

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1988-1989

3 NOVEMBRE 1988

Proposition de loi visant à supprimer le contrôle des chômeurs et la carte de sécurité sociale

(Déposée par M. Blanpain et consorts)

DEVELOPPEMENTS

L'accord de gouvernement de 1988 stipule à bon escient, au point E 3.1 relatif au chômage, qu'«on examinera si un système de contrôle plus efficace et plus humain ne peut pas remplacer le contrôle quotidien actuel».

La présente proposition répond à ce souci plus que justifié. On peut affirmer sans hésitation que le système actuel de contrôle des chômeurs est blessant et humiliant du point de vue moral et, qui plus est, inefficace et coûteux.

Le système du contrôle des chômeurs repose sur une méfiance à leur endroit. On craint, plus précisément, que le chômeur n'abuse de l'assurance-chômage en ce sens qu'il toucherait des allocations tout en travaillant au noir. Les administrations communales procèdent à un contrôle journalier pour prévenir le travail au noir. Ce contrôle est organisé de manière telle que les chômeurs doivent se présenter personnellement à une heure chaque fois différente et faire estampiller une carte de contrôle. Il est évident que le contrôle journalier ne permet pas de combattre efficacement le travail au noir et que cette formalité humiliante à laquelle plusieurs cen-

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1988-1989

3 NOVEMBER 1988

Voorstel van wet tot afschaffing van de stempelcontrole en van de sociale-zekerheidskaart

(Ingediend door de heer Blanpain c.s.)

TOELICHTING

In het regeerakkoord van 1988 wordt onder punt E 3.1 betreffende de werkloosheid, terecht gesteld dat «er zal worden onderzocht of een meer efficiënt en tegelijk humaner controlesysteem de dagelijkse stempelcontrole kan vervangen».

Dit voorstel gaat in op deze verzuchting, die meer dan gerechtvaardigd is. Men kan zonder meer stellen dat het huidig stempelcontrolesysteem niet alleen moreel kwetsend en vernederend is, maar terzelfder tijd inefficiënt en kostelijk.

Aan de basis van het stempelcontrolesysteem ligt een wantrouwige stemming tegenover de werklozen. Meer bepaald wordt er gevreesd dat de werkloze misbruik zal maken van de werkloosheidsverzekering, door uitkeringen te trekken, en ondertussen elders anders in het zwart te gaan werken. Ten einde het zwartwerk te voorkomen wordt een dagelijkse controle georganiseerd door de gemeentebesturen. Die controle bestaat erin dat werklozen zich op een voortdurend wisselend uur persoonlijk moeten aanbieden, en een controlekaart laten afstempen. Het is evident dat de dagelijkse controle het zwartwerk niet efficiënt bestrijdt, zodat de verne-

taines de milliers de personnes sont encore soumises quotidiennement ne sert plus qu'à maintenir en place un système coûteux (personnel, locaux et organisation).

Rien d'étonnant, dès lors, à ce que la Belgique soit l'unique pays au monde où ce contrôle humiliant a encore lieu chaque jour.

Dans d'autres pays, il a été supprimé depuis longtemps. En France, par exemple, il se fait par le biais de services informatisés qui envoient tous les quinze jours au domicile des chômeurs une lettre que ceux-ci sont tenus de compléter en confirmant notamment qu'ils n'ont pas de travail. Aux Pays-Bas, une lettre du même type doit être renvoyée chaque semaine. Ce système est assorti d'un contrôle effectif sur les lieux de travail.

Nous visons dès lors par notre proposition à faire supprimer le contrôle superflu des chômeurs. L'argument selon lequel un tel contrôle se justifie en Belgique, parce qu'elle est le seul pays où les allocations de chômage sont servies sans limite de durée, n'est pas convaincant : le contrôle est conçu pour combattre le travail au noir; or, il est inefficace à cet égard, et cela est indépendant de la question de savoir si l'octroi des allocations est ou non limité dans le temps. On peut dire, d'une manière plus catégorique, que le coût de ce système inefficace reste une donnée acquise permanente, même pour des allocations permanentes, ce qui énerve donc l'argument.

D'ailleurs, les choses sont telles aujourd'hui que l'obligation d'aller pointer n'est pas imposée à tous les chômeurs. De nombreuses catégories en sont déjà dispensées :

- les travailleurs des ports, du commerce du charbon et de l'industrie de la réparation de navires;

- les chômeurs âgés de 55 ans et les chômeurs dont l'incapacité au travail atteint au moins 33 p.c. depuis au moins une année; un contrôle mensuel spécial a été instauré pour cette catégorie de chômeurs; ils sont totalement dispensés de contrôle s'ils ont accumulé au moins 624 jours de chômage indemnisé au cours des derniers 48 mois (les journées couvertes par des indemnités servies dans le cadre de l'A.M.I. sont également prises en compte);

- les personnes qui peuvent difficilement se déplacer (ce qui doit être attesté par un certificat médical);

- les personnes qui suivent un type de formation;

- les personnes qui se mettent volontairement et gratuitement à la disposition de maisons de jeunes, d'organismes d'intérêt public ou de centres culturels (également à condition qu'une demande soit introduite);

derende controle van nog steeds honderdduizenden mensen dagelijks enkel nog slechts een duur systeem (personeel, lokalen en organisatie) in stand houdt.

Het is dan ook niet te verwonderen dat België het enige land ter wereld is waar deze vernederende controle nog dagelijks plaatsvindt.

In andere landen is deze controle reeds lang afgeschaft. In Frankrijk bijvoorbeeld wordt deze controle opgevangen door de informatica, die om de veertien dagen aan de werklozen aan huis een brief bezorgt, die dient ingevuld en waarbij de werkloze dient te verklaren dat hij geen werk heeft. In Nederland moet een dergelijk briefje om de week ingestuurd worden. Een en ander wordt opgevolgd door effectieve controle op de werkplaatsen.

Ons voorstel strekt er dan toe de overbodige stempelcontrole af te schaffen. De stelling, dat dergelijke controle in ons land verantwoord is omdat België het enige land zou zijn waar werkloosheidsuitkeringen onbeperkt in duur worden uitgekeerd, is niet afdoende : de controle bedoelt het zwartwerk te bestrijden en is op dat stuk niet efficiënt, of de uitkeringen beperkt zijn in duur of niet. Meer nog : de kost van het inefficiënte systeem is bij blijvende uitkeringen ook blijvend, zoals dit argument niet opgaat.

Reeds nu is het trouwens zo dat niet alle werklozen verplicht zijn te gaan stempelen. Reeds heel wat categorieën werklozen zijn van de stempelcontrole vrijgesteld :

- havenarbeiders, kolenlossers en scheepsherstellers;

- werklozen van 55 jaar en werklozen met een arbeidsongeschiktheid van 33 pct. sinds minstens een jaar; voor hen is een speciale maandelijkse controle ingesteld; zij zijn helemaal vrijgesteld indien zij in de loop van de voorafgaande 48 maanden ten minste 624 dagen werkloosheidsuitkeringen hebben genoten (dagen met Z.I.V.-uitkeringen worden meegeteld);

- degenen die zich moeilijk kunnen verplaatsen (volgens een medisch attest);

- degenen die een vorm van opleiding volgen;

- degenen die zich vrijwillig en gratis ter beschikking stellen van jeugdehuizen, openbare instellingen of culturele centra (ook mits een aanvraag ingediend wordt);

— les personnes qui, tout en occupant un emploi à temps partiel, peuvent prétendre à des allocations de chômage complémentaires;

— les personnes qui déclarent qu'elles vont exercer une profession indépendante (durant les trois mois précédant le début de celle-ci); la dispense est portée à six mois lorsqu'un prêt a été demandé auprès du Fonds de participation ou de tout autre organisme financier; durant cette période, l'intéressé peut continuer à percevoir les allocations de chômage tout en exerçant certaines activités, comme la réalisation d'études sur la faisabilité de son projet, l'aménagement des locaux nécessaires, l'établissement de contacts et l'acquisition du matériel nécessaire;

— les personnes qui suivent une formation de chef d'entreprise dans le cadre de la formation permanente des classes moyennes. Cette dispense doit être sollicitée et le bénéficiaire doit produire hebdomadairement un certificat de participation à la formation délivré par les organisateurs de celle-ci;

— le personnel enseignant ou les personnes qui effectuent leur service militaire ou civil dans l'enseignement, pendant les mois de juillet, août et septembre qui suivent l'année scolaire.

Depuis le 1^{er} avril 1985 a été instaurée une dispense temporaire (au minimum six mois, au maximum 1 an) des obligations normales en matière de chômage pour les chômeurs qui justifient de raisons sociales et familiales (voir ci-après l'allocation d'interruption).

Depuis le 1^{er} février 1988 a été instaurée une nouvelle forme de dispense qui constitue un pas sur la voie de la suppression du contrôle en tant que tel. Désormais, il n'est plus exigé de contrôle journalier durant le mois au cours duquel la demande est introduite ni durant les trois mois suivants, lorsque le chômeur se trouve dans l'une des quatre situations suivantes :

— il a travaillé de manière ininterrompue durant 6 mois au moins;

— il a effectué un service militaire ou civil ininterrompu durant 6 mois au moins;

— il a été admis au bénéfice des allocations de chômage ou d'attente en tant que jeune diplômé;

— il a suivi une formation professionnelle à temps plein, ou à mi-temps au moins, pendant 3 mois.

Ces chômeurs sont toutefois tenus de se présenter au contrôle deux fois par mois, une fois entre le 8 et le 14 du mois et une seconde fois entre le 22 et le 28. Une même période de travail, de service militaire, d'études ou de formation professionnelle ne peut donner lieu une seconde fois à une telle dispense.

— degenen die naast een deeltijdse betrekking recht hebben op aanvullende werkloosheidsuitkeringen;

— degenen die aangeven dat zij een zelfstandig beroep gaan uitoefenen (gedurende 3 maanden vóór de aanvang ervan); de vrijstelling wordt tot 6 maanden verlengd wanneer een lening aangevraagd is van het participatiefonds of van gelijk welke andere financiële instelling; in die periode kan de betrokkene werkloosheidsuitkeringen blijven ontvangen terwijl hij bepaalde activiteiten verricht, zoals studies over de haalbaarheid van zijn project, het inrichten van de nodige lokalen, het leggen van contacten, en het verzamelen van het nodige materiaal;

— degenen die een opleiding tot ondernemingshoofd volgen in het kader van de voortdurende vorming van de middenstand. Dit moet worden aangevraagd en wekelijks moet een verklaring van deelneming aan de opleiding worden voorgelegd, afgeleverd door de inrichters ervan;

— het onderwijspersoneel, of degenen die leger- of burgerdienst volbrengen in het onderwijs, tijdens de maanden juli, augustus en september die volgen op het schooljaar.

Vanaf 1 april 1985 is een vrijstelling ingevoerd voor werklozen die tijdelijk (minimum 6 maanden, maximum 1 jaar) vrijgesteld worden van hun normale werkloosheidsverplichtingen wegens sociale en familiale redenen (zie verder : onderbrekingsuitkering).

Met ingang van 1 februari 1988 is alweer een nieuwe vorm van vrijstelling ingevoerd, die ons een stap dichterbij brengt bij de afschaffing van de stempelcontrole als zodanig. Voortaan is geen dagelijkse stempelcontrole meer vereist in de maand waarin de aanvraag wordt ingediend en in de drie daarop volgende maanden, wanneer de werkloze zich in één van volgende vier gevallen bevindt :

— minstens 6 maanden ononderbroken gewerkt hebben;

— minstens 6 maanden ononderbroken legerdienst of burgerdienst gedaan hebben;

— toegelaten zijn tot de werkloosheids- of de wachtuitkeringen als jonge afgestudeerde;

— of 3 maanden voltijds of tenminste halftijds beroepsopleiding gevolgd hebben.

Voor deze werklozen is het wel verplicht zich tweemaal per maand bij de controle aan te melden, éénmaal tussen de achtste en de veertiende, en éénmaal tussen de tweeëntwintigste en de achten-twintigste van de maand. Eenzelfde periode van arbeid, legerdienst, studies of beroepsopleiding kan geen tweede maal tot deze vrijstelling aanleiding geven.

Il est d'usage de suspendre provisoirement le contrôle des chômeurs durant la période des vacances. On pourrait parler à cet égard d'un « régime de vacances pour chômeurs ». C'est ainsi que, depuis 1984, une période de référence de quatre semaines est choisie pour chaque bureau régional de l'O.N.E.M., au cours de laquelle les chômeurs peuvent prendre leurs vacances et sont, dès lors, dispensés du contrôle. Les chômeurs ne sont toutefois pas obligés de prendre précisément leurs vacances durant cette période. Ils peuvent prendre leurs vacances à tout autre moment, mais ils doivent alors se présenter au contrôle durant la période de référence. Autrement dit, le contrôle se poursuit de toute manière durant la période de référence.

D'une manière générale, on est dispensé du contrôle en cas d'empêchement pour cause de force majeure ou pour toute raison importante (à prouver). La recherche d'un travail constitue en tout cas une raison importante, mais elle doit être prouvée par une attestation de l'employeur.

Il y a donc lieu de mettre en place un système de contrôle plus humain et plus efficace pour combattre le travail au noir.

L'instauration de la carte de sécurité sociale par la loi du 25 janvier 1985 fut une tentative en ce sens. Cette carte doit être remise à l'administration communale lorsque son titulaire sollicite des allocations de chômage, des allocations d'attente (pour les jeunes diplômés), des allocations de transition (scolarité obligatoire à temps partiel) ou des allocations d'interruption (interruption de carrière). Les allocations ne peuvent être octroyées que tant que la carte reste déposée à l'administration communale. Des dérogations peuvent toutefois être accordées dans certains cas de chômage partiel. Un arrêté royal du 30 août 1985 a instauré provisoirement l'obligation de demander une carte de sécurité sociale pour les travailleurs et les chômeurs du secteur de la construction et de l'industrie du diamant. Les titulaires de la carte sont dispensés du contrôle et ne doivent faire estampiller leur carte par l'administration communale qu'une fois par mois à un moment déterminé. Tout travailleur de ces secteurs doit pouvoir présenter immédiatement sa carte à tout contrôle.

Comme nous l'avons déjà dit, il y a de sérieux doutes quant à l'utilité et à l'efficacité de la carte de sécurité sociale, en particulier dans l'industrie du bâtiment, où elle se heurte à l'opposition tant des employeurs que des syndicats. Si l'on juge totalement nulles la valeur et l'efficacité de la carte, celle-ci est de plus ressentie comme une source de tracasseries administratives supplémentaires par les travailleurs. Elle suscite des difficultés administratives notamment en cas de chômage partiel. Il est clair que, dans le bâtiment, la carte de sécurité sociale n'a supprimé ni le travail au noir, ni les pratiques des

Het is gebruikelijk gedurende de vakantieperiode de werklozencontrole tijdelijk op te schorten. Men zou dit een « vakantieregeling voor werklozen » kunnen noemen. Sinds 1984 is deze regeling zo, dat voor ieder gewestelijk bureau van de R.V.A. een referteperiode van vier weken wordt gekozen, tijdens welke de werklozen hun vakantie kunnen nemen, wat betekent dat zij dus vrijgesteld zijn van stempelcontrole. Werklozen zijn echter niet verplicht hun vakantie precies in die periode te nemen. Zij kunnen hun vakantie nemen op elk ander tijdstip, maar dan moeten zij zich wel op de controle aanbieden tijdens de referteperiode. Dit betekent dus dat in die referteperiode de controle alleszins blijft functioneren.

In het algemeen wordt men van controle vrijgesteld wanneer men wegens overmacht of een gewichtige reden niet kan gaan stempelen (wat men moet bewijzen). Een gewichtige reden is alleszins het zoeken naar werk; dat moet met een attest van de werkgever gestaafd worden.

Het komt er dus op aan een humaner en efficiënter systeem van controle ter bestrijding van zwartwerk op te zetten.

Een poging daartoe was de invoering van de sociale-zekerheidskaart bij de wet van 25 januari 1985. Deze kaart moet worden afgegeven aan het gemeentebestuur wanneer de drager ervan werkloosheidsuitkeringen, wachtgeld (voor jonge afgestudeerden), overbruggingsuitkeringen (bij deeltijdse leerplicht) of onderbrekingsuitkeringen (bij loopbaanonderbreking) aanvraagt. De uitkeringen kunnen maar toegekend worden zolang de kaart bij het gemeentebestuur berust. Uitzonderingen kunnen nochtans gemaakt worden voor gevallen van deeltijdse werkloosheid. Voorlopig heeft een koninklijk besluit van 30 augustus 1985 de verplichting tot het aanvragen van een sociale zekerheidskaart ingesteld voor de werknemers en de werklozen van het bouwbedrijf en van de diamantnijverheid. Zij zijn vrijgesteld van stempelcontrole en moeten slechts eenmaal per maand hun vergoedingskaart laten afstempelen door het gemeentebestuur op een vastgesteld tijdstip. Bij controle moet elke werknemer in deze sectoren zijn kaart onmiddellijk kunnen voorleggen.

Zoals gezegd wordt het nut en de efficiëntie van de sociale-zekerheidskaart zeer in twijfel getrokken, zeker in de bouwnijverheid waar zowel werkgevers als vakbonden zich tegen de kaart opstellen. De efficiëntie van de kaart wordt als van nul en generlei waarde aangezien en door de werknemers als administratief overbelastend ervaren. Administratieve moeilijkheden rijzen o.m. ook in geval van gedeeltelijke werkloosheid. Het is duidelijk dat niettegenstaande de sociale-zekerheidskaart er nog steeds zwartwerk is in de bouw en er nog koppelbazen opereren, die soms aan de stempellokalen komen ronselen. Te-

pourvoyeurs de main-d'œuvre qui viennent parfois jusque dans les bureaux de contrôle pour recruter du personnel. C'est à juste titre que l'on souligne qu'il serait préférable d'attirer l'attention de l'employeur sur ses responsabilités plutôt que celle du travailleur. C'est pourquoi l'on envisage, dans l'industrie du bâtiment, de reprendre l'idée conçue en 1980 d'instaurer une sorte de carte ou de passeport de travail que le Fonds de sécurité d'existence délivrerait aux travailleurs occupés par des employeurs en règle avec la sécurité sociale. Ce système serait développé, financé, et géré par les interlocuteurs sociaux eux-mêmes et serait assorti d'un contrôle effectif sur les lieux de travail par l'inspection sociale.

Si, à première vue, l'expérience de l'introduction de la carte de sécurité sociale dans le secteur diamantaire semble positive, certains initiés estiment néanmoins que les résultats positifs, qui se sont traduits par une augmentation des paiements des cotisations de sécurité sociale, ont surtout été obtenus grâce au **contrôle effectif de l'inspection sociale sur les lieux de travail.**

Un deuxième mode de contrôle possible, qui consiste pour l'employeur à tenir un registre de présence, semble également inapplicable dans bon nombre d'entreprises, notamment dans le secteur du bâtiment, où les ouvriers sont parfois amenés à travailler sur deux, trois chantiers différents, ou plus encore, dans la même journée, et dans le secteur du travail à domicile, etc. La tenue d'un tel registre de présence est déjà prévue à l'article 4, § 2, de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux. Cet article dispose que le Roi détermine dans quelles branches d'activité ou quelles catégories d'entreprises un registre de présence doit être tenu, mais il n'a pas encore été appliqué dans la pratique, et ce pour des raisons évidentes. Il en résulterait en effet une charge administrative très lourde pour les entreprises, pour une efficacité une fois de plus réduite dans la lutte contre le travail au noir.

Il faut bien admettre en conclusion que l'on n'arrive à combattre efficacement le travail au noir ni par le contrôle des chômeurs, ni par l'introduction de la carte de sécurité sociale, ni par la tenue d'un registre de présence. Il s'agit d'ailleurs de procédés qui n'ont pas toujours beaucoup d'égards pour les personnes et dont le coût est en outre fort élevé. Il semble que l'inspection sociale sur les lieux mêmes du travail sont la seule méthode vraiment efficace.

**

recht wordt opgemerkt dat het beter zou zijn de werkgever in plaats van de werknemer te responsabiliseren. Daarom wordt er in de bouwnijverheid gedacht een idee van 1980 terug op te diepen en met name de instelling van een soort arbeidskaart, een pasje, dat door het Fonds voor Bestaanszekerheid zou worden afgeleverd aan de werknemers van werkgevers, die op het stuk van sociale zekerheid in orde zijn. Een formule, die de sociale partners zelf zouden uitwerken, financieren en beheren en die zou gekoppeld worden aan effectieve controle van de sociale inspectie ter plaatse.

De ervaring met de sociale-zekerheidskaart in de diamantsector lijkt op het eerste gezicht positief, maar de gunstige resultaten op het stuk van verhoogde sociale-zekerheidsbijdragebetalingen hebben volgens sommige insiders te maken met het feit dat er effectieve controle is geweest op de werkplaatsen vanwege de sociale inspectie.

Een tweede mogelijke vorm van controle, die bestaat in het verplichte bijhouden van een aanwezigheidsregister door de werkgever, lijkt eveneens voor heel wat ondernemingen ondoenbaar, zo bijvoorbeeld voor bouwvakkers, die soms per dag op 2, 3 of meer werkplaatsen presteren, voor thuisarbeiders, enz. De mogelijkheid van een dergelijk aanwezigheidsregister ligt reeds vevat in artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit nr. 5 van 23 oktober 1978 betreffende het bijhouden van sociale documenten. Dit artikel zegt dat de Koning bepaalt in welke bedrijfstakken of categorieën ondernemingen een aanwezigheidsregister moet worden bijgehouden, maar dit werd om begrijpelijke redenen nog niet operationeel gemaakt. Het zou immers een zware administratieve last voor de ondernemingen betekenen, waardoor, eens te meer, het zwartwerk weinig efficiënt zou bestreden worden.

Slotsom is dat het zwartwerk niet doelmatig bestreden wordt, noch door de stempelcontrole, noch door de sociale-zekerheidskaart, noch door een aanwezigheidsregister. Deze formules zijn daarenboven niet altijd mensvriendelijk en trouwens zeer duur. De enige afdoende methode lijkt sociale inspectie te zijn ter plaatse op de werkplaats.

R. BLANPAIN.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

L'article 153 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, modifié par les arrêtés royaux des 11 septembre 1964, 4 avril 1966, 22 novembre 1977 et 28 mai 1986, est abrogé.

ART. 2

La loi du 25 janvier 1985 instaurant une carte de sécurité sociale est abrogée.

ART. 3

La présente loi entre en vigueur six mois après sa publication au *Moniteur belge*.

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

Artikel 153 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 11 september 1964, 4 april 1966, 22 november 1977 en 28 mei 1986, wordt opgeheven.

ART. 2

De wet van 25 januari 1985 tot invoering van een kaart voor sociale zekerheid wordt opgeheven.

ART. 3

Deze wet treedt in werking zes maanden na haar bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

R. BLANPAIN.
L. APPELTANS.
A. DE BEUL.
W. LUYTEN.