtelijke inbreuk, te meer daar de controle vaak alleen wordt gemotiveerd door een verandering van de gezinssituatie van de werkloze ?

De heer Goutry vraagt of de controles die door de diensten van de RVA worden uitgevoerd op zo'n manier verlopen dat een zozeer uitgewerkt systeem als hetgene dat door de vertegenwoordigers van de Liga voor mensenrechten wordt voorgesteld, nodig is. Hij brengt ook het volgens hem wezenlijke verschil in herinnering tussen het huisbezoek en de huiszoeking.

III. D. ANTWOORDEN

De heer Pataer is van mening dat de toestemming die een werkloze verleent voor een bezoek bij hem thuis noodzakelijkerwijze kadert in de context van een machtsverhouding, waarbij het vermoeden van schuld ingeval hij geen toestemming verleent niet mag worden verwaarloosd.

Wat de beschermingsmaatregelen voor de verschillende categorieën sociale-uitkeringsgerechtigden betreft, brengt de spreker in herinnering dat de wet op de OCMW's en de toekenning van het bestaansminimum beantwoorden aan een verschillende behoefte waarin wordt voorzien door de uitkeringen die in het kader van de sociale zekerheid worden toegekend, welke voortvloeien uit een recht en gebaseerd zijn op de principes van solidariteit en verzekering. Niettemin is soms ook met betrekking tot het optreden van sommige OCMW's omzichtigheid geboden.

De heer Pataer is er niet van op de hoogte dat het aantal klachten met betrekking tot de controles hoger zou liggen dan het cijfer dat door de vertegenwoordigers van de OCMW's wordt aangehaald.

Wat de gerechtelijke instantie betreft die moet worden belast met het verlenen van toestemming tot huiszoeking, geeft de spreker de gegrondheid toe van de tegenwerpingen tegen het optreden van de onderzoeksrechter, maar hij is de mening toegedaan dat dat de prijs is die voor de bescherming van het privéleven moet worden betaald.

De vraag betreffende de toestemming van de werkloze moet volgens de heer *Van Raemdonck* worden bekeken in het licht van het evenredigheidsbeginsel : de huiszoekingen staan niet in verhouding tot het nagestreefde doel van de controle, aangezien er andere methoden bestaan.

Wat de discriminatie betreft tussen de verschillende categorieën van sociale-uitkeringsgerechtigden, brengt hij in herinnering dat de wet van 16 november 1972 zeer specifiek betrekking heeft op de arbeidsinspectie; de bepalingen ervan staan in verhouding tot het nagestreefde doel, te weten het opsporen van zwartwerk en verschillende vormen van uitbuiting van werknemers. Die wet heeft evenwel geen betrek-

verses allocations sociales, dont le contrôle doit faire l'objet de dispositions propres.

Quant aux subtiles distinctions entre la visite à domicile, du domicile et la perquisition, elles ne reposent sur aucune notion juridique.

Enfin, le mandat délivré par le juge d'instruction se justifie d'autant plus que le chômeur peut faire l'objet de sanctions pénales, conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Le président-rapporteur,

P. CHEVALIER

king op de verschillende sociale uitkeringen; de controle daarvan moet worden geregeld door specifieke bepalingen.

Het subtiële verschil tussen huisbezoek, bezoek ten huize en huiszoeking is niet juridisch gefundeerd.

Ten slotte is het door de onderzoeksrechter uitgevaardigde bevel des te meer verantwoord, daar de werkloze strafrechtelijke straffen kan oplopen, overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

De voorzitter-rapporteur,

P. CHEVALIER