



Collège des procureurs généraux

Bruxelles, le 3 juillet 2013

**CIRCULAIRE
N° COL 17/2013 DU MINISTRE DE LA
JUSTICE, DU MINISTRE DE
L'INTERIEUR, DU SECRETAIRE D'ETAT
A LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE
SOCIALE ET FISCALE ET DU COLLEGE
DES PROCUREURS GENERAUX PRES
LES COURS D'APPEL**

Monsieur le Procureur général,
Monsieur le Procureur fédéral,
Monsieur/Madame le Procureur du Roi,
Monsieur/Madame l'Auditeur du travail,

CONFIDENTIELLE

**OBJET : Circulaire relative à la lutte contre
la fraude sociale découlant des
domiciliations fictives.**

College van Procureurs- generaal

Brussel, 3 juli 2013

**GEMEENSCHAPPELIJKE
OMZENDBRIEF NR. COL 17/2013 VAN
DE MINISTER VAN JUSTITIE, DE
MINISTER VAN BINNENLANDSE
ZAKEN, DE STAATSSECRETARIS
VOOR DE BESTRIJDING VAN DE
SOCIALE EN DE FISCALE FRAUDE EN
HET COLLEGE VAN PROCUREURS-
GENERAAL BIJ DE HOVEN VAN
BEROEP**

Mijnheer de Procureur-generaal,
Mijnheer de Federale Procureur,
Mijnheer/Mevrouw de Procureur des
Konings,
Mijnheer/Mevrouw de Arbeidsauditeur,

VERTROUWELIJK

**BETREFT: Omzendbrief betreffende de
strijd tegen de sociale fraude ten gevolge
van fictieve domiciliëringen.**

TABLE DES MATIERES

I. Introduction	3
II. Objet de la Circulaire	4
III. Cadre légal et réglementaire	5
IV. Rappel des notions élémentaires	6
V. Dispositions générales	10
5.1 Compétence exclusive de l'auditeur du travail.	10
5.2 L'enquête de résidence par l'autorité communale	11
5.3 L'exécution des missions de police administrative et judiciaire	13
5.4 Les contrôles au domicile par les inspecteurs sociaux	13
5.5 L'enquête sociale pour les Centres publics d'action sociale	13
5.6 Les enquêtes et la procédure d'échange d'informations	14
5.7. Les avantages patrimoniaux	16
5.8. Le droit pénal administratif	17
5.9. Enregistrement	18
VI. Orientations de politique criminelle	20
VII. La compétence territoriale des auditorats du travail	21
VIII. Prévention	22
IX. Destinataires	23
X. Evaluation	23
XI. Entrée en vigueur	23

INHOUDSTAFEL

I. Inleiding
II. Doelstelling van de omzendbrief
III. Wettelijk en reglementair kader
IV. Elementaire begrippen
V. Algemene bepalingen
5.1 Exclusieve bevoegdheid van de arbeidsauditeur
5.2 Onderzoek van de verblijfplaats door de gemeentelijke overheid
5.3 Het vervullen van opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie
5.4 De woonstcontroles door de sociaal inspecteurs
5.5 Het sociaal onderzoek voor de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn
5.6 De onderzoeken en de procedure voor de uitwisseling van informatie
5.7 Vermogensvoordelen
5.8 Administratief strafrecht
5.9 Registratie
VI. Oriëntaties van het strafrechtelijk beleid
VII. De territoriale bevoegdheid van de arbeidsauditoraten
VIII. Preventie
IX. Doelpubliek
X. Evaluatie
XI. Inwerkingtreding

I. INTRODUCTION

La fraude sociale par le biais de la domiciliation fictive constitue une des priorités du plan d'actions 2012-2013 du Collège pour la Lutte contre la fraude fiscale et sociale.

Par fraude sociale, il y a lieu de se référer au Code pénal social.

A l'initiative du Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la fraude fiscale et sociale, mission a été donnée au Collège des procureurs généraux de rédiger une circulaire sur le phénomène de la fraude sociale par le biais des inscriptions fictives.

La présente circulaire vise à améliorer la transmission et l'échange de données relatives à la constitution de domiciles fictifs et à renforcer le contrôle de la fraude au domicile. Compte tenu de l'ampleur du phénomène, celle-ci est signée conjointement par le Collège des procureurs généraux, Mesdames les Ministres de la Justice et de l'Intérieur et Monsieur le Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la fraude fiscale et sociale.

Les domiciliations fictives constituent en effet dans un grand nombre de cas, un mécanisme de fraude sociale permettant aux locataires d'acquérir des avantages financiers illicites dès lors que l'octroi des prestations sociales dépend de la présence d'autres personnes dans le ménage, de la nature et de la hauteur des revenus de ces personnes.

Les domiciliations fictives procurent également aux propriétaires des revenus très importants puisque le nombre d'inscriptions pour un immeuble dépasse généralement très largement sa capacité locative normale et en outre elles n'exigent aucun entretien des lieux. Outre la corrélation à la fraude sociale qui peut être retenue dans leur chef, des infractions aux prescriptions urbanistiques pourront, également, leur être imputées. Les loyers perçus pourront, en outre, être confisqués au titre d'avantages patrimoniaux. Par ailleurs, il n'est pas rare que les fonds ayant servi à l'acquisition des immeubles proviennent d'activités délictueuses diverses (trafic de stupéfiants, marchands de sommeil, etc.)

I. INLEIDING

Sociale fraude aan de hand van fictieve domicilies is één van de prioriteiten uit het actieplan 2012-2013 van het College voor de Strijd tegen de Fiscale en de Sociale Fraude.

Voor de definitie van het begrip 'sociale fraude' kan naar het Sociaal Strafwetboek worden verwezen.

Op initiatief van de staatssecretaris voor de Bestrijding van de Fiscale en de Sociale Fraude kreeg het College van Procureurs-generaal de opdracht een omzendbrief op te maken over het fenomeen van de sociale fraude via fictieve inschrijvingen.

Deze omzendbrief streeft ernaar de informatiedoorstroming en –uitwisseling te verbeteren m.b.t. de inschrijving op een fictief domicilieadres, enerzijds, en de controles op de domiciliefraude te versterken, anderzijds. Gezien de omvang van het fenomeen wordt de omzendbrief naast het College van Procureurs-generaal eveneens ondertekend door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris voor de Bestrijding van de Fiscale en de Sociale Fraude.

De fictieve domiciliëringen zijn immers in een groot aantal gevallen een mechanisme van sociale fraude dat de betrokken huurders de mogelijkheid biedt in strijd met de wetgeving zijnde financiële voordelen te verwerven, aangezien de toekenning van sociale uitkeringen afhangt van de aanwezigheid van andere personen in het gezin, evenals van de aard en de hoogte van de inkomens van deze personen.

Fictieve domiciliëringen leveren ook voor de eigenaars aanzienlijke inkomsten op omdat het aantal inschrijvingen doorgaans sterk boven de normale verhuurcapaciteit ligt en er bovendien geen enkele vorm van onderhoud van de verhuurde ruimtes nodig is. Naast het feit dat zij zich mede schuldig maken aan sociale fraude, kunnen hen eveneens inbreuken op de stedenbouwkundige voorschriften worden ten laste gelegd. De ontvangen huurgelden kunnen bovendien als vermogensvoordeel worden verbeurdverklaard. Overigens gebeurt het niet zelden dat fondsen waarmee gebouwen werden aangekocht afkomstig zijn van strafbare activiteiten in allerlei vormen (drugshandel, huisjesmelkerij, enz.).

On note enfin que le phénomène des domiciliations fictives peut entraîner des formes de destruction du tissu urbain en désertifiant certains quartiers ce qui a, notamment, pour conséquence d'accroître le sentiment d'insécurité des personnes qui y résident réellement.

II. OBJET DE LA CIRCULAIRE

La présente circulaire vise au travers d'un meilleur encadrement des recherches et des poursuites à mieux lutter contre les fraudes sociales reposant sur un mécanisme de domiciliations fictives.¹

A cet effet, elle :

1. attribue un rôle central aux auditorats du travail dans la recherche et la poursuite de la fraude sociale découlant des domiciliations fictives ;
2. contribue à optimiser les flux d'informations entre les autorités judiciaires, les services de police et les institutions sociales ;
3. poursuit la sensibilisation des acteurs concernés par cette lutte afin de leur permettre de mieux déceler les indices de fraude aux domiciles ;
4. vise à baliser la politique criminelle.

La présente circulaire est complétée par un vade-mecum destiné à donner aux acteurs de terrain les outils nécessaires afin d'appréhender efficacement le phénomène des domiciliations fictives.

Tot slot kan worden opgemerkt dat het fenomeen van de fictieve domicilies ook in zekere mate het stedelijk weefsel kan beschadigen ten gevolge van het feit dat sommige wijken zwaar worden verwaarloosd, hetgeen dan weer kan bijdragen tot een onveiligheidsgevoel bij de personen die daadwerkelijk in deze wijken leven.

II. DOELSTELLING VAN DE OMZENDBRIEF

Door een betere omkadering van de opsporingen en de vervolgingen heeft deze omzendbrief tot doel de strijd tegen de sociale fraude te verbeteren die gestoeld is op een mechanisme van fictieve domicilies¹.

Dit gebeurt op grond van vier invalshoeken:

1. het toekennen van een centrale rol aan de arbeidsauditoraten in de opsporing en de vervolging van sociale fraude die het gevolg is van fictieve domiciliëringen;
2. het verbeteren van de informatiedoorstroming tussen de gerechtelijke overheden, de politiediensten en de sociale instellingen;
3. het sensibiliseren van alle bij deze strijd betrokken partners teneinde hen de mogelijkheid te bieden aanwijzingen van domiciliërfraude beter te kunnen ontdekken;
4. het afbakenen van het strafrechtelijk beleid.

Deze omzendbrief wordt aangevuld door een vademecum waarin aan alle op het terrein actieve partijen de nodige instrumenten worden aangereikt om het fenomeen van de fictieve domiciliëringen op een efficiënte manier te kunnen aanpakken.

¹ Les domiciliations fictives peuvent être utilisées à d'autres fins telles que la fraude fiscale ou l'organisation d'insolvabilité frauduleuse. La présente circulaire n'entend pas appréhender ces objectifs.

¹ Fictieve domiciliëringen kunnen voor nog andere doeleinden worden gebruikt, zoals fiscale fraude of het organiseren van bedrieglijk onvermogen. Deze aspecten worden niet behandeld in deze omzendbrief.

III. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

Cette matière est régie par :

- Le Code d'instruction criminelle- article 29
- Le code pénal – article 505
- Le code pénal social
- La loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques
- La loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques
- La loi du 5 août 1992 sur la fonction de police
- Le Code wallon du logement et de l'habitat durable institué par le Décret du 29 octobre 1998
- Le Décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement
- L'Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement
- L'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers
- L'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location

III. WETTELIJK EN REGLEMENTAIR KADER

Deze materie wordt geregeld door:

- het Wetboek van Strafvordering - artikel 29
- het Strafwetboek - artikel 505
- het Sociaal Strafwetboek
- de Wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen
- de Wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen
- de Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt
- het Wetboek van de Huisvesting en het Duurzame Wonen, ingevoerd bij Decreet van het Waals Gewest van 29 oktober 1998
- het Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode
- de Ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode
- het Koninklijk Besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister
- het Besluit van de Waalse Regering van 3 juli 2004 betreffende de verhuurvergunning

- La circulaire n° COL 13/2005 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel relative à l'échange d'informations entre les parquets et les auditorats et les services d'inspections sociale
- La circulaire n° Col 12/2012 du Collège des procureurs généraux relative à la politique criminelle en matière de droit pénal social
- Les Directives du 1^{er} décembre 2006 pour l'allègement et la simplification de certaines tâches administratives de la police locale
- Les instructions générales concernant la tenue des registres de la population du SPF Intérieur – Direction générale Institutions et Population –service population et cartes d'identité, version coordonnée du 1er juillet 2010 ;
- De Omzendbrief COL nr. 13/2005 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep betreffende de uitwisseling van informatie tussen de parketten en de auditoraten en de sociale inspectiediensten
- De Omzendbrief COL nr. 12/2012 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep m.b.t. het strafrechtelijk beleid op gebied van het sociaal strafrecht
- De Richtlijnen van 1 december 2006 tot het verlichten en vereenvoudigen van sommige administratieve taken van de Lokale Politie
- De algemene onderrichtingen van de FOD Binnenlandse Zaken betreffende het houden van de bevolkingsregisters – Algemene directie Instellingen en Bevolking – Dienst Bevolking en Identiteitskaarten, gecoördineerde versie van 1 juli 2010;

IV. RAPPEL DES NOTIONS ÉLÉMENTAIRES EN MATIÈRE D'INSCRIPTION AU REGISTRE DE LA POPULATION.

Sans préjudice des dispositions régissant l'octroi d'avantages sociaux, pour l'application de la présente circulaire, on entend par :

- *Résidence principale*² :

La résidence principale est, soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée. La détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année.

Cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire

IV. ELEMENTAIRE BEGRIPPEN M.B.T. DE INSCHRIJVING IN HET BEVOLKINGSREGISTER

Om deze omzendbrief op een correcte manier te kunnen toepassen, worden de volgende begrippen in herinnering gebracht, zonder hierbij afbreuk te doen aan de bepalingen die de toekenning van sociale voordelen regelen:

- *Hoofdverblijfplaats*²:

De hoofdverblijfplaats is de plaats waar de leden van een gezin dat uit verscheidene personen is samengesteld gewoonlijk leven, ongeacht of die personen al dan niet door verwantschap zijn verbonden, of de plaats waar een alleenstaande gewoonlijk leeft. De bepaling van de hoofdverblijfplaats is gebaseerd op een feitelijke situatie, dat wil zeggen de vaststelling van een daadwerkelijk verblijf in een gemeente gedurende het grootste deel van het jaar.

Deze vaststelling gebeurt op basis van verschillende elementen, met name de plaats waarheen de betrokkene gaat na zijn beroepsbezigheden, de plaats waar de kinderen

² Point 14 a) des Instructions générales population du SPF Intérieur précitées

² Punt 14 a) van voornoemde algemene onderrichtingen van de FOD Binnenlandse Zaken.

des enfants, le lieu de travail, les consommations en électricité, eau, gaz et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres de la famille.

Il y a lieu de considérer comme résidence principale le lieu où la personne concernée dispose effectivement d'une habitation, qu'il apparaît habiter effectivement et qu'il occupe dans l'intention d'y établir sa résidence principale, c'est-à-dire, d'en faire la résidence à partir de laquelle il prend part à la vie sociale, où il se retire pour sa vie privée, où se situe le centre de sa vie familiale et où, s'il exerce une activité à l'extérieur, il revient régulièrement après sa tâche quotidienne et y réside habituellement.

▪ *Ménage*³ :

Le ménage est constitué soit par une personne vivant habituellement seule, soit par deux ou plusieurs personnes, qui unies ou non par des liens de parenté, occupent habituellement un même logement et y vivent en commun. Des personnes non-apparentées peuvent également constituer un ménage. L'ensemble des membres d'une communauté religieuse réunis dans une même maison constituent un ménage; il en est de même pour les militaires réunis dans une caserne et qui n'ont conservé ailleurs ni ménage, ni foyer. Les personnes admises dans les maisons de repos forment un ménage (communauté) si elles y ont leur résidence principale.

Le fait d'avoir une vie commune doit être considéré comme le critère décisif pour déterminer si des personnes constituent ou non un ménage sans préjuger de liens affectifs ou financiers. Ce critère peut être cerné grâce à des éléments de fait tels que par exemple: la disposition des lieux (utilisation commune de la cuisine, de la salle de bains,...) et les factures de téléphone et d'internet, relevés de consommation énergétiques (une facture pour la même maison). La notion de ménage au sens des présentes instructions ne peut être ni déduite, ni influencée par l'obtention ou non de certains avantages sociaux.

naar school gaan, de arbeidsplaats, het energieverbruik en de telefoonkosten, het gewone verblijf van de echtgenoot of van andere gezinsleden.

Als hoofdverblijfplaats moet worden beschouwd de plaats waar de betrokken persoon effectief de beschikking heeft over een woning, die hij echt blijkt te bewonen en die hij betreft met de bedoeling er zijn hoofdverblijf te vestigen, dat wil zeggen er de verblijfplaats van te maken van waaruit hij deelneemt aan het maatschappelijk verkeer, waar hij zich terugtrekt voor zijn privéleven, waar het centrum ligt van zijn gezinsleven en waar hij, zo hij een bedrijvigheid buitenshuis uitoefent, na de dagtaak regelmatig terugkeert en er gewoonlijk verblijft.

▪ *Gezin*³:

Het gezin bestaat uit hetzij een persoon die gewoonlijk alleen leeft, hetzij uit twee of meer personen die, al dan niet door verwantschap met elkaar verbonden, gewoonlijk in één en dezelfde woning verblijven en er samenleven. Ook niet-verwanten kunnen een gezin vormen. Al de leden van een kloostergemeenschap in eenzelfde woning verenigd maken één gezin uit; hetzelfde geldt voor de militairen die zijn verenigd in een kazerne en die nergens een gezin of haardstede meer hebben. De personen opgenomen in rustoorden vormen een gezin (gemeenschap) indien zij er hun hoofdverblijf hebben.

'Samenleven' moet beschouwd worden als het beslissend criterium om te bepalen of personen al dan niet een gezin vormen, zonder dat hierbij moet worden rekening gehouden met eventuele affectieve en/of financiële banden tussen de betrokken personen. Dat criterium kan worden afgebakend dankzij feitelijke elementen, bijvoorbeeld de inrichting van de plaatsen (gemeenschappelijk gebruik van keuken, badkamer, ...) en de afrekeningen voor telefoon, internet en energieverbruik (één afrekening voor dezelfde woning). Het begrip 'gezin' in de zin van onderhavige onderrichtingen kan niet worden afgeleid van noch beïnvloed worden door het al dan niet verkrijgen van bepaalde sociale voordelen.

³ Point 14 b) des Instructions générales population du SPF Intérieur précitées

³ Punt 14 b) van voornoemde algemene onderrichtingen van de FOD Binnenlandse Zaken.

▪ *Ménage isolé*⁴ :

L'absence de vie commune se traduit par la constatation qu'une personne constitue un ménage isolé. L'intéressé constitue un ménage isolé si plusieurs éléments de fait le démontrent (exemple: l'intéressé dispose d'une cuisine **et** d'une salle de bains séparée, l'intéressé peut présenter des factures séparées pour les dépenses de téléphone, d'internet et/ou les consommations énergétiques, l'intéressé peut démontrer par le biais d'un bail enregistré qu'il loue une partie de l'habitation des autres occupants, il y a des entrées séparées, des sonnettes et des boîtes aux lettres séparées...). C'est surtout la présence d'une cuisine et d'une salle de bain séparées qui est prépondérante. La constatation de l'existence d'un seul de ces éléments susmentionnés ne suffit pas à établir l'existence d'un ménage isolé ; il appartient à la commune de s'assurer que les éléments de fait susmentionnés sont effectivement présents ou non et s'ils sont effectivement utilisés.

▪ *Cohabitation légale*⁵ :

La cohabitation légale est réglée par les articles 1475 et 1479 du Code civil, insérés par la loi du 23 novembre 1998 instaurant la cohabitation légale (Moniteur belge du 12 janvier 1999).

Par cohabitation légale, il y a lieu d'entendre la situation de vie commune de deux personnes ayant fait une déclaration de cohabitation légale auprès de l'Officier de l'état civil du domicile commun.

▪ *Apart gezin*⁴:

Het niet samenleven wordt vertaald in de vaststelling dat een persoon een apart gezin vormt. Betrokkene vormt een afzonderlijk gezin indien meerdere feitelijke elementen dit aantonen (vb. betrokkene beschikt over een afzonderlijke keuken **en** een afzonderlijke badkamer, betrokkene kan afzonderlijke afrekeningen voor telefoon, internet en/of energieverbruik voorleggen, betrokkene kan door middel van een geregistreerde huurovereenkomst aantonen dat hij een gedeelte van de woning huurt van de andere bewoners, er zijn afzonderlijke ingangen, afzonderlijke deurbellen en brievenbussen...). Vooral de aanwezigheid van een afzonderlijke keuken en een afzonderlijke badkamer of sanitair gedeelte zijn hierbij doorslaggevend. Wanneer slechts één van voormelde feitelijke elementen voorhanden is, volstaat dit niet om betrokkene als een apart gezin te beschouwen. Het komt de gemeente toe zich ervan te vergewissen of voormelde feitelijke elementen al dan niet daadwerkelijk aanwezig zijn en effectief worden gebruikt.

▪ *Wettelijke samenwoning*⁵:

De wettelijke samenwoning wordt geregeld door de artikelen 1475 tot en met 1479 van het Burgerlijk Wetboek, die ingevoegd werden door de Wet van 23 november 1998 tot invoering van de wettelijke samenleving (Belgisch Staatsblad van 12 januari 1999).

Onder wettelijke samenwoning wordt verstaan de toestand van samenleven van twee personen die de verklaring van wettelijke samenwoning hebben afgelegd bij de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeenschappelijke woonplaats.

⁴ Point 14 b) des Instructions générales population du SPF Intérieur précitées

⁴ Punt 14 b) van voornoemde algemene onderrichtingen van de FOD Binnenlandse Zaken.

⁵ Point 14 g) des Instructions générales population du SPF Intérieur précitées

⁵ Punt 14 g) van voornoemde algemene onderrichtingen van de FOD Binnenlandse Zaken.

▪ *Adresse de référence*⁶ :

La notion d'adresse de référence est définie à l'article 1er, § 2, alinéa 2 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

Par adresse de référence, il y a lieu d'entendre l'adresse soit d'une personne physique inscrite aux registres de la population au lieu où elle a établi sa résidence principale, soit d'une personne morale, et où, avec l'accord de cette personne physique ou morale, une personne physique dépourvue de résidence fixe est inscrite.

Une adresse poste restante ne constitue pas une adresse de référence.

Il en est de même d'une simple boîte postale dans un immeuble où personne ne prendra en charge le courrier éventuel.

En d'autres termes, la fixation d'une adresse de référence suppose non seulement l'accord de la personne inscrite à cette adresse, mais encore l'assurance de l'intervention de celle-ci pour relever le courrier et le transmettre à son destinataire.

La possibilité d'une inscription en adresse de référence est strictement limitée aux personnes mentionnées ci-après :

1° les personnes qui séjournent en demeures mobiles ;

2° les personnes absentes pour moins d'un an en raison de voyage d'études ou d'affaires en dehors de la commune et les membres de son ménage ;

3° les membres du personnel civil et militaire des Forces armées en garnison à l'étranger et leur ménage, de même que les membres du personnel des services de police absents du Royaume pour plus d'un an, qui accompagnent le personnel militaire et civil des forces belges stationnées dans un autre pays ou exercent une fonction spécifique à l'étranger et les membres de leur ménage ;

4° les membres du personnel diplomatique ou

▪ *Referentieadres*⁶:

Het begrip referentieadres wordt gedefinieerd in artikel 1, § 2, tweede lid, van de Wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de Wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

Onder referentieadres wordt verstaan het adres van ofwel een natuurlijke persoon die is ingeschreven in de bevolkingsregisters op de plaats waar hij zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd, ofwel een rechtspersoon, en waar, met de toestemming van deze natuurlijke persoon of rechtspersoon, een natuurlijke persoon zonder vaste verblijfplaats is ingeschreven.

Een adres 'poste restante' kan geen referentieadres zijn.

Dit geldt evenmin voor een gewone brievenbus in een gebouw waar niemand zorgt voor de eventuele post.

Met andere woorden, de vaststelling van een referentieadres veronderstelt niet alleen de instemming van de persoon die op dat adres is ingeschreven, maar ook de verzekering van de tussenkomst van die persoon voor het ophalen van de post en het doorsturen ervan aan de bestemming.

De mogelijkheid om op een referentieadres te worden ingeschreven is strikt beperkt tot de hierna vermelde categorieën van personen:

1° de personen die in een mobiele woning verblijven;

2° de personen die minder dan een jaar afwezig zijn voor studie- of zakenreizen buiten de gemeente, en hun gezinsleden;

3° de leden van het burgerpersoneel en het militair personeel van de Krijgsmacht in garnizoen in het buitenland, en hun gezinsleden, evenals de personeelsleden van de politiediensten die afwezig zijn uit het Koninkrijk voor meer dan een jaar, die het militaire personeel en burgerpersoneel van de Belgische strijdkrachten in een ander land begeleiden ofwel een specifieke opdracht vervullen in het buitenland, en hun gezinsleden;

4° de leden van het diplomatieke en het

⁶ Point 14 e) des Instructions générales population du SPF Intérieur précitées

⁶ Punt 14 e) van voornoemde algemene onderrichtingen van de FOD Binnenlandse Zaken.

consulaire et leur ménage ;
5° les coopérants qui sont envoyés en mission de coopération et leur ménage ;
6° les personnes n'ayant pas ou plus de résidence en raison du manque de ressources.

V. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

5.1 Compétence exclusive de l'auditeur du travail.

La présente circulaire attribue un rôle central à l'auditeur du travail dans la recherche et la poursuite des fraudes sociales commises par le recours à de fausses domiciliations. Il doit s'attacher tout à la fois à la lutte contre la fraude consistant en l'obtention, par des moyens fallacieux, d'allocations majorées et à la lutte contre les mécanismes de la fraude : se trouvent ainsi visées toutes les pratiques de ceux qui d'une manière ou d'une autre, rendent possibles les domiciliations fictives.

En d'autres termes, il convient d'appréhender le phénomène dans sa globalité en menant des actions tant à l'égard des fraudeurs primaires (les bénéficiaires d'allocations) que des fraudeurs secondaires (les propriétaires par exemple). N'aborder la problématique que sous l'angle des fraudeurs primaires est peu efficace et a pour effet d'occulter l'amont du phénomène à savoir la fourniture d'adresses en vue de réaliser des inscriptions fictives. Or, sans celles-ci, la fraude devient beaucoup plus malaisée à réaliser. Par ailleurs, la mise à disposition de fausses adresses permet de générer des profits considérables chez des propriétaires peu scrupuleux.

Par application de l'article 578 du Code judiciaire, l'auditeur du travail traite de manière exclusive tous les aspects liés la fraude sociale, à savoir fraude aux allocations sociales, aux revenus d'intégration sociale et aide sociale découlant d'une domiciliation fictive.

consulaire personeel, en hun gezinsleden;
5° de ontwikkelingshulpers die op coöperatieopdracht zijn gestuurd, en hun gezinsleden;
6° de personen die bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats hebben of meer hebben.

V. ALGEMENE BEPALINGEN

5.1 Exclusieve bevoegdheid van de arbeidsauditeur

Deze omzendbrief kent aan de arbeidsauditeur een centrale rol toe bij de opsporing en de vervolging van sociale fraude die werd gepleegd via fictieve domicilies. Hij moet zich toelagen op de strijd tegen zowel op bedrieglijke wijze verkregen verhoogde sociale voordelen als tegen alle fraudemechanismen die op één of andere manier het gebruik van fictieve domicilies mogelijk maken.

Het is met andere woorden nodig het fenomeen in zijn totaliteit te benaderen door op te treden tegen zowel de primaire fraudeurs (de begunstigen van uitkeringen) als de secundaire fraudeurs (bijvoorbeeld de eigenaars). Het is daarentegen weinig efficiënt om deze problematiek enkel vanuit de invalshoek van de primaire fraudeurs aan te pakken omdat dit ertoe leidt dat hetgeen achter dit fenomeen verborgen zit buiten schot blijft, namelijk het ter beschikking stellen van adressen voor fictieve inschrijvingen. Zonder deze adressen is het immers veel moeilijker om fraude te plegen. Daarenboven maken de weinig scrupuleuze eigenaars die valse adressen aanleveren ook aanzienlijke winsten.

Op grond van artikel 578 van het Gerechtelijk Wetboek behandelt de arbeidsauditeur exclusief alle aspecten van de sociale fraude, met name sociale uitkeringsfraude, leefloonfraude en sociale bijstandsfraude die voortvloeit uit een fictieve inschrijving.

Le parquet transmet à l'auditorat du travail tous les dossiers faisant apparaître des indices de fraude sociale découlant d'une domiciliation fictive, en ce compris les volets relatifs aux personnes qui contribuent à quelque titre que ce soit à ce type de fraude et qui n'en sont pas les bénéficiaires directs, s'il peut être établi que les infractions permettant les fausses domiciliations (infractions au code du logement ou aux dispositions relatives aux registres de la population) entrent en concours ou sont connexes à l'escroquerie sociale (article 235 CPS) commise par le bénéficiaire. Par application de l'article 155, alinéa 2, du Code judiciaire, elles sont poursuivies exclusivement par l'auditeur du travail.

La circonstance que le fraudeur primaire fasse, le cas échéant, l'objet d'un renvoi aux amendes administratives ne porte pas atteinte à la compétence de l'auditeur du travail pour autant que le fraudeur secondaire soit poursuivi, comme auteur ou coauteur, du chef d'escroquerie sociale.

L'auditeur du travail est également attentif aux aspects liés au blanchiment des avantages patrimoniaux générés par ce type de fraude et, le cas échéant, engage des poursuites de ce chef concomitamment avec les faits de fraude sociale.

5.2 L'enquête de résidence par l'autorité communale

Pour l'application des présentes dispositions relatives aux inscriptions, il est renvoyé expressément aux instructions générales concernant la tenue des registres de la population du SPF Intérieur – Direction générale Institutions et Population – service population et cartes d'identité, version coordonnée du 1er juillet 2010.

Les lignes de force de la procédure peuvent toutefois se résumer comme suit.

Het parket bezorgt het arbeidsauditoraat alle dossiers met aanwijzingen van sociale fraude gepleegd middels een fictieve inschrijving, met inbegrip van de luiken m.b.t. personen die op eender welke manier bijdragen aan dit soort fraude, zonder er evenwel de directe begunstigde van te zijn, indien kan worden aangetoond dat de inbreuken die valse domicilies mogelijk maken (inbreuken op de huisvestingscode of op de bepalingen met betrekking tot het bevolkingsregister) samenlopen of verbonden zijn met de door de begunstigde gepleegde sociale fraude (artikel 235 van het Sociaal Strafwetboek). Op basis van lid 2 van artikel 155 van het Gerechtelijk Wetboek worden dergelijke personen exclusief vervolgd door de arbeidsauditeur.

Een primaire fraudeur desgevallend een administratieve boete opleggen doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de arbeidsauditeur, voor zover ook de secundaire fraudeur in hoofde van de sociale fraude wordt vervolgd als dader of mededader.

De arbeidsauditeur focust eveneens op de aspecten die verband houden met het witwassen van de door dit soort fraude opgeleverde vermogensvoordelen en stelt hiervoor desgevallend tegelijkertijd met de feiten van sociale fraude vervolging in.

5.2 Onderzoek van de verblijfplaats door de gemeentelijke overheid

Voor de toepassing van de bepalingen met betrekking tot de inschrijvingen wordt uitdrukkelijk verwezen naar de gecoördineerde versie van 1 juli 2010 van de algemene onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters van de FOD Binnenlandse Zaken – Algemene directie Instellingen en Bevolking – Dienst Bevolking en Identiteitskaarten.

De krachtlijnen van de procedure kunnen als volgt worden samengevat:

L'autorité locale (en principe les services de proximité de la police locale) procède à des enquêtes de résidence dans les huit jours ouvrables à compter de la déclaration de changement de résidence. Les résultats de cette enquête doivent être transmis dans les meilleurs délais au service population de la commune de l'habitation contrôlée. Un modèle de formulaire qui peut être utilisé lors de l'enquête de résidence principale a été intégré dans les Instructions générales administratives du SPF Intérieur⁷. Les demandes d'enquêtes doivent être transmises aux zones de polices locales par l'autorité communale, y compris en cas de changement de résidence au sein de la même commune.

Les enquêtes destinées à vérifier la réalité de la résidence principale lors de tout changement de résidence doivent être systématiques et menées consciencieusement.

La qualité et la précision des enquêtes visant à vérifier la réalité de la résidence principale sont extrêmement importantes. L'enquête doit être réalisée sur place. Aucune enquête ne peut être établie par téléphone, sur la base d'une simple déclaration ou sur rendez-vous.

La police locale signale également au service de la population les personnes susceptibles de faire l'objet d'une inscription d'office ou d'une radiation d'office.

De lokale overheid (in beginsel de wijkdiensten bij de Lokale Politie) gaat binnen de acht werkdagen na de aangifte van een wijziging van verblijfplaats over tot een onderzoek van de verblijfplaats. De resultaten van dit onderzoek moeten zo snel mogelijk worden bezorgd aan de bevolkingsdienst van de gemeente van de gecontroleerde woning. Een modelformulier dat kan worden gebruikt tijdens het onderzoek van de hoofdverblijfplaats werd opgenomen in de algemene administratieve onderrichtingen van de FOD Binnenlandse Zaken⁷. De gemeentelijke overheid moet zowel de verzoeken tot het instellen van een onderzoek als de verandering van verblijfplaats binnen dezelfde gemeente doorgeven aan de lokale politiezones.

De onderzoeken die de echtheid van de hoofdverblijfplaats nagaan bij een verandering van verblijfplaats moeten systematisch en nauwgezet worden gevoerd.

De kwaliteit en de nauwkeurigheid van de onderzoeken naar de echtheid van de hoofdverblijfplaats zijn uiterst belangrijk. Een dergelijk onderzoek moet ter plaatse gebeuren en mag dan ook niet telefonisch of op basis van een gewone verklaring of op afspraak worden gevoerd.

De Lokale Politie licht de bevolkingsdienst eveneens in over de personen die vermoedelijk ambtshalve kunnen worden ingeschreven of geschrapt.

⁷ Point 81 des Instructions générales concernant la tenue des registres de la population du SPF Intérieur (version coordonnée au 1^{er} juillet 2010) - DGIP - Service Population et Cartes d'identité - Site web : www.ibz.rrn.fgov.be (Population - Instructions)

⁷ Punt 81 van de algemene onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters van de FOD Binnenlandse Zaken (gecoördineerde versie van 1 juli 2010) - ADIB – Dienst Bevolking en Identiteitskaarten – Website: www.ibz.rrn.fgov.be (Bevolking - Onderrichtingen).

5.3 L'exécution des missions de police administrative et judiciaire

Dans le cadre de l'exécution de leurs missions de police administrative ou judiciaire, les fonctionnaires de police, tant de la police locale que de la police fédérale, veillent à signaler toute situation qui leur paraît suspecte sur le plan de la domiciliation en rédigeant procès-verbal et en appliquant les principes visés au point 5.6.

5.4 Les contrôles au domicile par les inspecteurs sociaux

Sans préjudice de leur pouvoir d'appréciation de dresser ou non un procès-verbal prévu à l'article 21 du Code pénal social, les inspecteurs sociaux, dans le cadre de leurs missions de surveillance et de contrôle des matières pour lesquelles ils sont expressément compétents, peuvent également être amenés à procéder à des contrôles à domicile et à constater des indices de fraude à la domiciliation ; s'agissant d'infractions à d'autres législations que le Code pénal social, il leur appartient de dénoncer les faits, conformément à l'article 29 du Code d'instruction criminelle.

5.5 L'enquête sociale pour les Centres publics d'action sociale

L'octroi du droit à l'intégration sociale et du droit à l'aide sociale, suppose une résidence effective sur le territoire du Royaume.

Est considéré comme ayant sa résidence effective en Belgique celui qui séjourne habituellement et en permanence sur le territoire du Royaume.

La résidence effective se détermine sur la base des éléments de fait constatés par les travailleurs sociaux dans le cadre d'une enquête sociale en vue de l'octroi de ces droits.

5.3 Het vervullen van opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie

Bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie waken de politieambtenaren van zowel de Lokale als van de Federale Politie erover elke verdachte domiciliëring te melden, met toepassing van de bepalingen uit punt 5.6 en via de redactie van een proces-verbaal.

5.4 De woonstcontroles door de sociaal inspecteurs

Zonder afbreuk te doen aan hun in artikel 21 van het Sociaal Stafwetboek vastgelegde beoordelingsbevoegdheid om al dan niet een proces-verbaal op te stellen, kunnen de sociaal inspecteurs, in het kader van hun opdracht tot toezicht op en controle van de materies waarvoor ze uitdrukkelijk bevoegd zijn, eveneens woonstcontroles uitvoeren en aanwijzingen van domiciliërfraude vaststellen. Het is hun taak inbreuken op andere wetgevingen dan het Sociaal Strafwetboek aan te geven overeenkomstig artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering.

5.5 Het sociaal onderzoek voor de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn

Een werkelijke verblijfplaats op het grondgebied van het Rijk is noodzakelijk voor de toekenning van het recht op maatschappelijke integratie en op maatschappelijke dienstverlening.

Wie gewoonlijk en bestendig op het grondgebied van het Rijk verblijft, wordt geacht zijn werkelijke verblijfplaats in België te hebben.

Dit wordt bepaald op basis van de vaststellingen van maatschappelijk werkers bij een sociaal onderzoek met het oog op de toekenning van deze rechten.

5.6 Les enquêtes et la procédure d'échange d'informations

Les protocoles ou accords conclus antérieurement à la présente circulaire entre des institutions de sécurité sociale et les administrations communales, sollicitant la police en vue d'obtenir des renseignements sur la réalité d'une domiciliation renseignée par une personne à une institution de sécurité sociale dans le cadre de l'octroi d'un avantage social, sont dénoncés.

Chaque zone de police désigne un fonctionnaire de police de référence pour la matière de la fraude sociale par le biais des fausses inscriptions. Le cas échéant, des protocoles d'accord sont conclus entre plusieurs zones de police en vue de la désignation d'un ou plusieurs fonctionnaires de police de référence communs, lesquels veillent à la stricte application de la présente circulaire et des principes repris dans le vade-mecum.

1. Le fonctionnaire de police qui acquiert la connaissance d'indices de fausse domiciliation s'adresse aux institutions de sécurité sociale qui octroient des avantages sociaux (ONEm-ONP-ONAFTS-INAMI- SPP Intégration sociale - et le SPF Sécurité sociale - Direction générale des personnes handicapées) afin de déterminer si la (les) personne(s) concernée(s) émarge(nt) à leur institution. Une procédure centralisée de collecte des informations sera organisée.

S'il appert que la personne suspectée d'être fictivement domiciliée n'émarge pas à une institution de sécurité sociale, un procès-verbal simplifié est dressé conformément à la COL 8/2005. Une copie est toutefois transmise à l'auditorat du travail. En effet, ce type de situation peut cacher une fraude sociale ou d'autres types de fraudes,

5.6 De onderzoeken en de procedure voor de uitwisseling van informatie

De vóór de verspreiding van deze omzendbrief tussen de instellingen van sociale zekerheid en de gemeentebesturen gesloten protocollen of akkoorden, waarbij de politie verzocht werd inlichtingen in te winnen over de echtheid van een domicilie die voor de toekenning van een sociaal voordeel aan een instelling van sociale zekerheid werd meegedeeld, worden opgeheven.

Elke politiezone stelt een referentieambtenaar van de politie aan voor de materie van de sociale fraude via valse inschrijvingen. Desgevallend worden protocolakkoorden gesloten tussen verschillende politiezones om één of meerdere gemeenschappelijke referentieambtenaren van de politie aan te stellen die erop toezien dat deze omzendbrief en de principes van het vademecum nauwgezet worden nageleefd.

1. De referentieambtenaar van de politie die aanwijzingen vindt van een fictieve domicilie gaat na bij de instellingen van sociale zekerheid die sociale voordelen toekennen (RVA – RVP – RKW – RIZIV – POD Maatschappelijke Integratie en FOD Sociale Zekerheid – Directie-generaal Personen met een Handicap) of de betrokken persoon of personen een beroep doet/doen op hun instelling. Er zal een gecentraliseerde procedure voor het verzamelen van informatie in het leven geroepen worden.

Als blijkt dat de vermoedelijk vals gedomicilieerde persoon niet ingeschreven is bij een instelling voor sociale zekerheid wordt een vereenvoudigd proces-verbaal opgesteld overeenkomstig omzendbrief COL 8/2005. Een kopie hiervan wordt in ieder geval bezorgd aan het arbeidsauditoraat. Deze situatie kan immers sociale fraude of andere fraudevormen verbergen.

En cas de réponse positive des institutions de sécurité sociale qui octroient des avantages sociaux, le fonctionnaire de police procède aux investigations de base telles qu'elles figurent dans le vade-mecum ; il procède à l'audition de la personne concernée et transmet ensuite, dans les plus brefs délais, son procès-verbal à l'auditeur du travail

2. Lorsqu'un fonctionnaire communal acquiert la connaissance d'indices de fausses domiciliations, il dénonce immédiatement les faits à la police qui procède comme décrit ci-avant.

L'auditeur du travail qui reçoit le procès-verbal en effectue un examen préalable.

S'il estime l'information pertinente dans le cadre de la lutte contre la fraude à la sécurité sociale, l'auditeur du travail transmet une copie du procès-verbal au(x) service(s) d'inspection sociale compétent(s). Il procède à cette communication dans les deux semaines.

L'auditeur du travail poursuit ses investigations en s'attachant à identifier les fraudeurs secondaires et à saisir les avantages patrimoniaux générés par leurs activités. En fonction de l'ampleur de ces investigations et de leur complexité, l'enquête est, le cas échéant, confiée à la police fédérale, conformément à la Col 2/2002 ou le dossier est mis à l'instruction.

3. Lorsque les services d'inspection et/ou l'institution qui octroie des avantages sociaux soupçonnent des fraudes à la domiciliation et en informent les services de police en révélant les indices de fraude dont ils disposent, le service de police qui reçoit cette information procède comme ci-avant.

Ces services et/ou institutions feront par la même occasion, le cas échéant, une déclaration de personne lésée, conformément à l'article 5bis du Titre préliminaire du Code de procédure pénale, laquelle sera traitée conformément à la circulaire Col. 5/2009 du Collège des Procureurs généraux.

Wanneer de instellingen van sociale zekerheid die sociale voordelen toekennen positief antwoorden, stelt de politieambtenaar het in het vademecum vermelde basisonderzoek in. Hij verhoort de betrokken persoon en stuurt vervolgens het proces-verbaal zo snel mogelijk door naar de arbeidsauditeur.

2. Een gemeentelijk ambtenaar die kennis krijgt van aanwijzingen van fictieve domicilies geeft deze onmiddellijk aan bij de politie, die optreedt op grond van de hierboven omschreven procedure.

De arbeidsauditeur die het proces-verbaal ontvangt, voert een voorafgaand onderzoek.

Indien hij de informatie relevant vindt in het kader van de strijd tegen de sociale zekerheidsfraude, stuurt de arbeidsauditeur binnen de twee weken een kopie van het proces-verbaal aan de bevoegde sociale inspectiedienst(en).

De arbeidsauditeur zet zijn onderzoek verder met de bedoeling de secundaire fraudeurs te identificeren en de door hun activiteiten gegenereerde vermogensvoordelen in beslag te nemen. Op grond van de omvang en de complexiteit ervan kan dit onderzoek in voorkomend geval overeenkomstig omzendbrief COL 2/2002 toevertrouwd worden aan de Federale Politie, of wordt een gerechtelijk onderzoek geopend.

3. Wanneer de inspectiediensten en/of de instantie die sociale voordelen toekent, domiciliëfraude vermoeden en de politiediensten hierover inlichten door de aanwijzingen van fraude waarover zij beschikken voor te leggen, zal de politiedienst die deze informatie ontvangt de procedure volgen zoals die hierboven werd omschreven.

Zij kunnen deze gelegenheid aangrijpen om desgevallend een verklaring van benadeelde persoon af te leggen overeenkomstig artikel 5bis van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering, die behandeld zal worden op grond van hetgeen in omzendbrief COL 5/2009 van het College van Procureurs-generaal wordt voorgeschreven.

Le service de police informe le service d'inspection et/ou l'institution qui octroie des avantages sociaux à l'origine de l'information de la transmission de son dossier à l'auditeur du travail à l'issue de l'enquête.

Ce dernier communique copie de l'enquête, dans les quinze jours, au(x) service(s) d'inspections sociales compétent(s) et/ou l'institution de sécurité sociale ou le centre public d'action sociale concernée, s'il estime que cette information est pertinente dans le cadre de la lutte contre la fraude à la sécurité sociale.

Il mentionne expressément qu'il autorise l'INAMI à transmettre celle-ci aux organismes mutuellistes aux fins de récupérer l'indu éventuel. Il en est de même à l'égard de l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés vis-à-vis des caisses d'allocations familiales, qui sont chargées de récupérer l'indu éventuel.

Il veille également à informer les services de population de la commune concernée.

A la réception de l'enquête, l'auditeur du travail poursuit ses investigations comme indiqué ci-avant.

5.7. Les avantages patrimoniaux

La fraude aux allocations génère tant dans le chef du fraudeur primaire que du fraudeur secondaire des avantages patrimoniaux au sens de l'article 42,3° du Code pénal. Il convient dans les enquêtes, de s'efforcer de les évaluer et de les saisir soit directement, soit par équivalent. Le cas échéant, il y a lieu de procéder à des saisies immobilières (articles 35 et 35bis du C.I.cr.). En ce qui concerne les avantages patrimoniaux obtenus par le fraudeur primaire, ceux-ci font, en principe, l'objet d'une restitution à l'institution sociale préjudiciée s'ils sont saisis (article 43bis du Code pénal).

De inspectiediensten en/of de instantie die sociale voordelen toekent die de informatie doorspeelden die aan de basis van het dossier lag, worden door de politiediensten ingelicht over wanneer het dossier na het onderzoek aan de arbeidsauditeur werd voorgelegd.

De arbeidsauditeur bezorgt een kopie van het onderzoek binnen de 15 dagen aan de bevoegde sociale inspectiediensten en/of de betrokken instelling van sociale zekerheid of het OCMW indien hij van mening is dat deze informatie relevant is in het raam van de strijd tegen de sociale zekerheidsfraude.

Hij vermeldt uitdrukkelijk dat hij het RIZIV toelating verleent deze inlichtingen aan de ziekenfondsen mede te delen zodat zij de eventuele verschuldigde bedragen kunnen recupereren. Dezelfde procedure moet worden gevolgd t.a.v. de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers en de kinderbijslagfondsen die de eventueel verschuldigde bedragen moeten terugvorderen.

De arbeidsauditeur ziet er eveneens op toe dat de bevolkingsdiensten van de betrokken gemeente worden ingelicht.

Zodra hij het dossier ontvangt, zet de arbeidsauditeur zijn eigen onderzoek verder, zoals hierboven werd uiteengezet.

5.7 Vermogensvoordelen

De uitkeringsfraude levert zowel voor de primaire als de secundaire fraudeur vermogensvoordelen op in de zin van artikel 42, 3° Sw. In het kader van de onderzoeken moeten deze voordelen worden geëvalueerd en hetzij rechtstreeks hetzij bij equivalent in beslag genomen. Desgevallend moet er worden overgegaan tot een beslag op onroerend goed (artikelen 35 en 35bis Sv.). De vermogensvoordelen die werden verkregen door de primaire fraudeur worden normaliter teruggegeven aan de benadeelde instelling van sociale zekerheid indien ze in beslag zijn genomen (artikel 43bis Sw.)

Les avantages patrimoniaux découlant de la fraude secondaire sont confisqués sur réquisitions écrites de l'auditeur du travail s'ils ont été saisis directement ou par équivalent.

Notons que l'immeuble ayant servi à commettre l'infraction ne peut être saisi sauf si la loi le prévoit expressément (en ce qui concerne les marchands de sommeil, l'article 433terdecies du Code pénal prévoit la confiscation et même si l'immeuble n'appartient pas au condamné).⁸ Toutefois, il peut l'être au titre d'avantage patrimonial ou dans le cadre d'une saisie par équivalent.

5.8. Le droit pénal administratif

Il n'est pas toujours aisé d'établir que celui qui a fourni les moyens de procéder à une inscription fictive l'a fait en sachant qu'il participait à une fraude sociale. Si des poursuites à son encontre, sur pied de l'article 235 du Code pénal social ne peuvent être engagées, il est possible de mobiliser les moyens légaux offerts par les différentes réglementations en matière d'urbanisme. En effet, dans le cadre des domiciliations fictives, celles-ci ne sont généralement pas respectées. Cette voie est assez légère sur le plan de la charge de la preuve puisqu'il suffit d'établir que la location s'est déroulée en l'absence des autorisations requises. En outre, les revenus générés par ces locations irrégulières sont considérés comme des avantages patrimoniaux et peuvent être saisis.⁹

Si cette voie est suivie, se pose la question de la compétence de l'auditorat du travail puisqu'il n'y a plus de corréité avec des faits de fraude sociale. Avant d'engager des poursuites ou de proposer une transaction sur base de ces préventions, il conviendra que l'auditeur du travail se concerta avec le procureur du Roi territorialement compétent afin de vérifier si ce dernier n'a pas déjà mis en mouvement l'action publique ou s'il n'estime pas, notamment en vertu de ses directives de politique criminelle,

De vermogensvoordelen die het gevolg zijn van secundaire fraude worden verbeurd verklaard op schriftelijke vordering van de arbeidsauditeur indien ze rechtstreeks of bij equivalent in beslag zijn genomen.

Er kan hierbij worden opgemerkt dat het onroerend goed dat werd gebruikt om het strafbaar feit te plegen slechts in beslag kan worden genomen indien de wet dit uitdrukkelijk bepaalt (nl. in geval van huisjesmelkerij: artikel 433terdecies Sw. legt de verbeurdverklaring op, ook al behoort het onroerend goed niet toe aan de veroordeelde)⁸. Een dergelijke inbeslagname kan echter wel gebeuren bij een vermogensvoordeel of in het raam van een inbeslagname bij equivalent.

5.8 Administratief strafrecht

Het is niet altijd gemakkelijk om vast te stellen dat de persoon die de middelen heeft verschaft om over te gaan tot een fictieve inschrijving ervan op de hoogte was betrokken te zijn bij sociale fraude. Ook al kan er tegen een dergelijk persoon geen vervolging worden ingesteld overeenkomstig artikel 235 van het Sociaal Strafwetboek, is het wel mogelijk alle wettelijke middelen in te zetten die in de verschillende stedenbouwkundige reglementeringen voorhanden zijn. In het kader van de fictieve domicilies worden deze reglementeringen immers doorgaans niet nageleefd. Deze weg is tamelijk licht op het vlak van de bewijslast aangezien het volstaat vast te stellen dat de verhuur gebeurde zonder de vereiste vergunningen. De inkomsten die voortkomen uit deze onrechtmatige verhuringen worden bovendien beschouwd als vermogensvoordelen en kunnen dus in beslag worden genomen.⁹

Indien deze weg wordt gevolgd, dan stelt zich de vraag of het arbeidsauditoraat nog wel bevoegd is, aangezien er geen sprake meer is van mededaderschap aan een zaak van sociale fraude. Alvorens vervolging in te stellen of op basis van deze tenlasteleggingen een minnelijke schikking voor te stellen dient de arbeidsauditeur te overleggen met de territoriaal bevoegde procureur des konings teneinde na te gaan of deze laatste de strafvordering niet reeds opgestart heeft dan wel hiertoe op grond van zijn

⁸ Voy. à ce sujet cass., 27 mai 2009, n° RG P.2009.0240F.

⁸ Cf. cass., 27 mei 2009, nr. RG P.2009.0240F.

⁹ Cass., 18/10/2011, *T.Strafr.*, 2011, p. 441.

⁹ Cass., 18/10/2011, *T.Strafr.*, 2011, p. 441.

devoir le faire. Si c'est le cas, l'auditeur du travail laissera au procureur du Roi le soin d'agir. Dans le cas contraire, l'auditeur du travail poursuivra le traitement de ces infractions sur la base d'une délégation sur pied de l'article 326 du Code judiciaire.

5.9. Enregistrement

Quand la police constate une infraction, elle enregistre celle-ci sous le code habituel ; si, en outre, elle constate que l'infraction repose sur un mécanisme de domiciliation fictive, elle le mentionne dans le champ « mention parquet », prévu dans l'en-tête de la première page du procès-verbal.

Quand le procès-verbal, qui comporte la mention « phénomène », arrive à l'auditorat du travail, le secrétariat de l'auditorat enregistre le code de prévention primaire pertinent :

20D	Escroquerie
25B	Corruption
25E	Prise d'intérêt par un fonctionnaire
25F	Faux commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions
27B	Blanchiment
55C	Marchands de sommeil (articles 433 decies, 433 undecies, 433 duodecies C. pén.)
66B	Aménagement du territoire et urbanisme
66I	Code flamand du logement
69A	Chômage
69E	Toutes les matières de la compétence de l'Auditeur du travail
72	Insolvabilité frauduleuse
78A	Fraude fiscale (contributions, TVA, Droits de timbre)

Ce code de prévention primaire doit être complété par l'encodage d'un code de prévention secondaire 13F ("domicile fictif"); le magistrat auquel est soumis le procès-verbal en vérifie l'exactitude. Si, lors de l'examen des faits, il ressort que la fraude sociale est bien commise par le biais de fausses domiciliations et que le code de prévention secondaire 13F n'a pas été

eigen richtlijnen van strafrechtelijk beleid de intentie zou hebben. Is dit het geval, dan laat de auditeur de procureur optreden, zoniet zal hij zelf op basis van een delegatie deze inbreuken blijven behandelen overeenkomstig artikel 326 van het Gerechtelijk Wetboek.

5.9 Registratie

Wanneer de politie een misdrijf vaststelt, registreert ze dit onder de gebruikelijke code; indien zij bovendien vaststelt dat het misdrijf gestoeld is op een mechanisme van fictieve domicilie, dan vermeldt zij dit in het veld "melding parquet" dat op de hoofding van de eerste pagina van het proces-verbaal vermeld staat.

Wanneer het proces-verbaal met de vermelding "fenomeen" op het arbeidsauditoraat aankomt, registreert het secretariaat van het auditoraat de van toepassing zijnde primaire tenlasteleggingscode:

20D	Oplichting
25B	Omkoping
25E	Belangenneming door een ambtenaar
25F	Valsheid gepleegd door een ambtenaar in de uitoefening van zijn functies
27B	Witwassen
55C	Huisjesmelkerij (artt. 433decies, 433undecies, 433duodecies Sw.)
66B	Ruimtelijke ordening en stedenbouw
66I	Vlaamse wooncode
69A	Werkloosheid
69E	Alle materies die onder de bevoegdheid van de Arbeidsauditeur vallen
72	Bedrieglijk onvermogen
78A	Fiscale fraude (belastingen, BTW, zegelrecht)

Deze primaire tenlasteleggingscode wordt aangevuld met de registratie van een secundaire tenlasteleggingscode 13F ("fictieve domicilie"); de magistraat aan wie het proces-verbaal wordt voorgelegd, gaat de juistheid ervan na. Wanneer uit het onderzoek blijkt dat de sociale fraude wel degelijk wordt gepleegd door fictieve inschrijvingen en dat hierbij geen secundaire

indiqué, celui-ci sera ajouté sur initiative du magistrat du ministère public.

Si une plainte est déposée à l'auditorat, le secrétariat ou le magistrat procédera de la même manière.

Que ce soit lors de l'instruction ou au cours de l'information, le code de prévention secondaire 13F peut être supprimé ou ajouté à tous les stades de la procédure.

En cas de jonction de plusieurs affaires, il faut veiller à ce que le code de prévention 13F soit maintenu ou ajouté dans le dossier -mère.

Ce type de fait ne peut faire l'objet d'un PVS.

tenlasteleggingscode 13F werd ingevoerd, wordt deze code, op initiatief van de magistraat van het openbaar ministerie, alsnog toegevoegd.

Ingeval klacht bij het auditoraat wordt neergelegd, zal het secretariaat of de magistraat op dezelfde manier te werk gaan.

De secundaire tenlasteleggingscode 13F kan tijdens het vooronderzoek of het gerechtelijk onderzoek in eender welk stadium van de procedure worden verwijderd of toegevoegd.

Indien meerdere zaken worden gevoegd, dan moet er op worden toegezien dat de secundaire tenlasteleggingscode 13F behouden blijft of in de moederzaak wordt toegevoegd.

Voor dergelijke dossiers mag nooit een VPV worden opgesteld.

VI. ORIENTATIONS DE POLITIQUE CRIMINELLE**A. Pour ce qui concerne les fraudeurs primaires (les bénéficiaires d'avantages sociaux).**

Il y a lieu de se référer à la Col 12/2012 du Collège des procureurs généraux, relative à la politique criminelle de droit pénal social et plus particulièrement au point 3.2¹⁰.

B. Pour ce qui concerne les fraudeurs secondaires.**1° Les propriétaires :**

Si les conditions requises pour l'escroquerie en droit pénal social (article 235 du Code pénal social) sont remplies, il convient de les poursuivre de ce chef devant le tribunal correctionnel.

Pour les infractions aux prescriptions urbanistiques et aux permis de location, les sanctions administratives sont privilégiées et les

VI. ORIËNTATIES VAN HET STRAFRECHTELIJK BELEID**A. Wat de primaire fraudeurs betreft (de ontvangers van sociale voordelen)**

Er moet worden verwezen naar de omzendbrief COL 12/2012 van het College van Procureurs-generaal m.b.t. het strafrechtelijk beleid op gebied van het sociaal strafrecht, en meer bepaald naar punt 3.2¹⁰.

B. Wat de secundaire fraudeurs betreft**1° De eigenaars:**

Indien de voorwaarden voor oplichting in sociaal strafrecht (artikel 235 van het Sociaal Strafwetboek) zijn vervuld, dan moeten de eigenaars op grond hiervan correctioneel worden vervolgd.

Bij inbreuken op de stedenbouwkundige voorschriften en de verhuurvergunningen wordt voorrang verleend aan administratieve sancties

10

Dans l'ordre des priorités, il y a lieu de privilégier l'information et les poursuites pour les faits suivants:

- le faux et l'usage de faux en droit pénal social (art. 232 du code pénal social);
- l'escroquerie en droit pénal social (art. 235 du code pénal social);
- en cas d'absence de régularisation :

➤ La fraude caractérisée à la sécurité sociale, telle que l'exercice d'une activité économique ou l'exercice d'une activité professionnelle rémunérée non déclarée par des chômeurs indemnisés lorsque le montant de l'indu s'élève au minimum à €20.000; s'il échet, les employeurs sont également poursuivis,

➤ La fraude caractérisée à l'aide sociale, lorsque le bénéfice de l'aide sociale est octroyé à une personne qui exerce une activité professionnelle rémunérée non déclarée pour un montant indu de minimum €20.000; s'il échet, les employeurs sont également poursuivis.

¹⁰ Bij de prioriteitenvolgorde moet voorrang worden gegeven aan opsporingsonderzoeken en vervolgingen betreffende de volgende feiten:

- valsheid en gebruik van valse stukken in sociaal strafrecht (art. 232 van het Sociaal Strafwetboek);
- oplichting in sociaal strafrecht (art. 235 van het Sociaal Strafwetboek);
- ingeval van niet-regularisering:

➤ Kenmerkende fraude op het gebied van de sociale zekerheid, zoals het uitoefenen van een economische activiteit of het uitoefenen van een bezoldigde maar niet-aangegeven beroepsactiviteit door uitkeringsgerechtigde werklozen waarvan het onterecht ontvangen bedrag minstens € 20.000 bedraagt. De werkgever wordt desgevallend eveneens vervolgd,

➤ Kenmerkende fraude op het gebied van de sociale bijstand, zoals gerechtigden op sociale bijstand die een bezoldigde en niet-aangegeven beroepsactiviteit uitoefenen en waarvan het onterecht ontvangen bedrag minstens € 20.000 bedraagt. De werkgever wordt desgevallend eveneens vervolgd.

dossiers sont renvoyés à l'administration compétente à cette fin pour autant que des saisies n'aient pas été pratiquées. Si tel est le cas, il y a lieu d'engager des poursuites ou d'avoir recours à la transaction.

Si le propriétaire s'est rendu coupable de blanchiment, des poursuites doivent être engagées.

La liste des infractions énumérées ci-dessus n'est pas exhaustive et donc, si d'autres infractions apparaissent, elles sont traitées conformément aux directives de politique criminelle applicables à celles-ci.

2° Les autres intervenants

Il peut s'agir de géomètres, du responsable d'un service d'incendie, d'un fonctionnaire du service d'urbanisme, d'un fonctionnaire communal du service de la population, d'un fonctionnaire de police,... ; Cette liste n'est pas exhaustive.

L'infraction principale qui pourrait leur être reproché est celle de corruption. Il convient d'envisager des poursuites.

VII. LA COMPÉTENCE TERRITORIALE DES AUDITORATS DU TRAVAIL

L'auditeur du travail compétent est celui du lieu de commission de l'infraction, de résidence de l'auteur ou celui du lieu où l'auteur peut-être trouvé.

Le principe est de retenir le critère du lieu de commission de l'infraction soit celui du domicile fictif.

en worden de dossiers teruggezonden naar de bevoegde administratie voor zover er geen inbeslagnemingen zijn gebeurd. Desgevallend moet er vervolging worden ingesteld of een minnelijke schikking worden opgelegd.

Indien de eigenaar zich schuldig heeft gemaakt aan witwaspraktijken, dan moeten vervolgingen worden opgestart.

Voorvoemde inbreukenlijst is niet limitatief. Indien er zich dus andere inbreuken voordoen, dan moeten ze worden behandeld overeenkomstig de toepasselijke richtlijnen van het strafrechtelijk beleid.

2° Andere tussenkomende partijen

Het kan hierbij gaan om landmeters, de verantwoordelijke van een brandweerdienst, een ambtenaar van de dienst stedenbouw, een gemeenteamtenaar van de dienst bevolking, een politieambtenaar, enz. Deze lijst is niet limitatief.

Corruptie is het basisdelict dat hen ten laste kan worden gelegd. Er moet vervolging worden ingesteld.

VII. DE TERRITORIALE BEVOEGDHEID VAN DE ARBEIDSAUDITORATEN

De bevoegde arbeidsauditeur is degene van de plaats waar het strafbaar feit wordt gepleegd, van de verblijfplaats van de dader of van de plaats waar de dader kan worden aangetroffen.

Er wordt in principe gekozen voor het criterium van de plaats waar het strafbaar feit wordt gepleegd, met name dat van de fictieve woonplaats.

Ce principe s'applique également dans les cas de :

- corréité : le bailleur co-auteur de l'escroquerie sociale est dans un autre arrondissement, l'auditeur compétent est celui du domicile fictif (application du principe) ;

- connexité : le bailleur qui se trouve dans un autre arrondissement n'est pas co-auteur de l'escroquerie mais il a commis d'autres infractions (locations sans autorisations, infractions urbanistiques,...), l'auditeur compétent est celui du domicile fictif (application du principe) ;

Dans l'hypothèse d'un conflit de compétences, l'auditeur compétent est celui du lieu où les auteurs peuvent être trouvés¹¹.

VIII. PREVENTION

Formations et sensibilisations

Les responsables des services de police veillent à la sensibilisation et à la formation des fonctionnaires de police susceptibles de procéder à des enquêtes de résidence ; au sein de chaque zone de police locale, le chef de corps veille à ce que tous les membres du personnel aient connaissance de la présente circulaire et s'assurent de son respect.

Les procureurs du Roi près les tribunaux veillent à ce que toutes les informations relatives à des domiciles fictifs soient transmises aux auditeurs du travail qui sont les points de contact centraux pour ce type de criminalité.

Les collègues des bourgmestres et échevins de chaque commune veilleront au respect et à l'application de la présente circulaire auprès des administrations communales.

Dit basisbeginsel wordt toegepast bij:

- mededaderschap: indien de verhuurder die zich mede schuldig maakt aan sociale fraude zich in een ander arrondissement bevindt, dan is de auditeur van de fictieve woonplaats bevoegd (toepassing van het basisprincipe);

- samenhang: indien de verhuurder die zich in een ander arrondissement bevindt geen mededader van de oplichting is maar andere strafbare feiten heeft gepleegd (verhuur zonder vergunning, stedenbouwkundige inbreuken, ...), dan is de auditeur bevoegd van de fictieve woonplaats (toepassing van het basisprincipe);

Indien zich een bevoegdheidsconflict voordoet, dan is de auditeur bevoegd van de plaats waar de daders kunnen worden aangetroffen¹¹.

VIII. PREVENTIE

Opleidingen en sensibilisering

De verantwoordelijken van de politiediensten zien toe op de sensibilisering en de opleiding van de politieambtenaren die de verblijfplaatsen kunnen onderzoeken. Binnen elke lokale politiezone controleert de korpschef of alle personeelsleden op de hoogte zijn van deze omzendbrief en of ze de richtlijnen uit dit document naleven.

De procureurs des Konings zorgen ervoor dat alle informatie inzake fictieve woonplaatsen worden meegedeeld aan de arbeidsauditeurs die de centrale aanspreekpunten zijn voor deze vorm van criminaliteit.

De colleges van burgemeesters en schepenen in elke gemeente zien erop toe dat de gemeentelijke administraties deze omzendbrief naleven en effectief toepassen.

¹¹ Exemples : 1) x est inscrit fictivement dans un arrondissement mais vit avec y, lui aussi allocataire social faussement isolé dans un autre arrondissement ; l'auditeur compétent est celui du lieu où on les trouve. 2) x et y ont des domiciles fictifs dans des arrondissements différents mais vivent ensemble dans un troisième arrondissement ; l'auditeur compétent est celui de l'endroit où on les trouve.

¹¹ Voorbeelden: 1) x is fictief ingeschreven in een arrondissement maar woont samen met y die ook een uitkeringsgerechtigde is en die zogezegd afzonderlijk woont in een ander arrondissement: in dit geval is de auditeur van de plaats waar ze worden aangetroffen bevoegd. 2) x en y hebben fictieve woonplaatsen in verschillende arrondissementen maar ze leven samen in een derde arrondissement: in dat geval is de auditeur van de plaats waar ze worden aangetroffen bevoegd.

IX. DESTINATAIRES

La présente circulaire s'adresse :

- aux membres du ministère public ;
- aux membres des services de police ;
- aux membres de l'ONEm ;
- aux membres de l'INAMI ;
- aux membres des CPAS ;
- aux membres de l'ONAFST ;
- aux membres de l'ONP ;
- aux membres du SPF Intérieur ;
- aux bourgmestres ;
- aux gouverneurs de province ;
- aux membres du SIRS

X. EVALUATION

L'évaluation de la circulaire se fera deux ans après l'entrée en vigueur de la présente.

XI. ENTRÉE EN VIGUEUR

La présente circulaire entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2013.

IX. DOELPUBLIEK

Deze omzendbrief is bestemd voor:

- de leden van het openbaar ministerie;
- de leden van de politiediensten;
- de leden van de RVA;
- de leden van het RIZIV;
- de leden van de OCMW's;
- de leden van de RKW;
- de leden van de RVP;
- de leden van de FOD Binnenlandse Zaken;
- de burgemeesters;
- de provinciegouverneurs;
- de leden van de SIOD.

X. EVALUATIE

Deze omzendbrief zal twee jaar na de inwerkingtreding ervan geëvalueerd worden.

XI. INWERKINGTREDING

Deze omzendbrief zal in werking treden met ingang van 1 september 2013.

Brussel, 3 juli 2013

Bruxelles, le 3 juillet 2013

De minister van Justitie,

Le ministre de la Justice,

Annemie TURTELBOOM

De minister van Binnenlandse Zaken

Le ministre de l'Intérieur

Joëlle MILQUET

Le Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale

De Staatssecretaris voor de Bestrijding van de sociale en de fiscale fraude

John CROMBEZ

Le procureur général près la cour d'appel à Anvers, président du Collège des procureurs généraux,

De procureur-generaal bij het hof van beroep te Antwerpen, voorzitter van het College van procureurs-generaal,

Yves LIEGEOIS

Le procureur général près la cour d'appel à Mons,

De procureur-generaal bij het hof van beroep te Bergen,

Claude MICHAUX

Le procureur général près la cour d'appel à Liège,

De procureur-generaal bij het hof van beroep te Luik,

Christian DE VALKENEER

Le procureur général près la cour d'appel à
Gand,

De procureur-generaal bij het hof van
beroep te Gent,

Anita HARREWYN

Le procureur général près la cour d'appel à
Bruxelles,

De procureur-generaal bij het hof van
beroep te Brussel,

Lucien NOUWYNCK
