

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

19 FÉVRIER 2013

Proposition de loi modifiant le Code pénal social en vue d'instaurer un couplage entre les données d'enregistrement des plaques d'immatriculation et les fichiers d'allocations dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale

(Déposée par Mme Nele Lijnen
et M. Yoeri Vastersavendts)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi a pour objectif d'instaurer un couplage des données d'enregistrement des plaques d'immatriculation avec les données relatives aux allocations octroyées par les pouvoirs publics. Il y a quelques mois, la ville d'Anvers lançait l'opération «*Patser*» (frimeur), un projet-pilote destiné à aider la police à détecter un type particulier de fraude sociale. Dans ce cadre, la police interpelle des jeunes des quartiers anversois qui circulent à bord de voitures très chères. Les agents de quartier peuvent renseigner la police judiciaire (PJ) sur ces conducteurs. La PJ enquête ensuite sur la situation financière des jeunes en question, afin de savoir par exemple s'ils proviennent d'une famille défavorisée bénéficiant d'une allocation pour vivre. Dans des circonstances normales, une telle situation financière est incompatible avec le fait de posséder une voiture très chère. Sur la base de la législation antiblanchiment, le parquet peut alors ouvrir une enquête pour «biens d'origine manifestement criminelle», dont la possession peut être un indice de fraude aux allocations.

Si l'objectif du projet-pilote est de s'attaquer à la fraude sociale, il est noble. La fraude aux allocations touche notre sécurité sociale en plein cœur. Elle mine les fondements de la solidarité qui est le ciment de notre système. De plus en plus, on prend conscience de l'hypothèque que la fraude sociale fait peser sur la

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2012-2013

19 FEBRUARI 2013

Wetsvoorstel tot wijziging van het Sociaal Strafwetboek teneinde te voorzien in de koppeling van de nummerplaatregistratie met de uitkeringsbestanden ter bestrijding van de sociale fraude

(Ingediend door mevrouw Nele Lijnen
en de heer Yoeri Vastersavendts)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel heeft als opzet het koppelen van nummerplaatregistratie aan de uitkeringen van de overheid. Enkele maanden geleden werd operatie «*Patser*» opgestart in Antwerpen. Bij dit proefproject probeert politie een vorm van sociale fraude op te sporen. Ze doet dit door in Antwerpse buurten jongeren aan te spreken die in een zeer dure auto rondrijden. Wijkagenten kunnen de recherche inlichten over deze autobestuurders. De recherche onderzoekt vervolgens de financiële situatie van de jongere, met name of hij uit een kansarm gezin komt dat leeft van een uitkering. Die financiële situatie valt onder normale omstandigheden niet te rijmen met het bezit van een peperdure auto. Aan de hand van de witwaswetgeving wordt dan een verder onderzoek ingericht in het kader van «zichtbaar crimineel vermogen», wat kan wijzen op uitkeringsfraude.

Als de bedoeling van het proefproject erin bestaat sociale fraude aan te pakken, dan is dit een nobel doel. Uitkeringsfraude treft onze sociale zekerheid in het hart. Zij ondervindt immers de solidariteit die het cement van ons stelsel vormt. Meer en meer groeit het bewustzijn dat de bijstandsfraude een hypothek legt

sécurité sociale. Or, pour rester viable, notre système de sécurité sociale a besoin d'une large assise sociale fondée sur la solidarité. À cet égard, il est important que chaque personne qui a droit à une allocation respecte évidemment les règles prévues pour en bénéficier. De nombreux citoyens paient honnêtement leurs cotisations et perçoivent leurs allocations en toute régularité. Seul un groupe déterminé de personnes ne respectent pas les règles, lésant ainsi les autres citoyens qui, eux, contribuent au régime de sécurité sociale en fonction de leur capacité financière et en bénéficient en fonction de leurs besoins réels. L'attitude des pouvoirs publics doit être claire : quiconque tente d'accroître ses revenus par une manipulation du régime des allocations au détriment de ses concitoyens doit être poursuivi.

Telle semble d'ailleurs l'attitude adoptée dans le cadre du projet-pilote anversois, même s'il faudrait en revoir les méthodes. Dans la procédure actuelle, une certaine sélectivité n'est en effet pas à exclure dans le chef des agents de police. Si le projet-pilote a retenu l'attention des médias, il a aussi déclenché des réactions négatives chez les jeunes étrangers : « Nous nous sentons injustement visés, et même stigmatisés par la police. [...] Cela crée un climat de stigmatisation de certains groupes. » (traduction) (1). Cette critique n'est certainement pas injustifiée. Un jeune qui roule dans une voiture coûteuse ne doit pas être automatiquement soupçonné de fraude aux allocations, et il ne faut pas faire de la jeunesse une catégorie exclusive. Néanmoins, force est de reconnaître que le fait de percevoir une allocation est très difficilement compatible avec la possession d'une voiture coûteuse. Dans ce cas, le soupçon de fraude n'est pas illusoire. Tel est donc le point de départ de la présente proposition de loi.

La lutte contre la fraude est un combat à mener sur plusieurs fronts, tant les formes de fraude sont nombreuses. Nous pensons notamment à la fraude au travail générant des revenus « blancs » ou « noirs », à l'abus, à l'usage impropre, ... La présente proposition de loi entend s'attaquer à la fraude patrimoniale, au sens de la possession d'un patrimoine non déclaré dont le montant excède la plafond prévu par la loi. Ce patrimoine peut aussi prendre la forme de biens mobiliers et immobiliers ou, comme en l'occurrence, d'une voiture coûteuse.

La méthode indiquée en l'espèce doit être basée non pas sur l'arbitraire, mais sur une mise en relation systématique et neutre d'informations issues de différentes banques de données. De cette façon, il ne sera pas question d'ouvrir un dossier à partir d'un profil basé sur l'origine ou l'âge. En couplant des données d'enregistrement des plaques d'immatriculation et des

op de sociale zekerheid. Onze sociale zekerheid kan maar bestaan in zoverre zij een breed draagvlak heeft dat wordt gedragen door de solidariteit. Hierbij is het belangrijk dat elk individu dat recht heeft op een uitkering, vanzelfsprekend ook de regels naleeft. Tal van burgers betalen hun bijdragen eerlijk en ontvangen hun uitkeringen rechtmatig. Slechts een bepaalde groep gaat over de schreef en benadeelt de anderen die wel bijdragen naar draagkracht en ontvangen naar behoeft. De houding van de overheid moet duidelijk zijn : wie met behulp van uitkeringsmanipulatie zijn inkomen probeert te vergroten ten koste van zijn medeburgers, moet vervolgd worden.

Deze houding lijkt ook aanwezig te zijn bij het proefproject in Antwerpen, maar de methoden moeten bijgestuurd worden. Op basis van de huidige werkwijze is selectiviteit aan de kant van de agent immers niet uit te sluiten. Het proefproject kreeg veel aandacht in de media, maar lokte ook negatieve reacties uit van allochtone jongeren : « Wij voelen ons ontrecht geviseerd, zelfs gestigmatiseerd door de politie. [...] Het geeft een sfeer aan van het viseren van bepaalde groepen (1). » Deze kritiek is zeker niet ontrecht. Het feit dat men jong is en met een dure auto rijdt, betekent niet automatisch dat men verdacht moet worden van uitkeringsfraude. De jonge leeftijd mag ook geen exclusieve categorie worden. Wel is het zo dat het ontvangen van een uitkering zeer moeilijk te rijmen valt met het bezit van een dure auto. Mogelijk maakt men zich dan ook schuldig aan fraude. Dit laatste punt vormt dan ook het uitgangspunt van dit wetsvoorstel.

De strijd tegen fraude is er een die op vele fronten gevochten moet worden. Er zijn immers ook vele vormen van fraude. We denken hierbij onder andere aan fraude met inkomsten uit « zwart » of « wit » werk, misbruik, oneigenlijk gebruik, ... Dit wetsvoorstel wil vermogensfraude viseren, hier begrepen als het beschikken over een verzwegen vermogen dat boven de in de wet aangegeven grens gaat. Dit vermogen kan ook de vorm aannemen van roerende- en onroerende goederen, in dit geval onder de vorm van een dure wagen.

De aangewezen methode is echter niet die van de willekeur, maar een op basis van een systematische, doch neutrale combinatie van gegevens uit verschillende databanken. Op die manier wordt een dossier niet opgestart vanuit een profiel gebaseerd op afkomst of leeftijd. Door de combinatie van gegevens van kentekenregistratie met gegevens over de financiële

(1) *Gazet van Antwerpen*, 10 janvier 2012, <http://www.gva.be/regio-antwerpen-stad/borgerhout/wij-worden-ontrecht-geviseerd.aspx>.

(1) *Gazet van Antwerpen*, 10 januari 2012, <http://www.gva.be/regio-antwerpen-stad/borgerhout/wij-worden-ontrecht-geviseerd.aspx>.

données relatives à la situation financière de l'individu, on peut mettre en place une procédure beaucoup plus neutre et efficace. La présente proposition de loi vise donc à mieux garantir la lutte contre la fraude sociale, par le biais d'échanges et de comparaisons de données, eux-mêmes rendus possibles par le couplage de l'enregistrement des immatriculations avec les fichiers d'allocations.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

L'article 2 de la présente proposition de loi vise à instaurer un instrument très pratique, mais neutre, qui permette aux instances de contrôle officielles de renforcer la lutte contre la fraude aux allocations octroyées par les pouvoirs publics. Cette proposition se veut un premier pas en vue d'une meilleure sauvegarde des allocations, l'objectif étant de garantir que l'aide sociale soit accordée aux personnes qui en ont vraiment besoin.

Échange de données avec la direction Circulation routière — DIV

Aux Pays-Bas, un projet vient d'être mis sur pied dans le but de comparer les immatriculations des véhicules (enregistrement des immatriculations) avec les fichiers relatifs aux allocations.

Le couplage des fichiers relatifs aux allocations et des données enregistrées par le « *Rijksdienst voor het Wegverkeer* » (RDW) est un exemple de bonne collaboration entre les communes du Nord et le RDW.

L'objectif du projet est de collecter des informations sur le patrimoine, en vue d'obtenir, par exemple, des indications sur la dissimulation éventuelle de revenus et d'activités. D'après une lettre du 25 juillet 2005 de la « *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* », le projet peut aussi donner des indications sur des activités d'entrepreneurs et des possibilités de recouvrement.

À partir des fichiers relatifs aux allocations qui ont été obtenus, on a remis aux communes participantes un relevé des clients au nom desquels étaient immatriculées des voitures récentes ou coûteuses, voire de nombreuses voitures ou d'autres véhicules pertinents, ou encore des clients présentant un profil de commerçant ou d'entrepreneur.

Pendant le déroulement du projet, toutes les communes ont déclaré que le couplage des données permettait d'obtenir des informations utiles au contrôle du patrimoine dans le cadre de l'application de la WWB (*Wet Werk en Bijstand*). Plusieurs dizaines de personnes se sont fait prendre. Certaines d'entre elles avaient à leur nom une voiture beaucoup trop chère, que leur allocation n'aurait pas suffi à payer. D'autres avaient plusieurs immatriculations à leur nom. Ce

situation de l'individu, kan een procedure opgestart worden die een stuk neutraler én efficiënter is. Dit wetsvoorstel beoogt aldus een betere bestrijding van sociale fraude, en dit op basis van gegevensuitwisseling en gegevensvergelijking door kentekenregistratie te koppelen aan uitkeringsbestanden.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2 van dit wetsvoorstel heeft als doel een zeer praktisch doch neutraal instrument aan te reiken aan de controle-instanties om de fraudebestrijding bij uitkeringen vanwege de overheid aan te scherpen. Het voorstel is een eerste aanzet tot een betere handhaving van de uitkeringen. Het doel bestaat erin te waarborgen dat de bijstand wordt uitgekeerd aan de personen die het echt nodig hebben.

Gegevensuitwisseling met de directie Wegverkeer — DIV

In Nederland werd een project opgezet waarbij men de inschrijvingen van de wagens (kentekenregistratie) vergeleek met de uitkeringsbestanden.

Het koppelen van uitkeringsbestanden met de registratie van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) is een voorbeeld van goede samenwerking tussen de noordelijke gemeenten met de RDW.

Het doel van het project is informatie verkrijgen over het vermogen, wat indicaties kan opleveren over verzwegen inkomsten en werkzaamheden. Tevens kan het project aanwijzingen geven over ondernemersactiviteiten en over verhaalsobjecten, aldus een schrijven van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 25 juli 2012 (9).

Aan deelnemende gemeenten is op basis van verkregen uitkeringsbestanden een overzicht verstrekt van cliënten die jonge, dure of veel auto's of andere relevante voertuigen op naam hebben staan dan wel handelaars/ondernemersgedrag vertonen.

Tijdens het project hebben alle gemeenten aangegeven dat de koppeling zinvolle informatie oplevert voor de uitvoering van de WWB (Wet Werk en Bijstand) met betrekking tot de vermogenstoets. Tientallen mensen liepen tegen de lamp. Sommigen hadden een veel te dure wagen op hun naam staan die zij onmogelijk met hun uitkering konden veroorloven. Anderen hadden meerdere kentekens op hun naam staan. Het geeft een indicatie over verdoken

projet fait apparaître des indices de dissimulation de revenus, et il sert de support à d'autres enquêtes en cours concernant la détention de véhicules.

Voici un aperçu des premiers résultats du projet :

- nombre total de clients allocataires : 15 681;
- nombre total actuel d'immatriculations nominatives : 13 172;
- nombre total de contrôles : 733 (= environ 5 % du total du fichier);
- allocations supprimées : 50 (30 définitivement, 20 temporairement);
- autres résultats : 308 (amendes, mesures, enquête en cours, etc.).

Le couplage des données est actuellement proposé à la quasi-totalité des communes, par le biais des points de coordination régionaux de lutte contre la fraude.

On note une grande volonté de participation. Le couplage est devenu opérationnel pour les provinces de Groningue, Frise, Drenthe, Gueldre et Flevoland, mais aussi, depuis peu, pour les régions de Rijnmond ZHZ, Haaglanden-Hollands Midden, Brabant-Est et Limbourg. Selon l'Union des communes néerlandaises, les autres régions se préparent activement à participer au projet. Le couplage est donc aujourd'hui opérationnel au niveau national aux Pays-Bas.

L'objectif visé est clair : mettre en place un système performant de répression des abus. Il s'agit de faire en sorte que seules les personnes qui ont effectivement droit à une allocation puissent en bénéficier. Le but n'est pas de lancer une chasse aux sorcières contre les allocataires sociaux. Notre société a le devoir de tout mettre en œuvre pour prévenir le recours abusif aux prestations destinées à garantir aux citoyens un revenu décent. Il y va finalement de l'argent du contribuable, et nous nous en sentons tous responsables.

La solidarité est le ciment de notre système de sécurité sociale. La fraude aux allocations porte atteinte à cette solidarité et à la confiance du citoyen. À nous de veiller à l'imperméabilité du système.

Le chapitre I^{er} du Code pénal social prévoit de créer un Service d'information et de recherche sociale, composé de l'Assemblée générale des partenaires et du Bureau fédéral d'orientation.

Il convient d'inscrire dans ce Code les dispositions complémentaires concernant la fraude sociale.

Plus précisément, l'objectif est de faire en sorte que la technologie informatique soit utilisée dans la lutte

inkomsten et het project werkt ondersteunend voor andere lopende onderzoeken op voertuigbezit.

Hierbij een overzicht van de eerste resultaten van het project :

- totaal cliënten uitkering : 15 681
- totaal kentekens actueel op naam : 13 172;
- totaal gecontroleerd : 733 (= ongeveer 5 % van het bestand);
- beëindigde uitkeringen : 50 (30 geheel, 20 tijdelijk);
- andere resultaten : 308 (boetes, maatregelen, nog in onderzoek, enz.).

Op dit moment wordt de koppeling via de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding aan vrijwel alle gemeenten aangeboden.

De deelnamebereidheid is hoog. Inmiddels is de koppeling uitgevoerd voor Groningen, Friesland, Drenthe, Gelderland en Flevoland, maar ook de regio's Rijnmond ZHZ, Haaglanden-Hollands Midden, Brabant-Oost en Limburg zijn onlangs « gekoppeld ». De andere regio's zijn druk bezig met voorbereiding, aldus de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Aldus wordt de koppeling heden op nationaal niveau ingevoerd in Nederland.

Het doel is duidelijk : een hoogwaardige rechts-handhaving. Er wordt naar gestreefd alleen diegenen die daadwerkelijk recht op een uitkering hebben een uitkering te geven. Het is niet de bedoeling om een heksenjacht te ontketenen op mensen met een uitkering. Wij moeten ons als maatschappij richten op het voorkomen van misbruik van de voorzieningen, die zijn bedoeld om mensen een menswaardig inkomen te geven. Het gaat ten slotte om het geld van de belastingbetalers, en daar voelen wij ons verantwoordelijk voor.

De solidariteit is het cement van ons sociaalzekerheidssysteem. Door fraude op de uitkeringen wordt de solidariteit en het vertrouwen van de burger aangetast. Aan ons om de voegen van het systeem waterdicht te maken.

Hoofdstuk I. van Het Sociaal Strafwetboek voorziet in de oprichting van een Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst die samengesteld is uit de Algemene Raad van de Partners en het Federaal Aansturingsbureau.

Het is aangewezen om de bijkomende bepalingen omtrent sociale fraude in dit wetboek op te nemen.

Meer bepaald is het de bedoeling om gebruik te maken van de informatietechnologie in de strijd tegen

contre la fraude aux allocations. Les données spécifiques concernant les véhicules immatriculés sont rassemblées, en concertation avec les acteurs concernés, dans une banque de données unique comprenant les informations relatives aux allocations sociales. L'article 55 du Code pénal social prévoit que de telles données doivent être communiquées aux inspecteurs sociaux.

Les véhicules immatriculés peuvent constituer un indice de fraude patrimoniale.

Comme cela a déjà été dit, les auteurs de la présente proposition de résolution entendent mettre à la disposition des services de contrôle un instrument concret qui leur permette de réduire la fraude aux allocations. Cette mesure est inspirée par d'autres dispositions, décrites ci-dessus, qui ont été mises en œuvre avec succès aux Pays-Bas.

Ces dispositions respectent le droit à la vie privée (*the right to be let alone*). Toute transmission d'informations constitue en soi une atteinte à ce droit, même si elle a lieu entre des particuliers. On peut toutefois envisager de prévoir des limitations de ce droit en autorisant, par exemple, la transmission d'informations d'intérêt général aux pouvoirs publics, en particulier en vue de la prévention de la fraude sociale. À cet égard, les auteurs de la proposition de loi font référence à la jurisprudence qui a été développée notamment aux Pays-Bas (*Hoge Raad*) en ce qui concerne l'application de l'article 8 de la CEDH et la doctrine (e.a. Dommering, E. et Leijten, A.) (1).

de uitkeringsfraude. De specifieke gegevens inzake de ingeschreven voertuigen worden in samenspraak met de betrokken actoren samengebracht in één gegevensbank met de gegevens inzake sociale uitkeringen. Artikel 55 van het Sociaal Strafwetboek bepaalt dergelijke gegevens aan de sociale inspecteurs dienen te worden meegeleerd.

De ingeschreven voertuigen kunnen een indicatie van vermogensfraude zijn.

Zoals eerder vermeld willen wij met het voorstel een concreet instrument aanreiken aan de controlesdiensten teneinde de uitkeringsfraude terug te dringen. Het is geïnspireerd op de, eerder beschreven, succesvolle maatregelen in Nederland.

Deze bepalingen zijn in overeenstemming met het recht op privacy (*the right to be let alone*). Het doorgeven van inlichtingen vormt op zich een inbreuk op dat recht, ook als het particulier gebeurt. Geoorloofde beperkingen op dat recht kunnen echter het doorgeven van inlichtingen in het algemeen belang van de overheid zijn, in het bijzonder als het gaat om het voorkomen van bijstandsfraude. Hiervoor verwijzen de indieners naar de rechtspraak in onder meer Nederland (*Hoge Raad*) omtrent de werking van artikel 8 van het EVRM en de rechtsleer (onder meer Dommering, E en Leijten, A.) (1).

Nele LIJNEN.
Yoeri VASTERSAVENDTS.

*
* *

*
* *

(1) *Hoge Raad* (Pays-Bas), 9 janvier 1987, Computerr., 1987, 110 et <http://www.juriforum.nl> (2 janvier 2003), note Dommering, E.; *Rechtspraak Media- en Informatierecht* (Pays-Bas) 1996, 155, concl. Leijten, A., note Dommering, E.

(1) *Hoge Raad* (Ned), 9 januari 1987, Computerr., 1987, 110 en <http://www.juriforum.nl> (2 januari 2003), noot Dommering, E.; *Rechtspraak Media- en Informatierecht* (Ned.) 1996, 155, concl. Leijten, A., noot Dommering, E.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 7, 12^o, du Code pénal social est complété par ce qui suit :

«et de mettre en place une base de données électroniques commune dans laquelle les données relatives aux véhicules inscrits à la direction pour l'Immatriculation des véhicules (DIV) sont introduites de manière systématique;»

Art. 3

La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois suivant celui de sa publication au *Moniteur belge*.

11 janvier 2013.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 7, 12^o, van het Sociaal Strafwetboek wordt aangevuld met de woorden :

«en een gemeenschappelijke elektronische gegevensbank waarin de ingeschreven voertuigen bij de directie Inschrijvingen van Voertuigen systematisch worden opgenomen, op te zetten»

Art. 3

Deze wet treedt in werking op de eerste dag van de zesde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

11 januari 2013.

Nele LIJNEN.
Yoeri VASTERSAVENDTS.