

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 mei 1998 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een 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", heeft op 25 juni 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 14 mai 1998, d'une demande d'avis sur une 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", a donné le 25 juin 1998 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

Luidens artikel 22, tweede lid, van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, oefenen de ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van de wetgeving betreffende de toekenning van werkloosheidsuitkeringen, dat toezicht uit overeenkomstig de bepalingen van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie.

Artikel 4, § 1, 1°, tweede lid, van de voornoemde wet van 16 november 1972 geeft aan de sociale inspecteurs de bevoegdheid om bewoonde lokalen te betreden, mits de rechter in de politierechtbank daartoe vooraf toestemming heeft verleend.

Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel wil vooreerst de werkingssfeer van voornoemd artikel 4, § 1, 1°, tweede lid, beperken tot de "werkplaatsen die ook worden bewoond" (artikel 2, A), van het voorstel). Aldus willen de initiatiefnemers van het wetsvoorstel terug aansluiten bij de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever. Volgens hen had de wetgever immers destijds de bedoeling het toepassingsgebied van die bepaling te beperken tot de controle op de werkplaats.

Artikel 2, B), van het voorstel (ontworpen artikel 4, § 1, 2°, a), tweede lid), beoogt vervolgens nader te bepalen onder welke voorwaarden de inspecteurs het recht zouden hebben om de woning van de rechthebbenden op werkloosheidsuitkeringen te betreden. Die bepaling wil, aldus de

.../...

stellers, een vergelijk vinden tussen het grondwettelijk principe van de onschendbaarheid van de woning en de wettelijke vereisten in verband met de inspectie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

In deze bepaling wordt terecht verwezen naar een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, wat betekent dat de voorgestelde regeling geen betrekking heeft op één der aangelegenheden opgesomd in de artikelen 74 en 77 van de Grondwet en dat het aannemen ervan door de Senaat facultatief is.

Artikel 2, A)

1. Uit de ontworpen bepaling volgt dat er een onbeperkte toegang is tot de gedeelten van de werkplaats welke niet als "bewoond" kunnen worden aangemerkt, zonder dat daarvoor toestemming vereist is van de rechter in de politierechtbank.

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 (1). Wat de toegang tot de in het voorstel bedoelde lokalen betreft, 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.

2. De wijziging van de draagwijdte van artikel 4, § 1, 1°, 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 welke 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 verstrek-

(1) E.H.R.M., 16 december 1992, Niemietz, Publ. Cour, reeks A, vol. 251-B; E.H.R.M., 25 februari 1993, Funke, Crémieux en Mialhe (I), Publ. Cour, reeks A, vol. 256-A, -B en -C.

kingen en uitkeringen, uitkeringen inzake arbeidsongevallen en beroepsziekten en gezinsbijslagen (1). De ontworpen wijziging heeft derhalve ook gevolgen voor het toezicht betreffende de naleving van die wetgevingen.

3. Indien het de bedoeling is van de indieners van het voorstel de ontworpen regel van toepassing te maken op het geheel van de werkplaats, van zodra een gedeelte bewoond wordt, verdient het aanbeveling, in overeenstemming met artikel 4, § 1, 1°, eerste lid, te schrijven "Tot de werkplaatsen of de andere plaatsen die ook bewoond worden ..." in plaats van "Tot de werkplaatsen die ook worden bewoond ...". Indien het echter de bedoeling is dat enkel de bewoonde lokalen van de werkplaats onder de bijzondere regel van het tweede lid, vallen, en niet de werkplaats in zijn geheel, redigere men het ontworpen zinsdeel als volgt : "Tot de bewoonde lokalen van de werkplaatsen ...".

Artikel 2, B)

1. De ontworpen bepaling heeft uitsluitend betrekking op de controle op de toekenning van werkloosheidsuitkeringen en niet op de toekenning van andere sociale prestaties.

(1) Zie in dat verband de artikelen 191 tot 234 van de programmawet van 22 december 1989, waarbij inzake toezicht de bepalingen van de wet van 16 november 1972 van overeenkomstige toepassing werden verklaard in meer dan 40 sociale regelgevingen.

Onverminderd de opmerking 2 bij artikel 2, A), van het voorstel, rijst dan ook de vraag of de ontworpen bepaling niet beter wordt opgenomen in de desbetreffende specifieke wetgeving, veeleer dan in een reglementering, zoals die betreffende de arbeidsinspectie (1), welke veeleer is geconcipieerd voor het toezicht in de werkplaatsen en alleen door verwijzing van toepassing is op andere sociale wetgevingen.

2. Zoals de ontworpen bepaling wordt toegelicht en mede gelet op haar doel, moeten de woorden "zo zij rechthebbenden op werkloosheidsuitkeringen in hun woning wensen te ontmoeten", aldus worden begrepen dat het doorslaggevend element voor het bezoek het uitoefenen van controle is die specifiek verband houdt met de woning, bijvoorbeeld om feitelijke samenwoning vast te stellen. Die bedoeling komt onvoldoende tot uitdrukking in de ontworpen bepaling. Aldus begrepen verkrijgt dat controlebezoek immers het karakter van een huiszoeking, weliswaar met de mogelijkheid voor de rechthebbende om zich te "verzetten" tegen het controlebezoek (2).

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 recht-

(1) In ieder geval hoort de ontworpen regeling in zijn geheel veeleer thuis in artikel 4, § 1, 1°, van de wet van 16 november 1972, dan in artikel 4, § 1, 2°, van deze wet.

(2) Overigens wordt de mogelijkheid van "verzet" in de ontworpen bepaling onvoldoende uitgewerkt.

hebbende vrijwillig, bewust en uitdrukkelijk toestemming geeft voor dergelijk controlebezoek, eerder dan hem de mogelijkheid te laten erom te verzoeken dat het onderhoud elders plaats zou hebben.

3. De ontworpen regeling zal in de praktijk tot gevolg hebben dat bepaalde overtredingen van de betrokken reglementering, waaronder bijvoorbeeld het afleggen van een valse verklaring omtrent de feitelijke samenlevingsvorm, nog slechts strafrechtelijk vast te stellen is, na optreden van de onderzoeksrechter. 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.

.../...

PORTEE DE LA PROPOSITION DE LOI

Selon l'article 22, alinéa 2, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de la législation concernant l'octroi des allocations de chômage, exercent cette surveillance conformément aux dispositions de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail.

L'article 4, § 1er, 1°, alinéa 2, de la loi précitée du 16 novembre 1972 autorise les inspecteurs sociaux à pénétrer dans les locaux habités pour autant qu'ils aient reçu l'autorisation préalable du juge au tribunal de police.

La proposition de loi soumise pour avis entend d'abord limiter le champ d'application de l'article 4, § 1er, 1°, alinéa 2, aux "locaux de travail également habités" (article 2, A), de la proposition). Les auteurs souhaitent ainsi refléter l'intention initiale du législateur. En effet, selon eux, le législateur entendait, à l'origine, limiter le champ d'application de cette disposition au contrôle sur le lieu de travail.

L'article 2, B), de la proposition (article 4, § 1er, 2°, a, alinéa 2, en projet) tend ensuite à préciser les conditions dans lesquelles les inspecteurs peuvent prétendre pénétrer dans le domicile des bénéficiaires d'allocations de chômage. Selon les auteurs, cette disposition vise à concilier le principe constitutionnel de l'inviolabilité du domicile et les exigences légitimes liées à l'inspection.

EXAMEN DU TEXTEArticle 1er

Cette disposition fait à juste titre référence à une matière visée à l'article 78 de la Constitution, ce qui signifie que la règle proposée ne concerne pas l'une des matières énumérées aux articles 74 et 77 de la Constitution et que son adoption par le Sénat est facultative.

Article 2, A)

1. La disposition en projet permet un accès illimité aux parties du local de travail qui ne peuvent être qualifiées d'"habitées", sans pour cela devoir demander l'autorisation du juge au tribunal de police.

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 (1). En ce qui concerne l'accès aux locaux visés dans la proposition, 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.

2. La modification de la portée de l'article 4, § 1er, 1°, alinéa 2, de la loi du 16 novembre 1972 par l'article 2, A), de la proposition de loi 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

(1) C.E.D.H., 16 décembre 1992, Niemietz, Publ. Cour, série A, vol. 251-B; C.E.D.H., 25 février 1993, Funke, Crémieux et Miaïlhe (I), Publ. Cour, série A, vol. 256-A, -B et -C.

les prestations familiales (1). Dès lors, la modification en projet a également une incidence sur la surveillance du respect de ces législations.

3. Si les auteurs de la proposition entendent appliquer la règle en projet au local de travail dans son entier dès qu'une partie est habitée, il est recommandé, conformément à l'article 4, § 1er, 1°, alinéa 1er, d'écrire "Toutefois, dans les locaux de travail ou les autres endroits également habités ..." au lieu de "Toutefois, dans les locaux de travail également habités". S'il s'agit toutefois que seules les parties habitées du local de travail soient soumises à la règle particulière de l'alinéa 2, et non le local de travail dans son entier, il conviendrait de rédiger le segment de phrase en projet comme suit : "Toutefois, dans les parties habitées des locaux de travail ...".

Article 2, B)

1. La disposition en projet concerne uniquement le contrôle de l'octroi d'allocations de chômage et non l'octroi d'autres prestations sociales. Sans préjudice de l'observation 2 relative à l'article 2, A), de la proposition, 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

(1) Voir à ce sujet les articles 191 à 234 de la loi-programme du 22 décembre 1989 rendant les dispositions de la loi du 16 novembre 1972 applicables à plus de 40 réglementations sociales en matière de surveillance.

une réglementation telle que celle relative à l'inspection du travail (1), laquelle est plutôt conçue pour le contrôle sur les lieux de travail et n'est applicable aux autres législations sociales que par référence.

2. Vu les développements ainsi que l'objet de la disposition en projet, il convient d'interpréter les mots "Lorsqu'ils désirent rencontrer des bénéficiaires d'allocations de chômage au domicile de ceux-ci" en ce sens que l'élément déterminant de la visite est d'effectuer un contrôle qui concerne spécifiquement le domicile, par exemple pour constater la cohabitation de fait. Cela n'apparaît pas de manière suffisamment explicite dans la disposition en projet. Ainsi interprétée, la visite de contrôle prend en effet la forme d'une visite domiciliaire, le bénéficiaire ayant toutefois la possibilité de "s'opposer" à cette visite de contrôle (2).

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, au lieu de lui conférer le droit de demander que l'entretien ait lieu ailleurs.

(1) En tout cas, la règle en projet dans son entier trouverait mieux sa place à l'article 4, § 1er, 1°, de la loi du 16 novembre 1972 qu'à l'article 4, § 1er, 2°, de cette loi.

(2) Au demeurant, la possibilité de "s'opposer" n'est pas suffisamment précisée dans la disposition en projet.

3. Dans la pratique, la disposition en projet aura pour effet que certaines infractions à la réglementation concernée, comme faire par exemple une fausse déclaration sur la forme de cohabitation effective, ne pourront plus être constatées pénalement qu'après intervention du juge d'instruction. 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).

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE